

La disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero nel settore funerario

di Paola Giuliani (*)

Premessa

La regolamentazione contrattuale dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali gestiti dalle aziende municipalizzate, in applicazione degli impegni assunti dalle parti a livello confederale col Protocollo CISPEL-CGIL/CISL/UIL 20.7.1989 e soprattutto degli obblighi derivanti dalla legge 146/1990, è finalmente realtà anche nel settore delle aziende funerarie, con la stipulazione tra Federgasacqua e OO.SS.LL. CGIL, CISL e UIL dell'accordo nazionale di categoria 29.7.1991.

Questa importante intesa ha concluso un processo negoziale che, avviato sin dallo scorso anno ed arrivato alla stesura di una prima ipotesi di accordo già il 29 ottobre 1990, aveva poi subito una imprevista battuta d'arresto, essenzialmente per la latitanza delle OO.SS.: solo nel luglio dell'anno corrente, grazie all'invito formale della Commissione di Garanzia istituita dalla 146, informata dalla Federazione sullo stato di difficoltà, è stato possibile riprendere e concludere le trattative in materia.

Se la fase di "gestazione" ha avuto una certa lunghezza si può essere compensati dal prodotto, che, oltre a fornire la desiderata conferma della qualificazione dei servizi funerari come servizi pubblici essenziali per la garanzia del godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati relativi alla vita, alla salute, all'ambiente e alla libertà di circolazione (riferita al trasporto dei feretri), si colloca per il suo contenuto in posizione avanzata nell'ambito della produzione contrattuale sinora realizzata nel settore municipalizzato e dei servizi pubblici in generale ed è anche riuscito a dare adempimento a quasi tutte le prescrizioni affidate dal protocollo CISPEL al livello settoriale.

L'accordo, che dovrà essere ufficialmente siglato dalle parti contraenti non appena approvato dagli organismi interni competenti, è stato già inviato in comuni-

cazione alla Commissione di garanzia per la valutazione sulla idoneità delle misure concordate a garantire l'equo temperamento tra diritto di sciopero e tutela dei diritti della cittadinanza.

Nel concreto, l'intesa identifica le prestazioni indispensabili che vanno mantenute nel corso dell'agitazione (pronto intervento per il recupero delle salme, operazioni conservative delle salme, servizio di onoranza in ora notturna per decessi in abitazioni private, trasporto di salme a lunga distanza ove già intrapreso, trasporto di salme di deceduti in ambienti non dotati di cella frigorifera, seppellimento di feretri destinati all'incenerimento, servizio di cremazione, servizi connessi coll'obitorio, autorizzazioni alla sepoltura o individuazione del posto-salma, trasporto e seppellimento di salme dopo periodi di sciopero, accettazione di salme nei cimiteri e verifica dei feretri, accesso del pubblico ai cimiteri), specificando che tale garanzia comporta, ove l'accordo già non provveda a definire la modalità di effettuazione del servizio, la disponibilità con presenza e/o reperibilità, a seconda del modulo organizzativo adottato in azienda, del personale occorrente per lo svolgimento dei relativi compiti.

Fermo restando il divieto di modificare l'elenco delle prestazioni da mantenere, le parti a livello aziendale (direzione aziendale e OO.SS. territoriali di categoria assistite dalle rappresentanze sindacali aziendali), entro 60 giorni dalla data dell'accordo, debbono, sentite previamente le organizzazioni locali degli utenti eventualmente esistenti, concordare le "modalità e procedure di erogazione" delle prestazioni indispensabili nonché ogni altra misura reputata necessaria ai fini della garanzia dei diritti tutelati dalla legge: il contenuto delle intese va poi trasferito in apposito regolamento di servizio deliberato dalla C.A. dell'azienda.

Detto regolamento di servizio deve in ogni caso contenere alcuni elementi essenziali, i quali sono in pratica l'oggetto specifico della contrattazione aziendale:



Isole Svalbard (Norvegia): a Magdalena Bay (79° lat. N.) la tomba di un cacciatore di balene. Questo sepolcro è ricoperto da un alto cumulo di pietre per permetterne il riconoscimento nella stagione del permafrost.

l'individuazione di eventuali prestazioni ritenute indispensabili in aggiunta a quelle indicate dall'accordo nazionale; il contingentamento dei lavoratori necessari al mantenimento dei servizi minimi, da definire in funzione della durata e dell'entità dell'agitazione; le modalità di individuazione di detto personale.

Fissate una volta per tutte sono invece una serie di norme di organizzazione relative al modo di effettuazione della comandata, che spetta, com'è ovvio, alla direzione nonchè i criteri che debbono comunque presiedere all'individuazione del personale indispensabile (servizio a rotazione mantenuto da chi gestisce abitualmente il servizio o comunque vi è stato specificamente istruito, con possibilità di sostituzione autorizzata; orario di lavoro e durata della prestazione corrispondenti alla normalità).

Il rinvio alla sede aziendale del completamento della disciplina della materia non esclude l'esistenza sin da oggi di un insieme di regole e procedure immediatamente applicabili: la certezza del diritto è difatti garantita dalla norma c.d. transitoria, secondo la quale nel periodo di carenza dell'accordo aziendale e fermo restando che ove quest'ultimo non intervenga nei 60 giorni dalla data di stipulazione dell'accordo di settore la competenza passa di nuovo alle parti a livello nazio-

nale, il regolamento di servizio va comunque emanato secondo la proposta della direzione, assumendosi quale modalità di individuazione della quota di lavoratori necessaria il riferimento alla media aritmetica tra il contingente usualmente occorrente per lo svolgimento dei servizi indispensabili e quella del personale presente e/o reperibile nei giorni festivi.

Quindi, anche nell'attesa degli ulteriori sviluppi contrattuali della materia, si può già oggi affermare che le future agitazioni della categoria verranno ad inserirsi per la prima volta in un quadro operativo fatto di regole certe e procedure formalizzate, derivanti dal combinato disposto dell'accordo nazionale (e degli eventuali accordi aziendali), della legge 146/90 e del Protocollo CISPEL, per la parte in cui deve ancora trovare applicazione in materia: le presenti note intendono appunto svolgere un tentativo di rappresentazione della disciplina globale della materia, formulato, com'è ovvio, sulla base dell'interpretazione dottrinarie e degli orientamenti della Commissione di garanzia che ad oggi si conoscono ed in attesa delle verifiche che solo l'esperienza concreta di gestione delle nuove regole di governo del conflitto può consentire.

1. Prima di entrare nel merito della trattazione, è bene

chiarire che il fatto di aver negoziato le norme sulle prestazioni indispensabili esclusivamente con CGIL, CISL e UIL non esclude la soggezione alle medesime regole anche degli scioperi proclamati ed attuati da altri soggetti collettivi abilitati all'esercizio del diritto rimasti estranei al processo di contrattazione: ci riferiamo evidentemente ai sindacati, maggiormente rappresentativi o meno, che non hanno partecipato alla stipulazione dell'accordo e del C.C.N.L. funerario, ma anche ad eventuali formazioni ed organismi che del sindacato non hanno neppure la forma giuridica (cobas, coordinamenti, gruppi spontanei di lavoratori come un'assemblea di dipendenti anche non iscritti ad alcun sindacato).

L'applicabilità anche a tali soggetti delle regole concordate appare pacifica alla luce dell'interpretazione prevalente, secondo la quale il precetto posto dal legislatore della 146 direttamente in capo a tutti i soggetti collettivi, quale che ne sia la forma giuridica, di rispettare le modalità allo scopo disposte dalle intese stipulate ai sensi del comma 2 dell'art. 2, avrebbe prodotto un effetto per così dire di "legificazione" delle restrizioni al diritto di sciopero definite nelle forme dell'autonomia collettiva, quale che sia stato il soggetto stipulante in rappresentanza dei lavoratori: insomma le clausole collettive sembrano assumere efficacia erga omnes indipendentemente dalla rappresentatività generale di chi li ha stipulati, con eliminazione del rischio del rifiuto da parte di un sindacato dissenziente di rispettare minimi e modalità di svolgimento del servizio contrattualmente determinati da altro sindacato.

In ogni caso è destinata a prevalere nella prassi come garanzia dal suddetto rischio la valutazione positiva da parte della Commissione di garanzia ex art. 13, comma 1, lett. e) in merito all'idoneità delle misure concordate a garantire il contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati.

2. Cominciamo dall'inizio, cioè dalla proclamazione dello sciopero: l'art. 2, commi 1 e 5 della legge 146 prevede, con norma che l'accordo di categoria ha testualmente ripreso, che ogni proclamazione di sciopero venga preceduta da un periodo di preavviso non inferiore a 10 giorni e dall'indicazione della durata dell'astensione dal lavoro.

Il preavviso deve naturalmente essere idoneo allo scopo, cioè indicare, oltre la durata dell'agitazione, anche l'istanza proclamante, i lavoratori interessati, le modalità concrete dell'agitazione: la carenza di precise indicazioni non può considerarsi adempimento corretto dell'obbligo di legge e, sempre ferma restando la sopravvivenza degli altri adempimenti posti a carico dei rispettivi destinatari quanto all'aspetto sostanziale della garanzia del servizio e degli oneri informativi, tale

circostanza rimane valutabile dalle aziende ai fini dell'applicazione delle previste sanzioni nei confronti delle OO.SS. proclamanti e dei lavoratori partecipanti all'astensione. Gli obblighi in tema di preavviso minimo e di indicazione della durata sono sospesi, a norma dell'art. 2, comma 7 della 146, nel caso di scioperi "in difesa dell'ordine costituzionale e di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori".

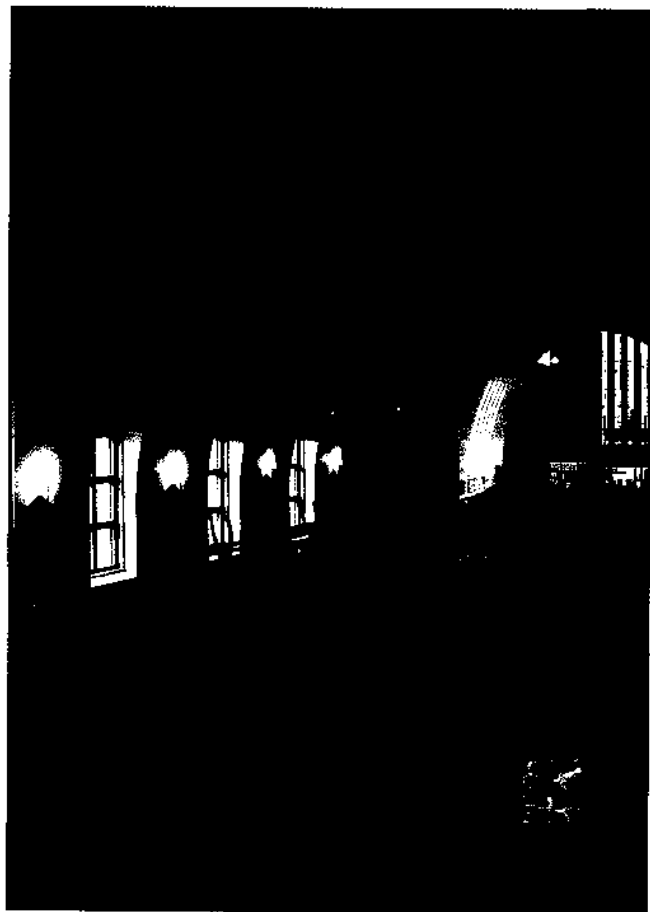
La prima ipotesi, al di là della formulazione un po' pomposa, può ritenersi riferita ai casi di sciopero c.d. politico le cui motivazioni siano talmente stringenti da giustificare la caducazione di quell'obbligo di civiltà costituito dal preavviso, cioè alla situazione in cui vengano in gioco i valori fondamentali delle libertà costituzionali.

Quanto allo sciopero per protestare contro "gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori", mi sembra sia da accogliersi un concetto strettamente tecnico di lavoratori e pertanto le ipotesi vanno circoscritte a quei fatti che vanno direttamente a mettere in pericolo la vita e la sicurezza dei prestatori di lavoro nell'ambiente lavorativo: ad esempio grossi infortuni sul lavoro derivanti da inapplicazione delle norme di sicurezza, oppure esistenza di rilevanti rischi patogeni derivanti da esposizione ambientale ad agenti nocivi.

Naturalmente, anche nei casi nei quali obbligo di preavviso e di indicazione della durata non vigono, sindacati, lavoratori e aziende non sono esentati dall'obbligo di garantire le prestazioni indispensabili, come individuate nell'accordo nazionale e/o a livello aziendale, nel rispetto delle misure stabilite, anche se andranno diversamente apprezzate, in relazione all'applicazione delle sanzioni apprestate dalla legge, le modalità di adempimento degli oneri imposti ai relativi destinatari.

Gli obblighi posti dalla legge in materia di preavviso e di durata dello sciopero sono specificamente integrati da alcune disposizioni particolari dell'accordo di categoria, che vanno sottolineate in quanto anche dalla loro inosservanza può derivare l'applicazione del sistema di sanzioni disposto dalla legge a garanzia dell'adempimento degli obblighi imposti a OO.SS. e lavoratori: anzitutto l'accordo precisa al comma 5 del punto 2 che nel settore funerario ogni sciopero relativo alla medesima vertenza non può avere durata rispettivamente superiore all'intera giornata lavorativa (considerata pari a 8 ore lavorative) e inferiore alle 2 ore lavorative.

Tale previsione, combinata con l'altra relativa all'obbligo di contenere lo sciopero di durata inferiore alla giornata lavorativa in un unico periodo continuativo - ripresa dal Protocollo Cispel - ha un effetto di calmiera sul c.d. sciopero "breve" e contemporanea-



Oslo, Vikingskopen (la casa delle navi vichinghe): la nave di Oseberg, forse appartenuta alla regina Asa e usata per i suoi funerali, fu trovata nel 1904 stipata di gioielli e utensili (metà del sec. IX).

mente inibisce di fatto la diffusa pratica dello sciopero "a singhiozzo".

D'altra parte qualsiasi forma articolata di sciopero (es. sciopero a scacchiera) viene drasticamente "bandita" dal settore (ultimo comma del punto 2), così come ogni forma genericamente "anomala": è citato espressamente lo sciopero bianco, ma sono chiaramente incluse anche le forme di agitazione nelle quali lo sciopero non si concretizza nell'astensione pura e semplice dalla prestazione lavorativa, ma mira a modificare il contenuto della stessa (es. sciopero delle mansioni, blocco dello straordinario, sciopero della reperibilità).

Sarebbe stato a questo punto superfluo, tuttavia l'accordo ha cura di vietare pure lo sciopero ad oltranza, del resto legalmente inibito dall'obbligo di previa indicazione della durata.

L'accordo nazionale regola poi la legittimazione dei soggetti collettivi alla "gestione" dell'agitazione (1° comma, punto 2): lo sciopero può essere indetto, sospeso o revocato dalle strutture sindacali nazionali di categoria per gli scioperi nazionali, dalle strutture regionali di categoria per quelli regionali, dalle strutture territoriali di categoria per quelli

locali, dalle strutture sindacali aziendali d'intesa con quelle territoriali per gli scioperi aziendali; in ogni caso occorre la previa intesa con le organizzazioni orizzontali competenti in relazione al territorio ed agli effetti dello sciopero; trattasi di norme, comunque già vigenti, in quanto presenti nel Protocollo Cispel, integralmente recepito come parte del Contratto collettivo nazionale.

Mentre la legge 146 non menziona obblighi di previa comunicazione della sospensione o revoca dello sciopero, l'accordo 29.7.91 (punto 2, comma 4), ripetendo analoga disposizione del punto 6) del Protocollo Cispel, impone invece alle OO.SS. di comunicare alle aziende e all'utenza la revoca o la sospensione dello sciopero almeno 24 ore prima dell'inizio dello stesso; non manca neppure l'istituto tradizionale delle c.d. moratorie, cioè l'impegno, assunto dalle OO.SS. ai vari livelli, ad integrazione di quanto già previsto dal Protocollo CISPES sulle manifestazioni di rilevante importanza nazionale o internazionale, di evitare la proclamazione di scioperi in concomitanza con gli impegni elettorali, con le festività Pasquale e Natalizia, con le festività patronali e comunque nei giorni antecedente e successivo a due festività successive, cui si aggiungono, come tipiche del settore, il periodo coincidente con le due settimane a cavallo della giornata di Commemorazione dei defunti, i periodi di gravi disservizi con rischi per l'igiene e la salute pubblica dovuti a calamità, disastri, condizioni climatiche eccezionali o particolari ed i periodi dell'anno di condizioni atmosferiche non favorevoli, indicativamente tra luglio e agosto.

Viene anche confermato l'obbligo previsto dal Protocollo CISPES a carico delle OO.SS. di rispettare un intervallo di almeno 7 giorni tra una azione di sciopero e la successiva e di sospendere gli scioperi in corso o comunque proclamati in caso di avvenimenti eccezionali o di calamità naturali.

3. Siano o no rispettate le regole per la proclamazione dello sciopero secondo il modello appena illustrato, la preoccupazione principale dell'azienda deve andare, nell'immediato, all'ottemperanza agli obblighi posti direttamente a suo carico.

Non appena ricevuta una comunicazione di sciopero, sia anche tardiva o inesatta o non rispettosa dei divieti sopra citati, il primo impegno dell'azienda è quello di predisporre le misure necessarie per assicurare le prestazioni indispensabili nel rispetto delle modalità convenute, come formalizzate nel regolamento di servizio aziendale.

In caso di scioperi di carattere esclusivamente aziendale, l'azienda dovrà anche promuovere un tentativo di conciliazione (art. 2, comma 5 legge 146) per cercare di comporre il conflitto e scongiurare in extremis l'attuazione dello sciopero.

L'accordo di categoria prevede uno specifico procedimento per l'individuazione del personale necessario per assicurare le prestazioni indispensabili e per l'emanazione delle comandate, cui l'azienda deve pertanto attenersi (punto 1.2, 4° comma): l'individuazione nominativa del personale occorrente deve essere effettuata dal preposto al servizio almeno tre giorni prima dell'inizio dell'agitazione e va da quest'ultimo trasmessa alla direzione, la quale ha l'onere di emanare i relativi ordini di servizio almeno 48 ore prima di detto inizio.

Almeno cinque giorni prima dell'inizio dello sciopero, secondo quanto dispone l'art. 2, 6° comma della legge 146, l'azienda deve comunque dare comunicazione agli utenti dei modi e dei tempi di erogazione dei vari servizi aziendali nel corso dello sciopero nonché dei tempi e modi di riattivazione della normale attività aziendale.

L'eventuale mancato rispetto da parte delle OO.SS. del termine di preavviso oppure la mancanza di precisione nelle comunicazioni non fa in ogni caso venir meno l'obbligo di fornire le dovute informazioni agli utenti (e tanto meno quello di attivarsi per le necessarie comandate), anche se, ovviamente, ove manchi il preavviso, la comunicazione e ogni altro adempimento verranno fatti nei tempi resi concretamente possibili dalle circostanze, e nessun addebito potrà venir fatto all'azienda che si sia comunque adoperata con la dovuta diligenza.

Quanto alle forme della comunicazione, queste debbono essere rese con le modalità ritenute più adeguate, in primis nelle forme che la legge stessa indica, cioè attraverso i servizi di pubblica informazione espressamente obbligati a darne tempestiva diffusione, si ritiene a titolo gratuito (RAI, giornali quotidiani ed emittenti radiofoniche e televisive che si avvalgono di finanziamenti o agevolazioni tariffarie, creditizie o fiscali previste da leggi dello Stato); non sono comunque escluse altre e diverse forme di pubblicizzazione anche di livello locale purchè adeguate, fermo restando in questo caso l'accollo da parte dell'azienda del relativo onere.

Ragioni di cautela consigliano di rendere tali comunicazioni nelle forme e nei tempi previsti anche nei casi in cui le modalità dello sciopero siano, al limite, tali da non produrre ripercussioni sull'utenza, risultandone in tal caso l'oggetto limitato alla conferma della normalità dei servizi aziendali.

Le comunicazioni in discorso non hanno alcun rapporto con gli altri oneri di pubblicità a carico delle aziende previsti dal solo Protocollo CISP (pubblicizzazione dei termini della vertenza e informativa agli organi pubblici competenti - prefetto, Commissione di garanzia - sulle ragioni delle agitazioni e

delle eventuali revoche): in mancanza di un termine espresso, questi ultimi possono essere adempiuti anche a sciopero in corso e persino a sciopero ultimato, restando discrezionale il loro assolvimento già nell'ambito delle comunicazioni previste dall'art. 2, comma 6° della legge.

La legge 146 dedica apposita previsione all'obbligo dell'azienda di garantire e rendere nota la riattivazione del servizio: tale obbligo sussiste solo al termine dell'agitazione, ma, almeno per quanto riguarda la parte notiziale, si può ritenere che la comunicazione preventiva, ove stilata prevedendo con esattezza modi e termini di ripresa della normale attività aziendale, possa essere di per sé sufficiente ad esaurire anche questo obbligo.

E' invece indubbio che l'azienda sia specificamente onerata dell'obbligo di organizzare la ripresa della normale attività evitando ulteriori disservizi in qualche modo ricollegabili alla precedente astensione dal lavoro.

In caso di revoca dello sciopero, infine, non è obbligatorio, ma può essere opportuno che l'azienda fornisca all'utenza il "contro-ordine" rispetto alle informazioni sullo svolgimento del servizio rese preventivamente.

L'ultimo obbligo di carattere informativo posto dalla legge a carico delle aziende è previsto dall'art. 5 e consiste nel rendere pubblici tempestivamente (ma naturalmente a sciopero concluso) alcuni dati relativi all'agitazione effettuata (numero dei lavoratori che hanno partecipato allo sciopero, durata dello sciopero, misura delle trattenute effettuate): tale tipo di informazione ha probabilmente l'obiettivo di rendere controllabile dall'opinione pubblica la concreta gestione del conflitto da parte di aziende, sindacati e lavoratori e consentire una valutazione sul comportamento delle parti col supporto da dati quantitativi certi.

Nulla è precisato a proposito dei mezzi coi quali rendere pubbliche le notizie richieste: la scelta - e l'eventuale onere economico - è quindi rimesso in toto alla discrezionalità dell'azienda, ferma restando l'attitudine della forma prescelta a garantire concretamente la pubblica conoscenza delle notizie.

4. L'esistenza di una regolamentazione contrattuale anche dettagliata sulle prestazioni indispensabili e sulle misure da adottarsi per il legittimo esercizio del diritto di sciopero non esclude la teorica possibilità di dovere nel futuro ricorrere ancora alla precettazione, in quanto la legge impone alle aziende l'obbligo di garantire l'erogazione dei servizi indispensabili durante lo sciopero indipendentemente dalla spontanea collaborazione dei lavoratori e quale che sia l'atteggiamento tenuto nel concreto dalle OO.SS..

D'altra parte l'istituto della precettazione, come

riformulato dalla legge 146 agli artt. 8, 9 e 10, è completamente privo di collegamento sia con il sistema regolatore da essa delineato nell'art. 2, basato sulla determinazione consensuale delle condizioni di esercizio del diritto di sciopero nei pubblici servizi, sia con l'apparato sanzionatorio che lo presidia: da un lato la pubblica autorità può intervenire anche ove lo sciopero sia stato esercitato nel rispetto dei limiti legali e contrattuali e siano state fornite tutte le prestazioni occorrenti secondo lo schema di servizio concordato, se ritiene che l'astensione dal lavoro, proclamata o già in corso, per le sue modalità (durata, latitudine, ecc.) sia nel caso concreto tale da provocare l'attuale o potenziale o probabile pericolo di danno grave ed imminente ai diritti della persona costituzionalmente garantiti, dall'altro alla violazione degli accordi sui servizi minimi da assicurare, in assenza di stato di concreto pericolo, non consegue di diritto la precettazione.

Assai complessa ed articolata è la nuova procedura di precettazione, condotta, per il livello locale, dal Prefetto, per la quale si rimanda alla lettura del testo di legge, ricordandosi qui solo che in caso di precettazione l'azienda deve attenersi strettamente alle disposizioni prefettizie, anche ove diverse da quelle previste dal regolamento aziendale, pena l'applicazione di sanzioni amministrative particolarmente severe (sospensione dall'incarico per un periodo non inferiore a trenta giorni e non superiore ad un anno dei preposti al settore) e che l'azienda deve curare direttamente la notificazione ai lavoratori interessati dell'ordinanza che li comanda in servizio, tramite affissione in luogo accessibile a tutti i lavoratori.

5. L'art. 4 della legge 146 contiene l'insieme delle sanzioni immediatamente dirette a reprimere i comportamenti delle OO.SS., dei lavoratori e delle aziende che risultino difformi da quelli previsti dai tre precetti fondamentali sui quali poggia il sistema di limiti immediati all'esercizio del diritto di sciopero: osservare il periodo minimo di preavviso, comunicare preventivamente la durata dell'astensione dal lavoro, rispettare le disposizioni consensualmente previste per l'erogazione delle prestazioni indispensabili, quest'ultimo valido anche per le imprese erogatrici del servizio.

Quanto alle sanzioni cui sono esposte le aziende, destinatari delle medesime sono i legali rappresentanti degli enti e delle imprese eroganti ed i c.d. preposti ad unità produttive da questi ultimi delegati formalmente, cioè quei soggetti cui sia assegnata la responsabilità delle medesime; il comportamento represso viene individuato nella "inosservanza" da parte delle imprese delle "disposizioni previste dal comma 2 dell'articolo 2".

La dizione letterale della norma sembra riferire la sanzione alla sola violazione dell'obbligo di determina-

re consensualmente, cioè contrattare, con l'onere della previa consultazione degli utenti, le regole che presidiano l'esercizio dello sciopero nell'ambito del servizio pubblico; pertanto, la conclusione di un accordo in materia dovrebbe porre l'azienda al sicuro dall'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 4, con sollievo non indifferente ove si consideri la pesantezza delle sanzioni (sanzione amministrativa di carattere pecuniario fino ad un massimo di un milione di lire, disposta dal Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, su denuncia dell'Ispettorato Provinciale del Lavoro, che si trasforma, nei casi di violazione reiterata, nella sospensione dall'incarico per un periodo non superiore a sei mesi). Tuttavia, questa interpretazione non è pacifica in dottrina, soprattutto perchè creerebbe una disarmonia in un apparato che sembra invece impostato in termini simmetrici: sembra preferibile leggere la norma nel senso che le disposizioni cui la legge fa riferimento siano anche e proprio le clausole contrattuali inserite nel regolamento di servizio che determinano le modalità da seguire nei casi di sciopero a cui indubbiamente la Direzione deve uniformarsi nell'emanazione delle sue comandate. In ogni caso, anche ove non si possa individuare una sanzione in senso tecnico, la trasgressione dei doveri, anche di carattere informativo, di cui al capoverso dell'art. 2 e dell'intero articolo 2 concreta comunque un comportamento "censurabile" da parte della Commissione di Garanzia, in sede di valutazione della condotta tenuta dai soggetti collettivi, individuali e dalle imprese ex art. 13, 1° comma, lett. e), col conseguente avvio di un processo di pubblicità negativa certo non salutare per l'immagine dell'azienda.

6. La parte tuttavia più innovativa e più impegnativa dal lato della gestione da parte delle aziende è quella relativa all'apparato sanzionatorio disposto nei confronti dei lavoratori e delle organizzazioni sindacali: quanto ai primi, nell'art. 4, comma 1 della legge si prevede che i lavoratori che si astengano dal lavoro in violazione delle disposizioni dei commi 1, primo periodo e 3 dell'art. 2 o che, richiesti dell'effettuazione delle prestazioni di cui al comma 2 del medesimo articolo, non prestino la consueta attività, sono soggetti a sanzioni disciplinari proporzionate alla gravità dell'infrazione, con esclusione delle misure estintive del rapporto o di quelle che comportino mutamenti definitivi dello stesso.

La norma non è nuova per il nostro settore: già il Protocollo CISPEL prevedeva la sottoposizione a sanzioni disciplinari dei lavoratori che si fossero astenuti dal lavoro senza rispettare le modalità di esercizio del diritto di sciopero definite nel Protocollo.

Tuttavia sulla possibilità giuridica delle norme del Protocollo di andare ad integrare la parte normativa dei

contratti collettivi di categoria, divenendo così efficaci anche a livello del singolo rapporto di lavoro indipendentemente dalla affiliazione del singolo al sindacato stipulante, potevano nutrirsi dei dubbi, mentre oggi la legge viene a disporre direttamente la sanzionabilità disciplinare dei lavoratori per la violazione delle regole di condotta determinate contrattualmente, sancendo in modo inequivocabile la rilevanza immediata di tali regole al livello del rapporto di lavoro, indipendentemente dal legame di affiliazione con il soggetto collettivo che ha stipulato l'intesa.

D'altronde lo strumento per produrre con certezza un effetto di applicabilità generale delle clausole contrattate a norma dell'art. 2 della legge 146 è offerto dalla disposizione che fa riferimento ai "regolamenti di servizio" in cui va a tradursi il contenuto degli accordi aziendali, non essendo revocabile in dubbio la efficacia erga omnes o, rectius, applicabilità generale a tutti i dipendenti anche non aderenti ad alcun sindacato, delle regolamentazioni interne dell'Azienda.

L'accordo 29.7.91, come sopra abbiamo visto, prevede infatti l'emanazione da parte della C.A., anche nel caso di carenza di una previa intesa a livello locale, di un regolamento di servizio per le prestazioni indispensabili, appunto per garantire l'applicabilità delle regole e l'operatività del sistema delle sanzioni: è quasi superfluo sottolineare l'opportunità di elaborare questo documento con la massima precisione e puntualità, in quanto costituisce uno strumento di "messa in sicurezza" dell'azienda a fronte di ogni problema nei confronti dei suoi dipendenti iscritti a sindacato non stipulante o non iscritti ad alcun sindacato.

Sanzioni disciplinari sono previste anzitutto per i lavoratori che partecipino ad azioni di sciopero che non rispettino gli obblighi posti direttamente dalla legge, cioè l'obbligo di dare il preavviso minimo e di indicare la durata dello sciopero (art. 2, comma 1, primo periodo).

In secondo luogo sono punibili i lavoratori che non collaborino al mantenimento delle prestazioni indispensabili nel rispetto delle misure e delle modalità definite consensualmente, in particolare non prestando obbedienza all'ordine di prestare la propria attività lavorativa, ovvero sottraendosi alla "comandata".

Facciamo attenzione alla seconda previsione: se è di tutta evidenza il caso del lavoratore che si astenga dal lavoro nonostante la comandata, il riferimento al comma 3 dell'art. 2, laddove ci si richiama al rispetto delle misure concordate, fa ritenere possibile l'attivazione della sanzione anche in presenza di tutti gli altri aspetti della regolamentazione dello sciopero previsti nel contratto o accordo collettivo: pensiamo alla partecipazione ad uno sciopero anomalo oppure ad uno sciopero proclamato nei periodi coperti da preclusione...



Isole Svalbard: tomba di un cacciatore di balene. Questi vecchi tipi di sepolcri, contrassegnati da assi di legno, difficilmente distinguibili, venivano regolarmente "visitati" da orsi e volpi polari.

Il testo dell'accordo di settore è su questo punto particolarmente chiaro, dichiarando sanzionabili tutti i comportamenti "in violazione delle disposizioni della legge 146/90, del Protocollo CISPEL 20.7.89, del presente accordo e degli accordi e regolamenti aziendali applicativi" (punto 4).

Poiché si tratta di responsabilità disciplinare, le aziende debbono, pena invalidità della sanzione applicata, applicare alla fattispecie la normativa prevista dall'art. 7 dello Statuto dei lavoratori e dall'art. 36 del CCNL in materia di procedimenti disciplinari: di conseguenza la norma che dispone le sanzioni, nonostante sia di origine legale, va inserita nei codici disciplinari aziendali, che devono poi provvedere alla determinazione della correlazione tra infrazione e rispettiva sanzione secondo principi di proporzionalità alla gravità del comportamento; i codici disciplinari così integrati andranno poi affissi in luogo accessibile a tutti i dipendenti, per garantirne la previa conoscenza.

Non sembra invece esistere alcun obbligo di preventiva valutazione della fattispecie da parte della Commissione di garanzia come condizione per l'esercizio dell'azione disciplinare: la segnalazione alla Commissione, che ha comunque il potere di valutare la conformità della condotta tenuta dal lavoratore alle previsioni della legge ed alle clausole contrattuali sulle prestazioni indispensabili è comunque opportuna, almeno nei casi più problematici, in quanto, fermo restando l'inefficacia a costituire condizione per il valido esercizio della potestà disciplinare e tanto meno decisione di merito, una sua eventuale pronuncia può senza dubbio considerarsi autorevole sussidio di carattere interpretativo, valutabile dal giudice del lavoro ad integrazione del materiale probatorio in sede di esame del ricorso contro il provvedimento disciplinare eventualmente proposto dal dipendente assoggettato a sanzione.

Quanto alla tipologia delle sanzioni, si tratta di tutte quelle contenute nell'art. 36 del CCNL, con esclusione del licenziamento; in caso di sanzioni pecuniarie il relativo importo va devoluto all'INPS, che, come è noto, ha già provveduto con propria circolare alla determinazione delle modalità di versamento.

7. Il secondo e terzo comma dell'art. 4 della 146 si occupano delle sanzioni a carico delle OO.SS. che proclamano o aderiscono ad uno sciopero in violazione delle disposizioni di cui all'art. 2 della legge stessa: il comportamento punibile è pertanto relativo, come per i lavoratori, sia al mancato rispetto dell'obbligo di preavviso e di indicazione della durata sia a quello delle misure e modalità consensualmente stabilite per il mantenimento dell'erogazione del servizio; pertanto si possono qui richiamare le argomentazioni svolte a proposito della responsabilità dei lavoratori per la violazione di tutte le altre regole di comportamento individuate dalla contrattazione collettiva.

Ricordiamo che sono soggette alle sanzioni sia le OO.SS. che hanno stipulato l'accordo relativo ai minimi di servizio (CGIL-CISL-UIL) sia tutte le altre che a tale negoziazione non hanno partecipato, maggiormente rappresentative o meno: in pratica, poichè le sanzioni disposte sono limitate all'ablazione dei contributi sindacali che i lavoratori iscritti versano alle OO.SS. tramite ritenuta sul salario e dei permessi sindacali retribuiti stabiliti nello Statuto dei lavoratori in favore dei dirigenti delle r.s.a., l'applicazione a sindacati non firmatari è ristretta ai soli sindacati c.d. maggiormente rappresentativi. Quanto alla tipologia dei comportamenti vietati, va evidenziato che resta qui sanzionabile, a differenza del caso dei lavoratori, anche la semplice proclamazione di uno sciopero in violazione delle regole, quand'anche lo stesso venga poi revocato o sospeso.

Le sanzioni agiscono sul solo piano patrimoniale: i

permessi continuano ad essere dovuti nelle misure previste dal contratto collettivo (per i sindacati non firmatari ci si rifà alla legge), ma non sono più retribuiti; i contributi sindacali continuano ad essere riscossi, ma vengono versati dall'azienda all'INPS, nei modi che l'Istituto ha già determinato.

Quanto alla durata, è prevista quella minima di un mese, che vale anche per il caso di proclamazione non seguita da astensione o quella - se più lunga - della durata dello sciopero; la sanzione può essere rinnovata a fronte di reiterazione di scioperi illegittimi, indipendentemente dalla durata e dall'intervallo tra l'uno e l'altro; la proclamazione di uno sciopero illegittimo cui faccia seguito la concreta astensione dal lavoro comporta invece un'unica sanzione.

Non sono previste procedure di previa contestazione da attivare nei confronti delle OO.SS.; è comunque opportuno notificare all'istanza sindacale, la cui azione si intende sanzionare, l'esistenza della violazione e prendere visione dell'eventuale risposta, anche in considerazione dell'esistenza di alcuni aspetti della normativa che impongono ponderata considerazione (pensiamo ai casi di legittima esclusione dal preavviso) e della possibilità di trovarsi poi esposti a ricorsi ex art. 28 per comportamento antisindacale. Neanche in questo caso si richiede il previo intervento della Commissione di Garanzia in funzione valutativa, e qui la carenza è davvero notevole perchè al datore di lavoro, almeno stando al tenore letterale della norma, appare conferito un dovere di procedere all'applicazione della sanzione: sembra comunque opportuno, anche in considerazione del fatto che non viene in questione quell'esigenza di tempestività che invece contraddistingue la procedura disciplinare, sottoporre il caso all'esame della Commissione di garanzia prima di procedere. Esiste infine un'ulteriore sanzione, disposta dalla legge per i medesimi comportamenti, che viene affidata direttamente alla competenza della Commissione di garanzia: ci si riferisce all'ipotesi dell'esclusione dalle trattative del sindacato per un periodo di due mesi, decorrenti dalla cessazione del comportamento.

Trattasi di fattispecie ereditata dall'esperienza della autoregolamentazione sindacale, e presenta anche nel Protocollo CISPEL, alle cui disposizioni la normativa di legge si sovrappone per quanto attiene alle azioni di sciopero che, oltre a non essere conformi al codice di autoregolamentazione sindacale contemplato nel Protocollo, costituiscano altresì violazione delle disposizioni legislative su preavviso, obbligo di indicazione della durata e rispetto delle modalità di erogazione del servizio concordate nonchè, sia pure in linea del tutto astratta, con riguardo ai comportamenti delle organizzazioni sindacali non firmatarie del Protocollo.

(*) Ufficio lavoro Federagasacqua