



Università
Ca' Foscari
Venezia
Facoltà
di Economia

Corso di Laurea Magistrale
in Amministrazione, finanza e controllo

Tesi di Laurea

L'applicazione della legge
n. 146/1990 al trasporto
ferroviario

Relatore

Ch. Prof. Gaetano Zilio Grandi

Laureando

Mattia Pavan
Matricola 839982

Anno Accademico
2018 / 2019

Alla mia famiglia, a mio figlio e alla mia compagna.

Sommario

INDICE DELLE TABELLE	V
-----------------------------------	----------

INDICE DEI GRAFICI	V
---------------------------------	----------

INTRODUZIONE	- 1 -
---------------------------	--------------

CAPITOLO 1 - LO SCIOPERO NEL SETTORE FERROVIARIO ITALIANO PRIMA DELL'INTRODUZIONE DELLA LEGGE	- 3 -
--	--------------

1.1. Dallo sciopero come reato fino all'art. 40 della Costituzione	- 3 -
---	--------------

1.1.1. <i>Il codice sardo-italiano ed il codice Zanardelli a seguito dell'Unità d'Italia</i>	- 4 -
--	--------------

1.1.2. <i>La statalizzazione delle ferrovie ed il "biennio rosso"</i>	- 6 -
---	--------------

1.1.3. <i>L'avvento del fascismo ed il codice Rocco</i>	- 12 -
---	---------------

1.1.4. <i>La nascita dell'art. 40 della Costituzione</i>	- 14 -
--	---------------

1.2. Dall'art. 40 all'approvazione della legge n. 146/1990	- 17 -
---	---------------

1.2.1. <i>Le sentenze della Corte costituzionale degli anni '50-'60 che prendono in esame gli artt. 330 e 333 del c.p.</i>	- 18 -
--	---------------

1.2.2. <i>L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale con le sentenze degli anni '70-'80</i>	- 24 -
---	---------------

1.2.3. <i>Definizione, modelli ed evoluzione dell'autoregolamentazione sindacale</i>	- 27 -
--	---------------

1.2.4. <i>L'autoregolamentazione "pura" (Prima Fase)</i>	- 29 -
--	---------------

1.2.5. <i>L'autoregolamentazione "mista" o "guidata" nel settore dei trasporti (Seconda fase)</i>	- 31 -
---	---------------

1.2.6. <i>Le ultime vicende prima della stesura della legge</i>	- 36 -
---	---------------

CAPITOLO 2 - L'ANALISI DELLA LEGGE N. 146/90 E LE SUCCESSIVE MODIFICHE	- 45 -
---	---------------

2.1. Premessa introduttiva alla legge: considerazioni sul contesto attuale	- 45 -
---	---------------

2.2. L'intervento del legislatore e la definizione di servizi pubblici essenziali	- 46 -
--	---------------

2.3. Norme generali ed adempimenti previsti per la proclamazione di sciopero	- 52 -
---	---------------

2.4. La Commissione di Garanzia Sciopero: composizione e funzionamento	- 55 -
---	---------------

2.4.1. <i>Le funzioni della Commissione</i>	- 57 -
---	---------------

2.5. L'impianto della precettazione tra disciplina "speciale" e "vecchia" precettazione	- 61 -
--	---------------

2.5.1.	<i>L'analisi della precettazione "speciale": presupposti, contenuti, vincoli ed applicazione.....</i>	- 67 -
2.6.	L'impianto sanzionatorio: destinatari e tipologia di sanzione.....	- 71 -
2.7.	Il ruolo delle associazioni dei cittadini utenti e i diritti a loro riconosciuti.....	- 76 -
2.7.1.	<i>Il riconoscimento delle Associazioni dei cittadini-utenti: standard, carte dei servizi e azioni collettive.....</i>	- 79 -
2.7.2.	<i>I diritti riconosciuti alle associazioni degli utenti nella legge n. 146/1990.....</i>	- 86 -
2.8.	Le modifiche apportate con la legge n. 83 del 2000.....	- 89 -
CAPITOLO 3 - L'IMPATTO DELLA LEGGE N. 146/1990 NEL SETTORE DEL TRASPORTO FERROVIARIO.....		- 92 -
3.1.	Le premesse sull'evoluzione del settore ferroviario in Italia dagli anni '90 ad oggi.....	- 92 -
3.1.1.	<i>Le imprese del mercato nazionale.....</i>	- 96 -
3.2.	L'impianto normativo attuale secondo la disciplina della CGSSE.....	- 99 -
3.2.1.	<i>Il settore ferroviario.....</i>	- 101 -
3.2.2.	<i>Il settore del trasporto merci su rotaia.....</i>	- 106 -
3.2.3.	<i>Il settore degli appalti e delle attività di supporto al trasporto ferroviario.....</i>	- 108 -
3.3.	Un campione delle delibere della Commissione nelle varie discipline del trasporto ferroviario.....	- 111 -
3.3.1.	<i>Delibere settore ferroviario.....</i>	- 112 -
3.3.2.	<i>Delibere trasporto merci su rotaia.....</i>	- 118 -
3.3.3.	<i>Delibere appalti e attività di supporto al trasporto ferroviario.....</i>	- 120 -
3.4.	Lo sciopero virtuale e le proposte di modifica della legge.....	- 121 -
3.4.1.	<i>Le richieste della Commissione per un'eventuale modifica della legge.....</i>	- 125 -
3.5.	Situazione attuale del conflitto ferroviario secondo i report della Commissione.....	- 126 -
3.5.1.	<i>Dati statistici, tabelle e grafici sull'andamento del conflitto nel territorio nazionale.....</i>	- 130 -
 CONCLUSIONI.....		- 137 -
 BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA.....		- 141 -

Indice delle tabelle

Tabella 1 - Scioperi proclamati/effettuati e attività preventiva della Commissione	
Fonte: Relazione Generale per l'anno 2018 (CGSSE).	- 131 -
Tabella 2 - Quadro comparativo scioperi anni 2017/18	- 132 -
Tabella 3 – Proclamazioni/scioperi settore Appalti Ferroviari	- 133 -
Tabella 4 – Quadro comparativo scioperi e interventi preventivi dal 2008 al 2018	
Fonte: Relazione Generale per l'anno 2018 (CGSSE).	- 133 -
Tabella 5 - Delibere ed interventi della Commissione nell'anno 2018.....	- 136 -

Indice dei grafici

Grafico 1 - Andamento delle proclamazioni dal 2008 al 2018	- 134 -
Grafico 2 - Andamento del rapporto tra gli interventi preventivi e la loro efficacia dal 2008 al 2018 Fonte: Relazione Generale per l'anno 2018 (CGSSE).	- 134 -
Grafico 3 – Rappresentazione delle proclamazioni di sciopero per regione nell'anno 2018 Fonte: Relazione Generale per l'anno 2018 (CGSSE).....	- 135 -

INTRODUZIONE

Il diritto di sciopero è stato riconosciuto dall'art. 40 della Costituzione; la sua formulazione ha però lasciato aperta la questione sull'identificazione dei limiti (interni ed esterni) all'esercizio di questo diritto.

Con il tempo la giurisprudenza e la dottrina hanno cercato di definire dei confini, qualificando i limiti interni in quella che è la nozione di sciopero (un'astensione collettiva dal lavoro al fine di ottenere un risultato comune a carico del datore di lavoro); e i limiti esterni, identificati in altrettanti diritti costituzionalmente tutelati che, tuttavia si trovano in contrapposizione con l'esercizio di questo diritto.

Questa tesi ha l'obiettivo di analizzare la legge n. 146/1990, occupantesi del temperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero e quei limiti esterni, costituzionalmente garantiti, strettamente collegati ai servizi pubblici essenziali.

In particolar modo, il focus della trattazione è rappresentato dal trasporto ferroviario, nel suo aspetto di servizio pubblico essenziale che soddisfa il cosiddetto diritto alla "mobilità" di persone e all'approvvigionamento di beni da garantire (prima necessità, energie, prodotti energetici e risorse naturali).

Oggi, il trasporto su rotaia mediante il treno, ben rappresenta il futuro in chiave di modernità e di sostenibilità, ma al tempo stesso, per effetto dell'apertura europea di questo settore, vive un periodo di marcata conflittualità.

Non vi è alcun dubbio che il trasporto ferroviario sia stato da sempre un settore piuttosto conflittuale per i seguenti motivi: l'eterogeneità spinta tra le diverse mansioni (dotata di problematiche ed esigenze diverse); la sua impostazione fortemente gerarchica e burocratica; i processi interni e esterni, così come le procedure, rigidamente normati. L'insieme di questi fattori ha favorito l'alto tasso di sindacalizzazione e col tempo anche il fenomeno della frammentazione dovuta al proliferare delle organizzazioni sindacali di base.

Quando confrontato con altri servizi pubblici essenziali, il settore dei trasporti, tra cui quello ferroviario, ha sempre vissuto il fenomeno della cosiddetta "terziarizzazione del conflitto"; ciò significa che il danno causato dall'azione di sciopero produce i suoi effetti prevalentemente sull'utenza.

Il tentativo di disciplinare questo settore, al fine di contenere il danno creato e garantire i sopracitati diritti ai cittadini, continua ad essere difficoltoso; da una parte a

causa della diversa tipologia di servizio (passeggeri, merci), dall'altra per la peculiarità delle diverse attività che devono essere erogate per il funzionamento del servizio stesso. Inoltre, la costante vigilanza e la continua produzione di norme integranti la disciplina di settore, sono talvolta messe in discussione dalle organizzazioni sindacali che vedono questo diritto come limitato o negato.

Lo scopo di questa tesi è dunque quello di rappresentare l'attuale disciplina di esercizio dello sciopero, analizzandone il percorso storico, i temi principali del conflitto e il dibattito sugli indirizzi normativi futuri del settore.

La tesi si articola in tre capitoli: il primo tratta l'exkursus storico dello sciopero nel settore, attraverso la disamina delle varie tappe che hanno portato alla legge 146/1990. Nel secondo capitolo è analizzato il corpo della legge, assieme alle modifiche occorse alla sua composizione fino al momento presente. Il terzo ed ultimo capitolo affronta l'applicazione della legge alla situazione attuale, illustrandone la regolamentazione e analizzando i motivi del conflitto.

Le conclusioni avranno come oggetto delle considerazioni e riflessioni su quanto presentato, in particolar modo in riferimento ad un'eventuale modifica della legge; a provvedimenti che aiuterebbero ad attenuare il conflitto; cenni sulle proposte di nuove forme di sciopero sperimentabili, diverse da quelle tradizionali.

Capitolo 1

LO SCIOPERO NEL SETTORE FERROVIARIO ITALIANO PRIMA DELL'INTRODUZIONE DELLA LEGGE

1.1. Dallo sciopero come reato fino all'art. 40 della Costituzione.

Nell'Italia dei primi decenni dalla sua Unità, la classe lavoratrice iniziava a prendere coscienza dell'importanza del proprio ruolo e ad organizzarsi per far sentire la propria voce, anche attraverso l'astensione dal lavoro. Questo avveniva pure nel settore ferroviario, il quale forniva un servizio di trasporto fortemente in espansione e trainante per l'intera economia.

Si andava inoltre formando una nuova aristocrazia finanziaria, che investiva nel settore delle industrie meccaniche¹, acquisendo a poco a poco sempre maggior forza in termini politici (Federazione Lavoratori Funzione Pubblica Cgil di Roma e del Lazio, 2009, p. 5).

Contemporaneamente a questi cambiamenti, la ferrovia iniziava un processo di statalizzazione. In precedenza, infatti, le società private possedevano la maggior parte di reti e ferrovie, tanto che al momento della costituzione del Regno d'Italia nel 1861, la rete vantava uno sviluppo complessivo pari a 2189 km (Maggi, 2002, p. 20), di cui solo il 18% era di proprietà dello stato. Dei chilometri totali presenti sulla Penisola, lo Stato ne gestiva direttamente il 25% (Ippolito, 1988, p. 85), mentre il restante 75% era gestito da 22 società private (Sachs, 1885) con capitale prevalentemente straniero.

Dopo l'Unità d'Italia, la categoria dei ferrovieri si dimostrava coalizzata in modo coeso e legata a forti valenze conflittuali, sia per la sua composizione di classe perlopiù proletaria, sia per il mancato sentimento d'immedesimazione nella funzione pubblica, che in altre categorie fornitrici di servizi definiti «essenziali»² era invece presente (Finzi, 1975). Della categoria dei ferrovieri, i macchinisti ed i fuochisti erano

¹ Per esempio i cantieri Ansaldo a Genova, Grondona ed Elvetica a Milano.

² Per una definizione esaustiva di servizi «essenziali», si rinvia al paragrafo 2.2 del capitolo 2), che tratterà l'argomento.

sicuramente la classe trainante, non solo per il loro lavoro atipico, ma anche per la loro formazione rigorosa, nel rispetto delle norme.³

Lo sciopero come lo conosciamo oggi, non si è sviluppato secondo un filone di diritto privato, bensì in quello del diritto penale: qui è la repressione ad aver costituito il filo conduttore della sua evoluzione. Nei servizi pubblici, tra cui il trasporto ferroviario, questa ha avuto un ruolo ancora più pronunciato.

1.1.1. Il codice sardo-italiano ed il codice Zanardelli a seguito dell'Unità d'Italia.

Il percorso legislativo che ha portato alla normazione dello sciopero com'è oggi, si è svolto secondo varie tappe.

In primis, fu il codice penale del Regno di Sardegna dopo l'unificazione del 1861, dove si riprendevano gli articoli 414 e 415 del codice Napoleonico, nei quali sciopero e coalizione erano definiti "reati contro l'ordine pubblico" (Masé-Dari, 1887, p. 226). In aggiunta, l'art. 386 del codice penale del Regno di Sardegna prevedeva il carcere fino a tre mesi per «ogni concerto di operai che tenda senza ragionevole causa a sospendere, impedire, o rincarare i lavori»: questo provvedimento operava nonostante l'art. 32 dello Statuto Albertino del 1848 concedesse «il diritto di adunarsi pacificamente e senz'armi», tranne che «in luoghi pubblici, od aperti al pubblico».

Il punto focale e controverso di questa norma era l'arbitrio del giudice nell'identificare e qualificare la «ragionevole causa» che stava alla base della manifestazione di sciopero. Vista la sua indeterminatezza, ogni possibile manipolazione poteva verificarsi (Jocteau, 1988, p. 147), a maggior ragione qualora si trattasse di uno sciopero in un servizio pubblico (Neppi Modona, 1973, p. 133).

A dimostrazione di quanto detto precedentemente, un forte riscontro si aveva nella categoria dei ferrovieri, nei confronti della quale dal 1885 tutte le astensioni

³ A Milano, il primo maggio del 1877, nasce infatti, da un gruppo di macchinisti, la società di Mutuo Soccorso fra Macchinisti e Fuochisti dell'Alta Italia. Questa società esiste ancora oggi come Società nazionale di mutuo soccorso Cesare Pozzo, macchinista dell'epoca che fu uno dei primi presidenti. La Macchinisti e Fuochisti erogava sussidi ai soci e alle loro famiglie in caso di malattia o di morte e forniva loro tutela legale nei casi di reati non dolosi commessi in servizio e di licenziamento senza una giusta causa. Fin da subito, ai tradizionali compiti del mutuo soccorso, il Sodalizio affiancò la promozione degli interessi del personale di macchina presso le amministrazioni ferroviarie (De Palo, 2018).

particolarmente rilevanti erano oggetto di attività interpretativa in senso repressivo (Guerrini, 1957, p. 45).

Vari erano i dubbi rispetto alla «ragionevole causa»: essa, ad esempio, veniva messa in discussione quando alcuni lavoratori sceglievano di non scioperare (Rivista penale, 1887, p. 100), oppure quando lavoratori scioperanti avevano commesso atti e fatti coercitivi verso altri lavoratori. Il reato si configurava anche quando i lavoratori, pur avendo tentato una conciliazione con i «padroni», svolgevano un'astensione pacifica mossa da corrette e «ragionevoli motivazioni» (Rivista penale, 1880, p. 58). Infatti, bastava che ci fosse un «turbamento al quieto e regolare andamento della vita pubblica sociale» per escludere la «ragionevole causa» (Rivista penale, 1889, p. 479).

Con l'entrata in vigore il 30 giugno 1889 del Codice Penale Zanardelli, veniva riconosciuta la punibilità dello sciopero, qualora fosse condotto «con violenza o minaccia» (artt. 165-166), comminando la detenzione fino a venti mesi. Nella fantasia repressiva dei giudici, questa condizione si configurava, nei servizi pubblici, con la sola adesione di una moltitudine di persone. Fu detto che lo sciopero costituiva sempre «violenza morale invincibile e fatale» (Foro italiano, 1909, p. 872).

Tra il XIX e il XX secolo, nei servizi pubblici e quasi esclusivamente nel settore ferroviario, la conflittualità era fortemente aumentata⁴.

Nel 1894 nasceva in modo vero e proprio il sindacato dei ferrovieri attraverso la costituzione della «Lega dei ferrovieri italiani»⁵. La stessa verrà poi sciolta dalla reazione «Crispina» del '98, ma di lì a poco, nel 1907, verrà alla luce il Sindacato Ferrovieri Italiani (SFI), costituito principalmente da ferrovieri e macchinisti rivoluzionari anarchici, i quali sentivano forte la necessità di salvaguardare l'unità di classe, elemento indispensabile per la vita del movimento operaio e sindacale (Cabassi, 1988).

Il concetto di base, in quel periodo storico, era che lo sciopero fosse in assoluto illegittimo «quando d'un tratto vengono interrotti servizi di immediata utilità pubblica» (Scarlata, 1900, p. 737), come espresso anche da varie sentenze (La giustizia penale, 1909, p. 786).

⁴ Numerosi opuscoli usciti in quel periodo danno la dimensione del clima percepito e dell'importanza del tema: ad esempio: D. Alati, *Metodi di lotta e sciopero nei servizi .pubblici*, Milano, Tipografia Operaia, 1905; R. Cestari, *Lo sciopero nei servizi pubblici*, Racconigi, Tipografia Bruciafreddo, 1910.

⁵ Tra i fondatori, i macchinisti Cesare Pozzo e Augusto Castrucci. Quest'ultimo diventerà poi segretario della Commissione di Categoria dello SFI e tra i fondatori della storica rivista autogestita dai macchinisti «In Marcia!», attualmente ancora esistente.

In una relazione del congresso delle società economiche, iniziava già a prendere forma l'idea di legiferare regolamentando lo sciopero nei servizi pubblici, senza che vi fosse però una definizione univoca dell'identità di questi ultimi (Jannacone, 1902, p. 51).

Oltre agli artt. 165-166 (codice Zanardelli), che parevano non applicabili in caso di manifestazione pacifica, si aggiungeva l'art. 181 che comminava una sanzione, solo pecuniaria, ai «pubblici ufficiali che, in numero di tre o più, e previo concerto, abbandonano indebitamente il proprio ufficio» (Gaeta, 2015, p. 166). La norma era di fondamentale importanza perché non incentrava la punibilità sul danno che potenzialmente poteva ricadere sulla collettività (tale danno sarebbe potuto anche essere insussistente), bensì era indirizzata al soggetto attivo: un funzionario dello stato, come tale, non poteva scioperare (Arena, 1908, p. 295). Il codice, inoltre, stilava un elenco di chi fosse da considerare pubblico ufficiale, senza però specificare se, assieme ai funzionari, dovessero essere considerati tra «coloro che sono rivestiti di pubbliche funzioni» (art. 207 n.1) (Scarlata, 1904, p. 227) anche i semplici impiegati pubblici.

L'art. 181 non sembrava poter trovare applicazione in gran parte dei servizi di pubblica utilità, ai quali apparteneva anche il settore ferroviario (Fiorentino, 1896, p. 108 ss.). Ciononostante, in seguito alle agitazioni verificatesi nel 1898, alle quali avevano preso parte anche i ferrovieri, venivano richieste misure urgenti di tutela dell'ordine pubblico per paura di uno sciopero generale. Così, con il decreto legge n. 227 del 22 giugno del 1899, si arrivava a prevedere una pena esclusivamente detentiva per tutti gli addetti ad un «pubblico servizio» che, «in numero di tre o più, e previo concerto», abbandonassero il proprio ufficio impedendo o turbando la regolarità del servizio. Questo provvedimento, frutto del governo Luigi Pelloux, non veniva convertito in legge perché il governo cadeva l'anno seguente (1900). Si riprovava poi con un altro progetto di legge del 21 febbraio 1905, a firma Tedesco, ma anch'esso si risolveva con un nulla di fatto (Cevolotto, 1911, p. 174 ss.).

1.1.2. La statalizzazione delle ferrovie ed il "biennio rosso".

Al fine di far rientrare i lavoratori delle ferrovie nella qualifica di pubblici ufficiali, dunque, si optava per un'altra strada: la statalizzazione. Grazie ad una norma contenuta nell'art. 18 della legge n. 137 del 22 aprile del 1905, conosciuta anche come legge Fortis, (poi trasfusa nell'art. 56 della legge 7 luglio 1907, n. 429), si consideravano pubblici

ufficiali tutti gli addetti delle ferrovie, indipendentemente dal loro grado. Tale legge, in caso di astensione ingiustificata dal lavoro, infliggeva loro sanzioni particolari, considerandoli poi automaticamente dimissionari. È chiaro quindi che anche gli operai di più basso grado si ritrovavano ad essere pubblici ufficiali⁶ (Rameri, 1909, p. 321).

Con lo stesso rationale, venivano prodotte anche altre leggi simili con destinatari gli impiegati civili dello stato e i tramvieri. Va sottolineato però che la legge redatta per i ferrovieri, aveva fatto registrare innumerevoli sentenze penali (Capobianco, 1921, p. 133) in confronto alle altre.

Come per l'art. 181 c.p., anche nella norma di cui sopra era presente il «previo concerto» e valeva anche se tacito. Per il lavoratore, infatti, era sufficiente abbandonare l'ufficio successivamente alla proclamazione dello sciopero (La giustizia penale, 1909, p. 347) e seguire la stessa linea di condotta di chi l'aveva indetto, per incappare nella sanzione (La giustizia penale, 1909, p. 395).

Altre sentenze andavano invece in senso opposto. Una fra tutte quella del 1914, nella quale il giudice aveva assolto tutti gli scioperanti ritenendo necessaria «la sussistenza di un accordo prestabilito, anteriore all'azione, per modo che questa sia la risultante e l'effetto di quello» (Rivista di diritto e procedura penale, 1914, p. 506). A seguito di questa sentenza, il giudice stesso veniva accusato di aver voluto favorire una sedizione di ferrovieri «con tentativo di proclamazione della Repubblica» (Tuozi, 1914, p. 257) ed era costretto a difendersi, argomentando la propria tesi di difesa attraverso il significato letterale di «previo concerto».

Ancora, un commentatore affermava: «Basta che gli imputati siano dei ferrovieri e che ci sia il ricordo di uno sciopero recente, perché si parli di presunzione di dolo, con evidente confusione tra il dolo generico, che [...] si presume, fino a prova contraria, sulla base dell'impunità fisica del fatto, e il dolo specifico che non si presume, ma va, volta per volta, accertato» (Valsecchi, 1915, p. 125).

In sostanza, l'art. 181, grazie all'introduzione del «previo concerto tacito», ampliava significativamente lo spettro dei casi sanzionabili, che in precedenza non lo potevano essere per mancanza di esso (Faà, 1915, p. 935).

L'orientamento repressivo della giurisprudenza era rimarcato inoltre dalla possibilità di infliggere la pena anche nel caso del semplice abbandono del posto di

⁶ Ancora oggi il capotreno, nell'espletamento delle sue funzioni è considerato un pubblico ufficiale. Cassazione sentenza n. 38389 del 01.10.2009.

lavoro, senza che vi fosse, da parte del lavoratore, la reale volontà di nuocere al servizio e creare danno. Veniva così superata la formula dell'abbandono avvenuto «indebitamente» (La giustizia penale, 1909). Inoltre, la sanzione sopraggiungeva anche quando il ferroviere si univa ai compagni scioperanti, risultando così in un «numero di tre o più» lavoratori, i quali potevano in realtà provenire da luoghi diversi (La giustizia penale, 1909).

Pochi coraggiosi avevano avuto il coraggio di denunciare che al fine di salvaguardare l'ordine pubblico, la giurisprudenza interpretava duramente la norma (Neppi Modona, 1973, p. 150) ed era fatto «strazio e grande scempio dell'articolo 181 c.p.» (Valsecchi, 1915, p. 125).

Un esempio su tutti era la costrizione al lavoro dei lavoratori dei forni e panifici, che garantiva il guadagno al padrone, mentre il cittadino stava a guardare invece di schierarsi con la parte più debole, ovvero, il lavoratore (Nocito, 1901, p. 57).

Il clima che si respirava in quegli anni contrapponeva due tipi di interessi, uno «privato-particolare» e l'altro «pubblico-generale». Veniva privilegiato sempre il secondo, sebbene il primo fosse dotato di validi principi (Corso, 1981, p. 160).

Le visioni politiche del periodo storico erano varie e distinte. Si distinguevano: una ristretta minoranza d'ispirazione democratica che voleva trattare il problema in «modo approfondito e scientificamente dignitoso» (Romagnoli, 1974, p. 152); i giuristi definiti come «socialisti cattedratici» che sostenevano che lo sciopero dei servizi pubblici fosse sempre illegittimo e da proibire (Gianturco, 1902, p. 24); infine, una parte di socialisti politici, più agguerriti degli stessi giuristi, vedeva nello Stato il potere necessario ad impedire lo sciopero nei pubblici servizi e sosteneva che «non è più azione di classe [ndr. politica] quando lo Stato difende gli interessi di tutta la collettività contro una determinata maniera di lotta di una speciale categoria di lavoratori» (Bonomi, 1903, p. 68).

Uno tra gli ordini del giorno del congresso dei socialisti a Milano del 1910, recitava: «dal personale si deve pretendere disciplina, coscienza dei propri doveri, sentimento delle responsabilità che si incontrano lavorando in aziende che provvedono a pubblici servizi. I lavoratori di una pubblica azienda non lavorano a vantaggio e a formazione di un profitto privato, ma a vantaggio della collettività; [...] il partito deve avere il coraggio di insegnare ai lavoratori che l'interesse di tutti i consumatori è superiore agli interessi dei piccoli gruppi egoistici; che i servizi pubblici non ammettono

interruzioni senza recare grave danno alla collettività; [...] che gli scioperi non sono ammessi» (Cevolotto, 1911, p. 186).

Quanto espresso, altro non era che una chiara presa di posizione di negazione dello sciopero nei pubblici servizi, ma vi erano opinioni differenti. Enrico Ferri, infatti, sosteneva che risolvere il problema con la giustizia penale invece di quella sociale, fosse da illusi. Aveva dichiarato: «immaginarsi che questo diritto in formazione di tutto un ceto sociale, lo Stato possa soffocarlo mettendo un articolo nel codice penale è vivere ancora nei pregiudizi del passato» (Ferri, 1911, p. 30). Ovviamente il tenore delle sue dichiarazioni l'aveva fatto subito mettere in disparte, ma erano un piccolo segnale che qualcosa stava cambiando. Inoltre, la stragrande maggioranza degli addetti ai lavori, giuristi o politici, iniziava a pensare che l'impianto normativo fosse vetusto, non adatto ai tempi e che pertanto non si potesse continuare a sanzionare con severità gli scioperi nei servizi pubblici: era dunque necessario legiferare (Biondi, 1911, p. 435).

Così nel 1910, veniva presentato un progetto di legge per gestire le controversie nei pubblici servizi⁷, secondo il quale era previsto un arbitrato obbligatorio con deposito di garanzia di adempimento e senza alcuna sanzione penale (Scelsi, 1908, p. 55). Tra i pubblici servizi si annoveravano: illuminazione pubblica; distribuzione acqua potabile; trasporti diretti alle pubbliche comunicazioni; assistenza ospedaliera; alimentazione dei ricoverati e dei detenuti; nettezza urbana nelle aziende con meno di dieci lavoratori (Gregoraci, 1908, p. 58).

Il progetto di legge però non veniva attuato e di lì a poco scoppiava la guerra, portando i lavoratori a spostare la loro attenzione su altre questioni ritenute prioritarie.

Dopo la fine della guerra, i lavoratori delle ferrovie tornavano in fermento. Laddove prima la conflittualità era principalmente appannaggio di questa categoria, ora si estendeva a tutti i pubblici servizi e quasi a tutte le categorie di lavoratori. I motivi principali erano da ricondurre sia all'alto tasso d'inflazione che riduceva il potere d'acquisto, alla scarsità di generi alimentari di prima necessità dovuti al post-guerra (Federazione Lavoratori Funzione Pubblica Cgil di Roma e del Lazio, 2009, p. 15), in associazione all'influenza e alla paura della fase storica legata agli «echi rivoluzionari

⁷ Il governo era presieduto da Giovanni Giolitti; il progetto fu presentato dal ministro di agricoltura, industria e commercio Francesco Cocco Ortu.

che giungevano dalla lontana Russia» (Nappi, 1920, p. 5) e che in Italia diedero vita al «biennio rosso»⁸.

Se negli anni precedenti c'era stata una politica giurisprudenziale repressiva, pur con un'apertura al dialogo e un cambio di rotta antecedenti alla guerra, ora anche chi come Enrico Ferri aveva difeso in giudizio lavoratori scioperanti nei pubblici servizi, aveva cambiato opinione. Ferri passò a sostenere che lo «Stato doveva difendere la collettività dagli attentati da parte dei singoli organizzati contro l'integrità e la tranquillità sociale, l'armonia naturale, il normale svolgimento dell'operosità dei cittadini; attentati che erano tutti indifferenziatamente delitti e come tali andavano repressi grazie alle leggi penali» (Ferri, 1919, p. 433).

Il tono e la portata di questa affermazione presagivano una nuova e più stringente ondata di repressione degli scioperi, anche tramite vie più certe della semplice giurisprudenza. Quest'ultima comunque, oltre alle argomentazioni già citate, ne produsse di nuove, arrivando a sostenere che, ad esempio «la sola adesione al sindacato dava luogo ad un previo concerto permanente» (Rivista penale, 1924, p. 29); che fosse lecito sanzionare il singolo ferroviere secondo l'art. 181 comma 2, (abbandono individuale del pubblico servizio), giudicando tautologico il danno arrecato da questo alla collettività (La giustizia penale, 1924, p. 588).

Iniziava così a diffondersi, grazie alla complicità della *Rivista penale* e del suo direttore⁹, «l'idea che l'ordinamento positivo legittimasse una punibilità generale dello sciopero nei pubblici servizi» (Gaeta, 2015, p. 173).

All'opposto, non mancava chi, come Eugenio Florian, ritenesse fasulla l'idea del «danno alla collettività», sostenendo l'assurdità secondo cui «ogni sciopero, in qualunque settore, sia anche non violento, recasse sempre e comunque un danno pubblico e che quindi la sua punibilità indifferenziata avrebbe creato un'indeterminatezza per le regole di legittimità del diritto penale» (Florian, 1923, p. 189).

Di certo, l'art. 181 era diventato insufficiente e inadeguato. Prima di tutto perché era diretto solo ai pubblici ufficiali, (anche con le inclusioni citate di varie categorie); poi

⁸ «Il biennio rosso in Italia è la locuzione con cui viene comunemente indicato il periodo della storia d'Italia compreso fra il 1919 e il 1920, caratterizzato da una serie di lotte operaie e contadine che ebbero il loro culmine e la loro conclusione con l'occupazione delle fabbriche del settembre 1920» (Dalla Casa, 1982).

⁹ A parere di chi scrive, il direttore attraverso la rivista spalleggiò il nascente fascismo.

perché comminava solamente sanzioni pecuniarie, (salvo che lo sciopero non fosse dichiarato violento, dove entravano in vigore gli artt. 165-165). Inoltre, le sanzioni previste dal codice penale per chi scioperava nei pubblici servizi, venivano spesso condonate e i lavoratori riammessi in servizio¹⁰ attraverso trattative con i sindacati definiti «rossi». La colpa era ritenuta dei governi troppo deboli e remissivi che si succedevano in quel periodo. Con parere quasi unanime, bisognava introdurre norme più severe e repressive; lo sciopero non era più soltanto manifestazione di tipo economico, ma ribellione dell'ordine costituito (Nappi, 1920, p. 14). In conclusione, iniziava a diffondersi l'idea di supremazia dello Stato, autorità legittimata a mettere davanti l'interesse collettivo rispetto a quello del singolo individuo (sebbene organizzato in associazione), tanto da arrivare ad estendere la responsabilità penale anche agli enti collettivi che proclamavano gli scioperi (De Marciso, 1920, p. 201). Un'idea che preannunciava l'imminente avvento del fascismo.

La situazione era tale per cui la maggioranza, percependone la necessità, esortava un intervento legislativo che normasse lo sciopero nei pubblici servizi. Tale futura legislazione, si pensava dovesse essere di tipo repressivo, anche in caso di sciopero non violento. Va sottolineato che una legislazione punitiva doveva accompagnarsi anche alla rimozione della «ragion d'essere» dello sciopero, rendendo insussistenti le cause che avrebbero indotto il lavoratore a voler scioperare. Tale obiettivo poteva essere raggiunto in primo luogo tramite l'introduzione dell'arbitrato obbligatorio vincolante fra le parti, prevedendo quindi un confronto forzato a cui prendesse parte una rappresentanza di lavoratori controllata e pre approvata; secondariamente tramite l'adozione, indispensabile e senza scampo, della «contrattazione collettiva» (Cevolotto, 1920, p. 74).

Le conquiste sindacali del «biennio rosso» erano state molte: l'aumento dei salari; la conquista delle otto ore lavorative giornaliere; le ferie pagate e la contrattazione collettiva come metodo stabile di confronto tra le parti; ciononostante, sfortunatamente, queste conquiste furono di breve durata e vennero spazzate via dall'avvento del regime fascista (Federazione Lavoratori Funzione Pubblica Cgil di Roma e del Lazio, 2009, p. 16).

¹⁰ Secondo interpretazione della *Rivista penale* attraverso le sue note redazionali: ad esempio, XCII, 1920, p. 544.

1.1.3. L'avvento del fascismo ed il codice Rocco.

In seguito al «biennio rosso», si contrappose il «biennio nero»¹¹. Molti ferrovieri avevano aderito allo sciopero generale antifascista nei giorni dall'1 al 3 agosto del 1922, organizzato dall'Alleanza del lavoro¹². Le adesioni allo sciopero portarono immediati provvedimenti ad opera del governo liberale Facta, tra cui 125 esoneri, licenziamenti nei confronti dei principali esponenti dello SFI e decine di migliaia di provvedimenti minori al resto degli aderenti (Taborri, 2018, p. 15).

Con la marcia su Roma del 28 ottobre 1922, s'imponeva il fascismo. Tutti i malumori sembravano d'un tratto spariti, o almeno questo traspariva dalle riviste giuridiche, una fra tutte, *il diritto del lavoro*, rivista «ufficiale» del diritto sindacale fascista (Ales & Gaeta, 2003, p. 21). Dei ferrovieri, come anche di altre categorie, non si sentiva ormai più la voce nell'Italia corporativa: i treni erano puntuali e pareva che tutto funzionasse. Dopo appena tre mesi dalla marcia su Roma, arrivarono i primi decreti legge che colpirono la categoria: l'esclusione dal servizio degli agenti incapaci o poco produttivi; la ristrutturazione della cosiddetta "scala classificatoria"; la riduzione delle retribuzioni e delle pensioni; l'appesantimento di orari e turni di lavoro; misure restrittive e di controllo dei ferrovieri sovversivi; l'esclusione delle donne o la loro relegazione a mansioni marginali. Queste misure culminarono con il RD 405 del 7 aprile del 1925, conosciuto come "Nuovo regolamento del personale", che prevedeva l'obbligo del giuramento di fedeltà alle istituzioni dello Stato, e con l'art. 97 che richiedeva la destituzione dall'incarico «nei casi di offesa alla persona del Re, alla famiglia reale, al Parlamento o per pubblica manifestazione di ostilità alle vigenti istituzioni» (Taborri, 2018, p. 16).

A regolare lo sciopero in senso totalmente repressivo, ci pensò poi la legge n. 563 del 3 aprile 1926, ad opera dell'allora Ministro di Giustizia Alfredo Rocco, dal quale successivamente presero il nome i codici penale e di procedura penale, comunemente conosciuti come "codice Rocco". Ancora oggi sono in vigore anche se fortemente modificati negli anni.

¹¹ Il «biennio nero» (1921-1922), viene identificato attraverso le azioni squadristiche dei "Fasci di Combattimento", formati da un piccolo gruppo di reduci, intellettuali interventisti, nazionalisti, anarchici, sindacalisti rivoluzionari e fondati da Benito Mussolini, verso obiettivi quali, le Camere del lavoro, le Case del popolo, le cooperative e le leghe e culmina con la marcia su Roma (Candeloro, 1996).

¹² L'Alleanza del lavoro fu "una sintesi organizzativa unitaria", formata dalla riformista Confederazione Generale del Lavoro (CGdL); dalla rivoluzionaria e anarcosindacalista Unione Sindacale Italiana (USI) e dal Sindacato Ferrovieri Italiano (SFI) (Taborri, 2018).

La legge n. 563 seguiva le aspirazioni dottrinali degli ultimi anni, ossia della cosiddetta giurisprudenza liberale (Ungari, 1963). L'art. 19, infatti, prevedeva fino a sei mesi di reclusione (e oltre, in caso di aggravanti) per i dipendenti dello Stato, di altri enti pubblici o di «imprese esercenti un servizio pubblico o di pubblica necessità» che aderivano ad uno sciopero nel numero di tre o più e «previo concerto». L'articolo includeva la punizione per l'abbandono del lavoro (o la sua irregolare prestazione) indipendentemente dall'aver arrecato un danno o meno al servizio o alla collettività (Santoro, 1927, p. 1). In aggiunta, l'art. 21 considerava ancor più grave il reato di astensione dal lavoro (qualsiasi lavoro) al fine di «coartare la volontà di una pubblica autorità». In questo caso si parlava, allora, di sciopero «politico» (Il diritto del lavoro, 1930, p. 446).

La legge venne assorbita dal codice penale Rocco del 19 ottobre 1930, che trasformava l'art. 19 negli artt. 330 e 333, relativi all'abbandono collettivo o individuale di pubblici uffici, impieghi, servizi o lavori. Sparì il «previo concerto» (art. 330) e le pene diventarono pesantissime: fino a due anni di reclusione per chi aderiva agli scioperi nei pubblici servizi e cinque per «i capi, promotori ed organizzatori» (Gaeta, 2015, p. 178).

Negli anni del fascismo, le ferrovie erano sia un vanto per il Paese, dal punto di vista del risvolto economico, ingegneristico, strategico e politico, ma anche un mezzo attraverso il quale il regime controllava il territorio, i lavoratori e, più in generale, la popolazione.

Nel 1932 il personale ferroviario si componeva di 138 900 unità, raggiungendo il punto più basso in termini di organico, in quel periodo storico: nel 1922 infatti c'erano circa centomila unità in più (Taborri, 2018, p. 16). Tutto ciò era ascrivibile sia ai licenziamenti perpetrati quando fosse presente anche solo il sospetto che un lavoratore avesse inclinazioni politiche antifasciste, sia per la serie di provvedimenti, precedentemente citati, posti in essere dal regime nei confronti della categoria.

L'obiettivo del fascismo e della legislazione di quegli anni, assecondato anche dalla giurisprudenza, era quello di sottoporre chiunque al rigido controllo e alla disciplina del regime: tutto l'apparato statale, settori di fornitura di servizi e privati che esercitavano o rientravano nella sfera dei servizi pubblici o di pubblica necessità (Corso, 1981, p. 168).

Il periodo fascista non lasciò una grande eredità legislativa sul tema dello sciopero nei pubblici servizi, anzi, è possibile affermare che il codice Rocco riprese molto dal codice Zanardelli. Tuttavia, con l'avvento della futura Costituzione, si apriva il dibattito intorno alla attuale applicabilità degli artt. 330 e 333 c.p.: alcuni giuristi, infatti, negavano l'ascendenza di tali articoli al corporativismo, sostenendo che norme analoghe esistessero già in epoca liberale (La giustizia penale, 1962, p. 769).

1.1.4. La nascita dell'art. 40 della Costituzione.

In seguito alla caduta del fascismo, era necessario risollevarne le sorti di un paese uscito per la seconda volta da un conflitto mondiale, che aveva un rinnovato governo e una nuova forma di stato, "la Democrazia Repubblicana". Diventava dunque compito dell'Assemblea Costituente redigere il complesso di capisaldi normativi che garantissero uguaglianza di diritti fondamentali, economici e sociali e la loro garanzia effettiva, ispirati da una concezione antiautoritaria dello Stato, operando una separazione dei poteri statali: legislativo, esecutivo e giudiziario.

In particolare, rispetto alla norma sul diritto di sciopero, la discussione parlamentare fu molto lunga e, a tratti, accesa. Durante il dibattito, non mancò l'analisi sul tema dei pubblici servizi, tanto che nei passaggi istituzionali per arrivare all'attuale art. 40, veniva ogni volta approvato un testo diverso (Gaeta, 2015, p. 179).

Nella prima sottocommissione le proposte furono sostanzialmente due: quella del liberale Roberto Lucifero e quella del comunista Palmiro Togliatti (Prima sottocommissione, 1946, p. 222). Il tono e i contenuti delle norme proposte erano molto differenti, quella del primo recitava: «Lo Stato può intervenire per la pacifica risoluzione delle controversie del lavoro, ivi comprese quelle attuantesi per via di sciopero e serrata. Lo sciopero o la serrata che turbino gravemente l'ordine pubblico o intralcino l'ordinato svolgimento della vita economica e politica dello Stato possono essere dichiarate illegali». La stesura della norma rievocava un'impronta di tipo corporativo fascista, testimoniata dalla necessità di controllare statalmente i conflitti di lavoro e la repressione degli stessi se considerati eversivi. Togliatti, per contro, affermava «La legge assicura ai lavoratori il diritto di sciopero»; formula semplice, efficace ed innovativa, perché per la prima volta veniva riconosciuto lo sciopero come «diritto» (Gaeta, 2015, p. 179).

D'altra parte, non mancavano preoccupazioni da parte di alcuni esponenti democristiani, i quali sostenevano che lo sciopero nei pubblici servizi dovesse essere sempre vietato.

Dopo un lungo e animato dibattito, vinse con ampio consenso - soltanto un votante si astenne - la proposta di Togliatti. Rimase però aperta la questione dei pubblici servizi, che andava inserita in un secondo comma, ed il testo fu modificato in: «È assicurato a tutti i lavoratori il diritto di sciopero».

Il risultato della prima sottocommissione riconosceva quindi lo sciopero come diritto, ma si rinviava alla legge la modalità di proclamazione, la fase di «raffreddamento» e la definizione e regolazione dei servizi «essenziali alla vita collettiva» (Gaeta, 2015, p. 180).

Il lavoro della terza sottocommissione «sull'azione sindacale», non fu meno dibattuto. Il comunista e sindacalista Giuseppe Di Vittorio, tornando sul tema dello sciopero, affermava che: «La legislazione dovrà garantire le libertà sindacali ed il diritto di sciopero a tutti i lavoratori»; spiegando nel proprio discorso l'importanza di assicurare la parità di diritti tra tutti i lavoratori, senza negare il problema dei servizi di pubblica utilità che poteva essere risolto «mediante il componimento amichevole e bonario di tutte le vertenze» grazie ad un sindacato maturo e responsabile, prevalendo il primo interesse sul secondo (Terza sottocommissione, 1946, p. 239).

Molte furono le critiche da parte dei democristiani associate a quelle dei liberali, tanto che la proposta del democristiano Giuseppe Togni, successivamente approvata, fu quella di lasciare da parte lo sciopero dalla Carta Costituzionale e demandarlo invece alla libera negoziazione tra le parti. Fanfani riassunse esponendo come ordine del giorno: «La terza Sottocommissione, ritenuto urgente ed indispensabile che una legge riconosca il diritto di sciopero dei lavoratori, abrogando i divieti fascisti in materia, non ritiene necessario che la materia sia regolata dalla Carta Costituzionale» (Terza sottocommissione, 1946, p. 251).

Durante la seduta della Commissione per la Costituzione (detta anche «dei settantacinque»), si discusse di sciopero per meno di tre ore. I comunisti con Di Vittorio riproponevano la formula del: «È assicurato a tutti i lavoratori il diritto di sciopero». In questo caso il fronte dei democristiani si divise, avendo più opinioni: chi riteneva inammissibile lo sciopero nei pubblici servizi; chi condivideva l'ordine del giorno della Terza sottocommissione; chi pensava che lo sciopero fosse materia della Costituzione

ma con le limitazioni della legge ed infine, chi sosteneva tutte e tre le soluzioni. A far passare la norma così com'era, furono i socialisti, che si schierarono a favore della proposta comunista, grazie anche alla divisione interna dei democristiani. L'andamento della seduta però, nonostante la votazione avesse avuto un consenso molto ampio (54 voti su 60), faceva presagire che il testo della norma non fosse concluso, perché in molti volevano aggiungere un secondo comma, limitativo per i servizi essenziali.

Quando il Progetto di Costituzione sul tema dello sciopero (in quel momento storico oggetto dell'art. 36), arrivò in Assemblea plenaria, il testo era stato ulteriormente modificato in: «Tutti i lavoratori hanno diritto di sciopero». Il dibattito si fece subito acceso, non solo nei toni, ma anche nei comportamenti e gli interventi da tecnicistici si spostarono sul piano dello scontro politico diventando a tratti lunghi e retorici (Gaeta, 2015, p. 183).

Giulio Cortese, tra i liberali, sollevò un importante dubbio durante le discussioni, ovvero «che al futuro legislatore sia inibito di disciplinare l'esercizio di questo diritto [ndr. di sciopero]» per il mancato rinvio alla legge. Propose di adottare la stessa formula adottata dalla Costituzione francese: «Il diritto di sciopero è riconosciuto nell'ambito delle leggi che lo disciplinano» (Assemblea Costituente, 1947, p. 3508).

La paura di lasciare lo sciopero libero da precisi vincoli scritti, scatenò l'ira dei democristiani, i quali proposero numerose modifiche al testo per farlo circoscrivere o inibire nei pubblici servizi. Quella democristiana non fu l'unica forza politica ad avere perplessità rispetto al riconoscimento di sciopero senza alcuna limitazione, molte proposte di modifica del testo provennero dai partiti laici, che sì, lo ritenevano legittimo e necessario, ma erano timorosi nel lasciare uno strumento di tale entità ai funzionari pubblici e agli addetti dei pubblici servizi.

Una volta arrivati alla seduta conclusiva, il dibattito fu lunghissimo ed estenuante. Non mancavano proposte che chiedevano di: annullare la norma; vietare lo sciopero a prescindere; riconoscerlo ma non nei servizi pubblici; riconoscerlo ma con le limitazioni previste dalla norma anche istituendo forme di arbitrato e conciliazione obbligatorie. Complessivamente vennero presentati 22 emendamenti e la decisione finale arrivò verso le 10 di sera, quando molte prese di posizione erano state abbandonate e si andava convergendo verso la proposta del democristiano Umberto Merlin: «Il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano», che in sostanza riprendeva quella del liberale Cortese. Colui che unì la platea fu Di Vittorio, che nel suo discorso

parlava del ruolo «sociale» che lo strumento dello sciopero aveva, sostenendo che i comunisti non miravano a «scardinare lo Stato democratico e repubblicano. Noi abbiamo organizzato e diretto e condotto degli scioperi sotto il regime tedesco e sotto il regime fascista a rischio della nostra vita; ma noi oggi cerchiamo di evitare al massimo, nella misura del possibile, degli scioperi in regime democratico e repubblicano, perché noi desideriamo concorrere, con tutte le nostre forze, a consolidare ed a sviluppare lo Stato democratico e repubblicano». Aggiunse poi: «Noi siamo favorevoli al diritto di sciopero senza limitazioni per tutti i lavoratori, all'articolo cioè formulato nel progetto di Costituzione ed approvato dalla Commissione "dei settantacinque"; però non vogliamo chiuderci in una intransigenza assoluta e cieca. Noi, come in tante altre occasioni e su tanti altri punti del progetto di Costituzione, ricerchiamo l'accordo con altri gruppi che rappresentano non soltanto larghi strati del popolo, ma le grandi correnti sindacali che sono unite nella Cgil, per cercare di votare d'accordo un emendamento sostitutivo che possa essere approvato dalla grande maggioranza dell'Assemblea, e che possa esercitare una funzione di unificazione di larghi strati del popolo intorno a questo articolo. Perciò noi, se gli altri gruppi sono d'accordo, voteremo, con le spiegazioni che ho dato, l'emendamento sostitutivo dell'Onorevole Merlin Umberto».

La norma che diventò in seguito l'art. 40 veniva approvata con ampia maggioranza, ma senza il voto dei socialisti (votarono a favore dell'art. 36 così com'era) e recitava: «Il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano» (Gaeta, 2015, p. 187).

1.2. Dall'art. 40 all'approvazione della legge n. 146/1990.

Dall'entrata in vigore della Costituzione della Repubblica Italiana (1° gennaio del 1948) e di conseguenza dell'art. 40, passò un po' di tempo prima di arrivare ad una legge che disciplinasse lo sciopero nei servizi pubblici essenziali. La storia ed il percorso di questa disciplina infatti, presentano una serie di particolarità che ben si collocano per capirne l'evoluzione (Pascucci, 2015, p. 189 ss.).

Una prima particolarità riguarda il tempo trascorso per il recepimento del passaggio da «sciopero-non diritto» a «sciopero-diritto». Infatti, la Corte costituzionale nella costruzione delle proprie sentenze (quelle relative ai pubblici

servizi), fece un'attenta analisi tra i principi costituzionali e quello che era l'ordinamento corporativo (Foro italiano, 1960), andando anche più a ritroso per trovare una sorta di «continuità» tra il codice penale Rocco e Zanardelli (Foro italiano, 1969).

Una seconda particolarità interessa il campo d'applicazione in cui la legislazione è intervenuta; una terza considera i limiti del diritto di sciopero secondo l'art. 40, limiti che sono fissati sia in assenza della regolazione legislativa richiamata dall'articolo, dunque esente da vincoli penali¹³, sia per opera del legislatore nel caso dei servizi pubblici, il quale ha imposto vincoli penali che fungono da deterrente per quei diritti costituzionalmente garantiti, al pari o superiori al diritto di sciopero (Nania, 1995, p. 20 ss.; 31 ss.).

Una quarta particolarità concerne le differenze e il modo in cui la materia extra-legislativa si raccorda con lo sciopero nei servizi pubblici, rifacendosi alla giurisprudenza costituzionale e successivamente al sistema di autoregolamentazione sindacale (Giugni, 1976, p. 21 ss.), strumento utile alla regolazione del conflitto collettivo (D'Antona, 1989, p. 14) e che difficilmente si sarebbe potuto affermare senza i principi fondamentali della Consulta della Corte Costituzionale.

Per riassumere, la legge n. 146/1990, si delinea come raccolta, perfezionamento e sviluppo delle esperienze regolative precedenti (Pascucci, 2015, p. 192)

1.2.1. Le sentenze della Corte costituzionale degli anni '50-'60 che prendono in esame gli artt. 330 e 333 del c.p.

Le sentenze della Corte costituzionale che fecero giurisprudenza possono essere suddivise secondo due fasi temporali. La prima fase si colloca tra gli anni '50 e '60 e si basa su tre sentenze: la n. 46/1958; la n. 123/1962 e la n. 31/1969.

Procedendo con ordine, la Corte «dichiara non fondata la questione [...], sulla legittimità costituzionale dell'art. 333 del c.p., in riferimento all'art. 40 della Costituzione» (Giustizia civile, 1958, p. 569 ss.).

Questa sentenza sulla legittimità costituzionale si rifaceva ad un episodio in cui un manovratore delle tramvie provinciali abbandonava il posto di lavoro durante uno

¹³ A questo proposito varie le sentenze: Corte cost., n. 29/1960, cit.; 28 dicembre 1962, n. 123, in *Foro it.*, 1962, I, c. 5 ss.; 27 dicembre 1974, n. 290, ivi, 1975, I, c. 259 ss.; 13 giugno 1983, n. 165, in *Giust. civ.*, 1983, I, p. 923 ss.

sciopero. La norma, nel suo art. 330, sanzionava «l'abbandono dell'ufficio, servizio o lavoro al fine di turbarne la continuità e la regolarità». Secondo la Corte, questa situazione poteva concretizzarsi anche per ragioni diverse dallo sciopero affermando che fosse «questione di pura interpretazione di tale norma» e pertanto non si ponesse una questione di legittimità. Inoltre, tra le considerazioni, dava indicazione circa la liceità penale della norma senza entrare nel merito della questione, in virtù del limite al diritto di sciopero posto dal legislatore (cioè le “leggi che lo regolano”) e «in relazione a preminenti interessi della organizzazione sociale e giuridica, che non potrebbero essere subordinati a un incondizionato e illimitato esercizio dello sciopero».

Quattro anni più tardi, con la sentenza n. 123/1962, si riprendeva il concetto di «interessi preminenti» e veniva rigettata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 330, 504, 505 del c.p., in linea con la sentenza precedente per un caso analogo (Giustizia civile, 1962). La Corte però, tra le proprie considerazioni, invitava, in riferimento allo sciopero di cui l'art. 40, a ricercare «i limiti (coessenziali ad esso, come a qualsiasi altra specie di diritto) entro cui il suo esercizio può ritenersi consentito», riconoscendo al legislatore «l'imperativo a lui imposto » [ndr. legiferare] e a lei stessa «far valere solo quelle, fra le possibili limitazioni, che si desumano in modo necessario o dal concetto stesso dello sciopero (il quale è derivato dalla tradizione accolta dal costituente, e che si concreta nell'astensione totale dal lavoro da parte di più lavoratori subordinati, al fine della difesa dei loro interessi economici), oppure dalla necessità di contemperare le esigenze dell'autotutela di categoria con le altre discendenti da interessi generali i quali trovano diretta protezione in principi consacrati nella stessa Costituzione». In buona sostanza, alla Corte spettava il compito di «accertare se nel sistema della Costituzione si riscontrino elementi idonei ad escludere o limitare il diritto garantito dall'art. 40 [ndr. Ai lavoratori dei servizi pubblici]»

La Corte pertanto, escludeva «un ostacolo pregiudiziale» dell'art. 40, da chi riteneva che la norma «consenta limiti pertinenti solo all'esercizio del diritto e non già alla sua titolarità», specificando che: «il potere di regolamentazione che la Costituzione affida alla legge ha per oggetto il diritto di sciopero in genere e, quindi, appare suscettibile di rivolgersi a ciascuno degli elementi che entrano a comporlo, compresi in essi anche i soggetti che ne possono essere titolari, sempreché tali eventuali limitazioni di carattere soggettivo possano apparire imposte dall'esigenza di salvaguardare quegli interessi generali cui si è fatto riferimento».

Oltre a ciò, la Corte riteneva trascurabile l'applicabilità delle sanzioni penali corrispondenti¹⁴, in quanto «contrastanti con quelli cui si informa il vigente sistema costituzionale». Il dubbio sarebbe stato risolvibile attraverso una nuova regolamentazione legislativa del diritto di sciopero tale per cui l'applicabilità delle sanzioni penali «sarebbe ammissibile [...], entro i limiti in cui la perseguibilità penale dello sciopero appaia necessitata dal bisogno di salvaguardare dal danno dal medesimo derivante il nucleo degli interessi generali assolutamente preminenti rispetto agli altri collegati all'autotutela di categoria» (Giustizia civile, 1962). Sostanzialmente, secondo la Corte, l'applicabilità o meno delle norme penali dipendeva dalla natura delle funzioni dei lavoratori e dal danno arrecato a interessi generali preminenti garantiti dalla Costituzione¹⁵.

La Corte però, con la pronuncia del 1969, frutto di un'ampia valutazione, accoglieva parzialmente l'illegittimità costituzionale dell'art. 330, relativamente a quanto disposto dall'art. 40 della Costituzione (Foro italiano, 1969).

La sentenza fu di notevole interesse dal momento che le motivazioni di incostituzionalità prodotte dalla difesa di parte, furono ritenute infondate dalla Corte. La motivazione principale della difesa interessava lo stretto legame tra l'art. 330 e la legge n. 563/1926 (di cui attraverso il recepimento dell'art. 19 era previsto l'aggravamento delle pene), ritenendo inammissibile la permanenza di queste norme di concezione corporativa, contrastanti con l'attuale ordinamento costituzionale. Chiaramente, se accolta questa tesi, doveva essere «statuita l'illegittimità dell'intera disciplina ivi contenuta», come fece la Corte per l'art. 502¹⁶ (Foro italiano, 1960).

Il parere della Corte era diverso, perché diverso era il delitto legato all'art. 502 rispetto all'art. 330¹⁷ e perché diversi erano i soggetti attivi «quali i pubblici funzionari,

¹⁴ In questo caso, secondo la Corte «sarebbe pregiudiziale».

¹⁵ La Corte, nel caso in esame, trattandosi di dipendenti di un'azienda tramviaria automobilistica municipale riteneva che «i servizi pubblici del genere di quelli di cui è discussione [...], non rivestono il grado di importanza sufficiente a provocare, con la lesione degli interessi predetti, la perdita dell'esercizio del potere garantito dall'art. 40 della Costituzione. Dal che consegue che ai lavoratori addetti ai servizi medesimi, ove si mettano in sciopero, non possano venire inflitte le sanzioni previste dall'art. 330 del Codice penale».

¹⁶ L'art. 502 c.p. dichiarato incostituzionale dalla sentenza n. 29/1960, trattava la serrata del datore di lavoro, dove per serrata veniva intesa la chiusura dell'azienda volta ad «imporre ai suoi dipendenti modificazioni ai patti stabiliti, o di opporsi a modificazioni di tali patti, ovvero di ottenere o impedire una diversa applicazione dei patti o usi» alla pari del delitto di sciopero, prima che quest'ultimo diventasse un diritto riconosciuto dalla Costituzione.

¹⁷ Il primo «puniva lo sciopero effettuato per motivi contrattuali, contrastante con l'ordine del lavoro e rubricato fra i delitti contro l'economia pubblica»; il secondo «riguardante un reato irriducibile

del tutto estranei ai rapporti di lavoro cui si riferiva l'ordinamento corporativo». La Corte aggiungeva «che nei confronti di questi ultimi anche il Codice penale prefascista del 1889, puniva all'art.181 l'indebito allontanamento dall'ufficio effettuato previo concerto in numero di tre o più persone», specificando che lo stesso allontanamento «secondo le concezioni del tempo, era considerato "indebito" pur quando fosse stato promosso dall'intento di ottenere mutamenti delle norme regolanti rapporti di lavoro con lo Stato o con altri enti pubblici»¹⁸. In sostanza, la correlazione tra l'art. 330 e l'assetto politico corporativo non atteneva «alla disciplina giuridica dei rapporti di lavoro o di servizio» quanto piuttosto «alla generale concezione autoritaria della posizione dello Stato nei rapporti con i cittadini», la quale riduceva o negava la tutela dei diritti pubblici soggettivi di costoro, comminando le sanzioni previste dal citato art. 330 c.p.. Questa circostanza però, secondo la Corte, non «è sufficiente a far ritenere caducato l'articolo, né per la parte precettiva, né per quella sanzionatoria». Lo giustifica il fatto che l'art. 330 nella sua totalità e «nella genericità della sua formulazione lo rende applicabile a fatti di abbandono collettivo del lavoro i quali non abbiano finalità rivendicative degli interessi economici di coloro che l'effettuano», ovvero finalità estranee allo sciopero.

Analizzando le censure dedotte dall'art. 40, la Corte riconfermava l'interpretazione data nella precedente sentenza n. 123 del 1962, concorrenziale con l'art. 330 c.p. rispetto ai limiti che il legislatore doveva assegnare all'esercizio del diritto di sciopero. Dall'altra parte però, essa respingeva l'assunto secondo cui l'interpretare tali limiti fosse compito esclusivo del legislatore, affermando che: «l'interprete non potrebbe sostituirsi ad essa senza violare la riserva disposta a suo favore¹⁹». In sostanza, il legislatore ha il compito di individuare e fissare l'ambito che garantisca la tutela di principi costituzionali allo scopo di salvaguardare beni pari o superiori, rispetto

all'altro per la diversità dei soggetti e degli interessi coinvolti nell'abbandono del servizio. Infatti il Codice lo fa rientrare fra i reati contro la pubblica Amministrazione» (Foro italiano, 1960).

¹⁸ La Corte metteva in evidenza che l'art. 181, comma 2, del codice Zanardelli, puniva come reato a sé stante, l'abbandono individuale dell'ufficio da parte del pubblico ufficiale. L'abbandono era considerato reato a sé stante anche nella pluralità degli agenti. Diversamente, si configurava come un unico reato, quando più persone concorrevano allo stesso. Di lì, l'errore di considerare l'abrogazione dell'art. 330 potendo ricorrere all'art. 333 del c.p. Infatti, mentre l'art. 333 comminava la sanzione a seguito della prova del dolo specifico (abbandono al fine di turbare la continuità o la regolarità del servizio), l'art. 330 presumeva che il turbamento si configurava «necessariamente attraverso l'abbandono effettuato da un gruppo di persone d'accordo fra loro».

¹⁹ È compito della Corte costituzionale attraverso l'art. 134 giudicare «sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge».

a quelli legati alla contrattazione collettiva o necessari allo svolgimento della vita sociale e dello Stato. Rimane invece della Corte, il potere di valutare e verificare tale ambito, ridisegnandolo se necessario e decidendo secondo norma l'ordine di applicazione.

La Corte inoltre, nel commentare l'art. 40, secondo la sentenza del 1962, affermava che lo sciopero consiste nella «libertà di non fare», ma questa «deve svolgersi in modo da non ledere altre libertà costituzionalmente garantite», quali: quella di altri lavoratori che non aderiscono allo sciopero di continuare il loro lavoro; quella di poter continuare a fruire dei beni patrimoniali privati o di appartenenza pubblica, senza subire danneggiamenti od occupazioni abusive e quelle legate ai valori fondamentali dell'integrità della vita e della personalità dei singoli, dove assieme alla sicurezza, «costituiscono la prima ed essenziale ragion d'essere dello Stato²⁰ ».

Secondo la Corte, la salvaguardia delle finalità citate, non imponeva a quei soggetti la totale rinuncia al diritto, risultando sufficiente per alcuni di essi ad «assicurare almeno un minimo di prestazioni che attengano ai servizi essenziali». Rimaneva comunque a carico del legislatore, disciplinare con apposita legge «i casi di ammissibilità, nonché le condizioni ed i modi necessari ad assicurare la efficienza e la continuità dei servizi stessi».

Ai soggetti non addetti alle funzioni essenziali menzionate, veniva riconosciuta «pienezza di esercizio del diritto di sciopero, salva sempre la potestà del legislatore di regolarne le modalità».

Infine la Corte, non potendo spingersi oltre l'interpretazione del criterio generale, demandava al giudice responsabile l'applicazione dello stesso ai casi concreti, valutando di volta in volta tutti gli elementi e le singole situazioni. Tali elementi erano necessari «a far decidere circa l'appartenenza a categorie per le quali il riconoscimento del diritto all'astensione collettiva dal lavoro rischi di compromettere funzioni o servizi da considerare essenziali pel loro carattere di preminente interesse generale, ai sensi della Costituzione».

Per tutti questi motivi, la Corte dichiarava «l'illegittimità costituzionale dell'art. 330, primo e secondo comma del Codice Penale, limitatamente all'applicabilità allo

²⁰ La Corte escludeva il richiamo all'art. 3 Cost. specificando che il principio di uguaglianza presuppone parità di situazioni, quindi non valido per quei soggetti chiamati a garantire quei particolari diritti, attraverso funzioni considerate essenziali. Lo stesso disposto vale anche per l'art. 39 Cost., dove l'associazione sindacale è libera, ma non può trovare pienezza d'esercizio per gli stessi soggetti.

sciopero economico che non comprometta funzioni o servizi pubblici essenziali, aventi caratteri di preminente interesse generale ai sensi della Costituzione».

Negli anni '50 e '60, l'Italia viveva il cosiddetto "miracolo economico". Attraverso il cambiamento delle strutture produttive, l'Italia entrava a far parte dei Paesi fortemente industrializzati: cresceva il volume degli investimenti; si espandeva il commercio e di conseguenza aumentavano il PNL²¹ e la produttività. Verso i mercati esteri, poi, salivano le esportazioni in maniera vertiginosa. Tutto questo faceva crescere il benessere e aumentare i consumi; gli elettrodomestici e le utilitarie diventavano alla portata di tutti ed entravano nelle case degli italiani (Federazione Lavoratori Funzione Pubblica Cgil di Roma e del Lazio, 2009, p. 31).

Nel settore ferroviario e principalmente nel "macchina"²², la questione prioritaria era l'orario di lavoro. Si rivendicavano nuovamente le 8 ore (perse con l'avvento del regime fascista), dal momento che la normativa vigente permetteva ancora turni di 12-14 ore al giorno, arrivando complessivamente a 56-60 ore settimanali (Cabassi, et al., 2000).

Un altro tema molto sentito riguardava l'assegnazione del personale di macchina ai turni di lavoro²³. Era desiderio comune il superamento definitivo di ogni dubbio su possibili forme clientelari o di discrezionalità aziendale d'assegnazione, stilando una graduatoria che garantisse equità e parità di trattamento²⁴.

Diventavano di primaria importanza anche aspetti economici del lavoro, ritenendo indispensabile una retribuzione che si adeguasse all'aumento del costo della vita, quindi che non fosse soltanto legata all'aspetto produttivo.

Tutti gli scioperi fatti in quegli anni, oltre a rivendicare le problematiche appena citate, si verificavano principalmente per motivi salariali e per il riconoscimento dei diritti del personale, in quanto lavoratori. Tali diritti venivano successivamente garantiti con la legge n. 300/1970, denominata anche "Statuto dei lavoratori."

²¹ Con "PNL" si intende Prodotto Nazionale Lordo.

²² Per macchina si identifica la categoria a cui appartengono i macchinisti. Categoria che per l'atipicità della mansione, è soggetta ad una normativa di lavoro differente rispetto alla gran parte dei ferrovieri.

²³ Il personale di macchina era assegnato dall'azienda, in turni di lavoro strutturati secondo: la tipologia di servizio svolto (merci, viaggiatori breve o lunga percorrenza); il tipo di alimentazione dei mezzi di trazione (vapore; diesel; elettrico); le specifiche abilitazioni in possesso al personale.

²⁴ Solo con la Circolare TV 11.1/25.1 del 1981, si arrivò a risolvere questo lodo. La circolare stabiliva l'assegnazione con ordine secondo i seguenti criteri: sessione regolare d'esami per l'abilitazione alle funzioni di macchinista; punteggio d'esame; data di nomina a macchinista; data di nomina ad aiuto macchinista o macchinista T.M. (tradotte e manovre); data di nomina a stabile; età anagrafica.

1.2.2. L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale con le sentenze degli anni '70-'80.

Nelle sentenze del ventennio successivo, che rappresentò una “seconda fase” nella costituzione della legge, la Corte spostava il focus da quella che era considerata limitazione della titolarità del diritto, a quella dell’esercizio del diritto, attraverso il concetto di servizio pubblico essenziale e prestazione indispensabile (Pascucci, 2015, p. 196). La prima sentenza che riprendeva questi concetti (utilizzati anche nella sentenza 31/1969), è la n. 222/1976 (Foro italiano, 1976).

In questo caso, la Corte si trovava a giudicare la questione di legittimità dello sciopero in riferimento agli artt. 330 e 340²⁵ del c.p., dove, in occasione di uno sciopero presso una struttura psichiatrica, l’adesione del personale allo stesso aveva inciso pesantemente sulla regolarità dei servizi. Secondo il giudice *a quo*, in questa struttura come in quelle «ospedaliere manicomiali», i servizi sono «correlati e connessi, tanto da dover parlare di una loro essenzialità globale». Egli stesso sosteneva, per il motivo appena citato, che lo sciopero di questi addetti dovesse “ritenersi totalmente escluso”, pertanto in contrasto con gli artt. 3, 39 e 40 Cost.

La Corte, nel valutare quanto espresso dal giudice *a quo*, rispondeva che: «l’interdipendenza e la correlazione tra i servizi costituiscono l’espressione di un fatto organizzatorio caratteristico di ogni tipo di comunità», ma che tuttavia, non tutti i servizi hanno lo stesso grado d’importanza e indispensabilità al normale svolgersi delle complesse attività quotidiane nella comunità, pur essendo necessari e complementari tra loro. A volte però, se per «ragioni di necessità, impongono di ridurre, eventualmente anche al minimo, l’appagamento delle esigenze della collettività o di una più ristretta comunità sociale, è sempre possibile individuare tra i servizi quelli che debbono conservare la necessaria efficienza - e che sono poi quelli essenziali - e quelli suscettibili di essere sospesi o ridotti. Orbene, quando ricorrono i presupposti perché uno sciopero venga proclamato ed attuato, quei servizi essenziali debbono essere mantenuti in efficienza, ed in nessun caso possono essere trasgredite le specifiche norme inderogabili eventualmente al riguardo esistenti».

²⁵ L’art. 340 c.p. ha come capo d’imputazione, l’interruzione o il turbamento di un pubblico servizio o di pubblica necessità.

Nella fattispecie, la Corte richiamava la norma contenuta nell'art. 2, quarto comma della legge 18 marzo 1968, n. 431, secondo cui, in riferimento al numero di addetti, «dovrà essere in ogni caso assicurato il rapporto di un infermiere per ogni tre posti letto e di una assistente sanitaria o sociale per ogni cento posti letto». Nel disciplinare la materia, di fatto, non mancavano «norme valide a fornire, ai soggetti interessati prima e all'interprete poi, i criteri atti ad individuare, anche sul piano concreto, quali servizi debbano essere ritenuti essenziali e quali esigenze debbano essere in ogni caso salvaguardate dal personale addetto ai pubblici servizi che intenda avvalersi del diritto di sciopero»²⁶.

Il problema che la Corte iniziava sollevare, non era «tanto di intervenire *ex post* per punire i responsabili di lesioni di interessi fondamentali, quanto di disporre - a prescindere della dubbia efficacia intimidatoria della norma penale - di strumenti idonei ad evitare che quelle lesioni si verificassero» (Corso, 1981, p. 201).

Quanto ai «soggetti interessati», il riferimento della Corte sembrava rivolgersi ai titolari del potere di precettazione²⁷ previsto per le autorità amministrative, in base all'art. 20 del r.d. 3 marzo 1934, n. 383, perfettamente legittimo e ripreso più avanti nella sentenza n. 4/1977 (Giurisprudenza costituzionale, 1977, p. 20 ss.).

La Corte, osservando il disposto, dichiarava infondata la questione di legittimità costituzionale di tale norma, in riferimento all'art. 40 Cost., e affermava che lo sciopero e quindi il suo esercizio, può dar vita a «una delle svariatissime situazioni suscettibili di dare occasione all'adozione di un'ordinanza contingibile ed urgente nelle materie dalla anzidetta disposizione indicate». La Corte ribadiva inoltre, richiamando le sentenze fin qui prodotte, che al momento non erano ancora state emanate leggi regolatrici dei «limiti "coessenziali" al diritto di sciopero [...] se ed in quanto compatibili, beninteso, con i principi del mutato ordinamento costituzionale, ed in particolare con la garanzia direttamente apprestata dallo stesso art. 40» D'altro canto, «la tutela della salute e dell'incolumità delle persone non può non limitare il concreto esercizio del diritto di sciopero, così come avviene per altri interessi» riconosciuti dalla Costituzione e degni

²⁶ La Corte riteneva inviolabili i diritti previsti dagli artt. 39 e 40 della Costituzione, però «quel diritto proclamano e garantiscono, nel rispetto dei principi fondamentali di uno Stato democratico, fondato sul lavoro, ma che, tuttavia, "richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale" (art. 2 Costituzione)».

²⁷ La precettazione è un provvedimento disposto da un'Autorità, che intima di ubbidire a una legge o a un obbligo. Nel caso dei pubblici servizi, obbliga a fornire la propria prestazione lavorativa in occasione di uno sciopero, pena una sanzione. Questo istituto sarà oggetto di analisi approfondita nel paragrafo 2.5.

di necessaria salvaguardia. Questi interessi, specifica la Corte, «devono considerarsi "assolutamente preminenti rispetto agli altri collegati all'autotutela degli interessi di categoria" [...] od a quelli che si riconnettono alle ulteriori e diverse finalità cui l'esercizio del diritto di sciopero può, in ipotesi, essere legittimamente rivolto» (Giurisprudenza costituzionale, 1977).

Parlando di limiti al diritto di sciopero, la Corte puntualizzava che l'art. 20 trovava applicazione nel fondamento dell'art. 32 Cost.²⁸, riconoscendo la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e parimenti «i motivi "di sicurezza", che hanno riferimento alla integrità fisica ed incolumità delle persone». Questi beni appena citati, sono per la Corte «preminenti su ogni altro, sottostanti all'intera Costituzione e da questa perciò recepiti e garantiti (anche espressamente, attraverso l'ampia formulazione dell'art. 2 relativo ai "diritti inviolabili dell'uomo")». Dunque, i «soggetti interessati» non sembravano essere gli enti erogatori dei servizi pubblici, considerati carenti per imposizione ed incapaci di esigere prestazioni indispensabili in caso di sciopero, bensì le organizzazioni sindacali²⁹ (Pascucci, 2015, p. 198).

La sentenza che chiude la “seconda fase” e riprende i concetti appena esposti, è la n. 125/1980 (Massimario giurisprudenza del lavoro, 1980, p. 533). In questo caso la Corte indicava, seppur in maniera indiretta, i datori di lavoro come soggetti adibiti ad adottare misure finalizzate a ridurre gli effetti dannosi provocati dagli scioperi nei servizi pubblici essenziali, secondo le norme di legge. La questione di legittimità costituzionale verteva sulla sostituzione del personale scioperante³⁰. La Corte, affrontando il problema, richiamava considerazioni già esposte per quanto riguardava lo sciopero dei pubblici dipendenti «con interessi e servizi «essenziali», e le conseguenti delimitazioni in ordine all'esercizio del diritto stesso»; non potendo dubitare della legittimità costituzionale su misure atte «senza in nulla coartare la libertà del

²⁸ L'art. 32 Cost. nel suo primo comma recita: «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti».

²⁹ La conferma è stata data dal Consiglio di Stato, sez. II, 27 gennaio 1982, n. 750/79, (Giurisprudenza italiana, 1984), dove in mancanza di legge *ad hoc*, sarebbe stato «onere e responsabilità dell'organizzazione sindacale che proclama lo sciopero concordare (con il datore di lavoro) quale condizione di legittimità dello sciopero, modalità idonee a garantire i servizi essenziali».

³⁰ La Corte (sentenza n.125/1980) dichiarava non fondate le questioni di legittimità in riferimento agli artt. 3 e 40 Cost., dell'art. 34 del d.P.R. 15 dicembre 1959, n. 1229 (ordinamento degli ufficiali giudiziari e degli aiutanti ufficiali giudiziari) e dell'art. 74 della legge 23 ottobre 1960, n. 1196 (ordinamento del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie), dove venivano sostituiti funzionari scioperanti con altro personale.

lavoratore il quale abbia inteso scioperare, tendano a contenere gli effetti dannosi dello sciopero stesso, specie ove ricadano su servizi pubblici «essenziali»»; come anche la funzione giurisdizionale³¹.

1.2.3. Definizione, modelli ed evoluzione dell'autoregolamentazione sindacale.

La sentenza del 1976 ed il riferimento della Corte ai cosiddetti «soggetti interessati», davano inizio ad un'epoca di autodisciplina³² sindacale dello sciopero: gli organi sindacali, infatti, temevano l'intervento legislativo previsto dall'art. 40 Cost., tanto che l'avversione per l'imposizione di una disciplina regolatrice aveva promosso l'adozione dei codici di autoregolamentazione, i quali, di fatto, facevano entrare il dibattito conflittuale e di contrattazione in un nuovo sistema di relazioni industriali (Carinci, 1987, p. 165 ss.).

Non mancavano dubbi sulla legittimità di queste forme di autoregolamentazione, dal momento che lo sciopero era ritenuto materia da riservare alla disciplina della legge, come previsto dall'art. 40 Cost. (Pino, 2005, p. 55 ss.). Alcuni ritenevano che, seppure l'art. 40 e le leggi che esso stesso richiamava, determinassero una limitazione dell'autonomia negoziale, allo stesso tempo, l'assenza normativa consentisse all'autonomia collettiva di muoversi nell'ambito della Costituzione che non regolava in modo diretto (Santoro Passarelli, 1972, p. 17). In buona sostanza, l'art. 40 non sembrava vietare che un ordinamento come quello intersindacale, potesse regolare una materia complessa come lo sciopero, in settori quali i pubblici servizi che sono eterogenei fra loro (Giugni, 1960). Fondamentale era che le norme frutto di questa autonoma regolazione fossero compatibili con i dettami costituzionali e con quanto espresso dalla giurisprudenza³³, al fine di tutelare gli interessi generali.

La produzione di norme «autoregolative» poteva avvenire principalmente secondo una modalità «unilaterale» o «bilaterale». Nella prima, si perveniva ad una

³¹ La Corte (sentenza n.125/1980) dichiarava parimenti infondata la censura di violazione del principio d'uguaglianza, con riguardo all'ordinamento dei cancellieri. Secondo cui, «la possibilità di sostituire i cancellieri in sciopero (ma non solo essi, come mostra la parallela disciplina delle attività degli ufficiali giudiziari) è infatti fondata sulla particolare importanza delle loro funzioni e l'indifferibilità del loro espletamento, che bene giustificano una disciplina particolare».

³² Verrà utilizzato il termine "autodisciplina e autoregolamentazione" come sinonimo.

³³ Vedi sentenze Corte Costituzionale precedentemente citate.

sorta di «codice» adottato da una o più organizzazioni sindacali³⁴, da utilizzare in caso di sciopero. Nella seconda, le norme «autoregolative» erano frutto di una contrattazione tra le controparti negoziali al fine di disciplinare e limitare il conflitto. Tali norme venivano inserite nei contratti collettivi, in quella che ad oggi è definita “parte obbligatoria” e regola il sistema delle relazioni industriali (Pascucci, 1990). D’altra parte va sottolineato che non mancava anche una modalità cosiddetta «mista», basata dunque sulla combinazione di norme di legge e norme di autodisciplina sindacale di tipo unilaterale. L’autoregolamentazione unilaterale a sua volta si poteva suddividere in «pura» o «guidata», a seconda che fosse frutto di un’iniziativa sindacale spontanea, o ancora, di un processo di razionalizzazione del conflitto, dettato da elementi di eterodirezione (Carinci, 1987, p. 168).

L’autoregolamentazione si sviluppò sostanzialmente in due fasi, ognuna della quali dipendeva strettamente dall’ambito settoriale che cercava di normare.

La prima fase si svolse dal 1967 fino al 1983-84. Essa riguardava l’esperienza «autoregolativa unilaterale pura», avvenuta nel settore ferroviario e successivamente esportata in altri settori di trasporto pubblico³⁵. Il settore ferroviario fu il settore pilota, che privilegiò lo sviluppo del fenomeno (Corso, 1987, pp. 2229-2230). I codici, attraverso le loro norme, vincolavano esclusivamente gli aderenti alle, o all’organizzazione sindacale di adozione e in caso di infrazione, erano previste sanzioni statutarie con effetto puramente endo-associativo. Il datore di lavoro perciò non poteva pretendere giuridicamente nulla, in quanto il tutto si svolgeva internamente all’organizzazione (Romagnoli & Ballestrero, 1994, pp. 14-15).

La seconda fase, iniziata circa intorno al 1983-84 e poi proseguita fino al 1990, si basava su sviluppi differenti in base ai settori lavorativi, secondo un modello di autoregolamentazione «guidata» che, nel pubblico impiego iniziò con l’art. 11 della legge n. 93/1983 (definita anche legge quadro), mentre nei trasporti con il Protocollo del 16 luglio 1984 (definito anche “Protocollo Signorile”). Questa seconda fase si poteva suddividere in due ulteriori sotto-fasi: la prima vedeva protagonista l’applicazione della legge quadro del 1983 fino all’accordo compartimentale del 18 dicembre 1985 (pubblico impiego) e il già citato Protocollo del 1984 (trasporti); la seconda con il Protocollo

³⁴ Nel linguaggio giuridico, le organizzazioni sindacali vengono abbreviate con il termine OO.SS.

³⁵ Questo tipo di esperienza di autoregolamentazione sarà oggetto di analisi più dettagliata e approfondita.

d'intesa del 25 luglio 1986 (pubblico impiego) ed il nuovo Protocollo del 18 luglio 1986 (trasporti) (Pascucci, 2015, p. 201).

1.2.4. L'autoregolamentazione "pura" (Prima Fase).

All'inizio del secondo dopoguerra iniziavano i primi tentativi di autoregolamentazione dei sindacati confederali, attraverso l'adozione di un proprio statuto scritto³⁶. Secondo Giugni, comunque, le regole procedurali degli scioperi «preesistevano, probabilmente, alla loro formulazione scritta», in quanto esse costituivano «le condizioni essenziali per la realizzazione del contratto collaborativo che è immanente all'attività contrattuale» e che tali principi riconosciuti di «equità sociale» erano fissati dai collegi probivirali (Giugni, 1960, p. 132).

Verso la seconda metà degli anni Sessanta, si assisteva all'inizio vero e proprio dell'autodisciplina di tipo unilaterale. Alcuni sindacati unitari del settore ferroviario, come SAUFI-SFI-SIUF, nel 1967, sottoscrivevano un codice³⁷ le cui norme trattavano sia la tutela del patrimonio aziendale che la salvaguardia dei diritti degli utenti³⁸ (Di Cerbo, 1980, p. 99 ss.). A questo primo codice, i confederali CGIL-CISL-UIL, rispondevano stilando la Proposta della Federazione unitaria del 21 dicembre 1979 - 2 gennaio del 1980, in cui si delineava un'articolata procedura per la proclamazione degli scioperi, muovendosi all'interno del perimetro dei servizi «volti a garantire la tutela della salute e dell'incolumità delle persone ed in quelli [che la Federazione individua come, ndr.] interessi collettivi da salvaguardare necessariamente», prevedendo l'applicazione di sanzioni statutarie in caso di inadempimento della procedura (Di Cerbo, 1980, pp. 112-113). Tale proposta si configurava come una normativa-quadro da rispettare in tutte le categorie e serviva come base di partenza per la formulazione di tutti i codici di autodisciplina. Così, i sindacati confederali nel settore dei trasporti, grazie al codice del

³⁶ La CGIL nel 1945 a seguito del I° congresso di Napoli, la CISL e la UIL nel 1950.

³⁷ Successivamente revisionato nel 1971, aderisce anche la sigla FISAFS.

³⁸ La parte riservata alla salvaguardia degli utenti era molto limitata. Non era prevista nessuna durata massima per il primo sciopero indetto, nessun periodo di "franchigia" (periodo nel quale non si poteva scioperare), e nessuna menzione ai collegamenti con le isole. Erano invece previsti: un periodo di preavviso che andava dai 4 agli 8 giorni a seconda che lo sciopero fosse locale o nazionale, una tempestiva comunicazione all'opinione pubblica ed alle strutture sindacali preposte ad informare l'azienda. Venivano categoricamente esclusi i lavoratori che operavano nelle centrali telefoniche interne come assenti le norme sanzionatorie e generica l'eventuale possibilità delle controparti di intervenire per sanare la vertenza.

1980, valido per tutti i settori nel trasporto pubblico, e al codice del 1982, valido per quello ferroviario³⁹, confermavano la loro capacità di compattarsi in Federazione unitaria (Pascucci, 2015, p. 202).

I codici appena citati erano molto articolati a causa del gran numero di norme⁴⁰. Essi specificavano quali strutture sindacali fossero adibite a dichiarare, sospendere o revocare uno sciopero, lasciando però sempre aperta la possibilità di raggiungere un'intesa al fine di sanare una vertenza con la Federazione. Tali codici, inoltre, prevedevano un'apertura sindacale su iniziativa della pubblica amministrazione, in caso di rottura delle trattative o nel periodo di preavviso, per cercare una sedazione del conflitto.

Il sistema sanzionatorio invece si presentava molto carente, prevedendo solo sanzioni per i dirigenti sindacali in caso di mancato rispetto delle procedure previste e dei relativi codici di categoria (Proposta del 1980). Queste suscitavano molti dubbi sulla loro effettiva applicazione, tanto da difettare di credibilità dell'impianto stesso previsto dal codice statutario (Pascucci, 1989).

Non poche perplessità erano inoltre legate alla questione dell'efficacia vincolante del codice stesso, in quanto destinato a regolamentare solo gli iscritti all'associazione che lo aveva adottato. Per di più, il codice al suo interno prevedeva norme diversificate: quelle relative alla proclamazione dello sciopero e alle procedure di consultazione, che riguardavano i dirigenti sindacali; quelle applicative, comportamentali, che riguardavano i lavoratori. Il problema evidenziato, dipendeva dal comma 1 dell'art. 39 della Costituzione, secondo cui «l'organizzazione sindacale è libera», pertanto, in virtù di questo principio, i lavoratori non sindacalizzati o aderenti ad un altro sindacato, non avevano nessun obbligo di rispettare un'autodisciplina derivante da un organo a loro estraneo. Questa mancanza di efficacia *erga omnes*, evidenziava un limite

³⁹ In quell'anno seguiva anche il codice di autodisciplina di FISAFS.

⁴⁰ In questi codici rispetto al passato, erano previsti: periodi di franchigia; sospensione immediata degli scioperi in caso di calamità naturali o avvenimenti particolarmente gravi; durata massima di una giornata per il primo sciopero che poteva essere estesa a due giorni per quelli successivi per la medesima vertenza; l'obbligo degli 8 giorni di preavviso; l'esclusione di scioperi in concomitanza con altri relativi al trasporto di massa (non valevano quelli generali); venivano garantiti i collegamenti con le isole; la garanzia dell'approvvigionamento delle materie prime in caso di scioperi prolungati o reiterati laddove la loro mancanza determinasse rischio e pericolo per la salvaguardia delle persone e degli impianti. Inoltre, non potevano essere effettuati scioperi articolati per impianti o singoli livelli professionali (scioperi a "scacchiera"). Per gli scioperi di durata inferiore alla giornata, dovevano svolgersi in un'unica soluzione con continuità d'orario (vietati gli scioperi "a singhiozzo"), in modo da salvaguardare l'utenza e i relativi disagi dei pendolari. In qualunque caso, il sindacato aveva «la più ampia facoltà d'iniziativa» qualora fossero in gioco valori fondamentali «delle libertà civili e sindacali, della democrazia e della pace» (Di Cerbo, 1980).

dell'autodisciplina che poteva riflettersi anche sull'adeguatezza rispetto agli interessi della collettività: ne derivava che piccole organizzazioni sindacali o un gruppo di lavoratori auto-organizzati, potevano proclamare scioperi in virtù dell'art. 40 Cost. creando non pochi problemi alla collettività (Pascucci, 2015, p. 203).

In conclusione, il concerto di questi due problemi, ossia l'inesistenza o inefficacia di un apparato sanzionatorio e la ridotta incisività soggettiva dei codici, potevano inibire il grande lavoro fatto dal sindacato in termini di autoregolamentazione sia da un punto di vista del suo significato politico che da quello del valore giuridico dell'autodisciplina (Rusciano, 1984, p. 8). Per quanto riguarda il primo problema, il sindacato confederale, seppur con buoni propositi, aveva intrapreso una strada dai risultati alquanto incerti, sottovalutando il proliferare dei sindacati autonomi e la minima convinzione, in termini di garanzie, che questi codici trasmettevano nell'opinione pubblica; non di meno, vigeva il problema della scarsa trasparenza e affidabilità delle controparti negoziali (Romagnoli & Treu, 1977, p. 52 ss.). Rispetto all'ultima questione, però, non tutti gli aspetti si configuravano come negativi, ad esempio era possibile coinvolgere nella redazione dei codici lo stesso sindacalismo autonomo e le controparti datoriali (in particolare quelle pubbliche), alle quali si richiedevano degli obblighi simili a quelli assunti dal sindacato, in vista di una più rispettosa condotta delle relazioni industriali.

Relativamente al valore giuridico, la fase «dell'autoregolamentazione pura», non fu sufficiente a regolamentare la vastità e la complessità delle problematiche dovute anche alle profonde differenze tra i diversi servizi pubblici. A testimonianza di questo, vi sono l'evoluzione di questa fase in quella dell'«autoregolamentazione mista o guidata» e il successivo intervento legislativo.

1.2.5. L'autoregolamentazione "mista" o "guidata" nel settore dei trasporti (Seconda fase).

Trascurando ciò che successe in termini di autoregolamentazione nel settore del pubblico impiego (dalla già citata legge quadro n. 93/1983 e fino al Protocollo d'intesa del 26 luglio 1986), è possibile affermare che, con il Protocollo del 16 luglio del 1984, nel settore dei trasporti⁴¹ si aprì la stagione in cui l'autodisciplina diventava un processo di

⁴¹ Ricordo che la seconda fase si divide in due ulteriori sotto-fasi: la prima con l'appena menzionato Protocollo del 1984; la seconda con il nuovo Protocollo del 18 luglio 1986.

istituzionalizzazione delle relazioni industriali cui presero parte le aziende e talvolta anche il Governo.

Tale Protocollo, sottoscritto da CGIL-CISL-UIL assieme al Ministro dei Trasporti, riguardava tutti i servizi di questo settore, fossero essi gestiti da enti pubblici o da aziende private, focalizzandosi principalmente sul tipo di servizio erogato. Esso prevedeva diversi codici: uno di comportamento delle aziende, uno di autoregolamentazione sindacale ed una serie di norme di tipo pattizio e di tipo attuativo, atte a determinare delle «clausole di garanzia». Va premesso che, seppur due anni più tardi ci sarebbe stata la stipula del Protocollo del 18 luglio del 1986, il testo, salvo qualche aggiustamento, sarebbe stato sostanzialmente simile a quello del 1984 (Alleva, 1986, p. 652 ss.): laddove il Protocollo del 1984 però coinvolgeva solamente i sindacati confederali, in quello del 1986 si riusciva ad adottare un unico codice anche coinvolgendo le organizzazioni autonome.

Il modello autoregolativo di questo Protocollo (1984), era assai diverso dalle esperienze precedenti. Esso inseriva, oltre al codice di autodisciplina sindacale, un codice comportamentale delle aziende: tramite l'integrazione di norme pattizie, andava a comporre una comune disciplina per il raffreddamento, la composizione dei conflitti e l'efficacia attuativa del rispetto delle norme del Protocollo.

Analizzando il codice di autodisciplina sindacale, questo si discostava poco dalla Proposta del 1980, dove le novità riguardavano differenti periodi di «franchigia» ed il preavviso di sciopero, che passava da 8 a 10 giorni⁴²; il sistema sanzionatorio rimaneva invece pressoché inalterato.

In relazione al codice delle aziende, esso presentava al suo interno norme atte a favorire il sistema delle relazioni con il sindacato, eliminando ogni possibile manifestazione di conflitto, se non rientrava nei parametri di legittimità condivisi nelle norme del Protocollo. Le aziende si impegnavano a trattare solo con i sindacati firmatari dei contratti collettivi nazionali, promuovendo per tutti l'adozione di codici di autodisciplina e procedure negoziali conformi al Protocollo, condizioni necessarie per poter sedere al tavolo delle trattative. Nel caso di una sua mancata adozione, veniva coinvolta l'autorità politica competente. Anche in caso di sciopero, le aziende non

⁴² Nei codici precedenti e fino a quello del 1984 compreso, il termine di preavviso interessava ogni astensione collettiva, con durata massima di una giornata per il primo sciopero e due per i successivi. Dal Protocollo del 1986, se tra il primo ed il secondo sciopero e successivi, intercorrevano meno di 7 giorni, veniva considerato come un unico sciopero ed il termine di preavviso di 10 giorni comunicato per la prima astensione si riteneva unico e valido per tutti i successivi.

trattavano con i sindacati che non rispettavano le norme previste dal Protocollo. Al fine di tutelare l'utenza e i propri interessi, le aziende stesse si impegnavano, secondo Protocollo, al corretto utilizzo delle procedure di raffreddamento, cercando una tempestiva ricomposizione del conflitto e, in caso di sciopero, fornendo loro informazioni e ripristinando quanto prima la regolarità del servizio (Pascucci, 2015, pp. 208-209).

Le norme pattizie andavano a costituire l'impianto delle procedure negoziali di mediazione, di raffreddamento dei conflitti e di conciliazione delle controversie. Le stesse confluivano all'interno dei rispettivi contratti collettivi nazionali ed aziendali e venivano utilizzate tanto per i rinnovi contrattuali, quanto per la stipula di accordi, oltre che per la risoluzione delle vertenze per il mancato rispetto di quanto pattuito.

Nella parte finale del Protocollo erano contenute clausole di garanzia sulle norme pattizie. Tali clausole prevedevano che, in caso di mancato rispetto delle norme, le parti firmatarie potessero rivolgersi ad una sede neutrale. Tale sede, poteva essere individuata antecedentemente di comune accordo, o, in sua mancanza, era individuata dal Ministero del lavoro, sentito il parere delle parti. Se la violazione veniva accertata, il soggetto neutrale aveva il compito di divulgare il fatto su tre quotidiani nazionali⁴³. In questa situazione, al Ministro dei Trasporti competeva l'onere di tempestiva informazione, attraverso pubblica notizia, del mancato rispetto delle norme contenute nei codici e doveva vigilare perché non ci fosse un inasprimento del conflitto.

Infine, di pregevole interesse era la Premessa del Protocollo, che, nel suo carattere generale, aveva quasi il compito di creare un clima favorevole e carico di buoni propositi, attraverso il perseguimento di certi obiettivi. Al punto 1 ad esempio, venivano riconosciuti come strumenti per migliorare la qualità ed i risultati degli assetti delle relazioni industriali, tutti gli accordi (pattizi) con il compito di risolvere le vertenze, individuare autonome regole di comportamento e rafforzare l'autoregolamentazione dello sciopero. Il punto 3 si focalizzava sul bisogno di dare trasparenza e contestualità, in relazione alla reciproca autoregolamentazione con l'obiettivo di contenere i propri comportamenti ed escludendo tassativamente intromissioni nelle rispettive sfere di competenza. Il punto 4, invece, dava un valore importante al Protocollo e alle sue disposizioni: queste infatti dovevano aggiungersi o sostituire clausole poco incisive a

⁴³ Questa sanzione dal Protocollo dei trasporti del 1984 verrà poi adottata nel pubblico impiego con la norma dell'art. 21, lett. b, del d.P.R. n. 13/1986.

tutti i contratti, agli accordi, alle autoregolamentazioni già in adozione e ad altre forme pattizie. Il Protocollo quindi, diventava un fonte predominante su tutte le disposizioni dei contratti in vigore nel settore.

Attraverso parole chiave come: «rafforzamento dell'autoregolazione», «trasparenza e contestualità di una reciproca autoregolamentazione», «integrazione e sostituzione delle norme del Protocollo» si dava autorevolezza al tentativo di regolamentazione efficace di cui si abbisognava. Gran parte della missione era affidata all'implementazione del codice di comportamento aziendale; al rigoroso impegno di entrambe le parti nel sottostare alle norme dei rispettivi codici che le parti si erano promesse e al principio secondo cui una parte, nell'assunzione di responsabilità, aveva fiducia che l'altra facesse altrettanto, pur tenendo separate le proprie sfere di competenza. Inoltre, il corretto funzionamento dell'autodisciplina, era condizionato dall'effettiva realizzazione (da ambo le parti), di quanto detto, concorrendo sinergicamente alla creazione di un sistema finalizzato a garantire e salvaguardare l'interesse degli utenti (Pascucci, 2015, p. 210).

Le perplessità, oltre all'efficacia di una regolamentazione endo-associativa, provenivano dalle norme del codice, le quali, riversandosi anche all'esterno, erano dotate di un carattere molto stringente, in modo da condizionare la tenuta «garantista» prevista dal Protocollo. Inoltre si riteneva che le norme potessero, pur tenendo separate le relative sfere di competenza, creare un effetto obbligatorio per la controparte (Pascucci, 1989, p. 114).

D'altro canto, queste ipotesi dovevano confrontarsi con dei limiti. Mentre le norme pattizie erano frutto di un accordo, quelle dei codici erano di tipo unilaterale e pur sempre vincolanti nei confronti dei soci della sola organizzazione adottante. Nessun diritto soggettivo, dunque, ricadeva su aziende ed utenti esterni all'organizzazione. Questa tesi era avvalorata anche dalla giurisprudenza, sostenendo che il codice fosse assimilabile allo statuto sindacale. La giurisprudenza argomentava spiegando che le violazioni delle norme del codice erano al medesimo considerate come violazioni dello statuto associativo e, come tali, risultavano assoggettate alle sanzioni ivi previste (Rivista italiana diritto del lavoro, 1987, p. 666 ss.).

Anche se poteva sembrare riduttiva la tesi giurisprudenziale dell'analogia «statutaria» con il codice, non c'erano altre fonti legittimate a smentirla. Persino negli istituti di diritto privato, sembrava che in virtù dell'art. 1987 c.c., le promesse unilaterali

avessero un valore limitato, e difficile era anche far rientrare nella fattispecie dell'art. 1989 c.c., il codice di autodisciplina (come promessa al pubblico). Forse si sarebbe potuto ricondurre il codice nella categoria degli atti unilaterali ai quali, *ex art. 1324 c.c.*, si applicavano compatibilmente le norme sui contratti. Diventava in questo caso difficile accertare se il codice avesse o meno carattere di atto unilaterale riconosciuto (art. 1334 c.c.), dove anche se fondato, i metodi risarcitori di diritto comune forse sarebbero risultati inappaganti per questo tipo di violazione (Rusciano, 1991, p. 435).

In buona sostanza però, nessuno dubitava che gli obblighi assunti con il codice, avessero una valenza solamente endo-associativa, e che le parti (sindacato e azienda), attraverso la loro relazione bilaterale obbligatoria, non cercassero di perseguire seriamente una regolarità nel servizio pubblico, la sicurezza e la salvaguardia dell'utenza. Inoltre, l'incapacità del diritto privato di riconoscere questa bilateralità ed i suoi caratteri obbligatori come fonte di responsabilità contrattuale, non escludeva che questa relazione fosse priva di una propria giuridicità, però rivelava che l'istituto statale di diritto privato, non era in grado di legittimare prodotti giuridici nati al di fuori dello stesso ordinamento.

Tuttavia, analizzando l'ordinamento intersindacale, era stata prevista la norma (equiparabile ad una sanzione), che consisteva nel rifiuto, da parte delle aziende, di intrattenere rapporti o trattare con le organizzazioni che non avessero adottato o rispettato il codice di autodisciplina conforme alle regole scritte sul Protocollo. Questo tipo di sanzione collettiva, poteva provocare anche degli effetti di tipo indiretto, fungendo da deterrente alla trasgressione delle norme da parte dei singoli lavoratori al rispetto delle norme. Se prima, con il solo codice di autoregolamentazione erano vincolate le associazioni adottanti (responsabilità endo-associativa o endo-sindacale in senso stretto, ricadendo internamente all'associazione), ora bisognava tener conto degli impegni presi con la controparte aziendale (in questo caso, responsabilità endo-associativa in senso lato o intersindacale, superando i confini dell'associazione adottante). Una sanzione di questo tipo (ossia l'esclusione da ogni tipo di trattativa collettiva), poteva portare a due effetti: da un lato, l'adozione di un codice conforme per chi ne fosse sprovvisto; dall'altro, la persuasione, da parte del sindacato, a far rispettare lo stesso attraverso l'applicazione delle proprie norme sanzionatorie, facendo ricredere chi aveva dei dubbi sull'efficacia del sistema sanzionatorio interno, dove anche la mancata applicazione poteva far perdere consensi e iscritti (Pessi, 1987, pp. 583-583).

1.2.6. Le ultime vicende prima della stesura della legge.

Le cause che portarono alla tanto attesa legge nei servizi pubblici essenziali, arrivata dopo oltre 40 anni dall'art. 40 della Costituzione, erano legate a fenomeni di alta conflittualità lavorativa in settori strategici (ad esempio quello dei trasporti, della sanità e della scuola), aumentati verso la fine degli anni '80, e che portarono ad un'ondata di scioperi senza alcuna regola.

Il trasporto ferroviario stesso, dal 1987 al 1990, favorì fortemente un rapido processo di formazione della legge. Convenzionalmente, lo sciopero dell'8 maggio 1987 è la data che viene identificata come inizio del processo che in questo settore portò alla stesura della legge. Quel giorno, il settore macchina dell'impianto di Venezia (avente come promotori Pozzo Fausto e Ordigoni Ezio), si auto-organizzò al fine di rivendicare il profondo disagio in cui versava la categoria⁴⁴.

Tale sciopero ebbe un grande impatto su scala nazionale, creando non pochi disagi ai viaggiatori, sia per la quasi totalità delle adesioni sul territorio del Veneto, sia perché dichiarato senza rispettare quei codici di autoregolamentazione⁴⁵ che avevano cercato di disciplinare lo stesso e i conflitti con le aziende⁴⁶. Oltre a ciò, dava il via ad uno stato di agitazione che coinvolgeva tutti i comitati di categoria e li spingeva ad unirsi per far fronte comune al fine di ottenere quei miglioramenti tanto desiderati e scatenanti dello sciopero.

Il 30 giugno 1987, a Bologna, si svolgeva la prima assemblea cui prendevano parte tutti i rappresentanti dei vari comitati del settore macchina dislocati sul territorio nazionale. Iniziavano i lavori per la costruzione di una piattaforma rivendicativa che riconoscesse il disagio della categoria, sia da un punto di vista retributivo e normativo⁴⁷, che da un punto di vista logistico: mancavano ancora, nonostante i tempi moderni, adeguamenti di servizi come i ferrhotel; le mense; gli ambienti di lavoro come le cabine

⁴⁴ Già dall'inizio degli anni '80, la categoria dei macchinisti aveva iniziato presso gli impianti dislocati sul tutto il territorio nazionale, ad auto-organizzarsi sotto forma di comitati di base, per parlare e confrontarsi sulle problematiche inerenti all'atipicità della propria mansione.

⁴⁵ In quell'anno era già in vigore il Protocollo del 1986 e anche il sindacalismo autonomo, sottoscrivendolo, iniziava a conformarsi ad esso.

⁴⁶ All'epoca le Ferrovie erano da poco costituite sotto forma di "Ente Ferrovie dello Stato" sotto la vigilanza del Ministero dei Trasporti, subentrando nel 1985, a quella che prima era un'azienda autonoma.

⁴⁷ L'ultimo rinnovo contrattuale si era verificato il 23 giugno del 1983 quando le Ferrovie erano ancora azienda autonoma.

di guida e i mezzi; le sale sosta; i servizi igienici, senza trascurare la tanto rivendicata vivibilità del turno di lavoro (Gallori, 1996).

Di lì a poco, iniziavano e proseguivano per circa tre anni, più serie di scioperi che colpivano l'intera utenza creandole non pochi disagi. Il tasso di partecipazione allo sciopero da parte dei macchinisti era altissimo e gli scioperi avevano un effetto disagiante in quanto proclamati con poco o pochissimo preavviso, in periodi di grande mobilità dell'utenza: esodi estivi; festività natalizie e "ponti festivi"; in concomitanza con altre manifestazioni e scioperi; e nelle giornate di inizio e fine settimana lavorativa.

I sindacati confederali, nella categoria del macchinista, avevano perso molti consensi. Si pensi che prima degli anni '80 alla sola CGIL, erano iscritti circa il 76% dei macchinisti mentre in quegli anni (1987-1990), non superavano la soglia del 15% (Mascini & Moussanet, 1987). A detta degli stessi lavoratori, il motivo doveva essere ricercato nel fatto che il sindacato confederale aveva iniziato ad allontanarsi dai reali problemi che venivano sollevati da chi concretamente forniva il servizio, ammorbidendosi alle volontà aziendali e creando un sistema clientelare per dispensare promozioni o altri tornaconti personali. Fare il sindacalista era diventata una professione, perché una volta intrapresa quella strada si stava lontani dal perimetro produttivo per molto tempo, a volte per non tornarci neanche più (Mariani, 2017, p. 46).

Nell'estate del 1987, in concomitanza con gli scioperi, iniziava una fase di declino della crescita economica Italiana, la prima dopo il trend costantemente in ascesa cominciato nel secondo dopoguerra. Gli utenti (viaggiatori), talvolta organizzati in primitive associazioni insieme all'opinione pubblica in generale, non tolleravano più l'incertezza e lo stato di agitazione nel settore dei trasporti e dei pubblici servizi in genere, chiedendo a gran voce un intervento politico.

L'autodisciplina purtroppo aveva fallito, incapace di svolgere un compito che eccedeva le proprie «facoltà» tecniche: «dalla definizione dei servizi essenziali, alla certezza dell'apparato sanzionatorio, sino alla generale applicabilità delle regole» (Pascucci, 2015, p. 215). A fronte di diritti e interessi ragguardevoli di ordine costituzionale, l'ordinamento generale non poteva ignorare queste legittime richieste.

La risposta della politica non tardò a farsi sentire attraverso varie proposte di legge, sintetizzabili secondo due modelli di politica del diritto (Rusciano, 1991, p. 436 ss.).

Il primo modello mirava a dare un'efficacia *erga omnes*, tramite un sostegno statale ai codici di autoregolamentazione sindacale (Sen. Mancino & Democrazia Cristiana, 1987), oppure tramite l'assunzione degli stessi codici come base di partenza per la formazione della legge e l'individuazione dei servizi essenziali (Sen. Giugni & Partito Socialista Italiano, 1987). Entrambe le proposte prevedevano l'unicità del codice di autodisciplina, provando a istituzionalizzare e dotare di una sorta di rappresentanza legale tutti i lavoratori operanti nei pubblici servizi che risultavano iscritti ai sindacati maggiormente rappresentativi. Con questa formula, gli stessi sindacati potevano imporre i limiti del codice anche ai lavoratori non iscritti, configurando così una specie di trasferimento di titolarità del diritto in capo ai lavoratori, verso il sindacato.

Dubbi e perplessità erano destati dall'estensione d'efficacia *erga omnes*, perché, per quanto questa opzione fosse applicabile in settori come il pubblico impiego, diventava di difficile applicazione in aziende private che offrivano un servizio pubblico. Inoltre, ammettendo che fosse stata possibile nel pubblico impiego, sarebbero state recepite solamente le norme del codice che esplicitavano le modalità tecniche di garanzia dei servizi minimi, senza poter trattare i modi e i tempi per la proclamazione degli scioperi, materia che competeva alle organizzazioni sindacali.

Probabilmente poteva essere meno impervia su un piano tecnico-giuridico, la strada che rinviava la disciplina sull'esercizio di sciopero al codice di autoregolamentazione, una volta legittimato dall'ordinamento statale. Il problema in questo caso, nasceva nel dotare le organizzazioni di rappresentanza legale, facendo a sua volta diventare il codice «fonte di riferimento sia per l'esercizio del potere disciplinare e organizzativo da parte del datore di lavoro, sia per l'esercizio del potere di precettazione da parte del Prefetto» (Ghezzi, 1987, p. 34), creando in questo modo, un artificio tra due distinti ordinamenti, quello statale e quello intersindacale.

Il secondo modello invece, cercava di configurare un sistema regolativo articolato, attraverso un diretto sostegno legislativo all'autodisciplina, capace di ridefinire e al tempo stesso garantire effettività e operatività, assegnando alla legge e agli accordi negoziali, il compito di normare i punti dove l'autoregolamentazione aveva fallito⁴⁸ (Notiziario giuridico, 1987, p. 62 ss). Secondo questo impianto, l'autoregolamentazione verteva su quanto fatto in precedenza, occupandosi di caratteri

⁴⁸ La proposta nasceva da un Comitato di 11 giuristi (cosiddetti "saggi"), nominato dalla Federazione unitaria CGIL-CISL-UIL, e si fondava su una mescolanza di autoregolamentazione unilaterale, norme concordate e intervento legislativo.

rientranti nella propria sfera di competenza (endo-sindacale), quali: il preavviso, l'esclusione di scioperi articolati, i periodi di franchigia, l'esclusione di scioperi contestuali in servizi paralleli, la durata delle azioni di lotta e le procedure di proclamazione. Essendo tutti aspetti che impattavano sul perimetro sindacale, il loro inadempimento secondo le clausole di garanzia, avrebbe comportato sanzioni sul piano collettivo come ad esempio l'esclusione temporanea dalle trattative, o sospensioni di benefici sindacali.

Normati questi aspetti, bisognava individuare strumenti idonei per produrre una legge che identificasse chiaramente i principi generali ed elencasse in maniera esplicita quali fossero considerati i servizi essenziali. Di questi ultimi, bisognava inoltre individuare le modalità negoziali per definire i servizi minimi da garantire, togliendo così ogni possibile dubbio sulle prestazioni che il singolo lavoratore doveva fornire, dove, in caso di violazione veniva a configurarsi una sorta di inadempimento contrattuale (Pascucci, 2015, p. 216).

Con l'inizio degli scioperi nell'estate del 1987, il dibattito non era solo politico, ma anche sindacale. Il primo sindacato a prendere una posizione ben delineata e distaccata dai sindacati con cui aveva condiviso un percorso unitario, fu la UIL⁴⁹. Quest'ultima, affermava la scarsa incisività ed efficacia dei codici di autoregolamentazione e richiedeva una legge sullo sciopero appoggiando il primo modello sopra citato, ovvero, portando i codici di autoregolamentazione dentro i contratti collettivi e dando l'efficacia *erga omnes*, di cui avevano bisogno.

CGIL e CISL erano contrari a questo tipo di opzione, anche se riconoscevano la necessità di fermare la specie di anarchia che si stava verificando negli scioperi. Volevano riservarsi la possibilità di dettarsi delle regole attraverso delle trattative articolate e senza il vincolo di una legge troppo stringente, ritenendo inoltre che questa opzione intaccasse la titolarità del diritto di sciopero ai lavoratori.

Nel frattempo, nonostante arrivassero centinaia di precettazioni *ad personam* da parte dei prefetti, e diventasse sempre più realistica l'idea di normare il tutto con una legge, gli scioperi e lo stato di agitazione non accennavano a placarsi. Anzi, la categoria dei macchinisti si compattava sempre di più, grazie alla capacità di leadership

⁴⁹ Nell'estate del 1987, i segretari in carica per i tre sindacati confederali furono: per la CGIL, Antonio Pizzinato a cui succederà Bruno Trentin nel 1988 (Confederazione Generale Italiana del Lavoro, 1906); per la CISL, Franco Marini (Camerini & Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori, 1950); e per la UIL, Giorgio Benvenuto (Unione Italiana del Lavoro, 1950).

carismatica di Ezio Gallori⁵⁰ e di altri macchinisti come: Aldo Murella, Fabio Protano, Giulio Moretti, Pasquale Giammarco, Savio Galvani, oltre ai già citati Fausto Pozzo e Ezio Ordigoni. Iniziava così a prendere forma un movimento sindacale di base chiamato Co.M.U. (Coordinamento Macchinisti Uniti)⁵¹. Tale movimento sarebbe diventato uno dei protagonisti di questa vicenda e negli anni futuri post-legge n. 146/1990.

Dopo la tormentata estate del 1987, fatta di lunghe discussioni e trattative, i sindacati confederali si ricompattavano per avere una chance come ruolo centrale nel processo di produzione della legge. Il 26 gennaio 1988, nasceva la Proposta dalle segreterie di CGIL-CISL-UIL, dal titolo «Regole sul conflitto nei servizi pubblici essenziali» (Federazione unitaria CGIL-CISL-UIL, 1988).

La Proposta, come esplicitato già dalle prime righe del testo, si rivolgeva al Parlamento della Repubblica e si articolava principalmente in tre punti: il riassetto del sistema di relazioni sindacali; le regole unilaterali e negoziali sull'esercizio del diritto di sciopero e l'intervento pubblico.

Relativamente al primo punto, il contenuto del testo fungeva da premessa, dettando una sorta di linea guida per approdare ad un testo condiviso. Si ribadiva la necessità di garantire, come previsto dalla Carta Costituzionale, la titolarità individuale del diritto di sciopero in capo ai lavoratori; la facoltà di preparare e proclamare lo sciopero da parte del sindacato e di coalizioni in forza del primo comma dell'art. 39 Cost.; l'individuazione di limiti esterni dati dall'esistere di interessi prevalenti e la protezione di detti interessi, tramite standards minimi di funzionamento rispetto ai

⁵⁰ Ezio Gallori è stato un macchinista e sindacalista italiano. Iscritto al sindacato SFI-Cgil dal 1958 è stato espulso dallo stesso nel 1992 per aver organizzato e fondato il Coordinamento macchinisti uniti (CoMU) del quale è stato più volte eletto, a scrutinio segreto, coordinatore nazionale operativo. Fra i tanti incarichi sindacali ricoperti figura fra l'altro quello di rappresentante nazionale degli aiuto macchinisti nella redazione della storica rivista "In Marcia!" dal 1960 al 1964. Alla chiusura imposta dal sindacato nel 1978 di questa rivista, rifondò assieme ad altri nel 1982 la nuova "ancora In Marcia!". (Ancora In Marcia!, 2012) Su di lui: « L'uomo che negli anni Ottanta guidò la rivolta dei ferrovieri contro i dirigenti che sempre più vorticosamente si avvicendavano alla guida della società » (Francesco Grignetti). « Uno duro e puro. Ai tempi d'oro fu secondo per capacità di mobilitazione solo ai controllori di volo. Bastava che dichiarasse lo stato di agitazione anche personale per immobilizzare seduta stante i treni da un capo all'altro della Penisola » (Claudio Marincola). Nel 2012 ha ricevuto da Napolitano l'onorificenza di Maestro del lavoro (Dell'Arti, 2012).

⁵¹ «Nato ufficialmente con la registrazione del proprio statuto il 9 luglio del 1992 per un sindacalismo gestito "dal basso", nel 1999 il C.O.M.U. diviene uno dei sindacati fondatori federati di OR.S.A. Ferrovie, portando e condividendo esperienza e principi fondanti. Il motto " UNITI si Vince" diventa infatti il motto ufficiale di ORSA Ferrovie. I Coordinatori Nazionali, eletti dai Coordinamenti regionali, costituiscono il Coordinamento Nazionale Macchinisti Uniti, (CO.M.U.) il quale, rappresenta l'organo decisionale di questo sindacato. La struttura nazionale del CO.M.U. è formata da 5 Coordinatori Nazionali Esecutivi, che vengono eletti dal Congresso Nazionale» (OR.S.A. Macchinisti Uniti, 2018).

singoli servizi, garantendo alcune prestazioni ma ponendo anche limiti di durata, di articolazione ed estensione dello sciopero.

Per attuare i punti appena accennati, la Federazione unitaria proponeva ed elencava una serie di strumenti, specificando l'importanza di utilizzarli in maniera sinergica e adeguandoli ai specifici contesti di servizio pubblico. Gli strumenti individuati dalla Federazione erano: regole unilaterali di comportamento, regole negoziali, interventi legislativi di sostegno e l'inserzione di procedure di prevenzione del conflitto. Si specificava inoltre la centralità dell'autonomia collettiva, la quale, per trovare soluzioni concrete e bilateralmente vincolanti, necessitava di una maggior coscienza, rispetto e dialogo tra le parti (sindacato e azienda). Relegava all'intervento pubblico legislativo, invece, la funzione di garanzia finale degli interessi generali e la predisposizione di un sistema in grado di sostenere attraverso meccanismi istituzionali le relazioni sindacali e la ricomposizione dei conflitti.

Per soddisfare il secondo punto, ossia l'identificazione di regole unilaterali sull'esercizio del diritto di sciopero, la proposta della Federazione era quella di perfezionare e arricchire il contenuto dei codici di autoregolamentazione. Questi avrebbero dovuto individuare norme sullo sciopero più stringenti, ma nel contempo possibilmente prevenirlo. Strumenti utili a questo proposito potevano essere norme come: il preavviso di sciopero rivolto a preminenti scopi di raffreddamento e composizione del conflitto; il divieto di qualsiasi tipo di forma articolata; il divieto di sciopero in determinati periodi dell'anno e in concomitanza con manifestazioni di servizi con medesima utilità; la durata massima dell'astensione.

Proseguendo, CGIL-CISL-UIL, chiedevano al Parlamento di tener conto del peso in termini di rappresentanza, non solo in occasioni di conflitto, ma anche nelle fasi negoziali con le aziende⁵². Era necessaria la predisposizione di un insieme di regole che evitasse comportamenti datoriali tali da favorire la nascita e l'inasprimento dei conflitti; attraverso l'applicazione di sanzioni non più solo politiche, ma anche giuridiche, mirate a rimuovere immediatamente gli effetti di tali comportamenti. Si puntualizzava, inoltre, che dovessero essere inflitte sanzioni di tipo collettivo alle organizzazioni sindacali che violavano le norme di regolazione dei conflitti.

⁵² In un certo senso i sindacati chiedevano di dar effettività al quarto comma dell'art. 39 Cost. dotandoli di personalità giuridica.

Secondo l'analisi sindacale unitaria, i servizi minimi da garantire dovevano essere individuati settore per settore e mediati tra le parti, inserendo anche i servizi necessari a garanzia del servizio minimo stesso. Il tutto, doveva essere coordinato al fine di diminuire il disagio all'utenza, ripristinando quanto prima la regolarità del servizio. Per di più, si riteneva importante informare anticipatamente gli utilizzatori su quali fossero i servizi minimi, affinché potessero trovare delle «alternative di servizio». In settori a regime privatistico, si pensava fosse necessaria l'introduzione dell'obbligo di assicurare «minimi di servizio», che trovavano fondamento direttamente nel testo costituzionale (come esplicitato peraltro dalle sentenze della Corte), e che dunque si erano implicitamente già inseriti in ogni rapporto individuale di lavoro. Pertanto, si riteneva sufficiente inserire «regolamenti di servizio» nei contratti di lavoro, per sopperire al problema dell'efficacia *erga omnes* e quindi per vincolare tutti i lavoratori, laddove il mancato adempimento dei minimi servizi, si configurava come inadempimento contrattuale e pertanto sanzionabile anche dal datore di lavoro stesso.

Veniva sottolineato come servisse un rafforzamento e una rivisitazione del sistema negoziale, affinché una volta stipulati degli accordi, non ci fosse una riapertura del conflitto «ad opera di coalizioni spontanee»⁵³. Riportando il «parere del Comitato dei Giuristi» nominato dalle tre Confederazioni, per risolvere la questione, sarebbe stato necessario un meccanismo contrattuale, di natura condizionale, che contemplava «l'ipotesi di autoesclusione di gruppi di lavoratori dai risultati contrattuali». Ad esempio: delle norme all'interno dei contratti, che prevedevano l'esclusione dalle contrattazioni future, dei soggetti che non rispettavano le regole dei codici di autoregolamentazione obbligatoriamente sottoscritti (Federazione unitaria CGIL-CISL-UIL, 1988, p. 5).

Infine nel terzo e ultimo punto, relativo «all'intervento pubblico», i confederali, visti i progetti di legge, ritenevano «necessario e auspicabile» tale intervento. Essi specificavano che la legge dovesse intervenire senza però sovrapporsi alla sfera di autonomia negoziale. Relativamente a questo punto, venivano proposti per sommi capi i contenuti della legge ritenuti necessari. Soprattutto, si ravvisava la necessità di dare una definizione generale allargata di servizi pubblici essenziali attraverso l'indicazione, in

⁵³ In questo caso, il riferimento non era casuale perché più che essere rivolto a dissidenti organizzazioni sindacali autonome, era rivolto ai gruppi di lavoratori (macchinisti delle FS), indentificati dai giornali dell'epoca come Cobas delle ferrovie (La Nazione, 1987).

questo caso «precisa e tassativa», dei diritti costituzionalmente garantiti (per es.: alla sicurezza ed incolumità pubblica; alla salute; alla mobilità ecc.).

Successivamente, doveva essere rivisto l'istituto della «precettazione», in ordine all'Autorità competente, identificando tra i destinatari non solo i lavoratori, ma anche gli Enti gestori del servizio. Ancora, dovevano esserci precise garanzie preventive e successive all'emanazione dell'ordine precettivo; essere abrogati gli artt. 330 e 333 c.p. e depenalizzati gli illeciti. Come base di partenza per la «precettazione», era sufficiente il mancato rispetto delle regole sindacali sui «servizi minimi»: questo istituto però non doveva essere applicato in maniera automatica, ma doveva essere rapportato al contesto, e caso per caso dall'Autorità competente.

Nella legge doveva essere previsto un termine di preavviso per la proclamazione dello sciopero, nel caso non fosse già specificato in regolamenti o contratti.

In aggiunta, la Proposta prevedeva l'istituzione e regolamentazione di una «Commissione o Agenzia centrale», assolutamente neutrale, indipendente ed imparziale, composta da esperti con incarico a tempo. La nomina di questi esperti era compito del Presidente del Consiglio e doveva essere effettuata su una rosa nomi selezionati da una delegazione di Governo, composta a sua volta dai Ministri del Lavoro; della Funzione Pubblica; del Tesoro; e dalle Organizzazioni Sindacali maggiormente rappresentative. Riguardo i compiti che doveva avere «l'Agenzia», la Federazione specificava che potevano essere indicativamente i seguenti: valutazione dell'adeguatezza dei codici di autoregolamentazione predisposti dai sindacati rispetto ai pubblici servizi; indagine sul comportamento dei soggetti collettivi ed individuali coinvolti, al fine di verificare l'effettiva conformità ai regolamenti unilaterali e negoziali stipulati; dare indicazioni ai soggetti sia pubblici che privati, circa le misure necessarie ad attenuare il conflitto o salvaguardare gli interessi fondamentali; richiedere alle Autorità competenti l'attivazione di «Commissioni di inchiesta» sui conflitti in atto.

Infine, negli ultimi punti della Proposta, era prevista la modifica dei punti IV e V della legge quadro n. 93/1983; l'estensione della procedura di cui all'art. 28 dello Statuto dei Lavoratori n. 300/1990 in caso di comportamento dei datori di lavoro non conforme agli accordi stipulati; la revisione del sistema dei controlli della Corte dei Conti sulla contrattazione pubblica.

In buona sostanza, in base alla Proposta appena analizzata, i sindacati confederali avevano infine sposato il secondo modello di legge menzionato in precedenza.

La produzione della legge non fu immediata, perché la materia era assai delicata e complessa, tanto che il testo era sempre oggetto di revisione per evitare che incorresse in difetti di Costituzionalità. Venne persino organizzato un “Convegno nazionale sul tema quale sciopero in quali servizi pubblici essenziali”, (20-21 ottobre 1989 a Selva Di Fasano, Brindisi), dove parteciparono molte autorevoli personalità del mondo politico, giuridico e sindacale per discutere sulla materia e approdare ad un testo definitivo quanto prima.

Sebbene non mancasse molto all’approvazione di una legge che mettesse la parola fine al susseguirsi degli scioperi, i ferrovieri-macchinisti continuavano la loro protesta per ottenere il riconoscimento a trattare per la categoria. Si arrivò ad un accordo, con la sottoscrizione del Protocollo di autoregolamentazione⁵⁴ di fronte al Ministro dei Trasporti Bernini, il 27 aprile del 1990: praticamente a soli 2 mesi dall’approvazione del testo definitivo della legge. Caratteristica particolare di quel Protocollo erano i soggetti: da una parte il Ministro dei Trasporti, dall’altra, invece di un sindacato, una delegazione rappresentante un movimento di lavoratori, a firma “Coordinamento Macchinisti Uniti”. Sottoscrivendo questo Protocollo, veniva data la possibilità (nonostante la successiva trasformazione in organizzazione sindacale due anni più tardi), a una categoria auto-organizzata di lavoratori di sedersi al tavolo delle trattative per sottoscrivere contratti e accordi. Questa poteva esser considerata, per la categoria dei macchinisti, come una vittoria, ma allo stesso tempo vincolava la stessa al rispetto degli obblighi presi.

Di lì a poco, il 12 giugno del 1990, per paura di nuovi scioperi visto l’approssimarsi dell’inizio dei mondiali di calcio, veniva promulgata la tanto attesa legge n. 146 dal titolo: *“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”* (Presidente della Repubblica- l. n.146/1990, 1990).

⁵⁴ La sottoscrizione di questo Protocollo con il Ministro dei trasporti era d’obbligo per tutti i sindacati che volevano partecipare alle trattative del rinnovo contrattuale del 1990-92, e dei successivi contratti. Visto come forma di concertazione tra governo e parti sociali, obbligava gli stessi a mantenere una conflittualità regolata secondo le norme previste dal Protocollo. Lo stesso riprendeva in parte dettami del Protocollo del 1986 di matrice Confederale, e nuove norme che poi saranno inserite nella legge regolatrice dello sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Capitolo 2

L'ANALISI DELLA LEGGE N. 146/90 E LE SUCCESSIVE MODIFICHE

2.1. Premessa introduttiva alla legge: considerazioni sul contesto attuale.

Con l'approdo alla legge n. 146/1990, grazie al consenso di tutte le parti sociali, si voleva dare al Paese un'ottica di «civilizzazione» del conflitto collettivo di lavoro, dando attuazione all'art. 40 Cost. Il testo di legge, oltre a recepire gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale trattati nel precedente capitolo, servì per porre un freno all'alta conflittualità collettiva della fine degli anni '80, specie in settori come quello del trasporto ferroviario, prima caratterizzati da un regime di monopolio statale⁵⁵.

L'esigenza di un intervento legislativo, mirato a contenere e proceduralizzare l'eventuale abuso dello sciopero, aveva bisogno della partecipazione, come previsto dalla stessa legge, di soggetti dotati dell'autonomia negoziale (sindacati, aziende o pubbliche amministrazioni), al fine di prevedere nei contratti collettivi o negli accordi, idonee procedure di raffreddamento e conciliazione da espletare prima della proclamazione di sciopero.

Rispetto ai primi anni di applicazione della Legge 146, oggi il conflitto nei servizi essenziali ha subito un accrescimento dimensionale, tanto che l'astensione collettiva dal lavoro sembra diventata un passaggio obbligatorio precedente alla trattativa per la composizione della vertenza. Lo sciopero, specialmente quello improvviso, è probabilmente considerato una forma di auto-legittimazione per quei sindacati dalla dubbia rappresentanza e forse mossi da un bisogno di visibilità verso la controparte datoriale. Indipendentemente da questo, non si può comunque ignorare quanto di buono fatto dal legislatore, soprattutto attraverso la novella n. 83/2000, la quale prevedeva

⁵⁵ Si pensi ad esempio: alle telecomunicazioni, al servizio elettrico, idrico, di riscaldamento e alla serie di servizi che ora fanno parte di un modello concorrenziale.

l'introduzione delle procedure di ricomposizione del conflitto, con l'intento di trovare un punto d'incontro prima di intraprendere un'azione di sciopero.

In merito a quanto detto, è necessario tornare a parlare di «concertazione» a tutti i livelli decisionali, a maggior ragione, visto l'attuale periodo storico di bassa crescita economica e finanziaria che inizia a ripercuotersi in termini occupazionali, anche in settori come quello dei servizi (Alesse, 2015, pp. 242-243). Inoltre, solo attraverso il dialogo con tutte le parti sociali, si può conseguire un percorso comune e condiviso, tale da mantenere coeso il tessuto sociale ed evitare pericolose frammentazioni.

Secondo il parere di Gino Giugni, relativamente all'era moderna, è necessario «il governo pubblico del conflitto», attraverso il superamento della vecchia tesi che considerava la concertazione «come luogo in cui il sindacato smette le vesti di agente contrattuale e assume quelle di mediatore politico, più interessato, dunque, alle proprie sorti di soggetto politico che a quelle dei propri rappresentati», oppure ideologicamente la contestava [ndr. concertazione] «in quanto espressione di un vincolo esercitato da alcuni gruppi sociali peraltro in carenza di legittimazione democratica sul sistema politico-istituzionale e, pertanto espropriativo della sovranità parlamentare» (Giugni, 2003, p. 50 ss.).

Il bisogno di utilizzare un modello concertativo adeguato ai tempi, dove parti sociali e Governo operano attraverso la reciproca assunzione di responsabilità per il risanamento ed il rilancio del Paese, parte dalla ricerca di soluzioni concrete alle grandi vertenze Nazionali⁵⁶, che rischiano di alimentare conflitti collettivi anche al di fuori delle organizzazioni sindacali più rappresentative e responsabili.

2.2. L'intervento del legislatore e la definizione di servizi pubblici essenziali.

La legge n. 146/1990, anche se nata per difendere i cittadini (utenti) dall'uso a volte sconsiderato del diritto di sciopero, non dovrebbe essere considerata esclusivamente come un intervento legislativo mirato a regolare la materia dello stesso,

⁵⁶ Ad esempio Alitalia per i trasporti, ma anche Ilva e prima ancora Fiat, Alcoa e Glaxo.

ma dovrebbe essere vista come uno strumento in grado di contenere e ridurre potenzialmente il conflitto, assicurando il godimento di diritti costituzionalmente tutelati.

Inoltre il legislatore ha previsto, in base al proprio ruolo e funzione, la possibilità d'intervento a ciascun attore sociale, allo scopo di tutelare gli interessi di tutte le figure coinvolte, operando attraverso il rispetto dei vincoli procedurali imposti dalla normativa della legge stessa, con lo scopo di ottenere un bilanciamento dinamico tra bisogni e volontà contrapposte.

Secondo quanto previsto dal legislatore in base all'art. 1 primo comma, «sono considerati servizi pubblici essenziali [...] quelli volti a garantire il godimento di diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla vita, alla salute, alla libertà ed alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione ed alla libertà di comunicazione» (Presidente della Repubblica- l. n.146/1990, 1990). Sempre secondo questo comma, la natura giuridica del rapporto in sé, per i soggetti che erogano questi servizi, risulta essere irrilevante, siano essi gestiti in concessione o attraverso convenzione.

Addentrando nella norma, il secondo comma, con la premessa di contemperare il diritto di sciopero con i diritti costituzionali elencati nel primo comma, suddivideva in cinque raggruppamenti quest'ultimi ed identificava i servizi pubblici nei quali dovevano essere individuate poi le prestazioni indispensabili.

Il primo raggruppamento (lettera *a*), individuava tutti i servizi che rientrano «nella tutela del diritto alla vita, alla salute, alla libertà e alla sicurezza della persona, dell'ambiente e del patrimonio storico-artistico».

Il secondo (lettera *b*) inerente «alla tutela della libertà di circolazione», individuava tutto il sistema di trasporti come: «i trasporti pubblici urbani ed extraurbani autoferrotranviari, ferroviari, aerei, aeroportuali e quelli marittimi limitatamente al collegamento con le isole».

Infine, le lettere *c*, *d*, *e*, raggruppavano rispettivamente servizi legati: «al diritto di assistenza e previdenza sociale, all'istruzione e alla libertà di comunicazione».

I sopraccitati valori costituzionali dovrebbero essere interpretati con una connotazione negativa, per evitare di comprimere troppo il diritto di sciopero, il quale secondo Gragnoli «non è una sorta di intrusione nella continuativa esplicazione delle attività di protezione delle esigenze costituzionali, ma un diritto espressione di proprie

aspettative protette», dal momento che «la legge non vuole una valorizzazione positiva degli interessi soddisfatti con i servizi, bensì una loro salvaguardia in negativo, per trovare meccanismi di conflitto socialmente accettabili» (Gagnoli , 1996, p. 9 ss.). Sempre secondo Gagnoli, «l'obiettivo del legislatore sarebbe stato quello di non indebolire eccessivamente le risorse del sindacato», di renderlo invece partecipe assieme alla controparte e ad altri soggetti, a un processo che potesse configurare lo sciopero come *extrema ratio*, istituendo per l'appunto, soluzioni procedurali e prudenziali allo scopo di prevenirlo.

L'obiettivo di «trovare meccanismi di conflitto socialmente accettabili» esplicito poc'anzi, vincolava l'esercizio di sciopero «nel rispetto di misure dirette a consentire l'erogazione delle prestazioni indispensabili», come recitava il primo comma dell'art. 2, demandando poi, in virtù del secondo comma della predetta norma, alle amministrazioni⁵⁷ e alle imprese erogatrici di concordare nei contratti collettivi o negli accordi l'individuazione di tali prestazioni, tenendo conto del tipo di servizio da fornire. Sempre in base ai contratti e agli accordi stipulati con la controparte sindacale, si riteneva dovessero essere previste «le modalità e le procedure di erogazione» e altre misure necessarie, come l'individuazione del numero minimo di lavoratori da impiegare (anche in caso erogazione periodica), per garantire queste prestazioni.

L'organo preposto alla valutazione e validazione di queste prestazioni (ma non solo), era individuato nella Commissione di Garanzia⁵⁸. Essa secondo l'art. 2 *bis*, riconosce e promuove l'adozione di codici di autoregolamentazione, che, in caso di astensione collettiva realizzino il temperamento con i diritti costituzionalmente tutelati nell'art. 1. Quindi, oltre alla contrattazione collettiva, strumento fondamentale per individuare le prestazioni indispensabili, la Commissione di Garanzia riconosce anche l'adozione per via unilaterale come mezzo di autoregolamentazione della compagine sindacale. Tale Commissione, in base all'art. 13, comma 1, lettera *a*), può adottare un regolamento provvisorio se non vengono stipulati gli accordi previsti o se gli accordi non risultino idonei sul profilo sostanziale dei servizi minimi da garantire.

In buona sostanza, secondo la legge, in occasione di uno sciopero nei servizi essenziali, il lavoratore, indipendentemente dalla sua natura giuridica (dipendente,

⁵⁷ Nel caso di servizi gestiti direttamente dal settore pubblico.

⁵⁸ La Commissione di Garanzia o «Autorità garante per lo sciopero» sarà oggetto di analisi nei prossimi paragrafi. Nel testo, i sostantivi Commissione e Autorità sono utilizzati come sinonimi.

autonomo, professionista o piccolo imprenditore), è obbligato a fornire le prestazioni minime previste, pena il ricorso ad una sanzione. Lo stesso obbligo ricade sul datore di lavoro, indicato come colui che deve organizzare l'erogazione di dette prestazioni e adottare i provvedimenti necessari al fine di informare i lavoratori su quali attività svolgere⁵⁹.

Può accadere che, talvolta, sia problematica l'individuazione ed esecuzione delle prestazioni indispensabili, a causa di una mancata intesa tra le organizzazioni sindacali sulla definizione delle stesse. In questo caso, al fine di trovare un percorso condiviso, viene in soccorso l'impianto legislativo attraverso l'art. 14 della legge. Quest'ultimo demanda alla Commissione, su propria iniziativa o attraverso la proposta delle organizzazioni sindacali partecipanti alle trattative, o ancora su richiesta motivata da parte di un gruppo di lavoratori, la possibilità di indire (valutata preliminarmente l'ammissibilità secondo gli artt. 1, comma 2, e 13, lettera a)) un'apposita consultazione tra i lavoratori, relativamente alle clausole oggetto del dissenso. La consultazione deve svolgersi tassativamente entro i 15 giorni dalla sua indizione, nei locali messi a disposizione dall'amministrazione o impresa e al di fuori dell'orario di lavoro. A garanzia del corretto svolgimento della stessa e degli aventi diritto, partecipa l'ispettorato del lavoro competente. In caso di persistenza del dissenso o qualora le misure individuate non risultino idonee dalla Commissione, sarà essa stessa ad emanare una soluzione con carattere provvisorio in attesa di una che sia invece condivisa e conforme.

Relativamente all'identificazione e alla qualifica delle prestazioni indispensabili, le attività ed il contenuto delle stesse può essere svariato, poiché dipende «da variabili complesse di tipo strutturale quali: la qualità tecnica dei servizi, l'assetto istituzionale del settore, l'organizzazione e la qualità delle parti contraenti (datori di lavoro e sindacati) ed infine la natura del sistema produttivo e di lavoro» (Treu, 1993, p. 27).

Nel corso degli anni abbiamo assistito ad un costante ampliamento della definizione di servizio pubblico e, di pari passo, ad un'estensione del concetto di interesse collettivo a favore dell'utenza⁶⁰, aumentando quindi il livello delle prestazioni minime esigibili.

⁵⁹ Tra questi provvedimenti le cosiddette «comandate», veri e propri precetti di astensione allo sciopero, rivolti ai lavoratori preventivamente individuati secondo le procedure previste nelle varie discipline.

⁶⁰ Si pensi alla l. n. 281/1998, *"Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti"*, poi successivamente modificata dal d.lgs. n. 206/2005, *"Codice del consumo"*, attraverso il quale vengono regolati i relativi rapporti giuridici che si creano con i consumatori - utenti e riconosciuti loro una serie di

La causa principale di tale ampliamento, può essere legata al cambiamento iniziato negli anni '90, dove la nascita sempre maggiore di autorità amministrative indipendenti⁶¹ ed il conseguente nuovo rapporto creato tra gli attori (amministratori e amministrati), spinse il legislatore ad ampliare in maniera progressiva determinati interessi da tutelare (Alesse, 2015, p. 246).

In merito all'estensione della definizione di servizio pubblico essenziale, è di notevole interesse il documento emanato dalla Commissione e dal titolo: "*Linee Guida in ordine alla riconducibilità di un'attività nel campo di applicazione della legge*", estrapolato dalla "Relazione sull'attività della Commissione di Garanzia 1° agosto 1996 - 30 aprile 1997" (Commissione di Garanzia Sciopero, 2016, p. 54). Secondo le «Linee Guida» dettate dalla Commissione, la «qualificazione di un'attività» può essere fatta secondo due modalità: «via diretta» o «via indiretta». La prima, secondo la Commissione, è possibile quando il servizio sia riconducibile alla fattispecie riportata nell'art. 1, comma 1, della legge n. 146/1990. Oltre a questo, risulta importante l'elencazione (esemplificativa) contenuta nel secondo comma del predetto articolo, cui si può aggiungere, qualora sia possibile avvalersi di altri indici, l'eventuale individuazione di prestazioni indispensabili da erogarsi in base ad un accordo valutato idoneo.

Secondo la modalità per via indiretta, invece, la Commissione afferma che va valutata caso per caso, guardando ai seguenti criteri generali di essenzialità del servizio: «è presunta quando il servizio è definito come essenziale nell'accordo valutato idoneo[...]; può essere dedotta dall'esistenza di un nesso di strumentalità necessaria tra il servizio di cui si tratta ed un servizio pubblico senz'altro definibile come essenziale⁶² [...]; può essere dedotta dall'estrema complessità e non segmentabilità del servizio pubblico, di cui solo una parte sia direttamente definibile come essenziale». In riferimento all'utilizzo di quest'ultimo criterio, la Commissione afferma che non è

diritti. Ad esempio, diritto: «alla salute, alla sicurezza, alla qualità dei prodotti e dei servizi, a un'adeguata informazione e corretta pubblicità, [...] alla promozione e allo sviluppo dell'associazionismo libero, all'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità ed efficienza» (art. 1, secondo comma, l. n. 281/1998).

⁶¹ La nascita in Italia delle autorità indipendenti, è legata alle politiche di liberalizzazione e privatizzazione volute dal diritto comunitario, ma anche dalla crisi dei partiti travolti dal fenomeno "Tangentopoli". Inoltre, la creazione di questi organismi «tecnici» sganciati dalla politica, non ha seguito un percorso uniforme dovendo rispondere a differenti problematiche che variano da settore a settore.

⁶² In questo caso «la strumentalità deve essere valutata tenendo conto dell'incidenza che l'esercizio del diritto di sciopero (anche in ragione delle sue modalità e della sua durata) può avere sul funzionamento del servizio pubblico essenziale, e sulla stessa erogazione delle prestazioni indispensabili, quando vi sia concomitanza di scioperi nei due servizi» (Commissione di Garanzia Sciopero, 2016).

consentita l'estensione in via analogica delle limitazioni di sciopero stante la tassatività dell'elenco fornito nel primo comma dell'art. 1 poiché «potrebbe condurre a risultati di dubbia legittimità». Tuttavia, «può essere utilizzato solo nei casi in cui l'impossibilità di operare la segmentazione (al fine di applicare gli obblighi di preavviso, durata ed erogazione delle prestazioni indispensabili ai soli addetti ad un segmento del servizio di cui si tratta) sia sorretta da argomenti tecnici non oppugnabili».

Con riferimento al «nesso di strumentalità» e quindi all'identificazione delle «attività strumentali», nessuna delibera d'indirizzo generale è stata emanata dalla Commissione. La stessa, infatti, non la ritiene indispensabile «per poter affrontare la questione della disciplina da applicare alle aziende che erogano servizi diversi». Inoltre, reputa che «non si possa limitare la possibilità di escludere alcune componenti del processo produttivo aziendale al solo accordo negoziale. Infatti, se è vero, così come appare vero, che la Commissione ha la facoltà di includere servizi strumentali nelle discipline di settore deliberate in via autoritativa, deve, a maggior ragione, ammettersi che tale facoltà possa spettare anche in via interpretativa» (Commissione di Garanzia Sciopero, 2016, p. 109).

In buona sostanza, come accennato in precedenza, la definizione di servizio pubblico essenziale aumenta sempre più in termini dimensionali, sia per effetto dell'inclusione di attività non previste od innovative, sia per l'accrescimento di attività interconnesse, che di servizi complementari necessariamente funzionali al servizio stesso, siano essi frutto di accordi oppure d'imposizione da parte dell'Autorità. Inoltre è l'Autorità stessa ad intervenire qualora non ci sia un accordo tra le parti per emanare un regolamento provvisorio a tutela degli interessi riconosciuti e quindi dell'utenza.

Per capire meglio l'orientamento ed il tenore della Commissione in riferimento ai nuovi orizzonti di servizio pubblico e di maggior tutela dell'utenza, nel successivo capitolo sarà preso in esame un campione dalle delibere significative emanate dall'Autorità stessa, inerenti al trasporto ferroviario.

2.3. Norme generali ed adempimenti previsti per la proclamazione di sciopero.

La proclamazione di astensione collettiva dal lavoro, avviene, secondo la legge vigente, soltanto successivamente ad una serie di adempimenti e procedure volti a far rientrare o ricomporre il conflitto collettivo instaurato tra le controparti contrattuali.

Il secondo comma dell'art. 2 del testo coordinato della legge n. 146/1990 recita: «nei contratti o negli accordi collettivi devono essere in ogni caso previste procedure di raffreddamento e di conciliazione, obbligatorie per entrambe le parti». Questa norma esplicita pertanto l'obbligatorietà dell'adozione di queste procedure, tanto che proseguendo nella lettura di codesto comma, qualora esse non siano presenti o non siano valutate idonee dalla Commissione, sarà la Commissione stessa a prevederle, attraverso l'adozione di un regolamento provvisorio come per le prestazioni indispensabili.

Inoltre, sempre secondo lo stesso comma, nell'intenzione di voler favorire il dialogo e scongiurare lo sciopero, le controparti che non intendono avvalersi delle procedure previste nei contratti o negli accordi da loro stipulati, possono richiedere un tentativo di conciliazione presso altra sede a seconda dell'impatto che lo sciopero potrà avere sull'utenza: qualora lo sciopero abbia rilievo locale, la sede è istituita presso la prefettura o il comune (di quest'ultimo, soltanto per i servizi di propria competenza e qualora non sia parte in causa); se con carattere nazionale, riferisce alla sede competente dell'attuale Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Una volta espletate le procedure di raffreddamento e di conciliazione senza raggiungere un accordo, i soggetti (siano essi organizzazioni sindacali e/o formazioni spontanee di lavoratori), possono proclamare uno sciopero con l'obbligo di comunicare per iscritto la durata e la modalità di svolgimento dello stesso, nonché le motivazioni che hanno portato allo stato di agitazione e all'astensione (art. 2, comma 1). Quanto al preavviso di sciopero, il comma 5 dell'art. 2, prevede un termine pari ad almeno 10 giorni. Tale termine può essere superiore se previsto dai contratti, accordi o codici, può risultare tanto utile come ulteriore tentativo di ricomposizione della vertenza, quanto necessario all'utenza per programmare forme alternative di servizio in virtù dello sciopero.

La legge, d'altra parte, ha previsto casi in cui non si ravvede la necessità di adempiere all'obbligo di preavviso e di comunicazione della durata dello sciopero: uno di questi si verifica quando lo sciopero è proclamato «in difesa dell'ordine costituzionale, o di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori» (art. 2, comma7).

La proclamazione di sciopero va inoltrata sia alle amministrazioni o imprese che erogano il servizio, sia all'ufficio dell'autorità competente⁶³ che ne cura immediatamente la trasmissione alla Commissione di Garanzia.

Una volta proclamato lo sciopero, vari obblighi ricadono in capo ai soggetti interessati dalla legge. Il primo è un obbligo di comunicazione verso gli utenti: esso spetta alle amministrazioni e alle imprese che erogano i servizi. Secondo la norma contenuta nell'art. 2, comma 6, almeno 5 giorni prima dell'inizio dello sciopero, l'utenza deve essere messa a conoscenza «dei modi e dei tempi di erogazione dei servizi, nonché delle misure per la riattivazione degli stessi». Inoltre, una volta terminata l'astensione, deve essere garantita e resa nota l'attivazione.

La comunicazione tempestiva agli utenti è veicolata attraverso telegiornali e giornali radio del servizio pubblico radiotelevisivo, i quali devono fornire le seguenti informazioni: «l'inizio, la durata, le misure alternative e le modalità dello sciopero». Stesso vincolo hanno i «quotidiani e le emittenti radiofoniche e televisive che si avvalgono di finanziamenti o, agevolazioni tariffarie, creditizie o fiscali previste dalle leggi dello Stato».

Altro obbligo che ricade sulle amministrazioni e sulle imprese, è quello di fornire informazioni secondo specifica richiesta da parte della Commissione, qualora vi sia un inadempimento, esso verrà sanzionato. Le informazioni possono riguardare gli scioperi proclamati ed effettuati, le revoche, le sospensioni e gli eventuali rinvii degli stessi, nonché le relative motivazioni e le cause di insorgenza dei conflitti. Queste sono utilizzate dalla Commissione a fini statistici, per misurare l'andamento delle relazioni industriali in moltissimi settori, per intervenire in caso di alta conflittualità, e per favorire il processo di mediazione e produzione di accordi in settori dove le controparti trovano difficoltà.

⁶³ In questo caso, l'ufficio dell'Autorità competente viene identificato nella Presidenza del Consiglio dei Ministri o altro Ministero (delegato), se l'astensione ha carattere nazionale o interregionale, nel Prefetto o corrispondente organo delle regioni o province autonome negli altri casi.

Le amministrazioni e le imprese che erogano servizi di trasporto, in virtù dell'art. 2, comma 2, oltre a pubblicare gli orari dei servizi ordinari, sono tenute a fornire contestualmente all'utenza anche l'elenco ed i relativi orari, dei servizi minimi garantiti in caso di sciopero. Questi servizi, frutto di accordo validato dall'Autorità, assieme alle relative procedure di erogazione, rientrano tra le prestazioni indispensabili e come tali sono esigibili obbligatoriamente da parte di tutti i soggetti, siano essi sindacati promotori, amministrazioni, imprese e lavoratori. La legge prevede inoltre, secondo l'art. 3, prestazioni indispensabili atte a garantire i collegamenti da e per le isole, nonché la mobilità su tutto il territorio nazionale di persone, l'approvvigionamento di merci ed il mantenimento continuativo delle attività produttive essenziali alla popolazione.

Un altro obbligo, in capo alle controparti contrattuali, è quello della cosiddetta «rarefazione oggettiva» degli scioperi, che consiste nel prevedere all'interno dei contratti o negli accordi, intervalli minimi da rispettare tra uno sciopero ed un altro, indipendente dal soggetto sindacale che li promuove. Tali intervalli devono essere previsti anche quando lo sciopero incide sulla stessa tipologia di servizio o va a colpire lo stesso bacino d'utenza⁶⁴ (art. 2, comma 2).

Una volta che l'utenza è stata informata, a seguito della proclamazione di sciopero, il soggetto promotore non può deciderne la revoca spontanea, perché considerata, ai sensi del comma 6 dell'art. 2, «forma sleale di azione sindacale» e come tale sanzionata dall'Autorità garante. La possibilità di revoca, è prevista dallo stesso comma, ma solo in caso di raggiungimento di un accordo con la controparte, oppure qualora sia intervenuta la Commissione nonché l'Autorità precettante con apposita ordinanza.

Infine, a sciopero ultimato, le amministrazioni e le imprese sono tenute a rendere pubblici i dati sulla durata dell'astensione, sul numero di lavoratori aderenti e sui contributi trattenuti a quest'ultimi, come previsto dall'art. 5 di questa legge.

⁶⁴ Ad esempio, non può essere programmato nella stessa giornata e nella medesima regione uno sciopero del trasporto pubblico locale del settore ferroviario ed uno sciopero degli autobus.

2.4. La Commissione di Garanzia Sciopero: composizione e funzionamento.

La Commissione o Autorità garante per lo Sciopero è stata istituita con l'art. 12 della legge n. 146/1990. Essa è un organo "*super partes*" che come compito principale deve «valutare l'idoneità delle misure volte ad assicurare il contemperamento del diritto di sciopero con i diritti della persona costituzionalmente tutelati» (Presidente della Repubblica- l. n.146/1990, 1990).

Quest'organo, prima del decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011, convertito poi in legge n. 214 il 22 dicembre 2011, si componeva di 9 membri in carica per un periodo di 6 anni, che potevano essere riconfermati una sola volta alla fine del mandato. Con il decreto n. 201, in base all'art. 23, comma 1, lettera i), e all'art. 23, comma 3, il numero dei componenti viene ridotto a 5 compreso il Presidente, senza possibilità di riconferma.

I commissari vengono scelti tra un elenco di esperti in materie di diritto costituzionale, diritto del lavoro e relazioni industriali, su designazione dei Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato e nominati con apposito decreto del Presidente della Repubblica, mentre il presidente della Commissione viene eletto tra gli stessi commissari in base al proprio regolamento interno⁶⁵.

La Commissione è organizzata per Uffici e Servizi, secondo criteri di flessibilità e funzionalità degli stessi, così come di seguito denominati:

- Servizio degli Affari generali;
- Servizio del Personale e della contabilità e finanza;
- Servizio degli Affari giuridici e del contenzioso;
- Servizio informatico;
- Servizio del Protocollo informatico e Gestione di flussi (Commissione di

Garanzia Sciopero, 2013, p. 10).

Il personale viene scelto anche con qualifica dirigenziale tra le amministrazioni pubbliche o altri organismi di diritto pubblico, siano in posizioni di comando o fuori

⁶⁵ Secondo l'art. 2 primo comma del regolamento interno della commissione emanato il 25 novembre 2013: «L'elezione del Presidente dell'Autorità ha luogo per scrutinio segreto, a maggioranza assoluta dei Componenti. Se tale maggioranza non è raggiunta dopo la seconda votazione, è eletto Presidente il Componente che consegue il maggior numero di voti. In caso di parità, si procede, con il ballottaggio, fra coloro che hanno riportato il maggior numero di voti; in caso di parità nella votazione di ballottaggio, è eletto Presidente il più anziano d'età» (Commissione di Garanzia Sciopero, 2013, p. 2).

ruolo e attraverso delibera ne decide il fabbisogno che non deve superare le 30 unità. Per far parte della Commissione non si può essere parlamentari o avere cariche pubbliche elettive afferenti a partiti politici, sindacati, associazioni di datori lavoro e dei consumatori. Inoltre, ugual esonero hanno coloro che abbiano avuto o intrattenuto rapporti continuativi di collaborazione e consulenza con amministrazioni ed imprese che erogano servizi pubblici.

In buona sostanza, con la scelta dei commissari da parte dei Presidenti legislativi e con quanto detto poc'anzi per il personale, si vuol mantenere e garantire una sorta d'indipendenza dell'organizzazione nei confronti di tutti gli attori sociali che orbitano nel circuito dei servizi pubblici. Anche se a detta di qualche autorevole fonte, nel caso del personale, «il divieto attiene più all'imparzialità che all'indipendenza della Commissione (per quanto la connessione tra le due sia strettissima), il regime delle incompatibilità disciplinato dall'art. 12, comma 2, evidentemente sia diretto a garantire che l'azione della Commissione possa svolgersi al di fuori di qualsiasi influenza esterna. Le incompatibilità sono molte e colpiscono alcune attività tipicamente svolte dai professori universitari che possono aspirare alla carica; alcune incongruenze e qualche lacuna non inficiano una disposizione sufficientemente severa per rispondere al suo scopo» (Ballestrero, 1993, p. 49; Gaeta, 1991, p. 186 ss.; Rocchella, 1991, p. 62).

L'inquadramento e la retribuzione per il personale appena citato rimane invariata, e a carico dell'amministrazione di provenienza. Viene però corrisposta un'indennità per pari ruolo spettante al personale che lavora presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri comprensiva di tutti i trattamenti accessori previsti nei contratti collettivi nazionali di lavoro.

Oltre a ciò, per espletare le sue funzioni, l'Autorità può avvalersi anche di consulenti esperti in materia organizzativa di servizi pubblici essenziali e di tutela dei diritti dell'utenza, i quali vengono selezionati attraverso esperienze curriculari e nominati con delibera dell'Autorità che ne definisce anche l'incarico, la durata ed il compenso in conformità alle disposizioni vigenti in materia. Anch'essi non possono essere nominati se nel biennio precedente alla data di selezione, abbiano avuto rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con partiti politici, organizzazioni sindacali, associazioni di datori di lavoro, associazioni degli utenti.

Con lo scopo di mantenere la propria indipendenza, secondo l'art. 12, comma 4, è la stessa «Commissione a decidere le modalità del proprio funzionamento» attraverso il proprio regolamento interno.

L'Autorità, per svolgere le sue funzioni ed emanare interventi preventivi, delibere e relazioni, acquisisce dati ed informazioni (anche sotto forma di audizioni), provenienti da tutti i soggetti, quali: pubbliche amministrazioni, sindacati, imprese ed associazioni di utenti relativamente ai servizi pubblici essenziali. Oltre a ciò, può avvalersi anche delle attività di altri organi come il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), e degli Osservatori sul mercato del lavoro e delle pubbliche amministrazioni (art. 12, comma 4).

Per far fronte alle attività ed al funzionamento dell'Autorità, vengono stanziati dei fondi appositamente previsti nel bilancio di Stato. Le spese, una volta rendicontate, sono soggette alla supervisione della Corte dei Conti.

2.4.1. Le funzioni della Commissione.

Le funzioni della Commissione, a seguito anche dell'introduzione della legge n. 83/2000, sono state fortemente potenziate.

Procedendo con ordine, in base all'art. 13, comma 1, lettera *a*), la Commissione valuta l'idoneità delle prestazioni indispensabili, delle procedure di raffreddamento e di tutte le altre misure volte a garantire i diritti costituzionalmente garantiti dall'art. 1. Può inoltre agire d'iniziativa o attraverso segnalazione mossa dalle organizzazioni dei consumatori e degli utenti, riconosciute a livello nazionale dal Ministero dello Sviluppo Economico secondo l'attuale d.lgs n. 206/2005, entro un termine stabilito dalla stessa Commissione.

Nel caso in cui la valutazione d'idoneità non abbia esito positivo, l'Autorità emette una sua proposta da sottoporre alle parti, le quali devono pronunciarsi entro 15 giorni. In mancanza di una risposta e dopo aver svolto apposite audizioni, la Commissione, entro i successivi 20 giorni, adotta con propria delibera un regolamento provvisorio che risulterà valido fino al raggiungimento di un accordo valutato idoneo dalla stessa.

Rientrano sotto la lente valutativa anche i codici di autoregolamentazione, che in caso siano assenti o inadeguati, la Commissione cercherà di sanare adottando o adattando

regolamentazioni in settori analoghi o simili, o sfruttando accordi sottoscritti nello stesso settore con le organizzazioni sindacali.

Quanto alla stesura della regolamentazione provvisoria, la citata lettera prevede che sia garantito il contemperamento previsto nell'art. 1, e, salvo casi particolari, le prestazioni considerate indispensabili non devono superare il 50 per cento di quelle normalmente erogate, con un utilizzo della forza lavoro strettamente necessaria non superiore ad un terzo di quella impiegata abitualmente, sempre tenendo conto delle condizioni tecniche e garantendo la sicurezza. Inoltre, nella stesura si deve considerare che gli utenti possono utilizzare servizi alternativi o imprese concorrenti, ma devono comunque essere garantite fasce orarie di erogazione del servizio⁶⁶ e in quelle fasce, i servizi sono quelli normalmente offerti.

Nel regolamento, possono essere previste deroghe motivate dalla Commissione al fine di garantire la sicurezza e un adeguato livello di funzionamento del servizio. Oltre a ciò, i criteri utilizzati per l'emanazione del regolamento provvisorio, possono fungere da base di partenza per la stipula degli accordi tra le parti negoziali e al tempo stesso dei codici di autoregolamentazione. Ancora, secondo la lettera *a)*, è fatto obbligo da parte della Commissione, di trasmettere immediatamente ai Presidenti delle Camere le delibere adottate.

Altre funzioni, sono individuate ad esempio dalla lettera *b)*, secondo cui la Commissione esprime giudizi interpretativi e applicativi sulla bontà degli accordi e dei codici di autoregolamentazione, siano essi promossi dalle parti stipulanti o di sua iniziativa. Inoltre, può entrare nel merito di una controversia esprimendosi con un lodo, se richiesto congiuntamente dalle parti.

Nel caso di servizi offerti da una pluralità di parti, siano amministrazioni o imprese, tra cui rientrano anche quelle fornitrici di beni strumentali, accessori o collaterali, l'Autorità può presentare una propria proposta di fronte ad esse ed alle organizzazioni sindacali, che renda omogenei i vari regolamenti secondo il comma 2 dell'art. 2 della presente legge e che tenga conto delle esigenze di servizio nella sua globalità.

Secondo la lettera *c)*, una volta ricevuta una proclamazione di sciopero, la Commissione può assumere informazioni e convocare le parti al fine di verificare se

⁶⁶ Si pensi ad esempio nel settore del trasporto pubblico locale o in quello ferroviario, alle cosiddette «fasce pendolari», atte a garantire il raggiungimento e il rientro dalla sede lavorativa.

siano state espletate le relative procedure di raffreddamento e tentare un ulteriore confronto di conciliazione. Nel caso la vertenza assuma carattere di rilievo nazionale o ci sia la possibilità di una composizione della stessa, può invitare, con apposita delibera, i soggetti proclamanti a differire l'azione di sciopero con l'intento di trovare una mediazione.

L'Autorità individua ed indica, con la lettera *d*), vizi procedurali e regolamentari nella proclamazione, quali: il preavviso, la durata massima, l'espletamento delle procedure di raffreddamento e conciliazione, i periodi di franchigia, gli intervalli minimi tra successive proclamazioni ed ogni altro disposto relativo all'ante proclamazione. Con apposita delibera, invita gli stessi soggetti a sanare la situazione, riformulando la proclamazione nel rispetto della legge, degli accordi e dei codici ad altra data.

Se lo sciopero, lettera *e*), è in concomitanza con altri scioperi che impattano sul medesimo tipo di servizio pubblico o su un servizio pubblico alternativo, sia un'interruzione o riduzione oppure emanato da soggetti sindacali diversi e rivolto allo stesso bacino d'utenza, la Commissione, con una delibera può invitare i soggetti che hanno proclamato lo sciopero in un tempo successivo, a differire l'azione ad altra data.

Inoltre, nella lettera *f*), ha il compito di segnalare situazioni d'imminente e fondato pericolo all'Autorità competente, se uno sciopero o un'astensione collettiva, pregiudichi i diritti della persona costituzionalmente tutelati dall'art. 1, comma 1, di questa legge. Con apposita ordinanza, secondo il disposto dell'art. 8, propone o formula le misure atte a prevenire il suddetto pregiudizio.

Compito della Commissione, lettera *g*), è anche quello di reperire informazioni presso le imprese o amministrazioni che erogano i servizi: esse sono tenute a fornirle nei tempi stabiliti dalla richiesta. Queste informazioni possono riguardare l'applicazione delle delibere sulle sanzioni previste dall'art. 4⁶⁷; gli scioperi proclamati ed effettuati; le revoche, le sospensioni ed i rinvii di quelli proclamati; nonché, qualora il conflitto abbia carattere di rilievo nazionale, sempre alle amministrazioni, imprese o altre parti interessate, possono essere richiesti i termini economici e normativi delle controversie e gli aspetti che possano ledere all'interesse dell'utenza. Possono altresì essere richieste informazioni all'INPS⁶⁸, che ha l'obbligo di fornirle entro 30 giorni, relativamente ai

⁶⁷ Le sanzioni saranno oggetto di analisi nei prossimi paragrafi.

⁶⁸ Istituto Nazionale di Previdenza Sociale.

contributi sindacali versati, per effetto dell'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 4 di questa legge.

Quando la Commissione, lettera *h*), rileva comportamenti da parte delle amministrazioni od imprese, in violazione della presente legge o delle procedure previste dai contratti/accordi, oppure vengono messi in atto comportamenti tali da far sorgere o aggravare situazioni di conflitto, la stessa Commissione invita, attraverso un'apposita delibera, alla cessazione di tali comportamenti e al rispetto degli obblighi derivanti dai disposti sopraccitati.

Ancora, lettera *i*), su richiesta delle associazioni dei consumatori e utenti previsti dall'art 4, comma quater, la Commissione valuta il comportamento delle parti in riferimento ai contratti, accordi e codici, atti a tutelare i diritti previsti dagli artt. 2, commi 1 e 2, e *2-bis*. In caso di inadempienze o violazioni ai suddetti, ne delibera le sanzioni, anche prescrivendo al datore di lavoro l'applicazione delle sanzioni disciplinari sui singoli lavoratori.

Per concludere, tra i compiti che l'Autorità deve svolgere ci sono quelli informativi, che sono racchiusi nelle lettere *l*), *m*) e *n*).

Il primo compito è volto a garantire, con forme adeguate e tempestive di pubblicità, la conoscenza delle delibere approvate riguardanti: le convocazioni in audizioni per tentare una conciliazione a seguito della proclamazione di uno sciopero; la violazione delle norme procedurali di proclamazione; la concomitanza con altre azioni di sciopero ed infine comportamenti non conformi alla legge, ai contratti, agli accordi ed ai codici⁶⁹. Il mezzo preposto alla divulgazione delle delibere della Commissione, insieme ai comunicati contenenti gli accordi ed i codici di autoregolamentazione valutati idonei, e la regolamentazione provvisoria, è la Gazzetta Ufficiale⁷⁰. In questo caso, l'obbligo di portare a conoscenza le delibere della Commissione, attraverso modalità idonee, ed affissione nei luoghi accessibili a tutti, ricade anche sulle imprese ed amministrazioni che erogano il servizio.

Il secondo, è quello di riferire ai Presidenti delle Camere attraverso una relazione annuale, sia su richiesta o per propria iniziativa, il lavoro svolto dalla Commissione e un'analisi sull'andamento dei conflitti a livello nazionale.

⁶⁹ Questi punti descritti in maniera sintetica alla lettera *l*), nel testo della legge, sono riportati ed identificati rispettivamente nelle lettere *c*), *d*), *e*) ed *h*).

⁷⁰ Tali informazioni sono reperibili anche sul sito ufficiale della CGSSE (Commissione di Garanzia Sciopero e Servizi Essenziali).

Infine, il terzo, riguarda la trasmissione degli atti e le pronunce ai Presidenti delle Camere ed al Governo, per opportuna conoscenza e divulgazione.

2.5. L'impianto della precettazione tra disciplina "speciale" e "vecchia" precettazione.

Dalla pubblicazione della legge nell'ormai lontano 1990, grazie all'art. 11, per prima cosa sono stati abrogati artt. 330 e 333, che configuravano lo sciopero nei servizi pubblici essenziali come reato penale.

Inoltre, per la prima volta, il legislatore entrava nel merito del nodo del potere, per cui, secondo l'art. 2 del T.U. delle Leggi sulla Pubblica Sicurezza⁷¹ (r.d. n. 773/1931: attualmente T.U.L.P.S.) e gli artt. 19 e 20 del T.U. della legge comunale e provinciale⁷² (r.d. n. 383/1934), era attribuita al Prefetto la capacità di intervenire emanando ordinanze urgenti anche in occasione di conflitti di lavoro, al fine di assicurare il funzionamento dei servizi di preminente interesse generale,.

La Corte Costituzionale, con riferimento agli artt. sopra citati, si era più volte espressa⁷³, dichiarando che gli stessi non erano in contrasto con l'art. 40 Cost., e ribadiva la legittimità dell'art. 20 T.U. della legge comunale e provinciale, nella meno datata sentenza n. 4/1977. In precedenza, la Corte non fu esente da critiche, ma nella sentenza appena citata, introducendo l'argomento della «perdurante assenza di apposita normativa» regolatrice dello sciopero, essa affermava che qualora quest'ultimo incidesse «sui diritti fondamentali e assolutamente preminenti alla salute o all'incolumità pubblica», l'ordinanza del Prefetto poteva limitarlo o reprimerlo (Giurisprudenza costituzionale, 1977).

⁷¹ L'art. recitava: «Il Prefetto, nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica, ha facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica. Contro i provvedimenti del Prefetto chi vi ha interesse può presentare ricorso al Ministro per l'Interno» (Vittorio Emanuele III- r.d. n.773/1931, 1931).

⁷² L'art. 19 descriveva il Prefetto e le sue funzioni, mentre l'art. 20, che attualmente non è più in vigore ed è stato sostituito da altra disposizione, attribuiva allo stesso il potere di emanare «ordinanze di carattere contingibile ed urgente in materia di edilizia, polizia locale e igiene, per motivi di sanità o di sicurezza pubblica» (Vittorio Emanuele III- r.d. n.383/1934, 1934).

⁷³ Si vedano ad esempio le sentenze n. 26/1961 e n. 8/1956, dove la Corte precisava che in materie coperte da riserva di legge assoluta o relativa, la legge poteva attribuire all'autorità amministrativa il potere di emanare atti normativi (come ad esempio: le ordinanze di precettazione) a patto di indicarne i motivi tali da limitarne la discrezionalità.

Finalmente, con la legge n. 146/1990 si sopperiva a quella lacuna legislativa che prevedeva la riserva di legge in tema di esercizio del diritto di sciopero, di cui è l'art. 40 Cost. Il legislatore, infatti, limitatamente ai servizi pubblici essenziali, dettava una «apposita normativa» istituendo (come già detto nei paragrafi precedenti) un'Autorità indipendente, ossia la Commissione di Garanzia, oggi chiamata anche CGSSE, garante sia dell'insieme di regole che validavano l'esercizio di sciopero secondo la tipologia di servizio offerto, sia la loro applicabilità e quindi il rispetto delle regole stesse.

Competeva poi al legislatore la verifica che le regole predisposte, sia di natura contrattuale, o dettate dalla CGSSE⁷⁴, fossero sufficienti a garantire un soddisfacente funzionamento dei servizi pubblici essenziali destinato agli utenti in caso di sciopero. In alternativa, qualora questo non si verificasse, era previsto l'intervento repressivo della pubblica autorità. L'azione repressiva si configurava come strumento di tipo residuale, sia in caso di inadeguatezza delle misure e delle regole predisposte, sia per fronteggiare casi di immediata necessità o urgenza. Durante il dibattito parlamentare ante legge, infatti, non vi fu accoglienza favorevole da parte del Parlamento, nel sottrarre l'intera materia che disciplinava lo sciopero nei servizi pubblici essenziali, all'intervento della pubblica autorità, concentrando così tutto il potere (limitativo e repressivo), nelle mani della CGSSE⁷⁵. Pertanto, anche se il legislatore non rinunciava alla possibilità di utilizzare il potere pubblico quale forma d'intervento autoritativo, la nuova disciplina della precettazione raccolta negli artt. 8, 9, 10, definita «precettazione speciale», si contrapponeva alla vecchia precettazione detta «ordinaria», che di fatto aveva carattere di «straordinarietà», visti i T.U.L.P.S. e T.U. del 1934 dell'epoca.

La legge, a seconda della rilevanza del conflitto (carattere nazionale o locale), demandava l'esercizio del potere di precettazione, al Presidente del Consiglio o ai Ministri delegati ovvero al Prefetto, secondo limiti di ordine sostanziale o complessi vincoli procedurali. Dunque il potere autoritativo con la nuova disciplina ne usciva ridimensionato o, come riportato da qualche addetto ai lavori «democraticizzato», e, ad ogni modo, non più esercitabile secondo le forme e la discrezionalità prevista dalla vecchia precettazione, la quale, in base al nuovo orientamento interpretativo (assimilato anche dalla stessa CGSSE), diventava indisponibile per «incompatibilità» sopravvenuta

⁷⁴ All'epoca la regolamentazione era di mera proposta e di indirizzo al fine di lasciare spazio all'autonomia tra le parti (organizzazioni sindacali e imprese fornitrici del servizio).

⁷⁵ Opinione e preoccupazione di Giugni era infatti che si potesse creare confusione tra i poteri della CGSSE e quelli dell'esecutivo, oltre al possibile verificarsi di un abuso del ricorso alla precettazione (Pino, 2014, p. 77 ss.).

(Romagnoli , 1991, p. 546; Romagnoli & Ballestrero, 1994)⁷⁶. La Corte Costituzionale, con sentenza n. 32/1991, evidenziava la differenza tra precettazione speciale (dotata di poteri «tipici e non straordinari») e le ordinanze dal carattere contingibile e urgente (vecchia precettazione); sottolineando il nuovo carattere della «specialità» attribuita alla precettazione regolata con la legge n. 146/1990, tanto che la Cassazione, con sentenza n. 10889/97, ritenne inapplicabile nelle astensioni collettive di lavoro, la vecchia precettazione (Ballestrero, 2015, p. 415).

La precettazione speciale, così prevista dalla legge n. 146/1990, era considerata *l'extrema ratio* a cui ricorrere, qualora l'involucro creato per la protezione del funzionamento dei servizi pubblici essenziali, venisse meno nella sua principale funzione, ovvero quella di preservare il diritto tutelato riconosciuto agli utenti. Una misura che, seppur residuale, doveva essere utilizzata nei limiti imposti dal contemperamento tra diritto di sciopero e diritto degli utenti, e ispiratrice del principio cardine che sta alla base della tanto attesa legge (Orlandini, 2000, p. 157 ss).

Quanto appena esplicito, in buona sostanza, venne applicato solo in teoria, perché, nei primi anni che seguirono l'introduzione della legge, fioccarono le ordinanze di precettazione da parte dell'esecutivo e senza possibilità di intervento da parte della CGSSE. La causa principale era lo scarso potere istituzionale di questa nuova Autorità e in aggiunta la lacunosa carenza di discipline di settore, che vennero realizzate progressivamente solo molti anni più avanti (Romagnoli , 1991, p. 237)⁷⁷. La precettazione svolgeva di fatto un ruolo «fisiologico suppletivo», invece «di ultimo ed eccezionale rimedio da opporsi a situazioni di emergenza» (Ghezzi, 1999, p. 715).

Un ulteriore intervento sulla precettazione si è visto a dieci anni di distanza dall'introduzione della legge n. 146/1990. Con la nuova disciplina, la legge n. 83/2000,

⁷⁶ In quegli anni Romagnoli faceva parte della CGSSE e fece propria questa opinione attraverso la Delibera del 11 aprile 1991, commentando poi gli artt. 8, 9, 10 della legge nel Commentario della Costituzione. Altri commentatori condividevano la sua opinione (D'Onghia, 2003, p. 249 ss.).

⁷⁷ Secondo la formulazione originaria dell'art. 8, l. n. 146/1990, l'autorità precettante doveva invitare le parti ad «attenersi alla proposta eventualmente formulata dalla Commissione». Questo disposto, fu oggetto di dibattito non solo sull'effetto vincolante della proposta della CGSSE, ma anche sul contenuto. Ovvero, le perplessità erano: se la proposta della Commissione dovesse contenere le prestazioni indispensabili da garantire in caso di mancanza di un accordo tra le parti (questa proposta molto spesso non c'era e comunque non aveva carattere vincolante), o, come riteneva razionalmente la giurisprudenza, essa dovesse essere una proposta *ad hoc*, sulle misure da adottare nella specifica astensione collettiva. Nella realtà di quegli anni, si era prodotto ben poco in termini di accordi e proposte disciplinanti la materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali, lasciando così aperta all'autorità precettante un'ampia possibilità sulle misure da adottare al fine di evitare il «pericolo di un pregiudizio grave ed imminente» ai diritti della persona costituzionalmente garantiti (Romagnoli , 1991, p. 237).

che ricalca parzialmente la precedente e in parte la innova⁷⁸, s'innesta in un contesto legislativo che ha come «driver innovativi», oltre all'ampliamento delle categorie di lavoratori che possono formare oggetto di astensioni collettive con l'introduzione di autonomi⁷⁹, professionisti e piccoli imprenditori, «il rafforzamento dei poteri normativi, di prevenzione e sanzionatori della CGSSE e l'ampliamento e/o l'irrigidimento dei limiti legali dell'esercizio del diritto di sciopero» (Ballestrero, 2015, p. 416).

Questa novella aggiorna e modifica la precettazione speciale, cercando di sopperire alle difficoltà incontrate negli anni successivi alla prima disciplina, che, come già accennato, ha visto il frequente ricorso a questo strumento autoritativo. Gli elementi caratterizzanti, oggetto di riforma di questo istituto, sono: la ridefinizione delle premesse sostanziali e il loro ambito d'applicazione; la rivisitazione e «deregulation» procedurale; un nuovo approccio di tipo «collaborativo» tra l'autorità precettante e la Commissione.

Prima di analizzare questi punti che saranno materia di trattazione nel successivo paragrafo, è altresì utile esaminare nuovamente la questione del rapporto tra precettazione speciale e vecchia precettazione (precettazione ordinaria). Se, come è stato accennato, la precettazione a seguito della legge n. 146/1990, doveva essere una risorsa estrema («speciale»), ancora ad oggi, post intervento legislativo n. 83/2000 (che poteva sanare la situazione), ci troviamo ad affrontare interrogativi e dubbi che sono oggetto di discussione, grazie al richiamo dell' art. 2 TULPS, e dell'art. 38 legge n. 142/1990 (ordinanze di necessità e urgenza, rispettivamente del Prefetto e del Sindaco) ancora presente nell'art. 20 della legge n. 146/1990⁸⁰.

Infatti, alcuni affermano (Speziale, 2001, p. 19 ss.; Perulli, 2002, p. 589 ss.), l'incostituzionalità dell'art. 20, considerando le disposizioni richiamate dalla norma, inapplicabili per incompatibilità con la nuova disciplina della precettazione, mentre altri sostengono (Nappi, 2001, p. 147 ss.; D'Onghia, 2003, p. 271 ss.), che il legislatore abbia

⁷⁸ Innovazione principalmente di tipo procedurale ed in minima parte anche sotto il profilo sostanziale.

⁷⁹ Questa categoria era già presente, assieme ai co.co.co., anche nel primo formulato dell'art. 8.

⁸⁰ Il testo aggiornato con l. n. 83/2000 recita: «resta in ogni caso fermo, per gli aspetti ivi diversamente disciplinati, quanto già previsto in materia dal Presidente della Repubblica 13 febbraio 1964, n. 185, e dalla legge 23 maggio 1980, n. 242. Resta inoltre fermo quanto previsto dall'art. 2 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e dall'articolo 38 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, nonché dalle leggi 11 luglio 1978, n. 382, e 1 aprile 1981, n. 121».

volutamente mantenuto applicabili due tipi di discipline: «una tipica e non straordinaria (alla quale l'esecutivo può fare «ordinario» ricorso in caso di sciopero); una più generale, posta a tutela dell'incolumità e sicurezza pubblica, utilizzabile in situazioni imprevedibili ed urgenti, e, in via del tutto eccezionale e straordinaria anche in caso di sciopero» (Ballestrero, 2015, p. 417).

Anche se permane la coesistenza tra queste due discipline, molti scioperi illegittimi (e non), con degli effetti che avrebbero potuto intaccare i diritti degli utenti sono stati contenuti con il solo ricorso alla precettazione speciale.

È possibile che vi siano ancora dubbi su quale disciplina applicare, in situazioni come quella della proclamata serrata dell'Associazione cabotaggio armatori partenopei⁸¹ (quest'ultima minacciava la sospensione del servizio di trasporto di collegamento nel Golfo di Napoli senza fornire le prestazioni indispensabili): il Prefetto chiese alla CGSSE se fosse legittimo il ricorso alla precettazione «speciale» (art. 8 l. n. 146/1990), seppur a prima vista sembrasse legittimamente applicabile l'art. 2 TULPS dovuto alla mancanza di funzionamento di un servizio preminente.

Non tardò ad arrivare una delibera di indirizzo della CGSSE (Del. 12/143), nella quale estendeva l'applicazione della legge n. 146/1990, alla serrata di imprese che fornivano un pubblico servizio considerato essenziale⁸². Inoltre nella delibera, ne citava delle altre precedenti, aventi una simile tematica⁸³, esprimendo comunque un proprio indirizzo interpretativo generale. La CGSSE sosteneva che in forza dell'art. 2 comma 3 ed in questo caso anche dell'art. 3⁸⁴ (l. n. 146/1990), le imprese e le amministrazioni fossero comunque obbligate a fornire le prestazioni indispensabili al fine di «garantire l'effettività della tutela degli utenti». Secondo questo concetto ed analizzando bene la legge n. 146/1990, la Commissione ritiene che «la salvaguardia dei diritti degli utenti deve essere assicurata in ogni caso di sospensione del servizio pubblico essenziale,

⁸¹ Trattasi di imprenditori non «piccoli» e quindi non rientrante nella disciplina della legge n. 146/1990. La sospensione delle attività dei «piccoli» imprenditori che di fatto si configura come una serrata, invece, rientra nel campo d'applicazione della legge n. 146/1990 per opera dell'art. 2-bis.

⁸² La Commissione constatava che: «alla luce dell'evoluzione dell'intera materia, la ratio della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, non sembra più risiedere sul presupposto giuridico fondato esclusivamente sulla figura tipizzata dello sciopero, nella sua definizione classica di astensione dei lavoratori dipendenti dalle prestazioni di lavoro, dal momento che la legge si pone l'obiettivo precipuo di garantire i servizi pubblici essenziali, in funzione della tutela dei beni fondamentali della persona, elencati nell'articolo 1, comma 1, della legge (cfr. Corte cost. sentenza 7 maggio 1996, n. 171) » (Commissione di Garanzia Sciopero, 2019)

⁸³ Le delibere n.: 02/117 relativamente alle case di cura convenzionate con il servizio sanitario nazionale della Regione Campania; 05/707 e 08/486 nei servizi di trasporto pubblico locale.

⁸⁴ Garanzia dei collegamenti e servizi da e per le isole.

anche se posta in essere dall'impresa erogatrice del servizio» (Ballestrero, 2015, p. 418).

Questo genere di interpretazione potrebbe portare ad interrogarsi se la legge n. 146/1990 serva a contemperare il diritto di sciopero con quello degli utenti, oppure se serva a garantire il funzionamento di un servizio pubblico.

L'interpretazione della Commissione sembrerebbe privilegiare l'interesse dell'utenza. Altro interrogativo è se in questo caso sia corretta la visione formulata dell'art. 2, comma 3.

Il punto focale d'altra parte è un altro: è corretto estendere alla serrata l'applicazione della legge n. 146/1990, quindi la disciplina «speciale»? Data la volontà di escludere l'applicazione dell'art. 2 TULPS, sembrerebbe che la CGSSE ritenga che non ci sia più spazio per la «vecchia» precettazione (e quindi neanche per le sanzioni penali che potrebbero derivare dalla sua applicazione). Tale interpretazione, però, non giustifica la scelta fatta. Va infatti ricordato, che la disciplina «speciale» è stata istituita per diminuire l'intervento autoritativo in una materia che si occupa di contemperamento tra diritti da garantire agli utenti e diritto di sciopero: tali diritti dovrebbero avere la medesima dignità.

In questo caso però, la serrata non rientra tra i diritti costituzionalmente garantiti, seppur l'art. 39 Cost. ne garantisca la possibilità in forza della libertà di iniziativa economica prevista dall'art. 41 Cost.⁸⁵. Quindi, «al di là delle buone intenzioni della Commissione nel voler garantire le prestazioni indispensabili di un servizio di pubblica utilità, la legge non può progressivamente limitare ogni forma di conflitto collettivo che interessa il funzionamento di questo tipo di servizi. L'esito paradossale di questa operazione interpretativa è che i diritti costituzionalmente tutelati degli utenti, si trovano ad essere contemperati con la pretesa degli imprenditori di sospendere le attività; pretesa lecita (almeno fino al limite dell'interruzione del pubblico servizio: art. 331 c.p.), che non costituisce tuttavia esercizio di un diritto di pari rango rispetto al diritto di sciopero e che potrebbe essere tranquillamente soggetto all'intervento autoritativo previsto dall'art. 2 TULPS » (Ballestrero, 2015, p. 419).

⁸⁵ «La Corte Costituzionale con proprie sentenze ha “depenalizzato” la serrata, ma non tutte le norme penali: restano infatti in vigore gli artt. 331 e 332 del c.p.c. » (Ballestrero, 2015, p. 419)

2.5.1. L'analisi della precettazione "speciale": presupposti, contenuti, vincoli ed applicazione.

La precettazione è normata dall'art. 8 della legge n. 146/1990, e fortemente rivista (come detto in precedenza), con la legge n. 83/2000, sia in termini di snellimento del procedimento amministrativo, sia attraverso la costituzione di un legame relazionale tra Commissione e autorità precettante, pur cercando di mantenere il proprio perimetro di competenza.

L'art. 8 definisce la precettazione come uno strumento utilizzato dal Presidente del Consiglio o dai Ministri delegati, (qualora l'astensione collettiva abbia carattere nazionale), ovvero del Prefetto (se circoscritta in ambito territoriale interregionale o locale), «quando sussista il fondato pericolo di un pregiudizio grave ed imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'art. 1, comma 1» (Presidente della Repubblica- l. n.146/1990, 1990). Come anticipato in precedenza, oltre ad essere uno strumento di «ultima istanza», ha anche il carattere di mera temporaneità. Dalla lettura della norma, traspare la volontà del legislatore di garantire quei «servizi di interesse generale» previsti da tale disposizione (art. 1, comma 1) e «di intervenire al fine di prevenire un grave pregiudizio, che deve essere visto non come un mero disagio, né tantomeno un grave disagio, cosa a volte fraintesa dall'autorità precettante» (Ballestrero, 2015, p. 420).

Il "grave pregiudizio" non deve essere necessariamente certo, basta che esso assuma un carattere potenziale e che sia «cagionato dall'interruzione o dalla alterazione del funzionamento dei servizi pubblici di cui all'art. 1»,⁸⁶ sia questo uno sciopero o un'altra forma di astensione collettiva comprendente anche i lavoratori autonomi, i professionisti ed i piccoli imprenditori. Seppur il comma 1, dell'art 1, riportasse un elenco tassativo dei diritti della persona da garantire, questi non erano invece esplicitati nel comma 2 dello stesso articolo, che proponeva invece un elenco delle prestazioni indispensabili a garanzia diritti. In virtù della mancata tassatività di quest'ultimo, la CGSSE iniziò, sulla base del «grave pregiudizio», ad arricchirlo progressivamente attraverso interpretazioni che aggiungevano sempre più «servizi

⁸⁶ Secondo quanto detto dal TAR del Lazio, sez. III, 13 giugno 2005: "Che il pregiudizio debba essere potenziale, non vuol dire che non possa essere certo" (De Falco, 2006, p. 52).

strumentali» necessari al servizio finale⁸⁷. Per di più, nel nuovo testo dell'art. 8, rispetto alla versione precedente, oltre al «mancato funzionamento dei servizi» veniva aggiunta la dicitura: «alterazione del funzionamento», la quale ampliava la fattispecie e creava ancor più possibilità interpretative.

Innovativa era dal punto di vista dei contenuti dell'ordinanza, la possibilità da parte dell'autorità precettante (art. 8, comma 2), di differire l'astensione collettiva ad altra data anche unificando l'astensione ad altre già proclamate; ridurre la durata dell'astensione e prescrivere l'adozione di misure idonee a garantire il livello minimo di funzionamento dei servizi, a salvaguardia del godimento dei diritti della persona.

Ancora, la nuova formulazione dell'art. 8, rispetto alla precedente, non riportava alcun riferimento al contemperamento tra diritti delle persone e diritto di sciopero, anche se questo concetto sta alla base della disciplina «speciale» della precettazione. Mancava per lo più, previsto invece nel testo originario, il cosiddetto riferimento alla rarefazione oggettiva per servizi pubblici che impattano sullo stesso bacino di utenti (es. trasporto pubblico locale del settore ferroviario e degli autoferrotranvieri), forse perché il legislatore cercava, attraverso «l'unificazione» delle astensioni collettive, un minor disagio. Tuttavia, con questa norma, sostanzialmente si lasciava ancor più discrezionalità all'autorità precettante, che avrebbe quindi la facoltà di concentrare scioperi non concomitanti, rispettosi già di vincoli temporali di rarefazione per la loro proclamazione, magari frutto di accordi tra le parti o regolamentazioni provvisorie previste della stessa CGSSE (Ballestrero, 2015, p. 421).

Quanto alle misure idonee tali da assicurare i livelli minimi di funzionamento dei servizi a tutela dei diritti della persona, viene meno il riferimento alla proposta da parte della Commissione, sul quale vi erano interpretazioni e pareri discordanti⁸⁸. L'attuale testo recita: «Qualora la Commissione di Garanzia, nella sua segnalazione o successivamente, abbia formulato una proposta in ordine alle misure da adottare con l'ordinanza al fine di evitare il pregiudizio ai predetti diritti, l'autorità competente ne tiene conto». Pertanto il legislatore chiarisce in via definitiva che «l'eventuale» proposta, è una proposta *ad hoc* della Commissione⁸⁹, e che la stessa non ha carattere

⁸⁷ Questo modo inclusivo di operare della CGSSE, sollevò non poche perplessità e contraddizioni, a volte rilevate anche dalla giurisprudenza (Di Cagno & Monaco, 2009, p. 57 ss.)

⁸⁸ Si veda anche nota 75.

⁸⁹ Non si tratta della proposta della CGSSE per la valutazione d'idoneità degli accordi al fine di individuare le prestazioni indispensabili (*ex art. 13, comma 1, lettera a*).

vincolante, lasciando quindi all'autorità precettante la libertà di «tenerne conto», oppure dare delle sue indicazioni.

In buona sostanza, il ruolo dell'autorità precettante, pur rimanendo indipendente, trova nella nuova disciplina un rinnovato procedimento nell'emanazione dell'ordinanza, dove i poteri della Commissione e dell'autorità precettante sfociano in un nuovo legame (Ballestrero, 2015, p. 423).

Per quanto riguarda i vincoli procedurali di emissione dell'ordinanza, la Commissione secondo l'art. 13, comma 1, lettera *f*), può segnalare all'autorità competente quando ci sia un «imminente e fondato pericolo di pregiudizio ai diritti della persona costituzionalmente tutelati», formulando anche un suggerimento sulle misure da adottare nell'ordinanza, a seguito di uno sciopero o altra astensione collettiva. In questo caso, l'autorità precettante ha l'obbligo di intervenire su indicazione della Commissione, salvo il fatto che può comunque farlo di propria iniziativa nei casi di «necessità e urgenza», ed informando anticipatamente e tempestivamente la CGSSE⁹⁰. Stando a quanto disposto dal legislatore, i ruoli dovrebbero essere chiari, sottoponendo quindi l'intervento dell'autorità precettante a due possibilità: su segnalazione della Commissione⁹¹, o di propria iniziativa in casi di «necessità e urgenza»⁹².

Risulta opportuno però fare due osservazioni in merito al testo dell'art. 8. La prima riguarda il ruolo che viene assegnato alla precettazione; la seconda riguarda il procedimento che porta all'emanazione dell'ordinanza. Partendo dalla prima, è già stato detto che grazie all'ultima revisione della legge, si è cercato di creare un rapporto tra Commissione e autorità precettante e che l'ordinanza dovrebbe essere *l'extrema ratio* quando si rischia veramente di ledere i diritti degli utenti. L'utilizzo del condizionale «dovrebbe», è legato all'art. 2, comma 1, dove chi proclama lo sciopero è obbligato a darne comunicazione all'impresa o amministrazione erogatrice del servizio ed anche all'autorità precettante di competenza, chiamando subito in causa quest'ultima. Sarà poi l'autorità stessa ad informare la Commissione di Garanzia. Questo passaggio mette

⁹⁰ Quanto al carattere della tempestività, nella gran parte dei casi si è scarsamente verificato; tanto che la stessa CGSSE, con la Delibera n. 8/320-*bis*, ha segnalato al Consiglio dei Ministri e al Ministro delegato che, anche nei casi di necessità e urgenza, la previa informazione venga fatta nei tempi tali da consentire una propria valutazione; ha rilevato inoltre l'occorrenza di un coordinamento delle iniziative a garanzia del contemperamento dei diritti e data la calendarizzazione delle proclamazioni di sciopero.

⁹¹ Va ricordato che la Commissione, seguendo l'iter sulla idoneità delle prestazioni minime garantite e conoscendo gli accordi e le regole settore per settore, possiede una chiara visione tale da formulare le misure più idonee all'ordinanza.

⁹² Resta ampia la discrezionalità dell'autorità precettante che può intervenire anche quando la CGSSE non abbia fatto segnalazione secondo l'art. 13, comma 1, lettera *f*).

subito in gioco l'autorità precettante, volendo, secondo alcuni interpreti, sancirne il ruolo «fisiologico» di coprotagonista sin dall'inizio del procedimento (Orlandini, 2000, p. 171 ss.). Secondo altri invece, la volontà del legislatore non era questa, ma quella di dare un ruolo più centrale e quindi di maggior potere valutativo, conoscitivo e di intervento alla CGSSE, sanando il problema del conflitto di competenze che talvolta poteva verificarsi tra le rispettive Autorità. È comunque lapalissiano che la comunicazione serva a «mettere in allarme» l'autorità precettante, la quale ha il potere, secondo proprie valutazioni, di intervenire immediatamente in casi di «necessità e urgenza» (Ballestrero, 2015, p. 424).

La seconda osservazione, riguardante l'iter procedurale dell'ordinanza, viene sintetizzata in due sole fasi: una d'invito alle parti «a desistere dai comportamenti che determinano la situazione di pericolo»; la successiva di tentativo di riconciliazione, da espletare nel più breve tempo possibile. Qualora questo non sia attuabile in termini temporali o non si riesca a ricomporre momentaneamente il conflitto, l'autorità precettante adotta «con ordinanza le misure necessarie a prevenire il pregiudizio ai diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'articolo 1, comma 1» (Presidente della Repubblica- l. n.146/1990, 1990). Le misure, come detto in precedenza, possono essere anche frutto di una proposta da parte della Commissione che le ha emanate con la delibera di segnalazione, altrimenti vengono emanate successivamente. Secondo la giurisprudenza amministrativa, il tentativo di riconciliazione, che non necessita di grosse adempienze formali, deve essere praticabile in base al grado di urgenza dell'intervento e quando vi sia «una ragionevole previsione di buon esito»⁹³.

Quanto ai termini dell'ordinanza, la stessa deve essere «adottata non meno di quarantotto ore prima dell'inizio dell'astensione collettiva, salvo che sia ancora in corso il tentativo di conciliazione o vi siano ragioni di urgenza, e deve specificare il periodo di tempo durante il quale i provvedimenti dovranno essere osservati dalle parti». Insomma, il termine delle quarantotto ore, non si configura come tassativo qualora subentrino situazioni «urgenti» o il tentativo di conciliazione sia ancora in atto.

Infine, è compito di chi ha emanato l'ordinanza renderla nota ai destinatari individuati nei soggetti che promuovono l'azione; nelle imprese o amministrazioni che erogano il servizio; nelle persone fisiche indicate nella stessa. Essa deve essere affissa

⁹³ Così il Cons. Stato, Sez. IV, 19 agosto 2009, n. 4985; Cons. Stato, Sez. IV, 5 dicembre 2005, n. 6941.

nei luoghi di lavoro e portata a conoscenza degli utenti attraverso adeguati mezzi di informazione quali: stampa nazionale o locale; radio e televisione.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha l'incarico di dare comunicazione alle Camere circa i provvedimenti contenuti nell'ordinanza.

La legge ha comunque previsto, attraverso l'art. 10, legge n. 146/1990, che possa essere presentato ricorso contro l'ordinanza da parte dei soggetti che promuovono lo sciopero; delle amministrazioni; delle imprese e dei singoli prestatori di lavoro a cui è indirizzato il provvedimento, presso il tribunale amministrativo regionale competente. Il termine per la presentazione del ricorso è di 7 giorni dalla comunicazione dell'ordinanza, oppure dal giorno successivo all'affissione nei luoghi di lavoro.⁹⁴

Nonostante la presentazione del ricorso, l'ordinanza non viene sospesa, rimane pertanto esecutiva. Una volta acquisite le deduzioni delle parti e siano fondati i motivi del ricorso, il tribunale amministrativo sospende il provvedimento impugnato, anche solo per la parte «in cui eccede l'esigenza di salvaguardia di cui all'articolo 8, comma 1» (Presidente della Repubblica- l. n.146/1990, 1990).

2.6. L'impianto sanzionatorio: destinatari e tipologia di sanzione.

Nell'art. 4 della legge n. 146/1990, sono indicati i soggetti a cui è rivolta l'applicazione di una sanzione, per i mancati adempimenti previsti dalla stessa legge. Premettendo che, prima della riforma della legge n. 83/2000, era poco chiaro chi fosse l'organo preposto a comminare la sanzione, ora la legge esplicita che questo potere è in capo alla Commissione di Garanzia (art. 13, c. 1, lettera *i*). Tale assegnazione però è problematica nel momento in cui si sanziona un lavoratore subordinato.

Secondo la legge (art. 4, comma 1), la sanzione incombe su quei lavoratori che si astengono dal lavoro violando le disposizioni previste dai commi 1 e 3 dell'art. 2⁹⁵, o che non svolgono le prestazioni indispensabili per cui sono comandati. La sanzione è inflitta in proporzione alla gravità dell'infrazione, escludendo l'estinzione del rapporto di lavoro

⁹⁴ In sintesi, è possibile presentare il ricorso dal momento in cui viene portata a conoscenza degli interessati.

⁹⁵ Riguardanti rispettivamente le norme da rispettare per la proclamazione dello sciopero: comunicazione; preavviso; durata; modalità e motivazione dell'estensione; l'obbligo a fornire le prestazioni indispensabili; il rispetto delle modalità e procedure di erogazione ed altre misure idonee correlate in base all'art. 2.

o altre forme che prevedono mutamenti simili del rapporto stesso. È necessario però distinguere chi applica la sanzione e chi la prescrive. Chi la applica è il datore di lavoro in virtù del rapporto di dipendenza o subordinazione del lavoratore, dove per alcuni questo è frutto del classico potere «privato» riconosciuto dagli artt. 2106 c.c. e 7 dello Statuto dei lavoratori⁹⁶ (Montuschi, 1991, p. 9). Viceversa, secondo altri, in mancanza di precisi disposti normativi, il potere del datore di lavoro viene investito di una natura pubblicistica in relazione dell'interesse dell'utenza e della doverosità dell'esercizio operando una sorta di funzionalizzazione (Santoni, 1999, p. 1008; Santoro Passarelli, 1999, p. 54). È la CGSSE invece, che in forza dell'art. 13, comma 1, lettera *i*), «prescrive al datore di lavoro di applicare le sanzioni disciplinari», prevedendone l'obbligatorietà del potere in questione (Presidente della Repubblica- l. n.146/1990, 1990). L'innovazione del testo di legge n. 83/2000, «ha rafforzato la tesi della funzionalizzazione, insistendo sulla natura disciplinare del potere: sottolineandone il carattere strumentale rispetto agli interessi degli utenti, o in altra prospettiva, ritenendo imprescindibile e di carattere vincolante la lettera della norma» (Zoppoli, 2015, p. 394).

Il centro del problema, secondo lo scrivente, risiede «nella sussistenza o meno di uno spazio di autonoma rilevanza dell'interesse organizzativo e di conseguente propria determinazione del datore di lavoro» (Zoppoli, 2015, p. 394). Per arrivare a comprendere quanto appena esposto, sono necessarie alcune considerazioni, esposte di seguito.

La prima considerazione è che la legge interviene a salvaguardare i diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'art. 1 e non riguarda il rapporto tra «l'esercizio del diritto di sciopero e gli interessi dell'impresa».⁹⁷ Ration per cui il datore di lavoro non può essere considerato l'espressione istituzionale di tale interesse, ancorché rientra egli stesso tra i soggetti da valutare (Rusciano, 1996, p. 27).

La seconda è che lo «scopo» dell'organizzazione che fornisce il servizio (sia questa in regime privatistico, di convenzione o concessione), pur essendo un servizio di pubblica utilità e assumendo quindi una veste istituzionale, non sempre coincide con l'interesse dell'utenza da salvaguardare, anche in situazioni dove chi eroga il servizio è appunto una Pubblica Amministrazione. Pertanto, a protezione dell'interesse dell'utenza

⁹⁶ Inteso come «tutela dell'interesse dell'organizzazione ed espressione della relativa valutazione del suo titolare. Ossia di "autoprotezione del momento organizzativo" » (Montuschi, 1991, p. 9).

⁹⁷ Varie sentenze Corte costituzionale: n. 317/1992; n. 57/1995; n. 51/1996 (Corte costituzionale, 2019)

serve un'impronta pubblicistica qualificata come attività di *providing* con a capo un potere pubblico di istituzione e regolazione del servizio quale è la Commissione di Garanzia, indipendentemente da chi sia il *producer* che eroga il servizio (Zoppoli, 2015, p. 396).

Altro punto controverso, è quello relativo al *quantum* della sanzione in capo al datore di lavoro e prescritta appunto dalla CGSSE. Trattasi di sanzione che il datore di lavoro non può esimersi dall'applicare e comunicare alla Commissione al fine di chiudere il procedimento sanzionatorio. Di fatto, il potere riconosciuto dal legislatore al datore di lavoro è un potere «disciplinare» e non vi è alcuna attribuzione di un nuovo potere da parte di questa legislazione [ndr. l. n. 146/1990],⁹⁸ prevedendo il solo e tradizionale criterio della «gravità dell'infrazione» e non contemplando quindi anche il pregiudizio all'interesse degli utenti, previsto invece, per gli altri soggetti collettivi ed individuali citati nell'art. 4 comma 2 e 4, di cui si tratterà a seguire.

Una spiegazione può ritrovarsi nell'ipotesi che il legislatore abbia attribuito importanza «al fatto che l'illecito del lavoratore s'innesca nell'organizzazione dell'impresa e coinvolge la relazione contrattuale» (Borgogelli, 2001, p. 76). Va ricordato, però, che se il datore di lavoro non può entrare nella questione di legittimità dello sciopero, ed è obbligato ad applicare una sanzione, egli ha comunque in capo suo un potere valutativo. Tale potere, tuttavia, non è di semplice utilizzo per la mancanza di uno specifico codice disciplinare⁹⁹ applicabile al caso concreto, ed è tale da far sorgere il problema della proporzionalità della sanzione da applicare. Alla definizione di sanzione si devono tenere presenti elementi oggettivi e soggettivi. In particolare, gli elementi soggettivi sono di non facile valutazione perché «la gravità dell'inadempimento va fatta in relazione alla natura dell'attività dovuta, alle mansioni affidate, al grado di diligenza richiesto, all'organizzazione del lavoro in cui si inserisce la prestazione, alle particolari caratteristiche di esperienza ed alla "storia" professionale dell'incolpato» (Mainardi, 2002, p. 138). Inoltre la giurisprudenza «impone, in sede di sindacato sulla proporzionalità, di tenere conto di tutte le circostanze del fatto, soggettive ed oggettive, che caratterizzano la condotta contestata, attraverso una valutazione ritenuta necessaria

⁹⁸ Secondo alcuni si potrebbe optare per una sanzione amministrativa totalmente in capo alla Commissione (Magnani, 2005, p. 80; Ghezzi, 1999, p. 694).

⁹⁹ Si ricorda che la Commissione attraverso la delibera d'indirizzo n. 04/292 invitava all'eventuale adozione di un siffatto codice disciplinare, pur sapendo che non aveva carattere vincolante perché frutto della volontà delle parti nella contrattazione collettiva dei contratti.

anche quando il comportamento sia già previsto e ponderato dalla contrattazione collettiva come meritevole di una sanzione» (Mainardi, 2002, p. 315). Pertanto, la decisione del datore di lavoro, oltre a verificare che il lavoratore fosse assente per legittimi motivi estranei all'azione di sciopero, dovrà essere apprezzata in base all'entità dell'infrazione e al danno creato alla macchina organizzativa. Decisione che rimarrà inoppugnabile da parte della Commissione e che non prevede peraltro nemmeno il ricorso alla procedura di conciliazione e arbitrato, previsto dai commi 6 e 7 dell'art. 7 della legge n. 300/1970, non trattandosi di materia disponibile (Cerbone, 2004, p. 720). La legge, con riferimento all'obbligatorietà della pena da applicare al lavoratore, ha previsto sanzioni pecuniarie in capo ai dirigenti e ai legali rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, imprese ed enti, che non rispettino la delibera della Commissione o non notifichino entro 30 giorni l'esito applicativo del procedimento disciplinare alla stessa. L'importo va da € 400 a € 1000, per ogni giorno di ritardo ingiustificato. A prescriverlo è la Commissione, tenendo conto della gravità e dell'eventuale recidiva sulla violazione. Chi la applica però, è la sezione provinciale dell'Ispettorato del lavoro, attraverso un'ordinanza d'ingiunzione.

D'altra parte, non sono invece oggetto di discussione le sanzioni da applicare agli altri soggetti che non rispettano le disposizioni previste nell'art. 2. Partendo dalle organizzazioni collettive, «sono sospesi i permessi sindacali retribuiti, i contributi che il lavoratore versa in favore dell'organizzazione o entrambi, per la durata dell'astensione stessa». L'ammontare della sanzione amministrativa varia tra i € 2500 e i € 50000, in base alla gravità dell'inosservanza commessa. Per la formulazione, il legislatore ha tenuto conto: del tipo di violazione; se la stessa è recidiva e dell'impatto che lo sciopero ha provocato nei confronti dell'utenza. All'organizzazione può essere inoltre preclusa la partecipazione alle trattative per un periodo di due mesi, dalla cessazione dei comportamenti non conformi alla legge (Presidente della Repubblica- l. n.146/1990, 1990). I contributi retributivi trattenuti alle organizzazioni saranno devoluti all'INPS in apposito fondo per la disoccupazione involontaria. Lo stesso ente, ogni tre mesi, dovrà trasmettere i dati dei contributi sindacali trattenuti alla Commissione di Garanzia (art. 4, comma 4 *quinquies*).

Inoltre, in caso di scioperi¹⁰⁰ indetti da organizzazioni sindacali che non ricevono contributi da parte dei lavoratori, o non partecipano alle trattative, la Commissione delibera una sanzione amministrativa pecuniaria sostitutiva da € 2500 a € 50000, in capo ai legali rappresentanti dell'organizzazione. Essa è stabilita sulla base della «gravità delle violazioni, della consistenza associativa, della recidiva e dell'impatto avuto sull'erogazione del servizio pubblico» (art. 4, comma 4 *bis*). La sanzione viene applicata dalla sezione provinciale dell'Ispettorato del lavoro attraverso un'ordinanza di ingiunzione. In caso di astensione collettiva, che non rispetti la delibera della Commissione emanata ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettere *c), d), e)* ed *h)*, le sanzioni sono raddoppiate (art. 4, comma 4 *ter*).

Per quanto riguarda le amministrazioni e le imprese che erogano i servizi, sono inflitte sanzioni pecuniarie, sempre del medesimo *range* d'importi sopra citati, quando i loro legali rappresentanti non rispettino: le disposizioni dell'art. 2, comma 2; gli obblighi derivanti dagli accordi o dai contratti collettivi; quanto disciplinato in termini di regolamentazione provvisoria da parte della CGSSE e quando omettano di informare l'utenza. Anche in questo caso la sanzione viene commisurata in base alla gravità della violazione, tenendo conto della recidiva e del proprio contributo a far sorgere o alimentare il conflitto; nonché il danno arrecato agli utenti. Della stessa sanzione rispondono anche tutte le «associazioni o organismi rappresentativi dei lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori» che non hanno fornito le prestazioni minime garantite; rispettato codici di autoregolamentazione e quanto provvisoriamente deciso dalla Commissione di Garanzia. Anche in questo caso, la sanzione è applicata dalla sezione provinciale dell'Ispettorato del lavoro dei soggetti sopra elencati.

Altre sanzioni ancora sono previste nel caso del mancato rispetto dell'ordinanza di precettazione (*ex art. 8 l. n.146/1990*). Secondo l'art. 9 della legge n. 146/1990, ai singoli prestatori di lavoro, professionisti o piccoli imprenditori, è prevista una sanzione amministrativa, per ogni giorno di inottemperanza delle disposizioni contenute nell'ordinanza, con un importo che varia dai € 500 ai € 1000, a seconda della gravità del fatto e in base alle condizioni economiche del soggetto. Stessa tipologia di sanzione è prevista per le organizzazioni dei lavoratori, le associazioni e gli organismi di rappresentanza dei lavoratori autonomi, professionisti e piccoli imprenditori quando

¹⁰⁰ Si parla sempre di scioperi considerati «illegittimi» da parte della Commissione, in quanto non rispettanti dei criteri previsti dalla legge sullo sciopero n. 146/1990.

non rispettino l'ordinanza. In questo caso però, gli importi variano dai € 2500 ai € 50000, per ogni giorno di inottemperanza e secondo la capacità economica dell'organizzazione, della rappresentatività e della gravità dell'infrazione. Le sanzioni sono irrogate dall'Autorità che emette l'ordinanza e vengono applicate dalla sezione provinciale dell'Ispettorato del lavoro di competenza. Diversa invece è la sanzione applicata alle imprese, amministrazioni ed enti erogatrice di servizi che non rispettino l'ordinanza. Trattasi di una sanzione sospensiva dall'incarico, ai sensi dall'art. 20 della legge n. 689/198, per un periodo che va dai 30 giorni ad un anno. La sanzione è comunque impugnabile in base agli artt. 22 e seguenti della medesima legge (Presidente della Repubblica- l. n.146/1990, 1990).

Al fine di monitorare il comportamento di tutti i soggetti in causa, la Commissione, sia di propria iniziativa, che su richiesta delle parti interessate, comprese le organizzazioni dei consumatori e degli utenti riconosciute ai sensi della legge n. 281/1998, può aprire un procedimento di valutazione sul comportamento delle organizzazioni sindacali che proclamano lo sciopero o vi aderiscono e sui soggetti obbligati a fornire le prestazioni indispensabili (imprese, enti, amministrazioni, lavoratori autonomi, professionisti e piccoli imprenditori). Le parti, ricevuta la notifica del procedimento, hanno 30 giorni di tempo per formulare una propria posizione ed eventualmente essere ascoltate. Decorso tale termine e non oltre i 60 giorni dall'apertura del procedimento, la Commissione effettua una propria valutazione, che se negativa, comporta l'applicazione di sanzioni da rispettare entro il termine fissato dalla delibera. La prova dell'esecuzione della delibera deve essere portata a conoscenza della Commissione entro i 30 giorni successivi.

Tutte le sanzioni inflitte dalla Commissione sono impugnabili di fronte al giudice ordinario del lavoro.

2.7. Il ruolo delle associazioni dei cittadini utenti e i diritti a loro riconosciuti.

La genesi storico-ideologica di strumenti di tutela associativa è legata al periodo immediatamente successivo alla promulgazione della Costituzione, secondo cui la «la dimensione sociale dei diritti è tutelabile attraverso la valorizzazione delle formazioni

sociali intermedie tra Stato e cittadino, costituenti aggregazioni di interessi omogenei in cui si svolge la personalità di ciascun singolo (art. 2 Cost.)» (Boschetti, 2007, p. par. 2.8). La consapevolezza di un interesse comune, in capo ad una collettività più o meno estesa, è il sorgere del bisogno di rappresentanza per la tutela degli interessi stessi. Il concetto di rappresentanza si identificano nelle seguenti attività: a) interpretazione dell'interesse da rappresentare; b) lo svolgimento di un'attività di protezione e/o di promozione dell'interesse; c) l'analisi degli effetti sui destinatari di tale attività di protezione e/o promozione dell'interesse protetto (Colavitti, 2005, p. 20 ss.).

Coloro che svolgono queste attività sono i soggetti stessi, per salvaguardare i propri interessi¹⁰¹ oppure soggetti «altri».

I soggetti «altri», sono principalmente soggetti deputati ad assumere decisioni politico-amministrative, ma possono essere anche altri consociati. Grazie all'apporto generato e al coinvolgimento di queste organizzazioni complesse nell'interfacciarsi con l'amministrazione pubblica, assistiamo a una continua evoluzione della funzione amministrativa, la quale è passata da un'attività in principio condotta unilateralmente, a un'attività quasi «partecipata»¹⁰² (Rienzi, 2015, p. 300).

Le organizzazioni complesse che svolgono le attività di rappresentanza degli interessi sopra descritte, sono definite anche «enti parziali e prudenziali» (Colavitti, 2005). Tali organizzazioni non si fanno carico di tutti gli interessi della collettività, dal momento che esistono opportune identità politiche e ideologiche deputate a questo [ndr. ad esempio i partiti], sono però operanti nel salvaguardare interessi specifici che accomunano un gruppo ben definito di soggetti. Si viene così a creare sia la possibilità di sensibilizzare le pubbliche amministrazioni su alcune tematiche di interesse collettivo, sia soprattutto uno strumento sociale, che fa leva su tematiche molto sentite, capace di innovare gli ordinamenti «catturando» l'amministrazione stessa (Rienzi, 2015, p. 300).

La Pubblica Amministrazione deve essere in grado di cogliere con imparzialità e neutralità l'interesse collettivo privato preminente, anche nel caso di pressioni da parte dei soggetti amministrati, operando con democraticità nei confronti di tutti i cittadini considerati portatori d'interessi verso le amministrazioni (Cassese, 1970, p. 25).

¹⁰¹ Si pensi ad esempio agli ordini professionali quali: medici, avvocati, notai, commercialisti e così via, che hanno come finalità l'accrescimento professionale della loro categoria di appartenenza.

¹⁰² L'art 9, della legge n. 241/1990, riconosce la partecipazione di soggetti sovra individuali al procedimento amministrativo e alla costruzione del processo stesso (Rienzi, 2015, p. 300).

Il coinvolgimento dei soggetti portatori di interessi, da parte delle amministrazioni, serve ad attenuare i conflitti sociali e a prevenire quelli potenziali, legittimando le scelte compiute attraverso un percorso partecipativo condiviso (Natalini, 1998, p. 247). Inoltre, permette all'amministrazione di conoscere a fondo il problema, raccogliendo le informazioni necessarie per arrivare ad una risposta ragionata risolutiva (Natalini, 1998, p. 247). In buona sostanza, le leggi mutano a seconda dell'evoluzione della società e degli interessi di volta in volta in gioco, attraverso processi e procedure prestabilite, dove «gli interessi pubblici non sono necessariamente prevalenti, potendo anche soccombere» (Cassese, 2002, p. 99).

La relazione che si viene a creare tra interessi pubblici e privati non è più vista come un processo ponderato o un compromesso, ma bensì come uno scambio, che è il «modulo proprio dell'agire dell'economia»: nella quale vi sono «comunione di interessi tra uno o più regolati e uno dei regolatori, contro altri regolati e l'altro regolatore» (Cassese, 2002, p. 270).

Il contributo dell'associazionismo in genere è un contributo importante quando si rapporta con l'amministrazione pubblica, attraverso un confronto «dialettico, propositivo e difensivo, nato in forma spontanea di rappresentatività e operatività» (Rienzi, 2015, p. 301).

Ovviamente, non tutte le organizzazioni a difesa di interessi collettivi¹⁰³, sono legittimate a confrontarsi con la PA¹⁰⁴, il che significa impugnare provvedimenti e comportamenti considerati lesivi. Queste organizzazioni per essere riconosciute devono rispettare alcuni requisiti, quali: avere un grado di rappresentatività rilevante e dimostrabile; essere un'organizzazione istituzionale dotata di un proprio statuto a protezione di un determinato bene di interesse collettivo; avere un'autonomia organizzativa strutturata per svolgere le proprie finalità perseguendo un carattere di continuità permanente nel tempo. Lo stesso dicasi per la giurisprudenza, dove «sono legittimati ad agire i soggetti collettivi rappresentativi di interessi diffusi di carattere generale, laddove ricorrano determinati requisiti in capo al soggetto collettivo stesso» (Rienzi, 2015, p. 302).

¹⁰³ Siano queste: associazioni, comitati, ordini professionali e così via.

¹⁰⁴ D'ora in poi, verrà usata l'abbreviazione "PA" per indicare la Pubblica Amministrazione.

2.7.1. Il riconoscimento delle Associazioni dei cittadini-utenti: standard, carte dei servizi e azioni collettive.

L'associazionismo riveste nella società un ruolo molto importante, sia per il singolo individuo, che lo vive come un momento di partecipazione in un contesto di identità collettiva; sia per la collettività, perché rappresenta uno strumento di progresso attraverso l'aggregazione sociale su nuovi interessi degni di tutela e quindi meritevoli di essere salvaguardati (Rienzi, 2015, p. 304).

Non potendo più ignorare il fenomeno associativo che negli anni si era creato, il legislatore non poteva esimersi dall'intervenire. Così nel 1998, compariva la legge n. 281 del 30 luglio, nota anche come "Statuto del consumatore". Secondo questa normativa, venivano riconosciuti ai consumatori e agli utenti, una serie di diritti, cosiddetti «fondamentali»; la legittimazione all'azione per quelle associazioni riconosciute in un apposito elenco previsto dalla legge; una serie di obblighi che le associazioni dovevano assolvere per rientrare nell'elenco delle associazioni riconosciute; e infine la costituzione del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti.

Lo Statuto del consumatore veniva poi assorbito e abrogato dal decreto legislativo n. 229 del 6 settembre 2005, denominato "*Riassetto delle disposizioni vigenti in materia di tutela dei consumatori – Codice del consumo, a norma dell'art. 7 della l. 29 luglio 2003, n 229*", emanato in seguito al recepimento di alcune direttive europee e con l'intento di semplificare e riorganizzare l'intera materia a tutela del consumatore.

L'art 1 del Codice del consumo, in virtù dei trattati prima comunitari ed ora dell'Unione, sancisce, la «piena e chiara rilevanza giuridica dei diritti e degli interessi individuali dei consumatori e degli utenti». Tali diritti e interessi sono preservati attraverso forme collettive e associative organizzate secondo statuto, che abbiano la finalità esclusiva di tutelare consumatori e utenti (Rienzi, 2015, p. 305).

Secondo il Codice, nell'art 2, sono considerati interessi e diritti «fondamentali»:
a) la tutela della salute; *b)* la sicurezza e la qualità dei servizi; *c)* un'adeguata informazione, una corretta pubblicità e l'esercizio di pratiche commerciali secondo i principi di buona fede, correttezza e lealtà; *d)* l'educazione al consumo; *e)* la correttezza, la trasparenza e l'equità nei rapporti contrattuali; *f)* la promozione e lo sviluppo dell'associazionismo libero, volontario e democratico tra i consumatori e gli utenti; *g)*

l'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza (Presidente della Repubblica- d.lgs n.206/2005, 2005) .

Questi diritti di ordine sia individuale che associazionistico, sono tra loro strettamente correlati. L'organo deputato a raccogliere le istanze¹⁰⁵ delle associazioni e portarle all'interno degli organi istituzionali dello Stato, è il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (Rienzi, 2015, p. 305).

Il punto di forza dell'associazionismo in generale, è la capacità di trasformare il problema del singolo utente in un problema della collettività, attraverso la legittimazione ad agire dell'organizzazione. Infatti, secondo gli artt. 139 e 140 del Codice del Consumo, le associazioni riconosciute possono intervenire a tutela degli interessi collettivi presso l'autorità giudiziaria competente:

a) per inibire atti e comportamenti lesivi volti a danneggiare gli interessi dei consumatori e degli utenti;

b) per adottare le misure idonee a correggere o eliminare gli effetti dannosi delle violazioni accertate;

c) per ordinare la pubblicazione attraverso stampa e media¹⁰⁶ con l'intento di correggere o eliminare gli effetti delle violazioni accertate.

Le associazioni riconosciute costituiscono un elenco depositato presso il Ministero dello Sviluppo Economico e iscritte rispettando i parametri stabiliti dall'art. 137 del Codice del Consumo. Le stesse devono avere una certa rappresentatività dell'utenza (non sono qualificabili i gruppi occasionali), e possedere caratteristiche di stabilità e vicinanza con il territorio di riferimento. L'elenco è oggetto di aggiornamento annuale da parte del Ministero.

Per poter essere inseriti in tale elenco, è necessario che siano rispettati i seguenti parametri: <<a) l'avvenuta costituzione, per atto pubblico o per scrittura privata autenticata, da almeno tre anni e possesso di uno statuto che sancisca un ordinamento a base democratica e preveda come scopo esclusivo la tutela dei consumatori e degli utenti, senza fine di lucro; b) la tenuta di un elenco degli iscritti; c) un numero di iscritti non inferiore allo 0,5 per mille della popolazione nazionale e presenza sul territorio di

¹⁰⁵ Queste istanze provengono dalla società civile attraverso una sintesi operata dalle associazioni.

¹⁰⁶ In questa categoria il redattore ritiene di poter annoverare anche i Social Media, sebbene non menzionati dalla legge.

almeno cinque regioni o province autonome¹⁰⁷; d) l'elaborazione di un bilancio annuale delle entrate e delle uscite; e) lo svolgimento di un'attività continuativa nei tre anni precedenti; f) l'assenza di condanne penali dei suoi rappresentanti e allo stesso tempo non avere la qualifica di imprenditori o di amministratori di imprese di produzione e servizi. Inoltre, queste associazioni non possono fare qualsiasi attività di promozione o pubblicità commerciale avente per oggetto beni o servizi prodotti da terzi ed ogni connessione di interessi con imprese di produzione o di distribuzione» (Presidente della Repubblica- d.lgs n.206/2005, 2005).

Per comprendere quali attributi debba avere un servizio pubblico (e dunque le associazioni) al fine di soddisfare l'utenza utilizzatrice, sarebbe d'uopo disporre di una definizione normativa generale che ne identifichi in modo preciso il concetto. Nella realtà sono invece presenti definizioni «che di volta in volta utilizzano la locuzione [ndr. "associazione"] assegnandole significato e ambito di rilevanza diversi a seconda del sistema normativo di riferimento» (Rienzi, 2015, p. 307). L'ordinamento europeo viene in aiuto definendo un quadro concettuale che non sia in contrapposizione con i «servizi di interesse economico generale» di cui all'art. 106, par. 2, Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (già art. 86, par. 2, Trattato istitutivo della Comunità Europea) (Rienzi, 2015, p. 308). Questi attributi ovvero *standard* di qualità dei servizi sono considerati importanti per «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana» (art. 3 Cost.), in quello che è il concetto di «cittadinanza sostanziale»¹⁰⁸.

L'art 101 del Codice del Consumo, nei commi 2 e 3, si occupa degli *standard* di qualità dei servizi, sintetizzando in parte il testo del primo comma dell'art. 11 del d.lgs. n. 286/1999¹⁰⁹, il quale stabiliva che: «i servizi pubblici nazionali e locali sono erogati con modalità che promuovono il miglioramento della qualità e assicurano la tutela dei

¹⁰⁷ Nel caso delle province autonome, il numero di iscritti deve non essere inferiore allo 0,2 per mille degli abitanti di ciascuna di esse, da certificare con dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà resa dal legale rappresentante dell'associazione, con le modalità previste dagli artt. 46 e seguenti del T.U. in materia di documentazione amministrativa, di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

¹⁰⁸ La «cittadinanza sostanziale» è intesa come l'inclusione dell'individuo oltre la sua forma giuridico-formale, al fine di abbattere sia le disuguaglianze di tipo economico che discriminatorio (Grifone Baglioni, 2009).

¹⁰⁹ Decreto legislativo in materia di «riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche».

cittadini e degli utenti e la loro partecipazione, nelle forme, anche associative, riconosciute dalla legge, alle inerenti procedure di valutazione e definizione degli standard qualitativi» (Presidente della Repubblica- d.lgs n.286/1999, 1999).

La definizione degli *standard* garantisce all'utente la verifica degli obblighi e degli impegni presi dal fornitore dei servizi (Napolitano, 2001, p. 314 ss.). Essi sono definiti con apposite «direttive» emanate da soggetti pubblici, dal Presidente del Consiglio o da Autorità indipendenti di regolazione nei settori¹¹⁰, alle quali la legge ha riconosciuto specifiche funzioni amministrative (Rienzi, 2015, p. 309).

Questi *standard* perlopiù qualitativi sono inseriti in opportune carte dei servizi dei soggetti erogatori e previste nel comma 4 dell'art. 101 del Codice del Consumo. La loro funzione di strumento organizzativo, riconosce i diritti del cittadino e la qualità complessiva del servizio offerto, lasciando aperta una finestra di dialogo tra l'amministrazione e l'utenza. Le carte dei servizi configurano uno strumento moderno che tutela preventivamente le posizioni giuridiche degli utenti, perseguendo obiettivi di efficacia, efficienza e qualità. L'obbligo di adozione di queste carte da parte di soggetti erogatori di un pubblico servizio, si è visto per la prima volta con il d.lgs. n. 286/1999 ed è stato favorito dall'istituzione delle Autorità indipendenti per la regolazione dei servizi di pubblica utilità ex l. n. 481/1995. Inoltre la modernità di questo strumento, risiede nella possibilità di reimpostare la qualità e l'efficienza del servizio erogato, riconoscendo all'utenza un diritto fondamentale, ossia la possibilità di interfacciarsi, partecipare e confrontarsi con gli apparati pubblici, in maniera democratica. La carta dei servizi risulta dunque un documento di autoregolamentazione adottato dal soggetto erogante del servizio (pubblico o privato), con lo scopo di valorizzare principi, regole e innalzare i livelli qualitativi delle prestazioni pubbliche, perseguendo e migliorando complessivamente l'azione del soggetto stesso (Rienzi, 2015, p. 308).

Grazie all'obbligo previsto dal comma 3 dell'art. 101 del Codice del Consumo, che prevede la partecipazione degli utenti mediante forme rappresentative all'identificazione del livello di *standard* di servizio, acquisiscono consistenza e significato i «diritti degli utenti dei servizi pubblici» di cui il comma 1 del medesimo articolo.

¹¹⁰ Quali: l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA); l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM); l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) e l'Autorità di garanzia sugli scioperi (CGSSE).

Inoltre, la disciplina dettata dalla l. n. 481/1995, prevede che le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, consultino periodicamente le associazioni di riferimento (utenti; ambientalisti; imprenditori e lavoratori); per rilevare il grado di soddisfazione degli utenti (Rienzi, 2015, p. 310).

Il mancato adempimento degli *standard* di servizio da parte dei soggetti erogatori, può essere fatta valere sia in sede di conciliazione stragiudiziale che giurisdizionale, attraverso apposite procedure di reclamo (Napolitano, 2001, p. 591 ss). Mentre la procedura di conciliazione stragiudiziale prevista dall'art 140 del Codice del Consumo, può variare da settore a settore per la presenza delle Autorità indipendenti e delle relative discipline legislative vigenti in materia; le azioni giurisdizionali sono di due tipi: «un'azione collettiva risarcitoria», impropriamente chiamata “*class action privatistica*” di cui all'art. 140-bis del Codice del Consumo; un'azione collettiva di tipo amministrativo definita “*class action amministrativa*” secondo legge delega n. 15/2009.

Nella prima modalità, l'azione può essere mossa sia dal singolo individuo (consumatore o utente), che da un'associazione presso il tribunale ordinario, al fine di accertare ed eventualmente condannare «l'impresa»¹¹¹ al risarcimento del danno per il mancato rispetto di diritti legittimi. Diritti identificati in: «diritti contrattuali di una pluralità di consumatori e utenti che versano nei confronti di una stessa impresa in situazione omogenea, inclusi i diritti relativi a contratti stipulati ai sensi degli articoli 1341 e 1342 del codice civile; diritti omogenei spettanti ai consumatori finali di un determinato prodotto o servizio nei confronti del relativo produttore, anche a prescindere da un diretto rapporto contrattuale; e diritti omogenei al ristoro del pregiudizio derivante agli stessi consumatori e utenti da pratiche commerciali scorrette o da comportamenti anticoncorrenziali» (Presidente della Repubblica- d.lgs n.206/2005, 2005). Una volta avvenuta l'ammissibilità da parte del giudice, possono aderire anche altri soggetti che abbiano subito la medesima violazione, quindi «omogenei diritti» da vantare contro lo stesso soggetto economico¹¹². Inoltre, una

¹¹¹ Il termine «impresa» è un concetto allargato inserendo in questo contesto anche le modalità di gestione dei servizi pubblici. Infatti, il comma 12 del medesimo articolo (140-bis) recita: «In caso di accoglimento di un'azione di classe proposta nei confronti di gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità, il tribunale tiene conto di quanto riconosciuto in favore degli utenti e dei consumatori danneggiati nelle relative carte dei servizi eventualmente emanate» (Presidente della Repubblica- d.lgs n.206/2005, 2005).

¹¹² Definito come cosiddetto. meccanismo dell'*opt-in*, leggermente diverso dal modello americano, ne rappresenta un ibrido, dove l'esito dell'azione vincola non solo gli intervenuti, ma anche gli altri utenti

volta passata in giudicato l'azione collettiva risarcitoria, non può essere ammessa nuovamente per la medesima condotta, al fine di evitare possibili sentenze contrastanti (Miconi, 2010, pp. 145-147). Questo tipo di azione, snellisce di molto il possibile reiterarsi di casi analoghi, garantendo «uniformità di tutela a posizioni giuridiche omogenee e favorendo la certezza del diritto» (Rienzi, 2015, p. 317). Rimane però un punto controverso, quando l'azione risarcitoria viene richiesta nei confronti dei gestori di pubblici servizi in richiamo ai contenuti delle carte da loro emesse, perché: «un conto sarebbe stato conferire rilievo agli *standard* qualitativi ed economici ivi previsti nell'ambito dell'accertamento della responsabilità del gestore; altro invece è il richiamo a «quanto riconosciuto» nelle carte dei servizi, che sembrerebbe suggerire una valutazione al ribasso del *quantum* risarcitorio, nella misura degli indennizzi automatici forfetari eventualmente predisposti dal gestore» (Rienzi, 2015, p. 318).

Per quanto riguarda la seconda tipologia, la *class action amministrativa*¹¹³ è volta a porre rimedio ai ritardi e alle inefficienze delle pubbliche amministrazioni e dei gestori dei servizi pubblici, appellandosi ai tribunali amministrativi regionali (TAR). Qualora sorgano due azioni: risarcitoria e amministrativa, per le medesime condotte lesive, quella amministrativa è assorbita dalla causa civile ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 198/2009¹¹⁴. Nel caso di sentenza passata in giudicato ai sensi dell'art. 140-*bis*, diventerebbe anche improponibile (Monea, 2010, p. 84). Secondo la legge delega n. 15/2009, la finalità della disciplina nella *class action amministrativa* è quella di «prevedere mezzi di tutela giurisdizionale degli interessati nei confronti delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici che si discostano dagli standard qualitativi ed economici fissati o che violano le norme preposte al loro operato» (Presidente della Repubblica- l. n.15/2009, 2009). Il decreto legislativo di attuazione, i criteri ispiratori e le finalità della legge delega dovevano: «*i*) consentire la proposizione dell'azione anche ad associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati; *ii*) devolvere il giudizio alla giurisdizione esclusiva e di merito del giudice amministrativo; *iii*) prevedere come condizione di ammissibilità che il ricorso sia preceduto da una diffida all'amministrazione o al concessionario ad assumere, entro un termine fissato dai decreti legislativi, le iniziative utili alla soddisfazione degli

della medesima categoria rimasti estranei al procedimento. Inoltre, l'art. 140-*bis* pone la competenza nel luogo dove è sorto il contenzioso (Rienzi, 2015, p. 316).

¹¹³ Può essere mossa dagli stessi soggetti dell'azione risarcitoria.

¹¹⁴ Decreto attuativo della legge delega n. 15/2009, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici.

interessati; *iv*) prevedere che, all'esito del giudizio, il giudice ordini all'amministrazione o al concessionario di porre in essere le misure idonee a porre rimedio alle violazioni, alle omissioni o ai mancati adempimenti e, nei casi di perdurante inadempimento, disponga la nomina di un commissario, con esclusione del risarcimento del danno, per il quale resta ferma la disciplina vigente; *v*) prevedere che la sentenza definitiva comporti l'obbligo di attivare le procedure relative all'accertamento di eventuali responsabilità disciplinari o dirigenziali; *vi*) prevedere forme di idonea pubblicità del procedimento giurisdizionale e della sua conclusione; *vii*) prevedere strumenti e procedure idonei ad evitare che l'azione collettiva nei confronti dei concessionari di servizi pubblici possa essere proposta o proseguita, nel caso in cui un'autorità indipendente o comunque un organismo con funzioni di vigilanza e controllo nel relativo settore abbia avviato sul medesimo oggetto il procedimento di propria competenza» (Presidente della Repubblica- l. n.15/2009, 2009). La connotazione dei criteri appena descritti dimostra il forte senso amministrativo dato a questo tipo di azione, con il TAR come sede esclusiva del contenzioso. Inoltre, rispetto al tradizionale giudizio previsto per questo tribunale, l'azione non assume natura impugnatoria perché non riguarda atti o provvedimenti considerati illegittimi da parte delle pubbliche amministrazioni (Rienzi, 2015, p. 320). L'azione infatti, mira a rimuovere i comportamenti lesivi e non conformi agli *standard* di qualità e di efficienza prestabiliti, messi in atto dai soggetti erogatori. Importanti sono le condotte che il d.lgs. n. 198/2009 individua come impugnabili:

- violazione degli obblighi contenuti nelle carte dei servizi;
- violazione dei termini o la mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento;
- violazione degli *standard* qualitativi ed economici stabiliti dalle Autorità preposte alla regolazione ed al controllo del settore.

Il ricorso amministrativo deve essere preceduto da una diffida o da un tentativo di conciliazione (*ex* l. n. 69/2009), e solamente dopo 90 giorni il giudice può ammettere il procedimento. I ricorrenti hanno un anno di tempo dalla diffida o dalla chiusura negativa del procedimento di conciliazione. Questo arco di tempo pare abbastanza ampio considerando che non si tratta di un'azione che richiede un risarcimento, ma solo la cessazione e il risanamento di condotte lesive nei confronti dell'utenza (Rienzi, 2015, p. 321).

2.7.2. I diritti riconosciuti alle associazioni degli utenti nella legge n. 146/1990.

Con l'introduzione della legge n. 281/1998, "*Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*"¹¹⁵, venivano identificate le associazioni abilitate a tutelare gli interessi di queste categorie.

Diventava perciò necessario anche un aggiornamento della legge n. 146/1990, dove nel testo originario, il ruolo di queste associazioni era prettamente marginale. Le stesse, dovevano essere inserite nel processo valutativo delle prestazioni indispensabili e legittimate ad agire in giudizio, in caso di scioperi che presentavano degli illeciti.

È stata proprio la legge n. 83/2000, a dare un ruolo più centrale a questi nuovi soggetti, ritenendo che, coinvolgendo gli utenti nei conflitti sindacali, si potesse limitare gli effetti pregiudizievoli degli scioperi sui diritti fondamentali della persona (Persiani, 1992, p. 17). «La tutela degli utenti durante gli scioperi costituisce una finalità di marcata connotazione solidaristica in quanto volta a proteggere situazioni rilevanti sul piano collettivo, come interessi diffusi» (Rienzi, 2015, p. 323).

L'art. 7-bis della legge n. 146/1990, è stato introdotto con la riforma n. 83 del 2000, prevedendo, per le associazioni riconosciute nell'elenco del Ministero dello Sviluppo Economico una vera e propria *class action*. Queste associazioni possono agire in giudizio nei confronti delle organizzazioni sindacali che abbiano revocato spontaneamente un'azione di sciopero una volta indetto, violando quanto disposto dall'art 2 comma 6. Lo stesso vale nei confronti delle amministrazioni, enti e imprese erogatrici di pubblici servizi che non hanno rispettato gli obblighi informativi previsti dall'art. 2 comma 6. Questa norma responsabilizza le imprese e le amministrazioni a fornire informazioni tempestive, dettagliate e complete verso l'utenza, in relazione alla revoca di un'astensione collettiva e istituendo anche una forma di bilateralità delle parti, per sanare le conseguenze dell'effetto annuncio (Rienzi, 2015, p. 324).

La norma dispone che «le associazioni degli utenti riconosciute ai fini della legge 30 luglio 1998, n. 281, sono legittimate ad agire in giudizio ai sensi dell'articolo 3 della citata legge, in deroga alla procedura di conciliazione di cui al comma 3 dello stesso

¹¹⁵ Questa legge è stata sostituita e inglobata (abrogata) dal citato d.lgs n. 206 del 6 settembre 2005, definito «Codice del Consumo», con l'intento di semplificare e riordinare la normativa vigente in materia di tutela dei consumatori.

articolo, anche al solo fine di ottenere la pubblicazione, a spese del responsabile, della sentenza che accerta la violazione dei diritti degli utenti, limitatamente ai casi seguenti:

a) nei confronti delle organizzazioni sindacali responsabili, quando lo sciopero sia stato revocato dopo la comunicazione all'utenza al di fuori dei casi di cui all'articolo 2, comma 6, e quando venga effettuato nonostante la delibera di invito della Commissione di Garanzia di differirlo ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettere c), d), e) ed h), e da ciò consegua un pregiudizio al diritto degli utenti di usufruire con certezza dei servizi pubblici;

b) nei confronti delle amministrazioni, degli enti o delle imprese che erogano i servizi di cui all'articolo 1, qualora non vengano fornite adeguate informazioni agli utenti ai sensi dell'articolo 2, comma 6, e da ciò consegua un pregiudizio al diritto degli utenti di usufruire dei servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza» (Presidente della Repubblica- l. n.146/1990, 1990).

Nel corso degli anni, la nascita e il proliferare di questi soggetti (associazioni e comitati per la difesa degli utenti-consumatori) hanno sensibilizzato la politica verso forme di tutela e salvaguardia dei loro diritti, riconoscendo gli strumenti processuali più idonei ad una azione collettiva (Rienzi, 2015, p. 325).

Sulle finalità dell'azione prevista, riconosciuta alle associazioni di utenti, le opinioni in dottrina non sempre sono state uniformi: qualcuno sosteneva in essa una sanzione accessoria; altri parlavano di una forma di risarcimento per danno specifico o di una "aggravante" del provvedimento inibitorio. Diversamente altri sostenevano che, più che sanare una situazione già accaduta, fungeva da deterrente e preveniva il ripetersi di analoghe situazioni dannose in futuro (Pilati, 2000, p. 149).

Il legislatore probabilmente aveva previsto questa norma a favore dell'interesse collettivo per arginare condotte illecite che potevano produrre dei danni. Danni che non sono in concreto risarcibili o facilmente quantificabili (Pilati, 2000, p. 150).

Rispetto ad altri settori, dove le motivazioni dello sciopero sono spesso note alla collettività e comunque si cerca di trovare una forma di solidarietà nei confronti dei consumatori, nei pubblici servizi questo non avviene. Le ragioni, nelle molte proclamazioni indette da un subisso di sigle sindacali, rimangono il più delle volte oscure all'utenza, che è la prima a subire il disagio. Basterebbe un po' d'informazione e coinvolgimento in più, e forse ci sarebbe meno astio verso i lavoratori che operano in questi settori (Nunin, 2001, p. 224).

Secondo la norma, queste azioni possono essere esercitate anche in deroga al procedimento di conciliazione previsto dal comma 3, dell'art. 3 della legge n. 281/1998¹¹⁶. Con questo s'intende che l'azione giudiziale non può precedere il procedimento conciliativo, ma può comunque essere avviata durante il procedimento stesso.

Secondo l'art. 7-*bis*, il ricorso all'azione è legittimato non tanto dai diritti costituzionalmente garantiti e contemplati dalla l. n. 146/1990, quanto dal diritto riconosciuto agli utenti di poter «usufruire dei servizi pubblici secondo standard di qualità ed efficienza nonché il diritto di usufruire con certezza dei servizi pubblici» (Rienzi, 2015, p. 326).

Resta inteso, che seppur in virtù dell'art. 140 del Codice del Consumo vengono riconosciuti alle associazioni diritti ad agire, non è riconosciuta l'azione risarcitoria, la quale può essere esercitata individualmente dai singoli utenti nei confronti delle sigle sindacali o delle amministrazioni e imprese di pubblici servizi che abbiano commesso delle violazioni. Palese invece, risulta la volontà del legislatore in quell'azione inibitoria, volta a far cessare o proibire atti e comportamenti lesivi nei confronti dei consumatori e dell'utenza.

Quando l'illecito abbia già prodotto conseguenze dannose, la tutela inibitoria non è più sufficiente, rimane pertanto il solo ricorso in via giudiziale per sanare le situazioni create. Sarà compito del giudice poi valutare le misure idonee a rimuovere gli effetti dannosi delle violazioni riscontrate. Tra i provvedimenti, uno di questi è la pubblicazione del provvedimento deciso su uno o più quotidiani a diffusione nazionale o locale (*ex art. 140, comma 1, lett. c) Codice del Consumo*) (Rienzi, 2015, p. 327).

L'art 7-*bis* della legge n. 146/1990 individua come perseguibili i seguenti comportamenti:

- *la revoca anticipata dello sciopero*, da parte delle organizzazioni sindacali dopo avere data comunicazione all'utenza. Si tratta di forma sleale di condotta sindacale perché impatta sul conseguente effetto-annuncio. La revoca è considerata legittima se è stato raggiunto un accordo tra le parti o vi sia stato un intervento della CGSSE o dell'Autorità competente a vietare lo sciopero;

¹¹⁶ Attualmente comma 3 art. 140 d.lgs. n. 206/2005.

- *l'inadempimento agli inviti della Commissione sul differimento dello sciopero, secondo l'art. 13, comma 1, lett. c), d), e), ed h), dove si configuri un pregiudizio all'utenza nell'usufruire con certezza dei pubblici servizi;*
- *la mancata informazione agli utenti ai sensi dell'art. 2 comma 6 da parte delle imprese, amministrazioni o enti che erogano il servizio. Da questo ne consegue un pregiudizio all'utenza al fine di usufruire un servizio pubblico secondo standard di qualità ed efficienza (Rienzi, 2015, p. 327).*

2.8. Le modifiche apportate con la legge n. 83 del 2000.

Il testo di legge del 2000 modifica la legge n. 146/1990, in alcuni punti fondamentali, per volontà di promotori e sostenitori, nell'esigenza di avere più regole e sanzioni che potessero in qualche maniera indirizzare e «governare» i conflitti verso forme più disciplinate (Salerni & De Rose, 2000), tali da non riversare sulla collettività il costo delle rivendicazioni sociali dei lavoratori (Saverio, 2002).

In primis, si riconosce un ampliamento dei soggetti a cui si rivolge la legge, inserendo: i lavoratori autonomi, i professionisti e i piccoli imprenditori. Soggetti che, in caso di astensione collettiva, diventano obbligati, qualora operanti nei pubblici servizi, a fornire anch'essi le prestazioni indispensabili previste dall'art. 2. All'interno del testo di legge sono state inserite una serie di norme dovute alla "specificità" di questi soggetti che ovviamente differiscono dal lavoratore dipendente.

Sono stati inoltre previsti nuovi vincoli e nuovi obblighi:

- Intervalli minimi tra la proclamazione di uno sciopero ed il successivo, al fine di evitare la proclamazione di scioperi ravvicinati da parte di altre sigle sindacali che vadano a colpire lo stesso bacino d'utenza ed il medesimo servizio. Si tratta di una norma che mira a garantire la cosiddetta rarefazione oggettiva degli scioperi e ispirata da disposizione del "Patto delle regole nei trasporti", dell'allora Ministro Tiziano Treu¹¹⁷;

¹¹⁷ Il "Patto delle regole nei trasporti", sottoscritto il 23 dicembre del 1998 da parte delle organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro presso il Ministero dei Trasporti, era composto da: una premessa introduttiva che definiva gli obiettivi e contenuti del patto; un protocollo tra il Governo, Confederazioni (sindacali e dei datori di lavoro) e le rispettive categorie nel quale venivano individuati gli strumenti e gli obiettivi generali del settore e la sua evoluzione; un secondo protocollo sulle regole delle relazioni sindacali e sulla prevenzione dei conflitti; e infine un accordo sulle regole per l'esercizio dello sciopero e la salvaguardia degli utenti.

- Accordi o contratti devono prevedere obbligatoriamente “procedure di raffreddamento e di conciliazione” tra le parti. Tali procedure devono essere esperite prima di una proclamazione di sciopero. Qualora le parti decidano di non applicare quanto previsto negli accordi o contratti, possono richiedere un tentativo di conciliazione presso il prefetto o il comune, se l’astensione ha rilievo locale; presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali se nazionale;

- Obbligatorietà di comunicazione dell’astensione collettiva per iscritto, alle imprese, amministrazioni ed enti che erogano il servizio, e presso l’autorità precettante competente. La comunicazione deve riportare la durata, le modalità di attuazione ed i motivi dello sciopero. Sarà compito dell’autorità precettante comunicare alla Commissione di Garanzia la proclamazione dello sciopero. Quest’ultima dovrà verificarne la mancanza di violazioni nell’iter procedurale e normativo, pena la cassazione dell’astensione collettiva.

Nel nuovo testo di legge la Commissione acquisisce un ruolo centrale, attraverso l’ampliamento delle proprie funzioni e poteri, a volte con funzione suppletiva nel favorire accordi o contratti che rispettino questa disciplina, altre volte sostituendosi alle parti in caso di immobilismo delle stesse. Infatti, tra le nuove facoltà in capo alla Commissione di Garanzia, essa potrà emanare una regolamentazione provvisoria vincolante, per quei settori carenti di accordi o che tardino nel trovare una soluzione in aderenza con la disciplina dettata dalla l. n. 146/1990. Rispetto al testo precedente, dove la Commissione aveva un compito valutativo di idoneità degli accordi, formulava una proposta che non era vincolante sulle prestazioni indispensabili, ora questa norma garantisce certezza e salvaguardia per l’utenza: la regolamentazione provvisoria resta vincolante fintanto che una nuova, frutto di contrattazioni tra le parti non viene validata dalla Commissione.

Altro potere innovato e riconosciuto alla Commissione è quello sanzionatorio. Rispetto al testo precedente, dove c’era poca chiarezza sul soggetto preposto (il più delle volte era il datore di lavoro verso i propri dipendenti), ora l’Autorità è garante per la delibera delle sanzioni nei casi previsti. Sanzioni anch’esse oggetto di riforma, sia dal punto di vista quantitativo che applicativo verso il soggetto destinatario.

È importante pertanto controllare l’operato della Commissione per contrastare le eventuali possibili restrizioni al diritto di sciopero e quelle di repressione del conflitto (Salerni & De Rose, 2000).

Aspetti diversi sono presenti pure nell'istituto della precettazione dove, oltre al grave e imminente pregiudizio ai diritti costituzionalmente tutelati, causato del mancato funzionamento dei servizi¹¹⁸, si aggiunge l'alterazione del funzionamento degli stessi. Anche qui sono state riviste le sanzioni sul *quantum* da applicare.

Di certo, la considerazione da fare è che tali modifiche all'impianto legislativo n. 146/1990, obbligano tutti i soggetti sindacali, soprattutto quelli di base (notoriamente i più agguerriti), a dotarsi di strumenti di controllo e ridimensionare la loro conflittualità. Se così non fosse, diventerà difficile poter continuare a partecipare ai tavoli delle trattative con la parte datoriale, o proclamare azioni di sciopero che non espongano a sanzioni in modo esclusivo il lavoratore, perché considerato illegittimo.

¹¹⁸ Nella novella del 2000 si parla di interruzione del funzionamento.

Capitolo 3

L'IMPATTO DELLA LEGGE N. 146/1990 NEL SETTORE DEL TRASPORTO FERROVIARIO

3.1. Le premesse sull'evoluzione del settore ferroviario in Italia dagli anni '90 ad oggi.

La ferrovia e tutto il settore ferroviario, in quasi un trentennio, hanno subito una grande trasformazione che parte da un processo di liberalizzazione del mercato comunitario attraverso la direttiva 91/440/CEE. Quest'ultima imponeva l'obbligo della separazione tra il gestore della rete¹¹⁹, ed il fornitore del servizio di trasporto ferroviario. In Italia, tale direttiva veniva effettivamente recepita solo nel 1998, con il d.P.R. n. 277 denominato: *"Regolamento recante norme di attuazione della direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie"* (Camera dei Deputati, 2019).

Il processo di liberalizzazione del trasporto su ferro iniziava così un percorso fatto di "pacchetti" normativi che identificavano le fasi per l'apertura concorrenziale del mercato europeo.

Il primo di tali "pacchetti" normativi, emanato nel 2001 con le direttive CE n. 12, 13 e 14¹²⁰, era volto a garantire l'accesso equo e non discriminatorio nell'utilizzo della rete ferroviaria, in un'ottica di ottimizzazione.

Il secondo (2004 direttive CE n. 49, 50 e 51)¹²¹, prevedeva l'apertura della concorrenza all'interno di ogni mercato nazionale, partendo inizialmente dal solo trasporto merci. Tale norma, inoltre, dettava misure in materia di sicurezza grazie all'istituzione di un'Agenzia ferroviaria europea, oggi conosciuta come "ERA" (European Railways Agency). Essa aveva il compito (tuttora in corso), di portare interoperabilità

¹¹⁹ Nel testo i termini "rete" ed "infrastruttura" saranno usati come sinonimi.

¹²⁰ Recepito con il d.lgs. n. 188/2003.

¹²¹ Recepito con i d.lgs.: n. 162/2007 e n. 163/2007.

all'intero sistema ferroviario europeo, ossia, la possibilità per ogni Stato membro, di far circolare i propri treni su tutta la rete ferroviaria europea¹²².

Il terzo pacchetto (2007), era inizialmente composto da due direttive che si proponevano di rendere il treno come mezzo di trasporto, più competitivo e attrattivo per gli utenti, anche in un'ottica di sostenibilità. Questo prevedeva:

- un'apposita certificazione dei macchinisti addetti alla guida di locomotori e treni sul sistema ferroviario dell'Unione: cd. "Patente europea" (direttiva 2007/59/CE)¹²³;
- la ripartizione della capacità infrastrutturale ferroviaria e l'imposizione dei diritti per l'utilizzo della stessa, con lo scopo di aprire il mercato ai servizi internazionali di trasporto passeggeri all'interno della Comunità (direttiva 2007/58/CE)¹²⁴. Questo significava mettere a vendita la capacità infrastrutturale delle linee ferroviarie, in base alla richiesta di mercato e suddividendola secondo tipologia di servizio: trasporto passeggeri (locale, media o lunga percorrenza) e trasporto merci¹²⁵.

Altre direttive facenti parte del terzo "pacchetto", emanate l'anno successivo, riguardavano: l'interoperabilità (direttive 2008/57/CE e 2009/131/CE)¹²⁶ e la sicurezza delle ferrovie comunitarie (direttiva 2008/110/CE)¹²⁷.

Infine, il quarto e finora ultimo "pacchetto" ferroviario emanato dalla Commissione Europea (30 gennaio 2013, COM(2013)25), proponeva «*un approccio integrato volto a rivitalizzare il trasporto ferroviario dell'UE per favorire la creazione di uno spazio ferroviario unico europeo*» attraverso: un suo completamento e favorendone la competitività e la crescita (COM(2013)25); una proposta di un regolamento che preveda la normalizzazione dei conti delle imprese ferroviarie (COM(2013)26); una proposta di un regolamento dell'ERA in relazione al rapporto con le ferrovie dell'Unione (COM(2013)27); una proposta di regolamento sull'apertura del mercato dei servizi di

¹²² In Italia, con il recepimento della direttiva 2004/49/CE, veniva istituita l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza Ferroviaria (ANSF) attraverso il d.lgs. n. 162/2007. Attualmente, con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 50/2019 che recepisce la direttiva 2016/798/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio (relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie), il ruolo di Autorità nazionale preposta alla sicurezza è stato assegnato all'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie e delle Infrastrutture Stradali e Autostradali (ANSFISA), che subentrerà ad ANSF non appena sarà operativa (ANSF-Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie, 2019).

¹²³ Recepita con d.lgs. n. 247/2010.

¹²⁴ Recepita con l. n. 99/2009 e d.lgs. n. 15/2010.

¹²⁵ Le aziende di trasporto ferroviario, per circolare sulle linee dell'infrastruttura nazionale, devono essere obbligatoriamente in possesso di licenza rilasciata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e di un certificato di sicurezza rilasciato dall'ANSF.

¹²⁶ Recepite dal d.lgs. n. 191/2010.

¹²⁷ Recepita dal d.lgs. n. 43/2011.

trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia (COM(2013)28); una proposta di direttiva sullo spazio ferroviario europeo (COM(2013)29); una proposta di direttiva (COM(2013)30) e una relazione (COM(2013)32) relative all'interoperabilità del sistema ferroviario europeo; una proposta di direttiva sulla sicurezza delle ferrovie (COM(2013)31); una relazione sul profilo e i compiti degli altri membri del personale viaggiante (COM(2013)33); una relazione sulla liberalizzazione del mercato del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri (COM(2013)34) (Camera dei Deputati, 2019). Questi interventi della Commissione Europea, venivano a loro volta recepiti con la direttiva (UE) 2016/797¹²⁸ relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione europea; la direttiva (UE) 2016/798¹²⁹ sulla sicurezza delle ferrovie; la direttiva (UE) 2016/2370 per l'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri e la governance dell'infrastruttura ferroviaria (Camera dei Deputati, 2019).

Il soggetto che ha subito principalmente l'intero cambiamento di settore dovuto alle normative europee, è individuato nelle Ferrovie dello Stato (Cruciani & Zanotti, 2002, p. 15). In primis, avveniva il passaggio da ente a società per azioni nel 1992¹³⁰, con lo scopo di iniziare un percorso di risanamento dei conti dell'azienda stessa. Successivamente, attraverso il recepimento della direttiva 91/440/CEE con il d.P.R. n. 277/1998, nasceva la "Divisione Infrastruttura" dalla "Divisione Movimento", un anno più tardi, dalla "Divisione Materiale e Trazione" nascevano: la "Divisioni Passeggeri" per i servizi a media-lunga percorrenza; la "Divisione Trasporto Regionale (DTR)" per i servizi di tipo locale e interregionale; e "Cargo" per il trasporto delle merci. Dal 2000, iniziava un nuovo processo di ristrutturazione dell'impresa Ferrovie dello Stato, attraverso la nascita di società divise per competenza e funzioni, diventando così "Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane" (FSI). Da questo processo nascevano: Trenitalia come società che doveva occuparsi del servizio di trasporto, inglobando le tre Divisioni Passeggeri, DTR e Cargo (anno 2000), e RFI (Rete Ferroviaria Italiana), come gestore dell'infrastruttura (anno 2001) (Cruciani & Zanotti, 2002, p. 15).

Pochi anni più tardi, con l'applicazione del secondo pacchetto ferroviario (2007), cominciava l'apertura alla concorrenza nel mercato interno italiano. Inizialmente in

¹²⁸ Recepita con d.lgs. n. 57/2019

¹²⁹ Recepita con d.lgs. n. 50/2019

¹³⁰ Questa trasformazione avveniva con decreto legge n. 333/1992, successivamente convertito in legge n. 359/1992, individuava il Ministero dell'Economia e delle Finanze (all'epoca Ministero del Tesoro), come socio unico.

modo limitato al trasporto merci; tre anni dopo, grazie al terzo pacchetto ferroviario avveniva lo stesso per il trasporto passeggeri. L'apertura del mercato passeggeri appena menzionato, non riguardava solo servizi a medio-lunga percorrenza comprendenti il comparto Alta Velocità (AV), ma anche i servizi di trasporto ferroviario parte dei servizi pubblici locali forniti delle Regioni e da enti locali. Quest'ultimi godono ancora oggi di sovvenzioni da parte dello Stato, e, fatto importante, la normativa per l'aggiudicazione degli stessi tuttora lascia spazio a molte interpretazioni. Partendo dal decreto legislativo n. 422 del 1997, veniva stabilita per le Regioni e per gli enti locali, l'obbligatorietà delle gare per l'affidamento dei servizi di trasporto locale, sia ferroviari che automobilistici, con durata del contratto non superiore a nove anni. Questo decreto, volto ad incentivare «il superamento degli assetti monopolistici e introdurre regole di concorrenzialità» fissava un termine per gli affidamenti diretti, cd. "periodo transitorio", al 31 dicembre 2007 (data più volte prorogata a mezzo atti legislativi, ultimo il d.lgs. n. 300/2006). Da tale data in poi, alla scadenza naturale dei contratti di servizio, si doveva procedere alle gare per le future assegnazioni (Stagni, 2010). Sempre nel 2007, in autunno, usciva il regolamento comunitario n. 1370/2007 *“relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia”*, che prevedeva in base all'art. 5, la «facoltà di procedere all'aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico», qualora «non sia vietato dalla legislazione nazionale» (Parlamento Europeo, 2007). Dal momento che la normativa italiana prevedeva l'obbligatorietà delle gare, non vi era contrasto con la norma europea.

Un anno più tardi però, usciva il decreto legge n. 112/2008 (convertito in legge n. 133/2008), che prevedeva all'art. 23-bis gare «in via ordinaria», laddove «per situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato, l'affidamento può avvenire nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria» (Stagni, 2010). Questa norma apriva forti dubbi sull'obbligatorietà delle gare, previste dal d.lgs. n. 422/1997. Dubbi, che attraverso una serie di provvedimenti di legge nel 2009 (contenenti varie tematiche e ritenuti favorevoli le FS), lasciavano alle Regioni e agli enti locali la facoltà di decidere in autonomia se procedere per gara, o per assegnazione diretta relativamente ai servizi di trasporto pubblico locale, tra cui anche quello ferroviario. Il primo provvedimento (legge n. 2/2009 art. 25), prevedeva un incremento delle risorse a disposizione dello Stato e delle

Regioni a statuto ordinario (480 milioni di euro per ciascun anno dal 2009 al 2011), per la stipulazione di nuovi contratti di servizio che rispondessero a criteri di efficienza e razionalizzazione, al fine di garantire il fabbisogno dei servizi, in favore della sola società Trenitalia S.p.a.. La seconda misura adottata (legge n. 33/2009 art. 33), portava la durata dei contratti di servizio ad un minimo di sei anni, rinnovabili per altri sei. Infine l'ultimo provvedimento (legge n. 99/2009 art. 61), cancellava definitivamente l'obbligatorietà delle gare previste in via ordinaria dall'art. 23-*bis* della l. n. 133/2008, attraverso la dicitura «anche in deroga alla disciplina di settore» e riportando che: «nel settore del trasporto pubblico regionale e locale[...]; le Autorità competenti all'aggiudicazione dei contratti di servizio[...]; possono avvalersi delle previsioni di cui all'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6, e all'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio» (Stagni, 2010).

3.1.1. Le imprese del mercato nazionale.

L'insieme dei pacchetti normativi ferroviari di matrice europea ed in parte la legislazione interna, hanno sensibilmente cambiato il contesto interno di riferimento, trasformando le FS da impresa monopolistica a competitor sul piano europeo.

Il Gruppo FS, allo stato attuale, detiene una quota di mercato pari all'88% del traffico passeggeri¹³¹, del 7% nel settore delle merci, qualificandosi dunque come leader del settore in Italia (Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane, 2019). L'impresa poi, grazie alla sua internazionalizzazione, si trova: in Francia dal 2016 con la società "Thello" controllata al 100% da Trenitalia; in Gran Bretagna dal 2017 attraverso la società "Trenitalia UK" controllata anch'essa al 100% da Trenitalia; in Germania dal 2011 attraverso due società controllate dal Gruppo FS: "Netinera Deutschland" e "TX Logistik"; in Grecia dal 2017 attraverso l'acquisizione della principale impresa ferroviaria greca "TrainOse"; in Olanda dal 2017 con l'acquisizione della società olandese "Qbuzz" operante nel trasporto pubblico locale; in Polonia attraverso la società merci "Pol-Rail", nella quale Mercitalia Rail, partecipata di Trenitalia, detiene a sua volta una partecipazione; ed infine in Spagna dove da poco Trenitalia si è aggiudicata la gara

¹³¹ Dato aggregato che comprende: i servizi media-lunga percorrenza sovvenzionati dallo Stato; i servizi alta velocità; e i servizi di trasporto regionale.

per i servizi alta velocità delle tratte: Madrid-Barcellona, Madrid-Valencia/Alicante e Madrid-Malaga/Siviglia.

La tipologia di servizio che ha maggiormente beneficiato dell'apertura alla concorrenza, riuscendo a diventare in pochi anni un comparto abbastanza competitivo e frammentato in termini di quota di mercato, è stato il trasporto merci. Infatti, secondo un elenco stilato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, datato 12 maggio 2017, su 32 imprese operanti attivamente nel territorio italiano; 24 (pari al 75% delle imprese), svolgono questa tipologia di servizio (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 2017).

Al contrario, il servizio di trasporto passeggeri a media-lunga percorrenza (salvo qualche impresa operante nelle poche relazioni internazionali da e verso l'Italia), risulta essere ancora un comparto molto concentrato e con la presenza di pochissime imprese. Questo tipo di trasporto, si divide a sua volta secondo due tipologie: «Servizio Universale, regolato dal Contratto relativo ai servizi di trasporto ferroviario passeggeri di interesse nazionale sottoposti a regime di obbligo di servizio pubblico»; e «Servizi a Mercato, svolti in piena autonomia commerciale, il cui rischio d'impresa è totalmente a carico dell'impresa di trasporto» (Trenitalia Spa, 2019). Nella prima tipologia, l'unico fornitore del servizio è Trenitalia, la quale, operando in aree a scarsa domanda di mobilità, riceve un corrispettivo dallo Stato al fine di garantire il trasporto sul territorio nazionale (tra questi rientrano i cosiddetti treni Intercity Giorno ed Intercity Notte)¹³² (Trenitalia Spa, 2019). La seconda, riguardante l'offerta del servizio alta velocità (AV), si divide tra Trenitalia (Le Frece), ed il principale competitor Italo-NTV (Nuovo Servizio Viaggiatori), nato nel 2006 ed entrato commercialmente in servizio il 28 aprile 2012. Il quale secondo alcune stime, oggi possiede una quota di mercato pari al 35% del traffico AV (QuiFinanza, 2019).

Infine, il servizio di trasporto ferroviario locale, facente capo principalmente alle Regioni¹³³, varia da territorio a territorio, in base al tipo di assegnazione del servizio (se per gara o assegnazione diretta); al quantitativo di servizio assegnato (intero servizio, lotti prestabiliti o tratte); alle richieste avanzate da Regione ed enti locali per migliorare il servizio stesso. A causa dei fattori citati è determinata la presenza più o meno accentuata di una pluralità di imprese. Inoltre, come per il servizio Universale, è

¹³² In questo caso è obbligatoria la redazione della Carta dei Servizi prevista dalla legge n. 481/1995 e dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 dicembre 1998.

¹³³ Vista la presenza delle Province autonome di Trento e Bolzano.

soggetto a sovvenzione (in questo caso da parte delle Regioni ed enti locali), pertanto ogni impresa erogante è obbligata a redigere una propria Carta dei Servizi.

Nel corso degli anni, dal d.lgs. n. 422/1997 e dai successivi provvedimenti, molte imprese già presenti nei vari territori o di nuova costituzione, hanno partecipato a gare sia in maniera congiunta¹³⁴, che individuale, oppure hanno ricevuto tutto o parte del servizio attraverso assegnazione diretta¹³⁵, creando una situazione difforme sul suolo nazionale.

Il rapido processo evolutivo del contesto ferroviario nazionale ed europeo, spinge sempre più le imprese del settore ad adattarsi strategicamente, ricorrendo a quelle che vengono definite “operazioni straordinarie”, o “Mergers and Acquisitions (M&A)”¹³⁶, con lo scopo di poter competere in nuove realtà locali; nuovi settori; nuovi mercati; e diventando sempre più imprese di respiro internazionale.

Questi fenomeni di rapide trasformazioni societarie innalzano velocemente il livello di conflittualità dei lavoratori, per la paura di eventuali ricadute occupazionali, di perdita del potere salariale e di perdita di diritti in generale precedentemente posseduti.

Inoltre, la mancata applicazione di un CCNL (Contratto Collettivo Nazionale) di riferimento¹³⁷, che metta tutte le imprese ferroviarie a competere partendo da una base contrattuale comune, crea non poche disparità tra i lavoratori che operano in questo settore. Ad oggi infatti, gran parte delle imprese nate con la liberalizzazione del mercato, sebbene svolgano un'attività su ferrovia ed esista il CCNL della Mobilità - Area contrattuale Attività Ferroviarie dal 20 luglio 2012 (rinnovato il 16 dicembre 2016 e peraltro già scaduto), applicano a loro discrezione differenti tipologie contrattuali, da quella individuale ai contratti di altri settori più favorevoli all'azienda. L'adesione al

¹³⁴ Ad esempio: in Veneto nel 2006, Trenitalia e Sistemi Territoriali (società partecipata della Regione), si erano aggiudicate la gara dell'intero servizio, per una durata di 6 anni, grazie alla costituzione di un'ATI (Associazione Temporanea di Impresa). Analoga situazione è avvenuta in Emilia Romagna nel 2008, dove Trenitalia aveva partecipato, aggiudicandosi la gara assieme a: FER; ACT di Reggio Emilia; e ATC di Modena; operatori preesistenti e riuniti nel "Consorzio Trasporti Integrati" (Stagni, 2010).

¹³⁵ Ad esempio, dal 2009, la Regione Lombardia assegnava tutto il trasporto ferroviario pubblico locale, alla società Trenitalia LeNord, nata da una “Joint Venture” di Trenitalia e Ferrovie Nord Milano, dove i rispettivi rami d'azienda, venivano ceduti in affitto. Successivamente, dal 2011, confluivano a titolo definitivo diventando la società Trenord (Trenord, 2019).

¹³⁶ Per operazioni straordinarie o M&A, s'intendono trasformazioni societarie attraverso: fusioni; cessioni; acquisizioni; Joint Venture; collaborazioni, ecc..

¹³⁷ Il 30 aprile del 2009, tra le associazioni d'impresa e le OO.SS. nazionali di trasporto, viene firmato presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, un Protocollo d'Intesa che getta le basi per un CCNL della Mobilità, con l'intento futuro di raggruppare tutti i settori di trasporto: aereo, ferroviario, navigazione, e su gomma. Questo percorso al momento, per il solo settore ferroviario, è culminato il 20 luglio 2012, con la sottoscrizione del primo CCNL della Mobilità, area contrattuale attività ferroviarie.

succitato contratto di primo livello, che dovrebbe essere il contratto quadro da applicare a tutte le imprese del settore al fine di evitare il cd. “dumping contrattuale”¹³⁸, purtroppo non viene applicato perché non obbligatorio e considerato da molte imprese troppo oneroso, anche in virtù della successiva contrattazione di secondo livello (contratto aziendale), che lascia spazio a trattative al ribasso.

3.2. L’impianto normativo attuale secondo la disciplina della CGSSE.

Al di fuori di quanto previsto dalla legge n. 146/1990, la nascita di una pluralità d’imprese e l’incremento dei servizi nel settore ferroviario ha fortemente modificato l’impianto normativo, aumentando non di poco il lavoro della Commissione in materia di valutazione d’idoneità.

Infatti, se prima delle normative comunitarie, la CGSSE s’interfacciava con il solo operatore Ferrovie dello Stato, risultando quasi tutto ampiamente normato e collaudato, sia in termini di proclamazione dello sciopero, sia d’individuazione dei servizi essenziali forniti, che rispetto alle norme procedurali di astensione, oggi non è più così.

Un’impresa ferroviaria di nuova costituzione o che nasce dalla fusione con altre società, si trova a dover formulare, con le parti sociali di riferimento, nuovi negoziati giuridici o ridiscutere *ex novo* quelli già presenti, costruendo il proprio sistema di relazioni industriali. Tra i negoziati da stipulare, devono essere presenti anche quelli volti a normare lo sciopero secondo quanto previsto dalla legge n. 146/1990, che quindi devono prevedere: le procedure di raffreddamento e conciliazione da espletare prima della proclamazione di sciopero; nonché individuare le prestazioni minime indispensabili a garanzia del servizio .

Inoltre, nel corso dell’ultimo decennio, è cambiato radicalmente il concetto di mobilità, considerando l’utente del servizio non più un semplice “viaggiatore”, bensì un “cliente”, grazie all’ampliamento della gamma dei servizi offerti: sia di viaggio, che di stazione. Questi servizi nel tempo hanno acquistato sempre più rilevanza, passando da servizi prima considerati marginali, a servizi “strumentali”. A riprova di ciò,

¹³⁸ Questo fenomeno consiste nella sottoscrizione (principalmente da organizzazioni datoriali e sindacali poco rappresentative), di condizioni di lavoro peggiorative per i lavoratori, nel tentativo di giocare un’asta al ribasso delle retribuzioni.

s'individua la crescente soddisfazione dei bisogni dell'utenza come volano al miglioramento degli standard qualitativi dei servizi, e di conseguenza a considerare tali servizi necessari.

In virtù di un continuo accrescimento, la Commissione, nell'esercizio dei propri poteri di valutazione e azione, non può non tenerne conto; a volte, limitando astensioni mosse da motivazioni considerate importanti e legittime, in servizi ormai lontani dal quel diritto fondamentale [ndr. mobilità]. Cosicché, in un'ottica sempre più inclusiva, assicurare le prestazioni indispensabili diventa di non facile individuazione da parte delle parti negoziali (imprese, amministrazioni e OO.SS.); prestazioni che saranno comunque oggetto di valutazione d'idoneità da parte della CGSSE.

La Commissione nel corso degli anni, soprattutto dopo la riforma del 2000, si è espressa molte volte attraverso le proprie delibere, con l'intento di correggere o sanare comportamenti non conformi alla legge, da parte sia delle imprese, che delle organizzazioni sindacali del settore ferroviario. Inoltre, per cercare di regolamentare e prevenire situazioni difformi alla legge 146/1990, la CGSSE ha:

- valutato idonei una serie di accordi regolativi del trasporto ferroviario stipulati tra FS e le OO.SS. firmatarie¹³⁹. Questi accordi sono disciplina di riferimento da parte della Commissione per l'intero settore ferroviario, ma non sono vincolanti per tutte le imprese operanti, perché sottoscritto dalle sole FS;
- emanato una regolamentazione provvisoria relativa al trasporto merci su rotaia;
- emanato una regolamentazione provvisoria nel settore degli appalti e delle attività di supporto al trasporto ferroviario.

Queste regolamentazioni di carattere generale, individuano e quantificano le prestazioni indispensabili che le imprese devono garantire; normano le procedure di raffreddamento e di conciliazione dove non previste; disciplinano le altre misure di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 146/ 1990 e successive modificazioni (Commissione di Garanzia Sciopero, 2019).

¹³⁹ Le organizzazioni firmatarie sono: Cgil, Cisl, Uil, Ugl, Filt/Cgil, Fit/Cisl, Uiltrasporti, UglTrasporti, ASGB, Comu, Fast/Confsal, Fentraf, Fisafs, Fisast (Cisas/Fisast), Fltu/Cub, Sapec, Sapent, Sasmant, Sin.Cobas, Slai/Cobas, Sma/Confsal, UCS (Commissione di Garanzia Sciopero, 2019).

3.2.1. Il settore ferroviario.

La disciplina del settore ferroviario si basa su un testo composto di tre accordi valutati idonei dalla Commissione di Garanzia; delle opportune delibere d'idoneità; della delibera relativa al trasporto Cargo (FS); nonché delle delibere interpretative in tema di rarefazione degli scioperi. Tra i tre accordi, quelli che danno il maggiore apporto alla disciplina sono sicuramente i primi due, mentre il terzo, così come le delibere, si propone di riformulare alcune tematiche contenute nel primo accordo.

Il primo, denominato "Verbale di accordo sui servizi minimi legge 146/1990", del 23 novembre 1999, si occupa della disciplina sullo sciopero¹⁴⁰ nelle sue norme generali e nell'individuazione delle prestazioni indispensabili. Il campo di applicazione dall'accordo (art. 2), interessa il personale dipendente FS¹⁴¹, nelle categorie del personale addetto alla circolazioni dei treni, delle navi traghetto (FS), e tutto il personale del trasporto ferroviario collegato da nesso di strumentalità tecnica ed organizzativa alla circolazione (manutenzione, assistenza e informazione). Definisce poi lo sciopero (art. 3), come forma di astensione dalla prestazione e abbandono dell'Impianto da parte dei lavoratori aderenti alla protesta per un tempo uguale e coincidente, oltre alle mancate prestazioni straordinarie in forma collettiva.

Continuando, nell'art. 3 (norme generali), prevede una serie di disposizioni riguardanti:

- il preavviso, che deve essere di almeno 10 giorni, diventando 20 se questo riguarda lo sciopero generale per il rinnovo del CCNL¹⁴²;
- la proclamazione, che deve avere per oggetto una singola azione. Le successive azioni possono essere proclamate dal medesimo soggetto sindacale, solo dopo aver effettuato l'astensione precedente. La stessa deve riportare la data, l'ora

¹⁴⁰ Disciplina valutata idonea con Delibera n. 45-9.1 del 3 febbraio 2000.

¹⁴¹ Questa disciplina di settore [ndr. accordi], è stata adottata anche dall'azienda di trasporto Trenord, con Delibera n. 461 del 24 novembre 2014. La delibera ha valutato idoneo anche l'accordo di Trenord, datato 28 febbraio 2012, relativo ai servizi minimi da garantire in caso di sciopero nel servizio di Lunga Percorrenza fornito dalla società.

¹⁴² Lo sciopero generale per il rinnovo contrattuale (art. 4.2.4), oltre al preavviso diverso, ha una serie di clausole da rispettare: deve svolgersi in un giorno festivo; rispettare tutte le norme previste dall'accordo; non può superare le 24 ore con inizio alle 21.00 del giorno prefestivo; deve rispettare le franchigie previste nell'accordo; non può superare i 35 giorni di preavviso escludendo le franchigie; ha un elenco di treni garantiti diverso; è garantita l'abilitazione degli impianti e l'assistenza a terra comprese le biglietterie a partire dalle ore 17.59 del giorno festivo, così come è garantita la presenza del personale di stazione, di assistenza a terra, d'equipaggio e il relativo personale che li gestisce, a partire dalle ore 17.59 del giorno festivo.

d'inizio e di fine, il personale e l'ambito territoriale interessato, la firma indicante chiaramente il soggetto proclamante¹⁴³;

- la durata e l'intervallo tra più azioni: la prima azione di sciopero non può superare le otto ore, con inizio nella fascia oraria 9.01-17.59 o in quella 21.01-5.59. Le successive azioni, per le medesime motivazioni, non possono superare le ventiquattr'ore e devono iniziare alle 21.00. Sono vietate le forme di sciopero a "singhiozzo", consistenti in brevi interruzioni nell'arco della stessa giornata. Inoltre, tra l'azione di sciopero e la proclamazione successiva, dal medesimo soggetto sindacale, devono trascorrere tre giorni, al quale dev'essere sommato il preavviso previsto (intervallo soggettivo).

In tema di rarefazione oggettiva, dove l'azione interessa lo stesso bacino d'utenza, tra uno sciopero e la proclamazione del successivo, deve intercorrere almeno un giorno indipendentemente dalle motivazioni, dal soggetto e dal livello sindacale (territoriale o nazionale);

- la revoca, che deve avvenire a mezzo fax, almeno cinque giorni prima dell'astensione se non proveniente dalla Commissione di Garanzia o da Pubblica Autorità;

- le "franchigie" vanno: dal 18 dicembre al 7 gennaio; dal giovedì che precede la Pasqua al giovedì successivo; dal 24 aprile al 2 maggio; dal 27 giugno al 4 luglio; dal 27 luglio al 3 settembre; dal 30 ottobre al 5 novembre; dal terzo giorno precedente al terzo giorno successivo le consultazioni elettorali politiche nazionali, europee e referendarie, e anche nel caso si tratti di elezioni regionali, provinciali e comunali qualora interessino il 20% della popolazione, altrimenti un giorno prima ed uno dopo limitatamente al traffico locale;

- il divieto di azioni concomitanti riguardanti lo stesso ambito territoriale, orario e giorno, o di altri settori di trasporto se incidono sullo stesso bacino d'utenza;

- la sospensione dello sciopero può avvenire in caso di avvenimenti di particolare gravità, calamità naturali o stato di emergenza dichiarato (Commissione di Garanzia Sciopero, 2019).

Quanto alle prestazioni indispensabili (art. 4) che il personale addetto alla circolazione dei treni è tenuto a garantire, sono individuate nei giorni feriali le fasce orarie del cd. "pendolarismo" (6-9, 18-21) con i servizi normalmente offerti. Sono

¹⁴³ I soggetti proclamanti sono tenuti ad informarsi, riguardo agli scioperi già proclamati presenti nel calendario presso l'Osservatorio sui Conflitti Sindacali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (art. 3.2.3).

garantite le relazioni a media-lunga percorrenza con minimo tre coppie di treni al giorno, da Nord a Sud e da Est a Ovest fino a destinazione. Di queste coppie, almeno una è di categoria Intercity o Eurostar¹⁴⁴. Ancora, sono garantiti tutti i treni straordinari nazionali ed internazionali che trasportano passeggeri in pellegrinaggio e necessitano di assistenza sanitaria, così come i treni con orario di partenza antecedente lo sciopero, e che arrivino a destino entro un'ora dal suo inizio¹⁴⁵. I treni che non arrivano entro un'ora dall'inizio dello sciopero, possono essere soppressi o subire limitazioni di percorso in stazioni idonee a fornire servizi sostitutivi e/o conforto ai viaggiatori. In aggiunta a queste sicurezze, in accordo con le OO.SS. sono garantiti ulteriori servizi a media-lunga percorrenza (Intercity, Frece), ed è facoltà dell'impresa far circolare treni utilizzando il personale non scioperante.

Prima dell'entrata in vigore di ogni cambio orario¹⁴⁶ con l'obiettivo di garantire le prestazioni indispensabili di cui sopra, sono stilati dei prospetti concordati tra impresa e OO.SS.¹⁴⁷, in caso di sciopero. Questi prospetti riportano i treni garantiti: per Regione (in termini di traffico locale e interregionale); a media-lunga percorrenza nei giorni feriali e festivi (DPLH-Tabella A); e a media-lunga percorrenza (DPLH-Tabella B), se lo sciopero generale nazionale è svolto per il rinnovo del CCNL previsto solo in giorni festivi.

Oltre ai prospetti citati, sono negoziate dalle parti anche situazioni particolari di trasporto non passeggeri (esempio Cargo, servizi postali), per le quali sia importante assicurarne l'effettuazione ai sensi del comma 2, dell'art. 1, della legge n. 146/1990.

Con riferimento alle altre mansioni, devono essere garantite le prestazioni indispensabili, in particolare quando queste siano collegate da nesso di strumentalità tecnica e organizzativa alla circolazione dei treni (manutenzione, assistenza e informazione); inerenti la sicurezza, la funzionalità ed il ripristino in caso di guasti (alle linee, agli impianti e al materiale rotabile). Queste ultime sono oggetto di specifica contrattazione a livello periferico con le OO.SS. regionali; in caso di mancato accordo è la

¹⁴⁴ Quando è stato scritto questo accordo nel 1999, le categorie previste avevano le citate denominazioni. Oggi il servizio Eurostar è svolto dal prodotto "Frece".

¹⁴⁵ Questa clausola non riguarda i treni che transitano l'area interessata dallo sciopero. Inoltre l'impresa può avvalersi di personale non scioperante per condurre i treni a termine corsa (Del. 00/45-9.1 CGSSE).

¹⁴⁶ Si tratta dell'elenco di tutti i treni programmati (feriali, festivi e periodici). Questo elenco entra in vigore ogni anno, in una domenica nel periodo 8-15 dicembre per il periodo invernale, e in una domenica 8-15 giugno per quello estivo.

¹⁴⁷ In base al contesto territoriale sono interessate le segreterie regionali o nazionali secondo competenza.

stessa impresa a predisporre un proprio piano provvisorio che sarà valutato dalla Commissione di Garanzia.

Il personale che si trova nella condizione di svolgere la propria prestazione, può essere comandato in tutto o in parte dalla Società, a discrezione degli Impianti e/o delle linee (art. 5). Lo stesso è obbligato a fornire la propria adesione allo sciopero, prima dell'inizio della propria prestazione, viceversa è considerato presente e non scioperante. Il personale comandato che desidera aderire allo sciopero, può essere sostituito dall'Impresa con altro personale non scioperante, e qualora questo non sia possibile, sarà obbligato a fornire la prestazione strettamente prevista all'effettuazione dei servizi minimi garantiti.

Infine, prima di ogni astensione collettiva confermata, il soggetto sindacale (in maniera unitaria se più di uno), emana le cd. "norme tecniche", indicanti le modalità di svolgimento dello sciopero. Queste norme, teoricamente rispettose della legge 146/1990 e degli accordi di settore valutati idonei, sono comunicate mezzo fax o pec: all'impresa; all'Autorità precettante competente; per prassi alla Commissione di Garanzia e all'Osservatorio sui Conflitti; e infine portate a conoscenza del personale mediante affissione nelle bacheche o in maniera informale (passaparola, volantinaggio).

Il secondo accordo, stipulato tra il Gruppo FS e le OO.SS. il 18 aprile 2001, tratta le "Procedure di raffreddamento e conciliazione delle controversie collettive"¹⁴⁸.

Tra le prime righe dell'accordo, una norma che fa da premessa, istituisce una forma di "tregua" bilaterale tra azienda e sindacati quando sono in corso queste procedure. Proseguendo, l'accordo si articola su due livelli: uno nazionale e uno periferico, dove in entrambi sono trattate: «le controversie riguardanti l'interpretazione e l'applicazione di contratti e/o accordi», nonché, «le vertenze originate dalla presentazione di proposte compiute e articolate» da parte dell'Azienda o delle OO.SS. (nazionali o periferiche a seconda del contesto). In merito alle controversie di natura contrattuale o pattizia, a prescindere dal livello, una volta pervenuta all'Azienda la contestazione motivata da parte del soggetto sindacale, la stessa ha cinque giorni di tempo per rispondere e fissare una data valevole per l'apertura del confronto. Tale data deve essere tassativamente individuata entro i cinque giorni successivi all'apertura del confronto.

¹⁴⁸ Recepito e valutato idoneo con Delibera n. 101 del 13 settembre 2001.

Rispetto alle vertenze di altra natura (diversa dall'interpretazione o applicazione dei contratti e/o accordi), sono fissati sempre cinque giorni a partire dalla data di ricezione formale della comunicazione che apre le procedure di raffreddamento. La comunicazione deve essere indirizzata anche alla Commissione di Garanzia e all'Osservatorio sui Conflitti.

Allo scadere del termine di convocazione (cinque giorni), o a dieci giorni dall'apertura del confronto con esito negativo, le procedure di raffreddamento e conciliazione s'intendono espletate. Diversamente, il raggiungimento di un accordo scritto che indichi la volontà delle parti di proseguire il confronto, dichiara l'annullamento dello stato di agitazione. In aggiunta, è facoltà delle parti, in caso di mancato accordo, il tentativo di conciliazione presso la struttura competente (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti se nazionale, prefettura o comune se periferico). È obbligatorio portare a conoscenza della Commissione e dell'Osservatorio, l'esito del confronto mediante la redazione e la sottoscrizione tramite verbale. Qualora l'esito fosse negativo, il verbale dovrà indicarne anche le motivazioni.

L'ultimo accordo datato 29 ottobre 2001¹⁴⁹, nasce dall'esigenza di apportare alcune modifiche in materia di intervallo soggettivo e oggettivo, come pure di sciopero generale per il rinnovo del CCNL. Infatti, nella versione originaria del primo accordo (23 novembre 1999), oltre ai dieci giorni di preavviso previsti dalla legge 146/1990, non era previsto alcun giorno aggiuntivo in termini di rarefazione, così come non erano previsti né treni garantiti, né prestazioni indispensabili dalle ore 17.59, per alcune categorie di personale, nel giorno di sciopero festivo per il rinnovo del contratto.

Nella disciplina del settore ferroviario, rientra anche il vettore Cargo (FS)¹⁵⁰, pur essendo prevista apposita regolamentazione provvisoria emanata dalla Commissione relativa al trasporto merci su rotaia. A definirlo è la delibera interpretativa n. 04/234, che ribadisce il campo di applicazione attraverso l'indirizzo «a tutto il personale dipendente della società del Gruppo F.S.» (art. 2, lett. a), come pure, in tema di prestazioni indispensabili, sono previste negoziazioni per «eventuali necessità connesse a particolari situazioni di trasporto non passeggeri» (art. 4, punto 4.2.5), dell'accordo del 23 novembre 1999.

¹⁴⁹ Recepito e valutato idoneo con Delibera n. 149 del 29 novembre 2001.

¹⁵⁰ La Divisione Cargo di Trenitalia, da gennaio del 2017, è confluita in una nuova società denominata "Mercitalia Rail" del Gruppo Ferrovie dello Stato, dove partecipano anche altri partner che si occupano di logistica nel settore ferroviario delle merci (Mercitalia Logistics, 2019).

Infine, rientrano nella disciplina di settore le delibere di tipo interpretativo, che normano in modo più esaustivo il tema della rarefazione previsto dagli accordi. Le delibere sono: n. 04/233 *“Delibera in tema di rarefazione”* e la n. 06/581-bis *“Revisione della delibera 04/233 in tema di rarefazione dello sciopero nel settore del trasporto ferroviario”*. In queste è specificato che:

- la regola dell’intervallo “soggettivo” di tre giorni tra l’effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo, è applicabile al medesimo livello dello stesso soggetto sindacale quando interessa diversi scioperi nazionali o diversi scioperi locali incidenti sullo stesso ambito territoriale¹⁵¹;
- la regola dell’intervallo “oggettivo” di un giorno tra l’effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo, opera nel caso di proclamazioni di sciopero da parte di soggetti sindacali diversi, nell’ipotesi di: diversi scioperi nazionali; diversi scioperi locali incidenti sullo stesso ambito territoriale; tra sciopero nazionale e sciopero locale, idoneo a provocare effetti sul sistema ferroviario nazionale, per le strutture e/o i soggetti coinvolti ¹⁵²; tra diversi scioperi locali di rilevanza nazionale per le medesime motivazioni del punto precedente.

Tutte le previsioni di proclamazione che non rientrino tra le casistiche dell’intervallo “soggettivo” e “oggettivo” appena citate, possono essere effettuate senza alcuna attesa, a patto che venga rispettato il termine di preavviso previsto (dieci giorni).

3.2.2. Il settore del trasporto merci su rotaia.

La regolamentazione provvisoria del trasporto delle merci su rotaia è garantita dalla delibera di approvazione n. 15/219, che nasce dalla necessità di garantire l’approvvigionamento di energie, prodotti energetici, risorse naturali e beni di prima necessità, necessari al soddisfacimento dei diritti della persona tutelati ai sensi dell’articolo 1, comma 2, lettera a), della legge n. 146 del 1990. Inoltre questo settore, dagli anni della liberalizzazione del mercato, è quello che ha subito maggiormente

¹⁵¹ Questa regola non vale per la proclamazione di scioperi da parte dello stesso soggetto sindacale, ma di livello diverso in quanto rientra nella regola della rarefazione “oggettiva”. Così il punto 2) Del. n. 04/233.

¹⁵² Tra questi sono identificati: il personale addetto al movimento nelle stazioni, il personale addetto alla circolazione di macchina e viaggiante, il personale delle sale operative e quello addetto ai servizi del settore trasporto ferroviario collegati da nesso di strumentalità tecnica o organizzativa con la circolazione dei treni.

l'effetto delle riforme comunitarie, passando da un regime monopolistico e ampiamente normato del Gruppo FS, a una pluralità di imprese carenti di accordi volti a garantire l'individuazione delle prestazioni indispensabili (Commissione di Garanzia Sciopero, 2019).

Queste, assieme ad una ricostruzione dei fatti, incontri e comunicazioni intercorse tra Associazioni d'impresе, OO.SS. e Commissione, sono solo alcune delle premesse e delle considerazioni che compongono la parte iniziale della delibera 15/219, contenente il testo provvisorio di norma di settore.

La disciplina si rivolge a tutte le imprese di trasporto merci su rotaia che, ad esclusione delle imprese del Gruppo FS (già normate da propri accordi), trasportano: «energie, prodotti energetici, risorse naturali, beni di prima necessità e merci pericolose» (art. 1).

La regolamentazione e l'impostazione del testo sono molto simili a quella del settore ferroviario sia in termini di argomenti trattati, che di contenuti. In sintesi sono previste:

- le procedure di raffreddamento e conciliazione da esperire obbligatoriamente e preventivamente prima della proclamazione di sciopero, convocando il soggetto entro i cinque giorni successivi dall'arrivo della comunicazione scritta contenente lo stato di agitazione¹⁵³ (art. 2);
- il preavviso dello sciopero deve essere di almeno dieci giorni e comunicato per iscritto a tutte le parti interessate (Imprese, Associazioni datoriali di settore, Autorità precettanti, Commissione e Osservatorio sui conflitti) (art. 3);
- l'atto di proclamazione deve contenere la data, l'espletamento delle procedure di raffreddamento, l'ora d'inizio e di termine, la durata, le modalità di attuazione e le motivazioni dell'astensione (art. 4);
- la durata non può superare le otto ore in prima astensione e le ventiquattr'ore per le successive da medesima vertenza. Inoltre lo svolgimento deve essere in un unico periodo continuativo (art. 5);
- l'intervallo tra l'azione di sciopero e la proclamazione del successivo, da parte del medesimo soggetto sindacale deve essere di almeno un giorno. Diversamente,

¹⁵³ Le norme e i termini che compongono la sostanza della procedura sono identici alla disciplina del settore ferroviario.

per gli scioperi proclamati da soggetti diversi che incidono sullo stesso servizio finale e bacino d'utenza, devono intercorrere almeno dieci giorni (art. 6);

- la revoca e la sospensione devono essere comunicati almeno cinque giorni prima dell'astensione salvo accordo o intervento da parte della Commissione o dell'Autorità precettante (art. 7);

- le franchigie sono nei periodi 21 dicembre-7 gennaio; 10 agosto-20 agosto e nella settimana antecedente e successiva la Pasqua (art. 8);

- in caso di avvenimenti eccezionali di particolare gravità o calamità naturali, sono sospesi tutti gli scioperi dichiarati o in atto (art. 9);

- le prestazioni indispensabili qualificate nei servizi che trasportano: carburante e combustibile da riscaldamento destinato alla rete di pubblico approvvigionamento; animali vivi; latte fresco e altri prodotti di prima necessità deperibili; farmaci curativi; e merci pericolose¹⁵⁴ (art. 10);

- il personale per l'esecuzione dei servizi minimi è determinato dall'Impresa ferroviaria sentite le OO.SS., e non può superare un terzo della forza lavoro normalmente utilizzata (art. 11);

- la garanzia di tutti i treni merci con partenza anteriore all'astensione e arrivo entro un'ora dal suo inizio.

3.2.3. Il settore degli appalti e delle attività di supporto al trasporto ferroviario.

La disciplina provvisoria delle prestazioni indispensabili nel settore degli appalti ferroviari è contenuta nella delibera n. 4/590 della CGSSE. Questa delibera normativa, pur riconoscendo tra le premesse l'accordo sui servizi di pulizia dei treni, degli impianti ferroviari e delle prestazioni connesse del 25 maggio 1993¹⁵⁵, riteneva necessario un adeguamento alla luce delle modifiche apportate con la legge n. 83/2000. L'adeguamento, seppur preliminarmente fatto d'inviti in audizione, incontri e accordi tra

¹⁵⁴ L'individuazione dei servizi minimi deve avvenire tra Azienda e soggetti proclamanti entro cinque giorni dalla comunicazione dello sciopero, garantendo il 50% dei servizi che interessano le merci descritte nelle tracce orarie fornite dal Gestore dell'Infrastruttura. Le tracce non possono essere spostate d'orario su richiesta dell'Impresa ferroviaria.

¹⁵⁵ L'accordo era stato sottoscritto da AUSITRA (ora FISE-Federazione Imprese di Servizi); FILT-CGIL; FIT-CISL; e UILTRASPORTI, e valutato idoneo con delibera del 21 ottobre 1993 da parte della Commissione.

le parti, non è mai arrivato al compimento definitivo in modo da rispettare i requisiti della legge 146/1990 e superare il giudizio di idoneità della Commissione. La CGSSE, così, è stata costretta a emanare apposita regolamentazione provvisoria per la mancanza di addivenire ad un accordo che ricalcasse in parte la disciplina del trasporto ferroviario strettamente collegato (Commissione di Garanzia Sciopero, 2019).

Il testo regolativo, anch'esso simile alle due discipline sopra descritte in tema d'impostazione e contenuti, inizia qualificando dettagliatamente (art 1), le prestazioni indispensabili inerenti:

a) *la pulizia delle vetture ferroviarie e prestazioni connesse.* Tra queste sono identificate: «la rifornimento acqua, la fornitura accessori igienici e la pulizia delle ritirate tra cui vuotatura dei reflui dai serbatoi delle ritirate chimiche con sistema a ciclo chiuso secondo la normale cadenza (il 50% dei servizi effettivamente utilizzabili con priorità ai servizi per disabili); la raccolta di oggetti pericolosi (come ad esempio bottiglie di vetro), e l'eliminazione condizioni di scivolamento; la pulizia grossolana (bottiglie di plastica, lattine, giornali e riviste) negli scioperi di ventiquattr'ore; la raccolta siringhe; il deposito delle immondizie raccolte nei luoghi previsti all'interno degli impianti ferroviari; la pulizia vetri frontali dei locomotori in servizio ed gli eventuali interventi su chiamata per i treni in transito; l'aggancio e sgancio mantici di intercomunicazione; la sostituzione batterie delle vetture in servizio»;

b) *gli impianti e locali.* Tra cui: «la rimozione di materiali e liquidi che possano limitare la sicurezza dei viaggiatori; l'apertura dei servizi igienici al pubblico, nei quali dovrà essere garantita la pulizia con la normale cadenza giornaliera; la pulizia dei locali adibiti a pronto soccorso ed infermerie»;

c) *la custodia dei passaggi a livello.* Va specificato che: l'azienda assegnataria dell'attività deve dichiarare formalmente, almeno sei giorni prima, l'adesione allo sciopero. La prestazione è effettuata per intero, generalmente sotto forma di sciopero virtuale, e retribuita al lavoratore per metà. L'altra metà, così come l'intero importo che l'impresa deve versare per la durata dello sciopero, sono devolute su accordo delle parti, per finalità benefiche e sociali. Diversamente sono devolute all'INPS nella gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti, legge n. 88/1989 art. 24. In caso di mancata adesione allo sciopero virtuale da parte dell'azienda, l'astensione non può superare i quindici minuti all'interno delle fasce di sciopero previste nell'Accordo del Gruppo FS (23 novembre 1999). I treni che dovessero circolare in quelle tratte, nel

periodo di astensione (quindici minuti), sono fermati nella stazione precedente per ragioni di sicurezza e fatti ripartire ad astensione ultimata ed accertata.

Oltre a quanto detto, tra le prestazioni indispensabili rientra pure la distribuzione di acqua sui treni a lunga percorrenza (art. 9).

Simile alle altre due norme, le imprese determinano di volta in volta il personale strettamente necessario a garantire gli standard minimi di servizio, attraverso un confronto con le organizzazioni sindacali, dove, in caso di mancato accordo, saranno le imprese a determinare il fabbisogno che sarà comunque oggetto di valutazione da parte della Commissione (art. 2).

Il preavviso minimo, così come le modalità di proclamazione, sono quelle previste dalla legge 146/1990 e dalle altre due discipline sopra descritte (dieci giorni e forma scritta). In caso di sciopero nazionale diventano dodici giorni; e tra uno sciopero e la proclamazione del successivo, devono sempre intercorrere 3 giorni di calendario, a cui viene sommato il preavviso, indipendentemente dal soggetto sindacale proclamante (art. 3).

La durata della prima astensione, per il personale di terra, non può superare il mezzo turno di lavoro, per ogni turno nell'arco delle ventiquattr'ore. Diventa un intero turno per le successive astensioni legate alla medesima vertenza, pur mantenendo l'astensione massima a ventiquattr'ore (art. 4). Per il personale viaggiante, l'astensione non può superare il viaggio di andata o di ritorno in prima astensione, mentre l'intero servizio di andata e ritorno per le successive (art. 9).

I lavoratori da assegnare allo svolgimento delle prestazioni indispensabili sono assegnati in base al ciclo di turnazione prevista (tipo di lavorazione) e in caso di assenza per riposo di turno o ferie, saranno inseriti in ordine alfabetico tra i primi alla successiva astensione. Almeno tre giorni prima della data prevista per l'astensione, sarà esposto ed inviato alle OO.SS., un elenco con i nominativi del personale che dovrà prestare servizio e che, in caso di assenze improvvise giustificate dovrà recarsi a lavoro (art. 5).

Quanto alla revoca dello sciopero proclamato (art. 6) e la sua sospensione (art. 8), la normativa è uguale alle due discipline viste in precedenza, così come i periodi di franchigia (art. 7) sono i medesimi dell'Accordo del Gruppo FS.

Infine, la normativa che tratta l'argomento delle procedure di raffreddamento e conciliazione (art. 10), è suddivisa in due fasi. La prima prevede che prima di promuovere un'astensione, il soggetto collettivo debba richiedere un incontro

all'impresa o all'ente gestore del servizio, specificando le proprie motivazioni e rivendicazioni, anche indicando eventualmente, forme di azione che non pregiudichino i diritti costituzionalmente tutelati. L'impresa o l'ente, entro tre giorni dal ricevimento della comunicazione, fisserà un incontro da svolgersi nei successivi otto giorni per esperire le procedure di raffreddamento; diversamente, una volta scaduto il termine, si considerano eseguite (in entrambi i termini sono esclusi i festivi).

La seconda fase si apre in mancanza di esito positivo della prima fase, attraverso un ulteriore tentativo di conciliazione presso una sede concordata tra le parti, oppure nella sede amministrativa prevista dall'art. 2, comma 2, della legge n. 146/1990 e sua modifica. I termini nel primo caso sono concordati anch'essi dalle parti medesime, mentre nel secondo caso, la convocazione deve avvenire entro cinque giorni dalla richiesta di una delle parti, ed esaurirsi entro i dieci giorni a partire dalla richiesta.

Qualora siano passati più di novanta giorni dall'ultima astensione collettiva e nell'ambito della stessa vertenza (franchigie escluse), le procedure di raffreddamento devono essere ripetute (art. 11).

3.3. Un campione delle delibere della Commissione nelle varie discipline del trasporto ferroviario.

Dall'introduzione della legge n. 83/2000 la Commissione ha assunto sempre più un ruolo da protagonista, esprimendo il proprio giudizio ed esercitando il proprio potere nei limiti concessi dalla legge. La stessa ha cercato di mantenere un profilo di organismo "*super partes*" (com'era l'intento della disciplina), commentando su tutti i temi e i comportamenti dei soggetti (imprese, organizzazioni sindacali, lavoratori), inerenti al settore ferroviario *in toto* che meritassero una regolamentazione.

Gli esempi riportati di seguito sono una parte delle delibere inerenti alle varie discipline in cui la Commissione ha espresso pareri di applicabilità della legge, giudizi di merito su questioni e temi che di volta in volta si è trovata ad affrontare. Ovviamente, la parte più consistente in termini di materia prodotta dalla Commissione, è quella relativa al trasporto ferroviario (in senso stretto), ed è anche quella di cui si è trattato più diffusamente in questo scritto, anche in termini esemplificativi.

3.3.1. Delibere settore ferroviario.

In tema di applicazione della disciplina prevista dalla legge n. 146/1990, relativamente all'individuazione delle prestazioni indispensabili del settore ferroviario, la Commissione ha ritenuto che anche il personale addetto delle biglietterie e del Club Eurostar¹⁵⁶ rientrasse tra il personale attinente alle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero (Verbale n. 575 del 12/01/2005). L'intento della Commissione è stato quello di tutelare i viaggiatori, cercando di contenere il disagio, attraverso la possibilità di acquistare un altro titolo di viaggio o ricevere informazioni (biglietterie). Si è pensato inoltre di fornire un luogo di permanenza, all'interno delle stazioni, in caso di massicce soppressioni e particolari condizioni meteo (Club Eurostar). Diversamente, in occasione di uno sciopero proclamato dal sindacato CUB (Segreteria provinciale di Milano), relativo all'attività svolta dagli agenti di sicurezza privata di stazione presso i passanti ferroviari di Milano, la Commissione ha deliberato l'inapplicabilità della legge n. 146 del 1990 e «il non luogo a provvedere, considerata la natura dell'attività svolta dai lavoratori in questione», considerando formalmente quest'attività di sicurezza come non parte di prestazioni indispensabili strettamente collegate all'esercizio ferroviario (Verbale n. 903 del 09/05/2011 (Commissione di Garanzia Sciopero, 2016)).

Anche per quanto riguarda questioni di carattere interpretativo e/o applicativo, la produzione in materia, da parte della Commissione, è alquanto consistente. Ad esempio, in merito alle norme sulla proclamazione, è intervenuta deliberando che «in tutte le ipotesi in cui la normativa di settore stabilisce che una proclamazione di sciopero debba essere inoltrata all'Osservatorio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ai fini della rarefazione, la data da prendere in considerazione sarà quella di tale comunicazione». È specificato poi, che il Commissario relatore «provvederà a chiedere all'Osservatorio di precisare giorno e data» dello sciopero (Verbale n. 517 del 08/10/2003 (Commissione di Garanzia Sciopero, 2016)). Sempre in merito alle norme sulla proclamazione, la Commissione ha ritenuto precisare con la Delibera n. 08/311-*bis* del 19/06/2008, l'invito alle OO.SS. territoriali, per il tramite delle segreterie nazionali,

¹⁵⁶ Oggi rinominato "FRECCIAClub", è un servizio di sala d'aspetto moderno che offre confort e relax ai viaggiatori in possesso di "CartaFRECCIA" (fidelity card). Tra i servizi interni free: il WiFi; un'area break con snack e bevande, un'edicola digitale, musica, film e serie tv online; divanetti relax e postazioni di lavoro.

di indicare espressamente in fase di proclamazione dello sciopero, «se l'astensione è limitata al traffico locale o se, al contrario, essa è destinata ad avere ripercussioni anche sul traffico nazionale»¹⁵⁷.

In materia di orario d'inizio dell'astensione, la Commissione, in occasione di una proclamazione di sciopero riguardante il personale delle O.M.C. (Officine Manutenzione Carrozze) di Foligno, indetto dalle OO.SS. delle segreterie regionali umbre per il 16 marzo 2007 dalle ore 6.00 alle 13.59, contrariamente a quanto specificato nella disciplina di settore (ore 9.00 o ore 21.00), ha deliberato «il non luogo a provvedere trattandosi di personale delle officine per cui non trova applicazione l'obbligo di iniziare l'astensione alle ore 9.00» (Verbale n. 713 del 01/03/2007).

Sempre in tema di chiarimenti, con riferimento questa volta alle prestazioni indispensabili, ad esempio la Commissione ha deliberato (Verbale n. 577 del 26/01/2005) che durante l'effettuazione di uno sciopero debbano essere garantiti i treni in transito la cui destinazione oltrepassi l'area interessata dallo stesso. Ciò era già stato sottolineato al punto 9 della delibera di idoneità n. 00/45-9.1, relativa alla regolamentazione del trasporto ferroviario.

Un ulteriore chiarimento richiesto alla CGSSE, in una nota della Prefettura di Firenze datata 26 ottobre 2006, è in relazione al corretto espletamento delle procedure di raffreddamento e conciliazione riguardanti le segreterie regionali della Toscana di Filt, Fit, Uilt e Orsa. La Commissione, esaminata la questione nella seduta del 31 ottobre 2006, ha deliberato che in merito agli accordi valutati idonei nella disciplina del settore ferroviario, il tentativo di conciliazione «è previsto solo se congiuntamente richiesto; in mancanza è sufficiente quello espletato in sede aziendale» (Verbale n. 693 del 31/10/2006). Ancora, rispetto a procedure di raffreddamento e di conciliazione, la Commissione di Garanzia ha deliberato che la prima fase del tentativo di conciliazione è obbligatoria. L'Azienda deve dunque procedere alla convocazione anche in caso di organizzazioni sindacali non firmatarie del CCNL, salvo poi non raggiungere un accordo. È specificato inoltre che la seconda fase della procedura (tentativo di conciliazione), è subordinata alla concorde richiesta da parte di entrambe le parti, sia datoriale, che sindacale (Delibera n. 09/269-bis del 23/04/2009). In altra occasione sul medesimo

¹⁵⁷ Questa delibera è scaturita a seguito di una comunicazione di FS del 16 giugno 2008, riguardante l'astensione in medesima data del personale operante nella Regione Toscana. La partecipazione allo sciopero aveva implicato anche la soppressione del 30% dei treni a media e lunga percorrenza. A confermare il fatto, la segnalazione di un utente che lamentava la soppressione del treno Roma-Milano.

argomento, la Commissione ha precisato all'Azienda FS, che «la fase della procedura di raffreddamento e conciliazione si ritiene compiuta laddove l'Azienda non ottemperi alla convocazione entro il termine fissato» (Accordo del 18 aprile 2001), deve essere intesa come norma che consente all'Organizzazione Sindacale di proclamare lo sciopero ma non anche come riconoscimento della facoltà del datore di lavoro di non procedere alla convocazione». La Commissione precisa inoltre che, l'interpretazione dell'Azienda contrasterebbe con la legge 146/1990, la quale nell'art. 2, comma 2, prevede l'obbligo per entrambe le parti di esperire le procedure di raffreddamento e di conciliazione prima della proclamazione dello sciopero a fine di prevenire il conflitto (Delibera n. 09/307 del 14/05/2009).

Un'altra delibera interessante è quella di carattere generale che disciplina il problema della concomitanza di scioperi incidenti sul medesimo bacino d'utenza (Delibera n. 10/245 del 13/04/2010). Secondo questa, la Commissione, a seguito di una serie di scioperi¹⁵⁸ (alcuni dei quali provocando gravi disagi), per il CCNL unico della mobilità interessante il settore ferroviario e il trasporto pubblico locale, ha deliberato che in caso di concomitanza di scioperi interessanti questi settori, il trasporto pubblico extraurbano su gomma deve considerarsi alternativo a quello ferroviario. I motivi, secondo la Commissione sono: la presenza di due discipline di settore diverse che entrambe prevedono un divieto di concomitanza tra scioperi incidenti il medesimo bacino d'utenza legato al trasporto di persone; che l'art. 13, comma 1, lettera e), della legge n. 146/1990 e succ. mod., riserva alla Commissione la facoltà di rilevare «l'eventuale concomitanza tra interruzioni o riduzioni di servizi pubblici alternativi, che interessano il medesimo bacino di utenza»; che la Commissione, nella seduta dell'8 ottobre 2003 (verbale 517), ha precisato, altresì, che «...La nozione di bacino di utenza ai fini dell'art. 13 lett. e) della l. n. 146/1990 è rimessa alla valutazione discrezionale della Commissione di garanzia che, ai fini della sua individuazione, dovrà tenere conto della concreta articolazione dei servizi in relazione agli interessi dell'utenza...»; e che «il godimento dei diritti costituzionali dei cittadini utenti trova assicurazione solo nella mancata contemporaneità dell'astensione nel settore del trasporto ferroviario e di quello pubblico locale extraurbano».

¹⁵⁸ Scioperi effettuati in data: 9 maggio 2008; 7 luglio 2008; 19 febbraio 2010 e una proclamazione per il 23 aprile 2010.

Bisogna segnalare che non tutte le delibere emanate dalla Commissione sono state accolte favorevolmente dalle parti¹⁵⁹, né tantomeno esenti da critiche e perplessità. Di seguito ne saranno presentate due, dai temi e dal tenore alquanto diverso.

La prima, è quella concernente la violazione dell'intervallo oggettivo di dieci giorni tra l'effettuazione di uno sciopero generale e un'astensione riguardante il trasporto ferroviario (Delibera n. 15/33 del 9/02/2015 (Commissione di Garanzia Sciopero, 2016)). Secondo questa vicenda, in data 19 novembre 2014, CGIL e UIL (in seguito si sono aggiunte UGL e ORSA), proclamano uno sciopero generale per il 12 dicembre 2014. Subito la Commissione rileva, ai sensi dell'art. 13, lett. *d*), la violazione in tema di rarefazione oggettiva per uno sciopero proclamato dall'organizzazione CAT (11 novembre 2014), relativo al trasporto ferroviario, ricadente in data 13 e 14 dicembre 2014. La CGSSE pertanto, invitava le Confederazioni proclamanti lo sciopero generale di escludere il settore ferroviario da quell'astensione. Le Confederazioni, come risposta alla Commissione, rifiutavano l'invito affermando che le astensioni del CAT, in base ai dati storici di settore, raccoglievano una partecipazione tale da non pregiudicare la libertà di circolazione degli utenti. Di contro la Commissione, il 9 dicembre segnalava al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti il grave e imminente pregiudizio per i cittadini utenti a causa degli scioperi ravvicinati interessanti il trasporto ferroviario. Il giorno seguente, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti adottava con ordinanza di precettazione n. 181/T, l'esclusione del settore ferroviario dallo sciopero generale e il differimento ad altra data. La stessa ordinanza era poi ritirata l'11 di dicembre, a seguito di un accordo in sede ministeriale tra le OO.SS., Ferrovie dello Stato e Trenitalia, che riduceva la durata dell'astensione dello sciopero generale e posticipava di un giorno quello del CAT, precisando nella revoca che «nessun lavoratore sarà soggetto a sanzioni». Entrambi gli scioperi si svolsero regolarmente, con dati pressoché equivalenti. La Commissione però il 22 dicembre 2014, apriva un procedimento di valutazione (artt. 4, comma 4-*quater* e 13, comma 1, lett. *i*)) che si concluse con una sanzione di € 5.000, nei confronti di ogni sigla sindacale proclamante lo sciopero generale¹⁶⁰ (Commissione di Garanzia Sciopero, 2016).

¹⁵⁹ Tra queste compaiono sicuramente i lavoratori e le organizzazioni sindacali, ai quali è negato, fortemente limitato o sanzionato un diritto costituzionalmente riconosciuto come lo sciopero.

¹⁶⁰ Nessuna sanzione individuale ai lavoratori è stata prescritta da parte della CGSSE al datore di lavoro, in virtù della revoca dell'ordinanza di precettazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Come conseguenza di questa vicenda, una perplessità sorge sulla tipologia degli scioperi proclamati, in quanto, uno sciopero generale «non può essere messo sullo stesso piano di uno sciopero proclamato da un sindacato autonomo in un solo settore (sia pure grande e importante come il trasporto ferroviario)» (Ballestrero, 2015, p. 427)¹⁶¹. Inoltre, sempre secondo M.V. Ballestrero, la materia stessa prodotta dalla Commissione su questo tipo di sciopero [ndr. generale], non eccelle in coerenza e chiarezza. Risulta inattaccabile il fatto che la Commissione ha deliberato nel tempo, affermando che allo sciopero generale nei servizi pubblici essenziali, si applicano i preavvisi, i limiti di durata massimi e le prestazioni indispensabili delle discipline di settore. Diversamente, non si applicano le procedure di raffreddamento e di conciliazione, così come i limiti di durata per la prima astensione, in quanto, le finalità dello sciopero generale sono «economico-politiche o politiche *tout court*» e non specifiche ad una vertenza in particolare. Poi, seppur non viga il divieto di concomitanza con altri scioperi, le Delibere 03/134, 04/619 e 05/589 impongono di tenere lo sciopero generale a dieci giorni di distanza da scioperi precedentemente proclamati interessanti gli stessi settori dello sciopero generale (Ballestrero, 2015, p. 428). Motivo per cui, anche se discutibile per il valore dello sciopero, la sanzione inflitta dalla Commissione benché irrisoria, era legittima¹⁶².

Un ulteriore punto controverso di questa vicenda, che apre un quesito sulla coesistenza tra poteri diversi, è la revoca dell'ordinanza di precettazione da parte del Ministro, anch'essa nata da valutazioni politiche perfettamente legittime. In merito alla questione, sono state proposte due strade: la prima, di eliminare il potere precettivo e di relegare il tutto nelle mani della Commissione; la seconda, di un maggiore coordinamento tra i poteri con l'obbligo della parte precettante, di consultare preliminarmente la Commissione in tutti i casi di necessità e urgenza. Tra i due casi, il primo, presuppone che la Commissione sia investita di un ruolo politico riconosciuto dalle parti e che attualmente non possiede. Inoltre questo ruolo, difficilmente può

¹⁶¹ Su questo tema M.V. Ballestrero, pur non volendo interrogarsi se lo sciopero generale debba godere di una "disciplina speciale", condivide l'opinione di R. Del Punta considerando che: «lo sciopero generale ha caratteristiche di tipicità sociale tali, che lo rendono diverso dai normali scioperi di categoria e per questo necessita di regole adeguate» (Del Punta, 2008).

¹⁶² La Commissione ha giustificato l'entità della sanzione precisando: da un lato l'importanza «del valore politico-sindacale dello sciopero generale, che coinvolge l'intero mondo del lavoro e che storicamente rientra nella tradizione e cultura del movimento sindacale»; dall'altro «l'ingenerato affidamento nei lavoratori dalla revoca dell'ordinanza di precettazione in ordine alla piena legittimità dello sciopero» (Ballestrero, 2015, p. 429).

coesistere con il carattere di organismo *super partes* che gli è stato assegnato da questa legge (Ballestrero, 2015).

La seconda delibera, è quella di orientamento n. 17/272 del 28 settembre 2017, in materia di scioperi proclamati nel trasporto ferroviario, ai sensi dell'art. 2, comma 7, legge n. 146/1990, per eventi gravi e lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori. La delibera nasce da una serie di scioperi proclamati tra il mese di agosto e settembre 2017, per aggressioni subite (in quei mesi), da parte del personale viaggiante di Trenitalia e qualche capostazione di RFI, in varie località del territorio nazionale¹⁶³. Nel testo, la Commissione considerava gli eventi che hanno motivato gli scioperi, rientranti tra i presupposti dell'art. 2, comma 7 (gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori), riconoscendo inoltre, che per questo tipo di astensioni, non valevano le disposizioni in tema di preavviso minimo e d'indicazione della durata, salvo garantire l'erogazione dei minimi di servizio. Tali servizi, affermava poi, in ragione dalla natura eccezionale di questo tipo di astensione, risultavano difficilmente programmabili, così come la repentina informazione all'utenza. Considerava ancora che, a causa della frequente successione nel tempo delle astensioni, dove la protesta non aveva una durata meramente simbolica, «veniva meno il carattere di eccezionalità ipotizzato dal legislatore con la previsione normativa in esame». Sostenendo inoltre che, vista l'oggettiva difficoltà di una rapida soluzione della vertenza, «la difficoltà o l'impossibilità degli utenti di usufruire dei servizi minimi non era più accettabile». Pertanto la CGSSE, sulla base delle considerazioni riportate e del crescente numero di questi eventi, deliberava che «gli scioperi proclamati nel settore del trasporto ferroviario, [...], derivanti da aggressioni subite dal personale ferroviario, devono essere contenuti nell'ambito di una durata meramente simbolica». Si riservava infine, di rappresentare al Ministro dell'Interno come questo fenomeno delle aggressioni «sia di per sé una causa d'insorgenza del conflitto che pone in essere un grave pregiudizio dei diritti costituzionali dei cittadini utenti del servizio» (Delibera n. 17/272 del 28/07/2017 (Commissione di Garanzia Sciopero, 2019). A seguito di questa delibera, le OO.SS. (Filt Cgil, Fit Cisl e Uil Trasporti), inviavano una lettera alla Commissione e per

¹⁶³ Il fenomeno delle aggressioni del personale è stato negli anni sempre più frequente, ed è oggetto di continua discussione nei tavoli nazionali tra sindacati e imprese. Sono stati stipulati accordi per dare attuazione ad un programma di azioni formative ed organizzative di salvaguardia dei lavoratori e viaggiatori e per coinvolgere i diversi soggetti istituzionali al fine intraprendere un percorso condiviso di intensificazione dei controlli, attraverso l'installazione di dispositivi tecnologici e il dispiegamento di forze dell'ordine.

conoscenza alle imprese e agli organi istituzionali¹⁶⁴ (17 ottobre 2017), richiedendo «un incontro urgente al fine di rimodulare la delibera n. 17/272 e di valutare le azioni che, congiuntamente, potrebbero essere messe in campo per arginare definitivamente il fenomeno» (Filt Cgil; Fit Cisl; Uil Trasporti, 2017). La Commissione convocava tutte le OO.SS. nazionali¹⁶⁵ per un'audizione tenuta in data 9 novembre 2017, e, a seguito di questa, il 23 novembre 2017, inviava alle stesse una lettera, firmata dal Presidente, nella quale dichiarava che nella seduta tenuta il giorno precedente (22 novembre), lo scopo della delibera era «fondato sull'esigenza di prevenire applicazioni della norma contenuta nell'art. 2, comma 7, che determinerebbero un intollerabile arretramento della tutela dei diritti degli utenti del servizio di trasporto. In tale prospettiva se ne confermano integralmente i contenuti». Inoltre, veniva aggiunto che «lo spirito del provvedimento non è quello di impedire il ricorso allo strumento dello sciopero ma di dosarne l'utilizzo, limitando ragionevolmente la durata della protesta, al fine di ridurne il più possibile l'impatto sull'utenza» (Commissione di Garanzia Sciopero, 2017).

Numerose sono le critiche mosse a questa delibera (in particolare dalle OO.SS.), tanto che in occasione di un "Seminario nazionale sullo sciopero", promosso dalla Filt Cgil, cui partecipava anche il Presidente della Commissione (Giuseppe Santoro Passarelli), il Segretario Nazionale Filt (Michele De Rose) denunciava il metodo con il quale era stata emanata la delibera (senza alcuna consultazione preventiva); il mancato inquadramento di un fenomeno legato al cambiamento della società e del Paese, nella volontà di violare le più elementari regole del vivere civile; la contraddizione in alcune parti di essa, ammettendo che la fattispecie in questione rientra nel caso previsto dalla legge, in deroga al preavviso e alla durata, salvo poi deliberare che la protesta va ridotta ad un elemento meramente simbolico (FILT CGIL, 2017).

3.3.2. Delibere trasporto merci su rotaia.

Guardando ora al settore del trasporto merci su rotaia, la Commissione, in materia di applicazione della legge e più specificatamente al tipo di disciplina da

¹⁶⁴ La lettera è stata inviata al: Presidente del Senato della Repubblica; Presidente della Camera dei deputati; Presidente del Consiglio dei Ministri; Ministro dell'Interno; Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; Gruppo FSI S.p.A.; Trenitalia S.p.A e RFI S.p.A.

¹⁶⁵ All'audizione parteciparono oltre a Filt Cgil; Fit Cisl e Uil Trasporti anche Ugl Taf; Fast Mobilità e Orsa Ferrovie.

applicare, si è espressa in occasione di uno sciopero nazionale proclamato da Orsa Ferrovie (Segreteria Generale), riguardante il personale di condotta, manovra e formazione, di un considerevole numero d'impresе di trasporto merci, tra cui compariva anche la Divisione Cargo di Trenitalia. In tale occasione, la Commissione prendendo atto dello sciopero (datato 28 maggio 2014), ha dichiarato che il personale dipendente della Divisione Cargo di Trenitalia, in materia di applicabilità, è assoggettato alla disciplina dettata dall'Accordo collettivo del Trasporto Ferroviario (Verbale n. 1032 del 28/04/2014). Pertanto la Commissione con questo verbale, faceva notare anzitempo che per quell'astensione si configuravano due discipline differenti di cui bisognava tener conto nelle norme tecniche di svolgimento.

Quanto a delibere interpretative e/o applicative, un esempio nel settore è la delibera di orientamento n. 13/253 del 09/09/2013, interessante "la disciplina applicabile alle fattispecie di sciopero riguardanti il personale dipendente delle imprese di trasporto merci su rotaia" (delibera emanata prima della regolamentazione provvisoria n. 15/219). In questa delibera la Commissione, invitava le Associazioni rappresentative delle imprese private esercenti, a concordare nei contratti collettivi o negli accordi, le prestazioni indispensabili da assicurare in caso di sciopero, così come le modalità, le procedure di erogazione e le altre misure previste dall'art. 2, comma 1 della legge 146/1990. In attesa di un accordo condiviso (cui però si deve ancora giungere, nonostante l'apposita regolamentazione provvisoria emanata), deliberava che «l'esercizio del diritto di sciopero, da parte dei dipendenti delle imprese di trasporto merci su rotaia (diverse dalla Trenitalia Cargo), è assoggettato alle regole generali contenute nella legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, nonché, ai fini dell'individuazione delle prestazioni indispensabili, alle regole di cui al Capitolo I - Relazioni industriali, capoverso rubricato "servizi essenziali da garantire", del Contratto Collettivo Nazionale del Lavoro, del 1° marzo 1991, relativo al settore dell'autotrasporto di merce su strada (valutato idoneo, dalla Commissione di garanzia, con delibera n. 10.6 del 9 giugno 1994), estensivamente applicabili alla fattispecie *de qua*» (Commissione di Garanzia Sciopero, 2016). In pratica, il trasporto merci su rotaia, prima della norma provvisoria di settore, era assimilato al trasporto merci su gomma relativamente ai servizi minimi essenziali.

3.3.3. Delibere appalti e attività di supporto al trasporto ferroviario.

Infine, per quanto concerne il settore degli appalti ferroviari, la Commissione, in materia di applicazione della legge n. 146/1990, si è espressa favorevolmente deliberando che l'attività di distribuzione di bottiglie di acqua potabile a bordo treno e le relative operazioni di carico/scarico, rientrano tra le prestazioni indispensabili perché trattasi di attività strumentali (Verbale n. 1066 del 09/02/2015). Diversamente, la Commissione ha inteso il non luogo a provvedere in riferimento alle attività di pulizia presso i Ferrotel¹⁶⁶, perché non trattasi di servizio pubblico essenziale (Verbale n. 999 del 15/07/2013). Altro caso d'inapplicabilità è quello riguardante il servizio di deposito bagagli presso le stazioni ferroviarie. Secondo la Commissione, questi lavoratori non svolgono attività rientranti nel campo di applicazione della legge e della disciplina di settore perché «non presenta un rapporto di strumentalità con la circolazione dei passeggeri», e, nello specifico, in occasione di uno sciopero, quest'ultimo «non ha compromesso in alcun modo "l'accesso all'utenza ferroviaria al deposito bagagli" ed è stato garantito il "regolare ritiro dei bagagli in giacenza e l'attività commerciale che si svolge all'interno del deposito"» (Verbale n. 1107 del 01/02/2016 (Commissione di Garanzia Sciopero, 2016)).

In materia di questioni interpretative e/o applicative relativamente all'individuazione delle prestazioni indispensabili, risulta interessante la delibera emanata in occasione di uno sciopero nazionale del personale impiegato come pulitore a bordo treno e dipendente della Dussmann Service (ditta appaltatrice dei servizi Alta Velocità di Trenitalia). In questo sciopero, proclamato dalla totalità delle sigle sindacali più rappresentative di settore¹⁶⁷, in data 11 luglio 2014 per il 22 luglio 2014 (mezzo turno), la Commissione deliberava, visto il mancato accordo, che dovessero essere assicurati «i servizi finalizzati a garantire la sicurezza della circolazione, nonché dei servizi igienici nella misura di una soglia minima quantificata nel "50% dei servizi effettivamente utilizzabili con priorità ai servizi per disabili" (articolo 1, lettera A), della delibera n. 04/580 del 29 ottobre 2004)». Inoltre, sempre nella delibera, si rinviava alla contrattazione decentrata l'individuazione e l'articolazione delle prestazioni

¹⁶⁶ Strutture di FS, dove pernottano principalmente macchinisti e capotreni, oltre ad altro personale ferroviario nei viaggi di lavoro fuori residenza.

¹⁶⁷ I soggetti sindacali proclamanti erano: Filt Cgil, Fit Cisl, Uilt, Ugl Trasporti, Orsa ferrovie e Fast Ferrovie.

indispensabili, così come il contingente minimo necessario alla loro effettuazione. Nel caso di specie, essendo previsto un solo operatore a bordo treno, asseriva che il «contemperamento tra i tra i diversi diritti costituzionali coinvolti non potrà che essere garantito attraverso una riduzione quantitativa del servizio ordinariamente reso». Il lavoratore doveva perciò garantire, seppur scioperante, alla pulizia del 50% delle ritirate, dando priorità a quelle dei disabili. Oltre a ciò, suggeriva che le modalità dovevano essere concordate dalle parti, vista la tipologia di astensione, onde evitare «che gli utenti subiscano un pregiudizio "insopportabile"». Infine, invitava le parti al raggiungimento di un'intesa sui servizi minimi secondo la Regolamentazione provvisoria di settore con particolare riguardo alle "specifiche esigenze operative" ed alla "tipologia dei servizi prestati" (articolo 2 della delibera n. 04/580 del 29 ottobre 2004). In mancanza di accordo, l'Azienda doveva provvedere unilateralmente (Verbale n. 1044 del 21/07/2014 (Commissione di Garanzia Sciopero, 2016)).

3.4. Lo sciopero virtuale e le proposte di modifica della legge.

Il problema che affligge lo sciopero nei servizi pubblici essenziali, è che il danno causato dall'astensione dei lavoratori, più che riversarsi nei confronti dell'impresa o dell'amministrazione, si trasferisce ai cittadini utenti, rompendo la simmetria propria della lotta sindacale qualificata nel rispettivo sacrificio delle parti (Prosperetti, 2015, p. 431).

Secondo la giurisprudenza più recente, negli scioperi economici¹⁶⁸, sono state dichiarate illegittime quelle forme di sciopero "anomale", dove il danno causato all'imprenditore è sproporzionato rispetto alla mancata retribuzione del lavoratore. Queste forme si caratterizzano per l'irregolarità, parziale e discontinua dell'astensione e sono qualificate negli scioperi: senza preavviso (cd. "a sorpresa"); con brevi interruzioni frazionate (cd. "a singhiozzo"); in tempi diversi, tra attività strettamente collegate di vari gruppi di lavoratori (cd. "a scacchiera"). Il danno causato da queste forme di sciopero,

¹⁶⁸ In questo caso non rientrano tra questi gli scioperi nei servizi pubblici essenziali, anche se alcuni di questi possono essere mossi da ragioni economiche. Il motivo risiede nel contesto socio-politico in cui si svolge lo sciopero, perché le «organizzazioni sindacali contano soprattutto sulla reazione dell'opinione pubblica e degli utenti al fine della normalizzazione del servizio»; diversamente da quanto accade nella fisiologia dell'azione di autotutela che contraddistingue lo sciopero economico (Santini, 2011, p. 143).

dette anche “articolate”, blocca l'intero ciclo produttivo creando il massimo danno all'organizzazione dell'impresa, mentre il lavoratore consegue la minima perdita di retribuzione (Prosperetti, 2014, p. 31 ss.; Massimario giurisprudenza del lavoro, 1952).

Nei servizi pubblici essenziali, dove alcuni di questi godono di sovvenzioni, o devono fornire un servizio che non necessariamente si autosostiene, a volte la mancata erogazione crea vantaggi economici all'impresa. Senza considerare che la riattivazione del servizio stesso (talvolta non immediata), va a compensare anche perdita di retribuzione del lavoratore attraverso il lavoro straordinario (Prosperetti, 2015, p. 432).

Denominatori comuni degli scioperi nei servizi pubblici essenziali e presenti anche nel settore ferroviario, sono sicuramente: il danno all'utenza, la mancata informazione da parte dei media sulle ragioni dello sciopero; il pluralismo sindacale, in particolare quello autonomo. Invece, quello che contraddistingue questo tipo di attività da altre attività economiche imprenditoriali private, è la difficoltà di delocalizzare l'attività stessa, anche se i processi di liberalizzazione messi in atto nelle pubbliche amministrazioni, non mettono al riparo i lavoratori dalla concorrenza (fatto peraltro presente anche nel settore ferroviario).

Per ovviare al danno cagionato agli utenti e riportare a un corretto confronto in termini di sacrifici i lavoratori e l'impresa (dove il sacrificio dell'impresa deve comunque essere maggiore rispetto al sacrificio economico del lavoratore), da poco più di un ventennio si è iniziato a parlare di sciopero “virtuale”. Nello sciopero virtuale, il lavoratore rinunciarebbe in tutto o in parte la propria retribuzione pur effettuando l'intera prestazione nell'arco di durata dello sciopero. L'impresa invece, verserebbe la normale contribuzione previdenziale al lavoratore, oltre ad una maggiorazione della retribuzione spettante (il doppio o il triplo), che andrebbe versata in un fondo di categoria utilizzato per fini sociali o di miglioramento del servizio. Inoltre, sarebbe prevista l'esenzione degli oneri fiscali dovuti per la retribuzione del lavoratore.

Su questa forma di sciopero, non tutte le organizzazioni sindacali sarebbero d'accordo. A maggior ragione, le associazioni datoriali sono tutte contrarie perché rappresenterebbe un costo e sposterebbe l'opinione pubblica dalle imprese al lavoratore, qualora le motivazioni dell'astensione fossero opportunamente pubblicizzate dai media. Ivi per cui, l'approdo a questa forma alternativa di sciopero diventa difficilmente percorribile attraverso una regolamentazione di tipo pattizio in molti settori (Prosperetti, 2015, p. 434).

Con l'intento di mettere fine al disagio dell'utenza e provare ad introdurre anche questa forma di sciopero, la politica ha iniziato a promuovere delle iniziative parlamentari. Due le proposte dei senatori: Maurizio Sacconi con il d.d.l. n. 1286 del 04 febbraio 2014, intitolato "*Delega al Governo per la regolamentazione e prevenzione dei conflitti collettivi di lavoro con riferimento alla libera circolazione delle persone*" (riguardante il settore dei trasporti pubblici e i relativi servizi strumentali); e Pietro Ichino con il d.d.l. n. 2006 del 14 luglio 2015, dal titolo "*Disposizioni per la regolazione del conflitto sindacale nel settore dei trasporti pubblici e integrazione della disciplina generale dell'assemblea sindacale*".

Entrambe le proposte, pur non limitandosi al tema dello sciopero, si aggiungono alla normativa attuale e a quanto disciplinato in materia di servizi pubblici essenziali regolando quasi esclusivamente i trasporti.

La proposta del d.d.l. Sacconi prevede innanzitutto una modifica sostanziale all'attuale ruolo e funzione della Commissione di Garanzia (valida per tutti i servizi pubblici essenziali), trasformandola in una "*Commissione per le relazioni di lavoro*". Quest'ultima, da organismo *super partes* diventa mediatore politico attraverso l'aggiunta di funzioni quali l'arbitrato e la conciliazione obbligatoria. La proposta poi, prevede l'introduzione dello sciopero virtuale per via contrattuale, che però può diventare obbligatorio per determinate categorie professionali, qualora attraverso l'astensione, si realizzi l'impossibilità di erogare il servizio principale ed essenziale. Si aggiunge pure il divieto «di forme di protesta o astensione dal lavoro in qualunque attività o settore produttivo che, per la durata o le modalità di attuazione, possono essere lesive del diritto alla mobilità e alla libertà di circolazione», cd. "norme anti-manifestazione" (art. 1, comma 2, lettera l, d.d.l. 1286/2014 (Senato della Repubblica, 2019)).

Diversamente, il d.d.l. Ichino, pur prevedendo anch'esso lo sciopero virtuale sotto forma pattizia, va ha innovare l'art. 20 dello Statuto dei lavoratori (legge n. 300/1970), sul diritto di assemblea, attraverso una disciplina che interessa indistintamente tutti i lavoratori sia pubblici che privati¹⁶⁹. Sulla necessità di normare le assemblee nei servizi

¹⁶⁹ La proposta di Ichino è quella di inserire due ulteriori commi dopo l'attuale secondo. Il primo recita: «La richiesta dell'assemblea deve essere presentata, salvi i casi di motivata urgenza, con almeno cinque giorni di anticipo rispetto al suo svolgimento. La collocazione temporale dell'assemblea destinata a svolgersi in orario di lavoro è stabilita dal datore di lavoro, salvo diverso accordo tra lo stesso e l'organizzazione sindacale richiedente, tra il sesto e il decimo giorno dalla presentazione della richiesta, in modo da ridurre al minimo il pregiudizio all'organizzazione e del lavoro e al suo regolare svolgimento». Il successivo: «Nelle aziende che gestiscono servizi rientranti nel campo di applicazione della legge 12

pubblici essenziali è sicuramente d'accordo anche la CGSSE, che dalla sua, si è già espressa con la discutibile delibera di orientamento n. 17/108, in materia di assemblee in orario di lavoro¹⁷⁰ (così secondo Carmen La Macchia al Seminario Nazionale (FILT CGIL, 2017)).

Entrambi i disegni di legge prevedono la proclamazione diretta dello sciopero (espletate le procedure di raffreddamento e conciliazione), solo qualora ci sia la maggioranza in termini di "rappresentatività sindacale". La rappresentatività è misurata secondo i criteri stabiliti dagli accordi interconfederali, o in mancanza dal Testo Unico sulla Rappresentanza del 10 gennaio 2014. Qualora il soggetto sindacale o la coalizione, non abbiano sottoscritto i predetti accordi o non raggiungano la maggioranza devono sottoporre la proclamazione di sciopero a "referendum". Due distinzioni interessano i d.d.l.: Ichino prevede la partecipazione di almeno la metà dei lavoratori aventi diritto e di questi, la metà (50% più 1), che si esprima favorevolmente allo sciopero; Sacconi invece, richiede che la rappresentatività sindacale superi almeno il 20% e che il voto favorevole di tutti i lavoratori aventi diritto superi la soglia del 30%. Ulteriori richieste del d.d.l. Sacconi sono: la dichiarazione preventiva di adesione allo sciopero da parte del lavoratore (norma condivisa peraltro anche dalla CGSSE); e che l'intervallo tra uno sciopero e la successiva proclamazione sia legato al grado di rappresentatività.

Queste norme di accesso allo sciopero valgono per tutti i livelli interessati da vertenze (aziendale, sovraziendale, per categoria professionale), ma non riguardano lo sciopero generale.

Rispetto allo sciopero virtuale sopra descritto, un suo utilizzo potrebbe essere considerato non tanto in sostituzione allo sciopero tradizionale, ma come procedura di raffreddamento obbligatoria. Il danno economico che l'impresa dovrebbe sostenere sarebbe già una prova di forza «virtuale» dei lavoratori, nell'ipotesi di uno sciopero reale. Inoltre, una considerevole partecipazione dei lavoratori, potrebbe essere un dato

giugno 1990, n. 146, lo svolgimento dell'assemblea in orario di lavoro non può comportare interruzione del servizio pubblico. Qualora non sia possibile lo svolgimento dell'assemblea in orario di lavoro senza che si produca l'interruzione, essa si svolge in orario aggiuntivo, con pagamento ai lavoratori partecipanti della retribuzione ordinaria aggiuntiva corrispondente» (artt. 5 e 6 d.d.l. n. 2006/2015 (Senato della Repubblica, 2019)).

¹⁷⁰ La Commissione, secondo questa delibera, ha formulato che: «L'esercizio del diritto di assemblea in orario di lavoro rientra nel campo di applicazione della legge n. 146/1990, come successivamente modificata, allorché, pur essendosi svolto nel formale rispetto delle norme di legge e del contratto collettivo che ne regolano l'esercizio, in base ad un apprezzamento globale delle circostanze di fatto, risulti essere stato diretto ad eludere la tutela imperativa predisposta dall'ordinamento in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, in violazione del divieto di frode alla legge» (Del n. 17/108 (Commissione di Garanzia Sciopero, 2019)).

significativo da utilizzare in alternativa alle consultazioni referendarie (Prosperetti, 2015, p. 444).

3.4.1. Le richieste della Commissione per un'eventuale modifica della legge.

Nell'ultima relazione annuale alle Camere (Roma 18 giugno 2019), la Commissione, in un'ipotesi di aggiornamento della legge, ha chiesto un ampliamento dei propri poteri diventando un soggetto attivo nella composizione delle controversie per cercare di ridurre il livello di conflittualità nel mondo pubblici servizi. Sempre in termini di poteri, ha proposto una revisione dell'istituto della precettazione, assegnandole la facoltà di poter differire e concentrare le eventuali astensioni collettive al fine salvaguardare maggiormente gli interessi dell'utenza (Commissione di Garanzia Sciopero, 2019, p. 23 ss.).

Per quanto riguarda le sanzioni, la CGSSE ha segnalato la necessità di rivedere gli importi delle stesse (pari a €2500 min. - €100000 max.), dichiarando che ad oggi questi risultano inadeguati per le grandi organizzazioni sindacali e irrilevanti per le amministrazioni o per le grandi imprese. Continuando, la stessa ha proposto sanzioni alternative per chi eroga il servizio, qualificate in una possibile perdita della concessione (difficilmente percorribile quando si tratta di una PA), o in una perdita di profitto legata ai costi sostenuti dagli utenti (ad esempio attraverso la proroga degli abbonamenti o un buono per l'acquisto di un nuovo titolo di viaggio).

In tema di sanzioni, l'Autorità denuncia l'esigenza di classificare le sanzioni individuali (ovviamente in base alla gravità dell'infrazione), che il datore di lavoro deve applicare al lavoratore su disposizione esplicita della Commissione, soprattutto quando non sia identificabile l'organizzazione sindacale che sta dietro ad una coalizione spontanea di lavoratori.

Infine, anche se non strettamente legato a una proposta legislativa, la Commissione, con lo scopo di abbassare il livello del conflitto nei servizi pubblici essenziali, ha rivolto un appello alle Istituzioni politiche chiedendo rinnovi contrattuali nei termini previsti per la scadenza e un maggior coinvolgimento dei soggetti sindacali¹⁷¹ nelle linee programmatiche e d'intervento del Governo. Inoltre, ha invitato le

¹⁷¹ Non tutti i soggetti sindacali, ma quelli «più soliti, rappresentativi e strutturati» (Commissione di Garanzia Sciopero, 2019, p. 24).

associazioni riconosciute degli utenti ad un ruolo più attivo nel formulare pareri che interessino gli accordi e le regolamentazioni sulle prestazioni indispensabili, ricordando che lo strumento della *class action* previsto dall'art. 7 *bis*, non è mai utilizzato.

3.5. Situazione attuale del conflitto ferroviario secondo i report della Commissione.

Il settore del trasporto ferroviario è sempre stato un settore abbastanza conflittuale, anche se non al pari del trasporto pubblico locale e del trasporto aereo (vedi tabella 1 pag. 131). Nel solo 2018¹⁷² sono state registrate 112 proclamazioni di sciopero e tra queste, grazie all'intervento della Commissione per mancata osservanza della disciplina di settore, sono state effettuate 51 azioni reali (Commissione di Garanzia Sciopero, 2019, p. 81 ss.).

Il trend è allineato sui dati degli anni 2010-2016, anche se nel 2017 si era vista una diminuzione di circa il 50% delle proclamazioni (vedi tabella 2 pag. 132).

I conflitti si concentrano principalmente in ambito regionale (livello aziendale/locale), per vertenze generate da scelte organizzative o per il mancato rispetto di norme contrattuali. Le prime interessano l'organizzazione del lavoro in strutture produttive come: la manutenzione, la vendita e l'assistenza, o la gestione/logistica del personale viaggiante. Le seconde, invece, trattano problematiche inerenti l'orario di lavoro, turni di servizio, formazione, cambi mansione e sanzioni disciplinari.

Tra le aziende di trasporto regionale, Trenitalia e Trenord sono quelle che hanno registrato un aumento delle proclamazioni (più 34% circa rispetto al 2017), anche se le azioni realmente effettuate sono state pari al 27%.

Sempre in ambito regionale si registrano i maggiori disagi all'utenza, causati dalla soppressione dei treni a seguito delle astensioni collettive e della marcata partecipazione del personale. Diversamente, nel comparto Alta Velocità il fenomeno delle soppressioni è quasi inesistente, garantito principalmente dai maggiori margini di redditività e da un'appena rinnovato CCAL (Contratto Collettivo Aziendale di Lavoro) di

¹⁷² I dati per il 2019 devono ancora essere elaborati.

Italo-NTV, datato 20 febbraio 2019¹⁷³. Ancora poco garantito (al di fuori dei servizi minimi essenziali), risulta il servizio universale, utilizzato dai pendolari, che ha notoriamente un costo più accessibile.

Il contesto della compagine sindacale risulta altamente frammentato (salvo qualche eccezione), anche se le vertenze di carattere regionale o locale sono portate avanti in maniera unitaria dalle sigle rappresentative confederali e autonome a livello periferico.

A livello nazionale invece, il sindacalismo autonomo, talvolta associato a quello di mestiere (macchinisti), ha innalzato il tasso di conflittualità (più 71% proclamazioni e più 59% astensioni), occupandosi di vertenze nazionali prettamente di carattere economico-politico¹⁷⁴ in maniera disgiunta. Inoltre, la volontà di voler apparire di queste organizzazioni e la loro competizione, ha creato un fenomeno di anticipata “prenotazione” degli scioperi che va ad occupare tutti gli “spazi liberi” a calendario rispettando la disciplina e precludendo di fatto alle organizzazioni sindacali più “rappresentative” e rispettose degli accordi l’utilizzo di questo strumento [ndr. sciopero]. Il tasso di adesione agli scioperi per queste organizzazioni varia tra il 0,90 ed il 13% circa (Commissione di Garanzia Sciopero, 2019, p. 82).

Secondo la Commissione, il crescere della conflittualità ha portato ad un innalzamento della violazione delle regole previste dalla disciplina vigente. In particolar modo ha evidenziato un aumento degli interventi preventivi d’urgenza ai sensi dell’art. 13, comma 1, lettere *d*), pari al 400% rispetto al 2017. Questi interventi hanno interessato principalmente le norme sugli intervalli soggettivi ed oggettivi (cd. rarefazione).

In diminuzione invece i casi di proclamazione per gravi eventi lesivi qualificati nelle aggressioni al personale mobile, anche se ad anno corrente appena iniziato, si sono già verificati due casi di aggressione (il 18 gennaio e il 30 gennaio 2020).

¹⁷³ Il 2018 per la società NTV è stato un anno ad alta conflittualità, legato principalmente al rinnovo contrattuale sottoscritto il 13 luglio 2018 da Filt Cgil, Fit Cisl e Fast Mobilità (rappresentanza congiunta di circa l’80% dei lavoratori). Lo stesso, a seguito di referendum dei lavoratori il 26 luglio 2018 veniva rigettato, aprendo nuovamente la vertenza. La Commissione vigilava costantemente sulla condotta degli scioperi per mancanza di un accordo condiviso sui servizi minimi essenziali da garantire nelle astensioni.

¹⁷⁴ Queste vertenze riguardano: scelte di politica industriale degli operatori (Trenitalia, NTV, Trenord); modifica del regime pensionistico per il personale mobile (attualmente portato a 67 anni post Fornero); politiche anti-austerità nell’intero settore (con maggior risorse a favore dei pendolari); politiche di privatizzazioni del settore (contrari).

Per quanto riguarda il trasporto merci su rotaia, il dato delle proclamazioni di sciopero (36 nel 2018), è aggregato al trasporto su gomma e rispetto al passato, in questo caso, risulta predominante (vedi tabella 1 pag. 131).

Le cause d'insorgenza del conflitto sono simili a quelle del trasporto ferroviario, ma sono in prevalenza legate a situazioni di mancata retribuzione di quanto pattuito nel contratto di lavoro.

Infine nel settore degli appalti ferroviari, dove rispetto al 2017 c'era stato un incremento di circa il 50% delle proclamazioni (49 complessive), il dato è tornato ai livelli degli anni precedenti con 25 proclamazioni nel 2018 (vedi tabella 3 pag. 133). Queste proclamazioni si sono concretizzate in 18 azioni di sciopero, registrando un aumento del rapporto astensione su proclamazione di oltre il 70% (Commissione di Garanzia Sciopero, 2019, p. 13 ss.).

La diminuzione delle azioni di sciopero proclamate non è collegata al fisiologico calo delle vertenze, bensì all'effettuazione di 6 scioperi nazionali di settore; 5 dei quali indetti unitariamente¹⁷⁵ da Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Ugl-Taf, Fast Mobilità e Salpas Orsa, con un tasso di adesione pari al 60%.

Rispetto gli anni precedenti, la compagine sindacale appena citata è molto più compatta, portando avanti quasi tutte le astensioni in maniera congiunta. Solo Salpas Orsa si è aggiunta successivamente per la metà circa delle vertenze, mentre l'organizzazione Cub-Trasporti ha seguito sempre una linea indipendente (vedi tabella 3 pag. 133).

Le motivazioni scatenanti dei conflitti riguardano le politiche aziendali aggressive nei confronti del personale d'impresie operanti sul piano nazionale. Le problematiche sono principalmente a livello di organizzazione del personale, attraverso contratti di lavoro per gran parte precari o a part-time, insufficienti a soddisfare il fabbisogno produttivo ordinario. Nelle vertenze aperte dalle OO.SS. si denunciano infatti, carichi di lavoro eccessivi del personale, oltre a cambi di turno e variazioni della sede di lavoro con preavviso quasi inesistente.

La questione che sta alla base del conflitto (a livello macroscopico), è la mancata applicazione del CCNL della Mobilità area Attività ferroviarie a tutte le imprese che operano nel settore. Fattore che, quando sommato al processo di liberalizzazione senza

¹⁷⁵ L'altro sciopero nazionale è stato proclamato da Cub-Trasporti, ma non ha registrato un tasso di partecipazione considerevole.

regole e dalle “clausole sociali”¹⁷⁶ quasi inesistenti, ha favorito più che mai il “*dumping sociale*”, con la probabilità che questo fenomeno, che di fatto abbassa il costo del lavoro, si scarichi poi sulla qualità del servizio offerto all’utenza, oltre che sulla sicurezza del lavoratore stesso.

Quanto alle attività della Commissione, gli interventi preventivi ai sensi dell’art. 13, comma 1, lettera *d*), sono stati abbastanza contenuti (circa il 20% delle proclamazioni), dimostrando una sostanziale attenzione alla disciplina di settore. Tra le violazioni imputate ci sono: la corretta applicazione delle procedure di raffreddamento e di conciliazione ed il mancato rispetto dei termini di durata e delle norme sulla rarefazione (Commissione di Garanzia Sciopero, 2019, p. 14 ss.).

La Commissione poi, ha posto più volte l’attenzione sui termini di durata e sull’articolazione dello sciopero che devono essere riportati chiaramente nelle norme tecniche della proclamazione. Oltre a questo, ha segnalato la garanzia e il rispetto degli standard di servizio “nell’ora cuscinetto” e la pronta riattivazione dello stesso al termine dell’astensione. Infine, ha sanzionato le R.S.A. dell’azienda Tirreno S.c.a.r.l., che si occupa dei servizi di pulizia di varie stazioni minori nel centro di Roma e dintorni, per non aver esperito le procedure di raffreddamento e di conciliazione, violando la regola del preavviso e non garantendo le prestazioni indispensabili previste dalla legge. L’astensione iniziata il 27 marzo 2018, a seguito di un volantino datato 25 marzo (due giorni prima), rivendicava la mancata fornitura del vestiario per eseguire le prestazioni previste. La Commissione ha applicato una sanzione pari a € 3000 da liquidare in solido dalle R.S.A. invitando le stesse a comportamenti virtuosi, rispettosi della legge e della disciplina di settore (Delibera n. 18/214 del 05/07/2018 (Commissione di Garanzia Sciopero, 2019)).

¹⁷⁶ Le clausole sociali sono delle disposizioni normative a tutela dei lavoratori. Attraverso queste clausole il datore di lavoro è obbligato ad esempio, in caso di cambio appalto, a garantire le condizioni economiche precedenti e gli stessi livelli occupazionali.

3.5.1. Dati statistici, tabelle e grafici sull'andamento del conflitto nel territorio nazionale.

Di seguito saranno riportate delle tabelle e delle rappresentazioni che mostrano i dati sulla conflittualità nei servizi pubblici essenziali e gli interventi della Commissione di Garanzia con riferimento all'anno 2018.

Tabella 1 - Scioperi proclamati/effettuati e attività preventiva della Commissione
Fonte: Relazione Generale per l'anno 2018 (CGSSE).

Settore	Proclamazioni di sciopero	Scioperi effettuati	Scioperi revocati	Scioperi Nazionali proclamati/effettuati	Interventi preventivi	Percentuale interventi preventivi	Revoche o differimenti a seguito di interventi preventivi	Adegamenti a seguito di interventi preventivi	Efficacia degli interventi della Commissione
Generale	9	9			6	66,67%		5	83,33%
Generale Trasporti	1	1			1	100,00%	1		100,00%
Generale Pubblico Impiego	3	1	2						
Generale Regionale	1	1							
Regionale Plurisettoriale	2	1	1						
Generale Provinciale	3	3			3	100,00%		3	100,00%
Provinciale Plurisettoriale	1	1							
Generale Territoriale	3	2	1		2	66,67%	2		100,00%
Territoriale Plurisettoriale	1	1							
Appalti Settore Ferroviario	25	18	7	5/5	4	16,00%	4		100,00%
Avvocati	42	37	5	7/7	6	14,29%	1	5	100,00%
Camere di Commercio	2	0	2		1	50,00%	1		100,00%
Carburanti	3	2	1	1/1					
Circolazione e Sicurezza Stradale	26	19	7	2/1	6	23,08%	3		50,00%
Consorzi di Bonifica	2	1	1						
Credito	22	17	5	5/5					
Distribuzione Farmaci	4	2	2		1	25,00%	1		100,00%
Elettricità	34	28	6	9/9	2	5,88%	2		100,00%
Energia e Petrolio	4	2	2	2/2					
Enti Pubblici non Economici	6	5	1		1	16,67%	1		100,00%
Funerario	1	0	1						
Gas, Acqua	12	11	1						
Gas, Acqua, Elettricità	3	3		2/2	1	33,33%		1	100,00%
Igiene Ambientale	411	230	181		84	20,44%	77	5	97,62%
Istituti di Vigilanza	80	59	21	2/2	6	7,50%	3	1	66,67%
Magistrati Orofessionali e Ononari	4	3	1	4/3					
Metalmeccanici	6	6			1	16,67%		1	100,00%
Ministeri	16	10	6	1/1					
Poste-Comunicazioni	73	64	9	22/20	10	13,70%	1	9	100,00%
Pulizie e Multiservizi	176	97	79	3/2	13	7,39%	11	2	100,00%
Radio e Tv	21	14	7	4/2	1	4,76%	1		100,00%
Regioni e Autonomie Locali	143	101	42	3/3	5	3,50%	5		100,00%
Servizio Sanitario Nazionale	112	67	45	13/9	24	21,43%	18	4	91,67%
Sanità Pubblica e Privata	2	1	1	2/1	2	100,00%	1		50,00%
Sanità Privata	55	42	13	1/1	6	10,91%	3	2	83,33%
Scuola	37	32	5	27/26	7	18,92%	5	2	100,00%
Taxi	5	3	2						
Telecomunicazioni	33	29	4	25/24	1	3,03%	1		100,00%
Trasporto Aereo	221	130	91	123/78	39	17,65%	25	12	94,87%
Trasporto Ferroviario	112	51	61	24/17	31	27,68%	25	4	93,55%
Trasporto Marittimo	13	10	3	2/2	4	30,77%	2	2	100,00%
Trasporto Merci	36	20	16	24/15	4	11,11%	2	1	75,00%
Trasporto Pubblico Locale	302	223	79	2/2	40	13,25%	38	2	100,00%
Università	21	14	7	15/9					
Vigili del Fuoco	20	18	2	2/2					
TOTALE	2109	1389	720	306/251	312	14,79%	234	61	94,55%

Tabella 2 - Quadro comparativo scioperi anni 2017/18
Fonte: Relazione Generale per l'anno 2018 (CGSSE).

Settore	Proclamazioni di sciopero		Scioperi effettuati		Giornate interessate dalle azioni di sciopero	
	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2017	Anno 2018
Generale	13	9	13	9	4	4
Nazionale plurisetoriale	4		3		4	
Generale trasporti	4	1	3	1	2	1
Generale pubblico impiego	3	3	2	1	2	1
Generale regionale		1		1		1
Regionale plurisetoriale	3	2	2	1	2	1
Generale provinciale	4	3	4	3	3	3
Provinciale plurisetoriale		1		1		1
Generale territoriale	1	3	1	2	1	2
Territoriale plurisetoriale	33	1	33	1	9	1
Agenzie fiscali	1		1		1	
Appalti settore ferroviario	49	25	30	18	26	12
Avvocati	52	42	40	37	24	26
Camere di Commercio	1	2	1	0	1	
Carburanti	8	3	7	2	6	2
Circolazione e sicurezza stradale	12	26	8	19	8	12
Consorzi di bonifica	4	2	4	1	4	1
Credito	14	22	14	17	13	16
Distribuzione farmaci	6	4	3	2	3	2
Elettricità	19	34	13	28	13	22
Energia e petrolio	1	4	0	2		2
Enti pubblici non economici	1	6	1	5	1	3
Farmacie	2		1		1	
Funerario	2	1	0	0		
Gas Acqua	44	12	31	11	18	7
Gas Acqua Elettricità		3		3		2
Igiene ambientale	382	411	188	230	103	124
Istituti di vigilanza	98	80	66	59	47	40
Liberi professionisti	2	0	1	0	1	
Magistrati professionali e onorari	14	4	14	3	13	3
Metalmeccanici	17	6	8	6	8	5
Ministeri	23	16	17	10	16	9
Noleggio con conducente	1	0	1	0	1	
Poste-Comunicazioni	137	73	122	64	51	36
Pulizie e Multiservizi	207	176	118	97	70	65
Radio e Tv	24	21	14	14	10	11
Regioni e autonomie locali	147	143	96	101	80	74
Servizio sanitario nazionale	101	112	63	67	50	51
Sanità pubblica e privata		2		1		1
Sanità privata	65	55	44	42	40	36
Scuola	36	37	26	32	15	15
Taxi	6	5	4	3	4	3
Telecomunicazioni	70	33	63	29	47	16
Trasporto aereo	260	221	159	130	35	31
Trasporto ferroviario	74	112	37	51	27	37
Trasporto marittimo	13	13	9	10	9	10
Trasporto merci	26	36	20	20	19	18
Trasporto pubblico locale	443	302	318	223	121	96
Università	5	21	2	14	2	10
Vigili del Fuoco	16	20	11	18	8	17
Totale	2448	2109	1616	1389		

Tabella 3 – Proclamazioni/scioperi settore Appalti Ferroviari
Fonte: Relazione Generale per l'anno 2018 (CGSSE).

Organizzazioni sindacali	Proclamazioni per sigla / Totale scioperi proclamati nel settore	Quota scioperi proclamati sul totale %	Scioperi effettuati per sigla / Totale scioperi effettuati
FIT CISL	24/25	96	17/18
UGL TAF	21/25	84	17/18
UILTRASPORTI	20/25	80	17/18
FILT CGIL	18/25	72	16/18
FAST	17/25	68	15/18
SALPAS ORSA	11/25	44	9/18
CUB-TRASPORTI	1/25	4	1/18

Tabella 4 – Quadro comparativo scioperi e interventi preventivi dal 2008 al 2018
Fonte: Relazione Generale per l'anno 2018 (CGSSE).

Anno	Numero Proclamazioni	Interventi Preventivi	Efficacia Interventi Preventivi
2008	2195	567	70%
2009	1899	528	74%
2010	2093	632	81%
2011	2229	653	90%
2012	2330	514	87%
2013	2338	368	92%
2014	2084	379	88%
2015	2261	324	99%
2016	2352	466	99%
2017	2448	331	92%
2018	2109	312	95%

Grafico 1 - Andamento delle proclamazioni dal 2008 al 2018
Fonte: Relazione Generale per l'anno 2018 (CGSSE).

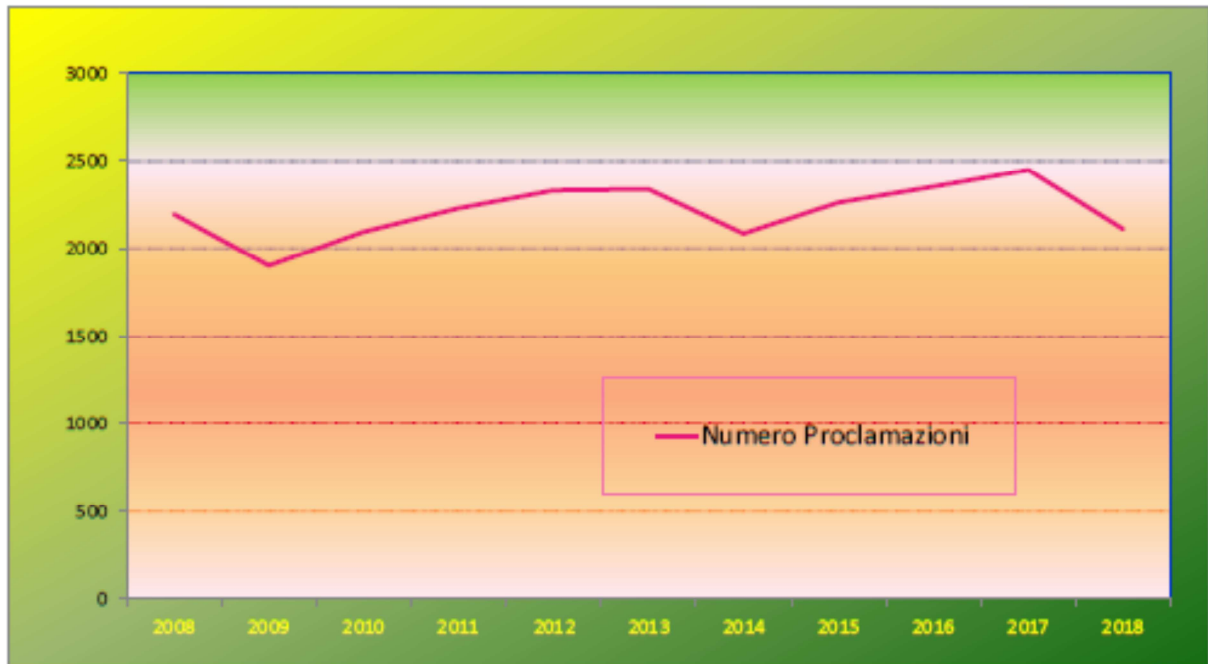


Grafico 2 - Andamento del rapporto tra gli interventi preventivi e la loro efficacia dal 2008 al 2018 Fonte: Relazione Generale per l'anno 2018 (CGSSE).



Grafico 3 - Rappresentazione delle proclamazioni di sciopero per regione nell'anno 2018 Fonte: Relazione Generale per l'anno 2018 (CGSSE).



Nord (Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Trentino, Friuli, Veneto, Liguria, Emilia Romagna)	541
Centro (Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Abruzzo)	374
Sud (Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria)	582
Isole (Sardegna, Sicilia)	323

* Le proclamazioni non comprendono quelle di rilevanza nazionale

Tabella 5 - Delibere ed interventi della Commissione nell'anno 2018
Fonte: Relazione Generale per l'anno 2018 (CGSSE).

Delibere e interventi preventivi	
Apertura procedimento di valutazione	10
Chiusura procedimento valutazione: archiviazione/insussistenza presupposti	1
CHIUSURA PROCEDIMENTO DI VALUTAZIONE NEGATIVA ART. 4 CO. 2 (Sindacati)	1
CHIUSURA PROCEDIMENTO DI VALUTAZIONE NEGATIVA ART. 4 CO. 4 (Imprese e Amministrazioni)	1
CHIUSURA PROCEDIMENTO DI VALUTAZIONE NEGATIVA ART. 4 CO. 4 BIS (Sindacati senza contributi del lavoratore)	1
CHIUSURA PROCEDIMENTO DI VALUTAZIONE NEGATIVA ART. 4 CO. 4 E 4 QUATER	4
DELIBERA ARCHIVIAZIONE PROCEDIMENTO DI VALUTAZIONE DEL COMPORTAMENTO	3
DELIBERA DI PRESCRIZIONE SANZIONI DISCIPLINARI ART. 4 CO. 1	4
INVITO	1
INDIRIZZO E/O INTERPRETATIVE SETTORI	1
ORIENTAMENTO	1
PROPOSTA DI REGOLAMENTAZIONE DELLE PRESTAZIONI INDISPENSABILI	3
PROPOSTA DI REGOLAMENTAZIONE PROVVISORIA	1
REGOLAMENTAZIONE PROVVISORIA	1
VALUTAZIONE ACCORDO	5
VALUTAZIONE ACCORDO E REGOLAMENTAZIONE PROVVISORIA	1
Interventi preventivi (art. 13 co. 1 lett. d)	312
Totale	351

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto presentato, una riforma dell'attuale legge come da proposta dei d.d.l. Sacconi o Ichino, sembra avvantaggiare le organizzazioni sindacali che hanno sottoscritto il "Testo Unico sulla Rappresentanza" del 10 gennaio 2014, evitando preliminarmente il passaggio referendario se in possesso della maggioranza (da sole o in coalizione). Il referendum, di fatto, cancellerebbe il fenomeno della prenotazione anticipata a calendario da parte di organizzazioni di dubbia rappresentatività, e quelle più rappresentative riuscirebbero a trovare maggior spazio rispettando i vincoli sulla rarefazione e i periodi di franchigia imposti dalla disciplina di settore. Tuttavia non è scontato che il fenomeno descritto pocanzi, si sposti sull'aumento degli scioperi generali, dove non sono previste le procedure di raffreddamento e conciliazione, né tantomeno il procedimento referendario (dato appunto il tenore dello sciopero considerato). Di contro, il referendum dilaterrebbe i tempi per l'effettuazione di un'astensione, soprattutto se una vertenza voluta da organizzazioni sindacali che difendono l'interesse di alcune categorie di lavoratori, richiedesse una risposta immediata.

Un altro aspetto da considerare è che il referendum previsto in entrambi i d.d.l. interessa le organizzazioni sindacali, ma non le organizzazioni spontanee di lavoratori, che sarebbero invece libere di proclamare l'azione di sciopero rispettando i limiti della legge 146/1990 e della disciplina di settore (anche se su quest'ultima sorgono dei dubbi in quanto è frutto di accordi pattizi valutati idonei dalla Commissione di Garanzia).

Una prospettiva controversa, è associare il T.U. sulla rappresentanza (nato per cercare di legittimare i soggetti a contrattare i vari CCNL di settore) alle organizzazioni sindacali che in possesso della maggioranza, acquisiscono il diritto alla proclamazione di sciopero. Il diritto di sciopero, previsto dall'art. 40 della Costituzione, si configura come diritto individuale del lavoratore e non dell'organizzazione sindacale, pertanto entrambi i d.d.l. aprirebbero un quesito di costituzionalità. Inoltre, anche se questo diritto è vincolato alle leggi che ne regolano l'esercizio, al legislatore non è stata assegnata la facoltà di «un'incondizionata delega» che ne modifichi la titolarità. Secondo Carmen La Macchia, che si rifà ad un pensiero di Angelo Falzea, «Tale interpretazione condurrebbe alla decostituzionalizzazione del diritto di sciopero, del tutto priva di senso» (FILT CGIL, 2017). E continua, affermando che «ogni limitazione nell'accesso al diritto di sciopero si risolve in una lesione della libertà sindacale, giacché incrina "il nesso

funzionale” (così definito da Gino Giugni), tra l’art. 3, comma 2, sull’uguaglianza sostanziale e l’art. 39 sulla libertà sindacale previsti dalla Costituzione» (FILT CGIL, 2017).

La legge n. 146/1990 è una legge che finora ha funzionato, anche a detta degli stessi Onorevoli Ichino e Sacconi nelle loro relazioni di accompagnamento ai disegni di legge e del presidente della CGSSE Santoro Passarelli, che la definisce «una delle leggi più avanzate in tema di regolamentazione dello sciopero» (FILT CGIL, 2017). Sulla bontà della stessa, anche se muovendo qualche critica nei confronti di alcune delibere della Commissione, hanno espresso conforme parere tutte le organizzazioni sindacali.

Sorge dunque spontaneo chiedersi perché questa legge debba subire delle modifiche, limitando ulteriormente il diritto di sciopero a garanzia dell’utenza, considerando peraltro che la Costituente aveva messo entrambi i diritti sullo stesso piano e che lo sciopero è anch’esso un innegabile diritto della persona. In aggiunta, nessun paese europeo possiede una legge sullo sciopero così articolata e restrittiva, se paragonata a quella italiana, per di più con un’Authority deputata al controllo e al bilanciamento di diritti costituzionalmente garantiti quali il diritto di sciopero e i diritti inviolabili della persona.

Una risposta al problema della conflittualità in tutti i settori (tra cui sicuramente quello ferroviario), sarebbe la richiestissima e tanto attesa (da CGIL, CISL e UIL da circa 30 anni) legge sulla rappresentanza. Questo perché, seppur sia vero che qualcosa è stato fatto con la sottoscrizione del T.U. del 2014 (il quale deve ancora essere effettivamente applicato), rimane la possibilità in sede di contrattazione aziendale di sottoscrivere contratti tra parti sociali dall’incerta rappresentatività. Una legge sulla rappresentanza, invece legittimerebbe le organizzazioni sindacali e quelle datoriali attraverso il consenso riconosciuto dei propri iscritti, favorendo sicuramente un sistema di relazioni industriali responsabile, condiviso e democratico. Qualora gli iscritti poi non si sentissero più rappresentati da un’organizzazione, potrebbero migrare verso un’altra legittimandola a rappresentare i propri interessi. Un intervento legislativo di questo tipo, non necessariamente favorirebbe i sindacati Confederali, giacché tutte le organizzazioni avrebbero pari possibilità di partecipare in base ad un principio democratico e ponderato secondo il peso dato dalla numerosità dagli iscritti che rappresentano.

Quanto appena descritto, assieme alla garanzia e alla necessità di avere l’applicazione del CCNL della Mobilità per tutte le imprese che operano nel settore del

trasporto ferroviario in Italia, o il contratto dell'impresa madre (se migliorativo), per tutte le imprese dell'Unione che operano sul suolo nazionale; ridurrebbe il fenomeno del *dumping contrattuale* che porta inevitabilmente ad un aggravamento del conflitto.

Di questo tipo di armonizzazione contrattuale, la politica dovrebbe tenere conto, magari intervenendo legislativamente oppure favorendo contratti che gradualmente innalzino il livello di tutela del lavoratore e che garantiscano una sana e leale competizione tra imprese. Concentrandosi di più sulla reale riduzione del potenziale conflitto, non sarebbe necessario un ulteriore intervento legislativo sul diritto di sciopero, che presenta già un considerevole appesantimento normativo.

Altro intervento necessario a ridurre i conflitti, prevedrebbe l'eliminazione del fenomeno del sub-appalto o, perlomeno, se utilizzato, dovrebbe essere garantito il contratto di riferimento. Qualora esistesse l'obbligo del contratto di riferimento, un'impresa che sub-appalti un servizio, non riuscirebbe ad abbassare drasticamente il costo del lavoro, mantenendo, come ci si augura, degli standard qualitativi e professionali adeguati.

Infine, relativamente a forme alternative di sciopero, quello virtuale potrebbe essere una soluzione che si pone l'obiettivo di arrecare un disagio minore all'utenza, ma non la principale. La sola adozione di questa forma, snaturerebbe il diritto di sciopero "tradizionale" nei limiti interni previsti dalla Costituzione.

Nel caso dell'astensione collettiva, il lavoratore partecipa attivamente al dissenso, attraverso la manifestazione fisica delle proprie idee che diventano visibili e tangibili. L'atto in sé, legittima l'organizzazione e conferisce un senso di appartenenza al lavoratore stesso, che diventa parte di un processo con la speranza di un risultato favorevole.

Una previsione dello sciopero virtuale sarebbe prospettabile attraverso un accordo tra le parti sociali firmatarie del contratto, anche in via sperimentale a tempo determinato (allo scadere del quale si valutano i costi/benefici), e comunque esclusivamente per la prima azione di sciopero, che nel settore ferroviario non supera le otto ore di lavoro. In questa forma atipica di sciopero, come sostituto delle procedure di raffreddamento e di conciliazione (mediante accordo), oltre al giudizio d'idoneità da parte della Commissione, sarebbe necessario un intervento legislativo perché non previsto dalla legge n. 146/1990 e successive modificazioni.

In conclusione, l'introduzione di questo nuovo strumento a disposizione del lavoratore e del sindacato, andrebbe studiato e valutato attentamente, soprattutto in termini di sacrificio che il datore di lavoro dovrebbe versare nell'ipotetico fondo creato per il miglioramento del servizio da offrire all'utenza.

Bibliografia e Sitografia

Ales, E. & Gaeta, L., 2003. "Il diritto del lavoro" rivista del "fascismo-corporativismo". Un programma di ricerca. *Il diritto del lavoro*, Numero speciale.

Allese, R., 2015. Diritto di sciopero e diritto degli utenti: Nuove prospettive per una più efficiente funzionalità dei servizi pubblici essenziali. A cura di G. Pino, in: *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo*. Milano: Giuffrè, pp. 241-272.

Alleva, P., 1986. Legislazione e contrattazione collettiva nel 1985-86. *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*.

Ancora In Marcia!, 2012. *Ancora In Marcia! La rivista storica dei Macchinisti dal 1908*. [Online] Consultabile a: <http://www.inmarcia.it/notizie-aim/archivio-2012/514-onorificenza-di-maestro-del-lavoro-per-ezio-gallori> [Consultato il giorno 18 Gennaio 2018].

ANSF-Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie, 2019. *Portale ANSF-L'Agenzia*. [Online] Consultabile a: <https://www.ansf.gov.it> [Consultato il giorno 18 Dicembre 2019].

Arena, P., 1908. *Dei Delitti contro la libertà del lavoro*. Torino: Bocca.

Assemblea Costituente, 1947. *CIX. Seduta pomeridiana di sabato 3 maggio 1947*, s.l.: s.n.

Ballestrero, M., 1993. La Commissione di garanzia. *Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali. Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Numero 12, p. 245.

Ballestrero, M., 2015. La precettazione tra disciplina legale e prassi applicativa. Questioni aperte. A cura di G. Pino, in: *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo*. Milano: Giuffrè, pp. 413-430.

Biondi, G., 1911. Sullo sciopero dei servizi pubblici. *Rivista di diritto penale*, Numero I.

Bonomi, I., 1903. I lavoratori nei servizi pubblici. In: *Questioni urgenti*. Genova: Libreria moderna.

Borgogelli, F., 2001. Le innovazioni nel sistema sanzionatorio della legge n. 146/1990. In: *Il conflitto collettivo nei servizi pubblici. Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*. Torino: Utet.

Boschetti, B., 2007. *Diritti e rapporti*. Padova: Cedam.

Cabassi, M. C., 1988. La vita del macchinista Augusto Castucci fondatore di ancora in marcia. In: *80 anni storia dei macchinisti*. Firenze: Ancora in Marcia.

Cabassi, M., Ferrari, C. & Sacchetti, G., 2000. *Ricordo di uomini e lotte del 900*. Firenze: Ancora in Marcia.

Camera dei Deputati, 2019. *Camera dei Deputati/Documenti/Temi dell'attività Parlamentare: Il recepimento della normativa comunitaria in materia ferroviaria*. [Online] Consultabile a: <https://www.camera.it> [Consultato il giorno 8 Dicembre 2019].

Camerini, I. & Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori, 1950. *Segretari Generali della Cisl (1950-2010)*. [Online] Consultabile a: <http://online.cisl.it/arc.storico/10C8C1745.3/LACISL~4.PDF> [Consultato il giorno 18 Gennaio 2019].

Candeloro, G., 1996. *Storia dell'Italia moderna. Volume ottavo. La prima guerra mondiale, il dopoguerra, l'avvento del fascismo*. Milano: La Feltrinelli.

Capobianco, A., 1921. Sulla qualità di pubblici ufficiali negli addetti alle ferrovie. *Rivista di diritto e procedura penale*, Numero I, p. 133.

Carinci, F., 1987. Autoregolamentazione del diritto di sciopero. *Rivista italiana del diritto del lavoro*, Numero I, p. 165 ss..

Cassese, S., 1970. Il privato e il procedimento amministrativo. Un'analisi della legislazione e della giurisprudenza. *Archivio giuridico*, Numero 1-2.

Cassese, S., 2002. Dalle regole del gioco al gioco con le regole. In: *Mercato Concorrenza Regole*. Bologna: Il Mulino.

Cassese, S., 2002. *La crisi dello Stato*. Roma: Laterza.

Cerbone, M., 2004. Sanzioni e potere disciplinare nella legge sullo sciopero nei servizi essenziali. *Giornale diritto e relazioni industriali*.

Cevolotto, M., 1911. *I delitti contro la libertà del lavoro nel diritto penale italiano*. Torino: Utet.

Cevolotto, M., 1920. Considerazioni sulla punizione dello sciopero nei servizi pubblici. *Rivista di diritto e procedura penale*, Numero I.

Colavitti, G., 2005. *Rappresentanza e interessi organizzati*. Milano: Giuffrè.

Commissione di Garanzia Sciopero, 2013. *Regolamento di organizzazione per il funzionamento della Commissione*. [Online]

Consultabile a: <https://www.cgsse.it/web/guest/regolamenti-interni> [Consultato il giorno 5 Febbraio 2019].

Commissione di Garanzia Sciopero, 2016. *Raccolta sistematica degli orientamenti interpretativi. Orientamenti di carattere generale - Vol.1 & 2.* [Online]

Consultabile a: <https://www.cgsse.it/web/guest/orientamenti> [Consultato il giorno 30 Gennaio 2019].

Commissione di Garanzia Sciopero, 2017. *Portale Sindacato Fast Confisal.* [Online] Consultabile a:

https://www.sindacatofast.it/sites/default/files/doc_pdf_inf/COMMISSIONE%20DI%20OGARANZIA.pdf [Consultato il giorno 18 Gennaio 2020].

Commissione di Garanzia Sciopero, 2019. *Attività della Commissione-Delibere.* [Online] Consultabile a: <https://www.cgsse.it/web/guest/ricerca-delibere> [Consultato il giorno 01 Ottobre 2019].

Commissione di Garanzia Sciopero, 2019. *Commissione-Relazione alle Camere del Presidente per l'anno 2018.* [Online] Consultabile a: <https://www.cgsse.it/web/guest/relazione-alle-camere> [Consultato il giorno 20 Gennaio 2020].

Commissione di Garanzia Sciopero, 2019. *Commissione-Relazione Generale per l'anno 2018.* [Online] Consultabile a: <https://www.cgsse.it/web/guest/relazione-alle-camere> [Consultato il giorno 22 Gennaio 2020].

Commissione di Garanzia Sciopero, 2019. *Discipline di settore-Informazioni.* [Online] Consultabile a: <https://www.cgsse.it/web/guest/home-discipline-settore> [Consultato il giorno 20 Dicembre 2019].

Confederazione Generale Italiana del Lavoro, 1906. *La Storia della CGIL. I Segretari Generali nella Storia.* [Online] Consultabile a: <http://old.cgil.it/CGIL/Storia/SegretariNellaStoria.aspx> [Consultato il giorno 18 Gennaio 2019].

Corso, F., 1981. Conflitto e autotutela nei servizi pubblici essenziali. *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali.*

Corso, F., 1987. I codici di autoregolamentazione dello sciopero: una guida alla lettura. *Foro italiano*, Numero I, p. c. 2228 ss..

Corte costituzionale, 2019. *Consulta Online.* [Online] Consultabile a: <http://www.giurcost.org> [Consultato il giorno 26 10 2019].

Cruciani, M. & Zanotti, R., 2002. Pubblico e privato nella storia delle ferrovie. *I Treni*, Numero 223.

Dalla Casa, B., 1982. Composizione di classe, rivendicazioni e professionalità nelle lotte del "biennio rosso" a Bologna. In: L. Casali, in: *Bologna 1920; le origini del fascismo*. Bologna: Cappelli.

D'Antona, M., 1989. La legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali e le tendenze del diritto sindacale. *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Numero I, p. 14.

De Falco, F., 2006. *Rivista italiana di diritto del lavoro*, Numero II.

De Marciso, A., 1920. La difesa sociale contro le nuove forme di delitto collettivo. *Rivista penale*, Numero XCI.

De Palo, F., 2018. *Milano Attraverso Cesare Pozzo*. [Online] Consultabile a: <http://www.milanoattraverso.it> [Consultato il giorno 1 novembre 2018].

Del Punta, R., 2008. Sciopero politico-economico, sciopero politico, sciopero generale e preavviso. *Diritto relazioni industriali*.

Dell'Arti, G., 2012. *La storia raccontata da Giorgio Dell'arti. Biografia di Ezio Gallori*. [Online] Consultabile a: <https://www.cinquantamila.it/storyTellerArticolo.php?storyId=4fc58a686daf3> [Consultato il giorno 18 Gennaio 2018].

Di Cagno, G. & Monaco, M., 2009. *Lo sciopero nei servizi essenziali. Diritti dei cittadini utenti e diritti dei cittadini lavoratori*. Bari: Cacucci.

Di Cerbo, F., 1980. *L'autoregolamentazione dello sciopero*. Milano: Giuffrè.

D'Onghia, M., 2003. Precettazione e sciopero. Il rapporto con le tradizionali ordinanze di necessità e urgenza. In: M. D'Onghia & M. Ricci, in: *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*. Milano: Giuffrè.

Faà, G., 1915. L'art. 181 del codice penale. Il previo concerto.. *La Cassazione unica*, p. 935.

Federazione Lavoratori Funzione Pubblica Cgil di Roma e del Lazio, 2009. *Funzione pubblica CGIL Roma e Lazio*. [Online] Consultabile a: http://www.fpromalazio.it/Archivio/53/090512_storia.pdf [Consultato il giorno 30 Ottobre 2018].

Federazione unitaria CGIL-CISL-UIL, 1988. *La Proposta CGIL-CISL-UIL del 1988 sugli scioperi*, Roma: Segreterie Nazionali.

Ferri, E., 1911. Giustizia penale e giustizia sociale. *La scuola positiva*.

Ferri, E., 1919. La riforma della giustizia penale in Italia. *La scuola positiva*.

Filt Cgil; Fit Cisl; Uil Trasporti, 2017. *Filt Cgil Campania-Filt News*. [Online] Consultabile a: <http://www.filtcgilcampania.it/home/aggressioni-al-personale-del-trasporto-ferroviario/> [Consultato il giorno 18 Gennaio 2020].

FILT CGIL, 2017. Seminario Nazionale sul diritto di sciopero. *Il lavoro nei trasporti*, Novembre/Dicembre, Numero 9.

Finzi, E., 1975. *Alle origini del movimento sindacale: i ferrovieri*. Bologna: Il Mulino.

Fiorentino, G., 1896. L'articolo 207 e gli impiegati delle ferrovie concesse ai privati. *In supplemento alla Rivista penale*, Numero IV, p. 108.

Florian, E., 1923. *Delitti contro la libertà*. II in: Milano: Vallardi.

Foro italiano, 1909. Appello Roma 1 aprile 1909. *Foro italiano*, Numero I, p. 872.

Foro italiano, 1960. Corte costituzionale 4 maggio 1960, n.29. *Foro italiano*, Numero I.

Foro italiano, 1969. Corte costituzionale 17 marzo 1969, n.31. *Foro italiano*, Numero I.

Foro italiano, 1976. Corte costituzionale 3 agosto 1976, n.222. *Foro italiano*, Numero I, p. c.2297.

Gaeta, L., 1991. sub. artt. 12, 13. In: M. Rusciano & G. Santoro Passarelli, in: *Lo sciopero nei servizi essenziali. Commentario alla legge 12 giugno 1990, n.146*. Milano: Giuffrè.

Gaeta, L., 2015. Una storia giuridica dello sciopero nei servizi pubblici dall'unità alla costituzione. A cura di: G. Pino, in: *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo*. Milano: Giuffrè, pp. 161-187.

Gallori, E., 1996. *40 anni di lotte in ferrovia, da sindacato a Cobas*. Firenze: Ancora In Marcia.

Ghezzi, G., 1987. *Il nuovo spettatore italiano* [Intervista] (dicembre 1987).

Ghezzi, G., 1999. Un'importante riforma tutta in salita. La disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali. *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*.

Gianturco, E., 1902. *Sul contratto di lavoro. Conferenza tenuta nel Circolo giuridico di Napoli il 23 aprile 1902*. Napoli, Pierro.

Giugni, G., 1960. *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*. Milano: Giuffrè.

Giugni, G., 1976. L'autoregolamentazione dello sciopero. In: *La disciplina del diritto di sciopero*. s.l.:Federazione nazionale Cavalieri del lavoro.

Giugni, G., 2003. *La lunga marcia della concertazione. Conversazioni con Paola Ferrari e Carmen La Macchia*. Bologna: s.n.

Giurisprudenza costituzionale, 1977. Corte costituzionale 12 gennaio 1977, n.4. *Giurisprudenza costituzionale*, Numero I, p. 20 ss..

Giurisprudenza italiana, 1984. Consiglio di Stato, sez. II, 27 gennaio 1982, n.750/79. *Giurisprudenza italiana*, III(1), p. c. 219 ss..

Giustizia civile, 1958. Corte costituzionale 2 luglio 1958, n.46. *Giustizia civile*, p. 569 ss..

Giustizia civile, 1962. Corte costituzionale 28 dicembre 1962, n.123. *Giustizia civile*.

Gragnoli, E., 1996. Sciopero nei servizi pubblici essenziali. In: *Digesto commerciale*. Torino: Utet.

Gregoraci, G., 1908. *Scioperi e serrate nel diritto penale*. Torino: Utet.

Grifone Baglioni, L., 2009. *Sociologia della cittadinanza. Prospettive teoriche e percorsi inclusivi nello spazio sociale europeo*. Soveria Mannelli: Rubbettino.

Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane, 2019. *La Holding FS Italiane*. [Online] Consultabile a: <https://www.fsitaliane.it> [Consultato il giorno 13 Dicembre 2019].

Guerrini, L., 1957. *Organizzazioni e lotte dei ferrovieri italiani (1882-1907)*. Firenze: La Nuova Italia.

Il diritto del lavoro, 1930. Cassazione 8 febbraio 1929. *Il diritto del lavoro*, Numero II.

Ippolito, F., 1988. *Amici e maestri, Lo stato e le ferrovie*. Bari: Dedalo.

Jannacone, P., 1902. *Sullo sciopero nei pubblici servizi*. Torino, Camilla e Bartolero, p. 51.

Jocteau, G., 1988. *L'armonia perturbata. Classi dirigenti e percezione degli scioperi nell'Italia liberale*. Bari: Laterza.

La giustizia penale, 1909. Cassazione 18 dicembre 1908. *La giustizia penale*, p. 395.

La giustizia penale, 1909. Cassazione 3 giugno 1909. *La giustizia penale*, p. 786.

La giustizia penale, 1909. Cassazione 3 novembre 1908. *La giustizia penale*, p. 347.

La giustizia penale, 1924. Cassazione 15 febbraio 1924. *La giustizia penale*.

La giustizia penale, 1962. Appello Bologna 26 aprile 1962. *La giustizia penale*, Numero II.

La Nazione, 1987. Contro i Cobas ecco una legge. Il Governo preannuncia una linea dura. *La Nazione*, 8 Luglio.

Maggi, S., 2002. Tra pubblico e privato. La gestione delle ferrovie nell'800 e primo '900. *TuttoTreno & storia*, Numero 7, pp. 18-33.

Magnani, M., 2005. La disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali alla prova dei fatti. *Rivista italiana diritto del lavoro*, Numero I.

Mainardi, S., 2002. Il potere disciplinare nel lavoro privato e pubblico. Art. 2106. In: D. Busnelli, in: *Il codice civile. Commentario*. Milano: Giuffrè.

Mariani, M., 2017. *Ezio Gallori. Intervista al grande macchinista e sindacalista italiano*. Firenze: Ancora In Marcia.

Mascini, M. & Moussanet, M., 1987. *Il macchinista ribelle: "Disagi e pochi soldi"*, Milano: Il sole 24 ore.

Masé-Dari, E., 1887. *Sciopero e coalizione di operai*. Torino: Paravia.

Massimario giurisprudenza del lavoro, 1952. Cassazione 4 marzo 1952 n. 584. *Massimario giurisprudenza del lavoro*, Numero 9.

Massimario giurisprudenza del lavoro, 1980. Corte costituzionale 23 luglio 1980, n.125. *Massimario giurisprudenza del lavoro*, p. 533.

Mercitalia Logistics, 2019. *Polo Mercitalia*. [Online] Consultabile a: http://www.mercitalialogistics.it/content/mercitalia_logistics/it.html [Consultato il giorno 31 Dicembre 2019].

Miconi, S., 2010. *I contratti dei servizi pubblici*. Padova: Cedam.

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 2017. *Elenco imprese ferroviarie titolari di licenza*. [Online] Consultabile a: <http://www.mit.gov.it> [Consultato il giorno 13 Dicembre 2019].

Monea, A., 2010. *Guida al diritto*, Numero 01.

Montuschi, L., 1991. Il potere disciplinare. *Quaderni di diritto del lavoro e relazioni industriali*, Numero 9.

Nania, R., 1995. *Sciopero e sistema costituzionale*. Torino: Giappinelli.

Napolitano, G., 2001. *Servizi pubblici e rapporti di utenza*. Padova: Cedam.

Nappi, G., 1920. Il delitto di sciopero. *Rivista penale*, Numero XXCII.

- Nappi, S., 2001. La precettazione. In: F. Santoni, in: *Le regole dello Sciopero. Commento sistemico alla legge 83/2000*. Napoli: Jovene.
- Natalini, A., 1998. Il management della regolazione. In: *L'italia da semplificare*. Roma: Centro Studi Confindustria.
- Neppi Modona, G., 1973. *Sciopero, potere politico e magistratura 1870-1922*. Il in: Bari: Laterza.
- Nocito, P., 1901. *Corso di diritto penale col commento delle relative leggi. Reati contro il potere politico*. Roma: Forzani.
- Notiziario giuridico, 1987. Parere di massima espresso dal Comitato degli 11 giuristi nominato da CGIL-CISL-UIL (cosidetti "saggi"). *Notiziario giuridico*, Numero 11-12.
- Nunin, R., 2001. Tutela degli utenti e ruolo delle associazioni. A cura di: M. Ricci, in: *Sciopero e servizi pubblici essenziali*. Torino: Giappinelli Editore.
- OR.S.A. Macchinisti Uniti, 2018. *OR.S.A. Macchinisti Uniti. Chi siamo*. [Online] Consultabile a: <https://www.macchinistiuniti.it/home/chi-siamo> [Consultato il giorno 18 Gennaio 2018].
- Orlandini, G., 2000. Il procedimento di precettazione. A cura di: P. Pascucci, in: *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi essenziali. Legge n. 146/1990 (modificata dalla legge n. 83/2000)*. Milano: Ipsoa.
- Parlamento Europeo, 2007. *EUR-Lex - 32007R1370 - EN*. [Online] Consultabile a: <https://eur-lex.europa.eu> [Consultato il giorno 16 Dicembre 2019].
- Pascucci, P., 1989. L'autoregolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici: evoluzione e prospettive. *Quaderni Rivista italiana diritto del lavoro*, Numero 1.
- Pascucci, P., 1990. La regolamentazione autonoma del diritto di sciopero nella dottrina italiana. *Rivista trimestrale diritto e procedura civile*, p. 185 ss..
- Pascucci, P., 2015. Dalla Costituzione alla L. 146/1990. A cura di: G. Pino, in: *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo*. Milano: Giuffrè, pp. 189-224.
- Persiani, M., 1992. Diritti fondamentali della persona e diritto dei lavoratori a scioperare. *Diritto del lavoro*, Numero I.
- Perulli, A., 2002. Profili interpretativi della precettazione rivisitata. *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Numero I.
- Pessi, R., 1987. Istituzionalizzazione delle relazioni industriali e governo del conflitto. *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*.

Pilati, A., 2000. L'azione giudiziaria delle associazioni rappresentative dei consumatori e degli utenti. A cura di: P. Pascucci, in: *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi essenziali*. s.l.:Ipsoa.

Pino, G., 2005. *Conflitto e autonomia collettiva. Contributo allo studio della regolamentazione contrattuale del diritto di sciopero*. Torino: Giappinelli.

Pino, G., 2014. *Uno studio su Gino Giugni e il conflitto collettivo*. Torino: Giappinelli.

Presidente della Repubblica- d.lgs n.206/2005, 2005. *Normattiva - Il portale della legge vigente*. [Online] Consultabile a: <https://www.normattiva.it> [Consultato il giorno 8 Novembre 2019].

Presidente della Repubblica- d.lgs n.286/1999, 1999. *Normattiva - Il portale della legge vigente*. [Online] Consultabile a: <https://www.normattiva.it> [Consultato il giorno 11 Novembre 2019].

Presidente della Repubblica- l. n.146/1990, 1990. *Normattiva - Il portale della legge vigente*. [Online] Consultabile a: <https://www.normattiva.it> [Consultato il giorno 2019 Gennaio 21].

Presidente della Repubblica- l. n.15/2009, 2009. *Normattiva - Il portale della legge vigente*. [Online] Consultabile a: <https://www.normattiva.it> [Consultato il giorno 13 Novembre 2019].

Prima sottocommissione, 1946. 22. *Resoconto sommario della seduta di giovedì 10 ottobre 1946*, s.l.: s.n.

Prosperetti, G., 2014. *L'autonomia collettiva e i diritti sindacali*. Milano: Utet.

Prosperetti, G., 2015. Forme alternative di azione sindacale: lo "sciopero virtuale". A cura di: G. Pino, in: *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo*. Milano: Giuffrè, pp. 431-444.

QuiFinanza, 2019. *Italo in Borsa a febbraio. NTV presenta domanda ammissione a MTA*. [Online] Consultabile a: <https://quifinanza.it> [Consultato il giorno 13 Dicembre 2019].

Rameri, S., 1909. Gli operai delle officine ferroviarie sono pubblici ufficiali?. *In supplemento alla Rivista penale*, Numero XVII, p. 321.

Rienzi, C., 2015. Il ruolo delle associazioni dei cittadini utenti e la prospettiva della "class action" nella legge 146 del 1990 e successive modificazioni. A cura di: G. Pino, in: *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo*. Milano: Giuffrè, pp. 299-328.

Rivista di diritto e procedura penale, 1914. Tribunale di Parma 16 luglio 1914.
Bollettino della rivista di diritto e procedura penale, p. 506.

Rivista italiana diritto del lavoro, 1987. Pretura di Bari, 19 gennaio 1987. *Rivista italiana diritto del lavoro*, Numero II.

Rivista penale, 1880. Cassazione Torino 17 dicembre 1879. *Rivista penale*, Numero XII, p. 58.

Rivista penale, 1887. Cassazione Torino 15 dicembre 1886. *Rivista penale*, Numero XXV, p. 100.

Rivista penale, 1889. Appello Roma 13 luglio 1889. *Rivista penale*, Numero XXX, p. 479.

Rivista penale, 1924. Cassazione 9 ottobre 1923. *Rivista penale*, Numero XCIX.

Rocchella, M., 1991. La Commissione di garanzia. A cura di: T. Treu, A. Garilli, M. Rocchella & P. Pascucci, in: *Sciopero e servizi essenziali. Commentario sistematico alla legge 12 giugno 1990, n.146*. Padova: Cedam.

Romagnoli, U., 1991. Precettazione e coordinamento con l'art. 8 L. 146/1990. Relazione alla Commissione di Garanzia. *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Numero III.

Romagnoli, U., 1974. Le origini del pensiero giuridico-sindacale in Italia. In: *Lavoratori e sindacati tra vecchio e nuovo diritto*. Bologna: Il Mulino.

Romagnoli, U. & Ballestrero, M., 1994. Art. 40, Supplemento, Legge 12 giugno 1990, n. 146. A cura di: G. Branca & A. Pizzorusso, in: *Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali. Commentario della Costituzione*. Bologna-Roma: Zanichelli-Il Foro Italiano.

Romagnoli, U. & Treu, T., 1977. *I sindacati in Italia: storia di una strategia (1945-1976)*. Bologna: Il Mulino.

Rusciano, M., 1984. La disciplina dello sciopero tra ideologia e tecnica giuridica. *Contrattazione*.

Rusciano, M., 1991. *Lo sciopero nei servizi essenziali. Commentario alla legge 12 giugno 1990, n. 146*. Giuffrè in: Milano: s.n.

Rusciano, M., 1996. Utenti senza garanti. *Lavoro e diritto*.

Sachs, I., 1885. *L'Italie, ses finances et son développement économique depuis l'unification du royaume*. Parigi: Guillaumin.

Salerni, A. & De Rose, L., 2000. *Proteo - Trasformazioni sociali e diritto*. [Online] Consultabile a: <http://www.proteo.rdbcub.it/> [Consultato il giorno 19 Novembre 2019].

Santini, F., 2011. Le forme di sciopero. A cura di: F. Lunardon, in: *Conflitto, concertazione, partecipazione*. Padova: Cedam.

Santoni, F., 1999. Il potere sanzionatorio dei datori di lavoro nella legge 146/1990: limiti applicativi e prospettive di riforma. In: *Massimario di giurisprudenza del lavoro*. Torino: Giappinelli.

Santoro Passarelli, F., 1972. Introduzione all'incontro di studio sulla "Disciplina negoziale dell'esercizio del diritto di sciopero" (Roma, 21 giugno 1972). *Annali Fondazione G. Pastore*, Volume I, p. 17.

Santoro Passarelli, G., 1999. Vecchi e nuovi problemi in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali. *Rivista italiana del diritto del lavoro*, Numero I.

Santoro, A., 1927. Le nuove figure di reato nella legislazione sindacale italiana. *La scuola positiva*.

Saverio, L., 2002. *Diritto.it - diritto & diritti dal 1996*. [Online] Consultabile a: <https://www.diritto.it/> [Consultato il giorno 19 Novembre 2019].

Scarlata, F., 1900. Sciopero e delinquenza. *La Cassazione unica*, p. 737.

Scarlata, F., 1904. Intorno ai delitti di sciopero e di coalizione. *In supplemento alla Rivista penale*, Numero XII, p. 227.

Scelsi, B., 1908. *I conflitti di lavoro e la proposta di una legge regolatrice*. Torino: Bocca.

Sen. Giugni, G. & Partito Socialista Italiano, 1987. *d.d.l. n. 317 del 29 luglio 1987*. Roma: Senato della Repubblica.

Sen. Mancino, N. & Democrazia Cristiana, 1987. *d.d.l. n.735 del 18 dicembre 1987*. Roma: Senato della Repubblica.

Senato della Repubblica, 2019. *Senato.it - Ricerche schede disegni di legge*. [Online] Consultabile a: <http://www.senato.it/ric/sddl/nuovaricerca.do?params.legislatura=17> [Consultato il giorno 20 Gennaio 2020].

Speziale, V., 2001. La "nuova" precettazione e lo sciopero nei servizi essenziali: una svolta autoritaria?. *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, Numero I.

Stagni, G., 2010. *Legislazione sulla messa a gara dei servizi ferroviari regionali*. [Online] Consultabile a: <http://www.stagniweb.it> [Consultato il giorno 14 Dicembre 2019].

Taborri, M., 2018. *Via Libera! Ferrovieri contro il fascismo nella capitale (1922-1944)*. Firenze: Ancora in Marcia.

Terza sottocommissione, 1946. 35. *Resoconto sommario della seduta antimeridiana di mercoledì 23 ottobre 1946*, s.l.: s.n.

Terza sottocommissione, 1946. 37. *Resoconto sommario della seduta di giovedì 24 ottobre 1946*, s.l.: s.n.

Trenitalia Spa, 2019. *Carta dei servizi: parlare chiaro ai clienti*. [Online] Consultabile a: https://www.trenitalia.com/it/informazioni/carta_dei_servizi.html [Consultato il giorno 18 Dicembre 2019].

Trenord, 2019. *Trenord-L'azienda*. [Online] Consultabile a: <https://www.trenord.it/it/chi-siamo/l-azienda.aspx> [Consultato il giorno 19 Dicembre 2019].

Treu, T., 1993. Lo sciopero nei servizi pubblici: prestazioni indispensabili ed altre regole. A cura di: G. Pino & C. Zoli, in: *Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali. Lo sciopero nei servizi essenziali*. Torino: Utet, pp. 9-40.

Tuozzi, P., 1914. Erronea interpretazione dell'art.181 c.p.. *La cronaca penale*, p. 257.

Ungari, P., 1963. *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica del fascismo*. Brescia: Morcelliana.

Unione Italiana del Lavoro, 1950. *UIL: la storia, i congressi. I CONGRESSI DALLA NASCITA AD OGGI*. [Online] Consultabile a: <http://www.uil.it/storia.asp> [Consultato il giorno 18 Gennaio 2019].

Valsecchi, V., 1915. L'art.181 codice penale e i ferrovieri. *Rivista di diritto e procedura penale*, Numero II, p. 125.

Vittorio Emanuele III- r.d. n.383/1934, 1934. *Normattiva - Il portale della legge vigente*. [Online] Consultabile a: <https://www.normattiva.it> [Consultato il giorno 15 Maggio 2019].

Vittorio Emanuele III- r.d. n.773/1931, 1931. *Normattiva - Il portale della legge vigente*. [Online] Consultabile a: <https://www.normattiva.it> [Consultato il giorno 15 Maggio 2019].

Zoppoli, A., 2015. Responsabilità per sciopero illegittimo e potere sanzionatorio della Commissione di Garanzia. A cura di: G. Pino, in: *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo*. Milano: Giuffrè, pp. 389-412.