

SUL DIVIETO DI SCIOPERI CONCOMITANTI IN SERVIZI ALTERNATIVI DEL TRASPORTO PUBBLICO DI PERSONE

ROSSELLA SCIOTTI*

SOMMARIO

1. Osservazioni sulle regole dell'esercizio del diritto di sciopero adottate nei settori del trasporto pubblico di persone e sull'esigenza di una loro eventuale riconsiderazione. - **2.** Lo sciopero generale e quello intersettoriale. - **3.** Il divieto di astensioni concomitanti in servizi pubblici alternativi. - **4.** I primi principi espressi in tema di scioperi concomitanti nel settore dei trasporti. - **5.** L'avvio delle trattative per la conclusione del "contratto della mobilità" e le prime misure adottate in ordine al divieto di concomitanza. - **6.** La prosecuzione del negoziato e lo sciopero del 19 febbraio 2010. - **7.** La delibera del 13 aprile 2010, n. 10/245 sulla nozione di "servizio alternativo" in caso di concomitanza tra scioperi del trasporto pubblico locale e ferroviario. - **8.** Gli sviluppi successivi all'avviso espresso dalla Commissione di garanzia. - **9.** I contrasti emersi in ordine alla corretta interpretazione del nuovo indirizzo. - **10.** Il documento sindacale unitario del 14 gennaio 2011 recante soluzioni tecniche per l'attuazione della delibera del 13 aprile 2010, n. 10/245. - **11.** L'avvio del monitoraggio a distanza di un anno dalla applicazione in via sperimentale della delibera del 13 aprile 2010, n. 10/245. - **12.** La soluzione tecnica di "parziale concomitanza" adottata in occasione dello sciopero del 31 marzo e 1 aprile 2011. - **13.** Sulla selezione tra servizi extraurbani su gomma "realmente" alternativi a quelli ferroviari. - **14.** Osservazioni conclusive.

1. Osservazioni sulle regole dell'esercizio del diritto di sciopero adottate nei settori del trasporto pubblico di persone e sull'esigenza di una loro eventuale riconsiderazione.

L'art. 1 della legge 12 giugno 1990, n. 146, come modificata dalla legge 11 aprile 2000, n. 83, com'è noto, secondo una tecnica definitoria che è stata definita

* Professore aggregato - Università "G. D'Annunzio" di Chieti - Pescara.

“composita”¹, tra i “*servizi pubblici essenziali*” rientranti nel suo campo di applicazione, individua i *trasporti pubblici urbani ed extraurbani autoferrotranviari*” e quelli “*ferroviari*”, in quanto riconducibili alla comune matrice di concernere “*la tutela della libertà di circolazione*” (commi 1 e 2, lett. b)).

A protezione dello stesso bene costituzionale il legislatore pone, altresì, i trasporti “*aerei, aeroportuali e quelli marittimi limitatamente al collegamento con le isole*” (art. 1, comma 2, lett. b)).

I servizi di trasporto enunciati alla lettera b) hanno trovato compiuta assicurazione delle finalità di cui al citato comma 2 dell’art. 1 della legge, mediante la garanzia di prestazioni indispensabili e di altre misure da assicurare in caso di sciopero, differenti dall’uno all’altro settore dei trasporti, individuate dalle parti sociali o, in mancanza di accordo tra queste, dalla Commissione di garanzia dell’attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali con propria Regolamentazione provvisoria.

Per gli addetti ai servizi di trasporto ferroviario, in particolare, l’esercizio del diritto è regolato da un Accordo sui servizi minimi essenziali² e la materia è disciplinata da una fonte pattizia anche nel trasporto marittimo³.

Per il trasporto pubblico locale (delibera del 31 gennaio 2002, n. 02/13, pubblicata nella *G.U.* del 23 marzo 2002, n. 70)⁴ e per il trasporto aereo (delibera del

1 Al primo comma, infatti, l’individuazione dei servizi pubblici essenziali viene effettuata attraverso l’elencazione dei diritti della persona costituzionalmente tutelati cui tali servizi sono funzionali (criterio c.d. teleologico); nel secondo, invece, mediante l’enunciazione di serie di servizi in tutto o in parte essenziali (criterio c.d. analitico). A differenza della enumerazione dei diritti della persona contenuta nel primo comma dell’art. 1 della legge 12 giugno 1990 n. 146 e succ. modd., che deve ritenersi tassativa, l’elencazione dei servizi di cui al secondo comma, come è stato ampiamente riconosciuto in dottrina, è meramente esemplificativa. V., per primi, M. PERSIANI, *Diritti fondamentali della persona e diritto dei lavoratori a scioperare*, in *Dir. Lav.*, 1992; T. TREU, *Lo sciopero nei servizi pubblici*, in *Quad. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1992. Dopo la novella, per tutti, P. PASCUCCI, *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, 2000, 10-11; M. MAGNANI, *Servizi pubblici essenziali e outsourcing*, in *Newsletter Cgs*, n.3, 2005, 3 ss. Per alcune considerazioni successive mi permetto di rinviare a R. SCIOTTI *Sulla regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili per il settore della vigilanza, sicurezza e ordine pubblico*, in *Newsletter Cgs*, 1, 2006, 39-49.

2 Accordo del 23 novembre 1999, valutato idoneo con delibera del 3 febbraio 2000, n. 45-9.1 (pubblicato nella *G.U.* del 12 aprile 2002, n. 86), modificato ed integrato dagli accordi del 18 aprile 2001 e 29 ottobre 2001, rispettivamente valutati idonei con delibera del 13 settembre 2001, n. 101 e delibera del 29 novembre 2001, n. 149.

3 Accordo sulle procedure obbligatorie per il raffreddamento e la conciliazione del conflitto e sulle regole per l’esercizio dello sciopero nel settore del lavoro marittimo nel Gruppo Tirrenia del primo agosto 2000, valutato idoneo dalla Commissione con delibera del 16 novembre 2000 n. 00/231, coordinato con le modifiche introdotte dall’accordo 14 dicembre 2001 (valutato idoneo con delibera n. 02/27 del 14 febbraio 2002), dal verbale di accordo primo agosto 2000 sulle prestazioni indispensabili della Società Tirrenia (valutato idoneo dalla Commissione con delibera del 16 novembre 2000, n. 00/231), nonché dal verbale di accordo 15 settembre 2003, valutato idoneo con delibera del 29 ottobre 2003, n. 149/03; nonché da un Accordo sui servizi minimi nel settore navi traghetto FS, stipulato in data 10 marzo 2003, valutato idoneo con delibera 12 giugno 2003 n. 03/103 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 184 del 9 agosto 2003).

4 Che è stata integrata all’art. 16 dalla delibera del 16 gennaio 2003, n. 03/19.

19 luglio 2001, n. 01/92 pubblicata nella *G.U.* del 10 agosto 2001, n. 185)⁵, invece, la Commissione di garanzia ha adottato una Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili e delle altre misure da assicurare in caso di sciopero.

Ove non più idonee ad assicurare il contemperamento tra il diritto di sciopero e quello alla mobilità dei cittadini utenti dei servizi pubblici, come è stato correttamente osservato, tali discipline dovrebbero essere modificate⁶.

La valutazione della inadeguatezza delle norme adottate per regolare il diritto di sciopero nei diversi settori del servizio pubblico, tuttavia, non è rimessa a determinazioni soggettive di una singola parte (organizzazione sindacale dei lavoratori, associazione datoriale o singola azienda), venendo a mancare, in questo caso, le garanzie procedurali che sono indispensabili per la tutela dei diritti costituzionali degli utenti.

L'iniziativa di modificare le regole vigenti spetta, infatti, in via esclusiva, congiuntamente alle parti sociali e, solo in difetto di accordo tra queste, alla Commissione di garanzia⁷.

Tant'è che la disdetta unilaterale degli accordi - ancorché valutati idonei dai garanti - non li priva della loro efficacia fino alla sostituzione di un nuovo accordo valutato idoneo o di una regolamentazione provvisoria⁸, e come pure le regolamentazioni provvisorie della Commissione sono vincolanti per le parti fino al raggiungimento di un accordo - valutato idoneo (art. 13, lett. *a*) della legge 12 giugno 1990, n. 146 e succ. modd.).

Il superamento dell'esistente, in altri termini, può realizzarsi esclusivamente per effetto della sostituzione della disciplina attuale, con quella di un accordo tra le parti o, nell'impossibilità di raggiungere quest'ultimo, con l'adozione di una

5 La Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili adottata con delibera del 19 luglio 2001, n. 01/92 (pubblicata in *G.U.* n. 185 del 10 agosto 2001), è poi stata integrata e modificata. Cfr. delibera del 20 marzo 2003, n. 03/50, di revisione dell'art. 14 della provvisoria regolamentazione sul trasporto aereo; nonché delibera del 23 luglio 2003, n. 03/123 e delibera del 9 gennaio 2004, n. 04/1 di revisione delle procedure di raffreddamento e conciliazione per il personale di terra del Gruppo Alitalia. Si fa presente, altresì, la disciplina relativa alle procedure di raffreddamento e conciliazione per i piloti dipendenti dalla Meridiana s.p.a. (v. delibera del 12 settembre 2002, n. 02/178 di valutazione dell'accordo per i piloti della di valutazione dell'accordo per i piloti della delibera Meridiana s.p.a.).

6 In tal senso anche A. VALLEBONA, *Le regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Torino, 2007, 45.

7 La legge 12 giugno 1990, n. 146 e succ. modd., infatti, riconosce come fonti deputate ad integrare i contenuti della disciplina in essa dettata esclusivamente la contrattazione collettiva (art. 2) ed, in caso di inerzia di quest'ultima, alla Commissione di garanzia (art. 12 e 13).

8 La Commissione di garanzia ha chiarito che "1. anche in caso di disdetta, gli accordi sindacali valutati idonei hanno efficacia fino alla loro sostituzione con un nuovo accordo valutato idoneo ovvero con una regolamentazione provvisoria; 2. in caso di disdetta di un accordo sindacale valutato idoneo, comunicata da tutte le parti sindacali o datoriali stipulanti, il nuovo accordo deve essere stipulato entro il termine di sei mesi dalla comunicazione della disdetta e successivamente valutato idoneo dalla Commissione di garanzia; 3. qualora le parti non addivengano alla stipulazione di un nuovo accordo sostitutivo di quello nei cui confronti è stata comunicata la disdetta entro il termine di 6 mesi dalla medesima, la Commissione di Garanzia avvierà la procedura per la regolamentazione provvisoria sostitutiva ai sensi dell'art. 13 lett. a) della l. n. 146/1990, fermo restando che, nelle more della procedura, conserva efficacia l'accordo già valutato idoneo" (Cfr. delibera del 30 settembre 2004, n. 04/548).

Regolamentazione provvisoria destinata a cedere il passo, in qualunque momento, alla soluzione condivisa.

Per quanto riguarda, invece, le motivazioni che possono indurre le parti sociali a ritenere inadeguate le regole a suo tempo concordate ed a sollecitarne l'adozione di nuove, queste possono essere sostanzialmente ricondotte ad un duplice ordine di ragioni: una diversa e migliore valutazione del temperamento, alla luce della esperienza applicativa maturata in ordine alla disciplina da modificare, oppure il mutamento della precedente situazione di fatto o normativa⁹.

Già da tempo, come meglio si dirà, ha preso l'avvio una lunga e complessa trattativa, ancora in via di definizione, per la conclusione di un unico contratto collettivo nazionale, c.d. *Contratto della Mobilità*, comprendente una disciplina comune per la materia dei rapporti di lavoro degli addetti al trasporto pubblico locale e di quelli del trasporto ferroviario.

Non sembra si possa dubitare del fatto che la confluenza dei menzionati ambiti settoriali in un'area di comune regolamentazione collettiva, possa senz'altro ascrivere a quelle trasformazioni che abbiamo delineato tra i possibili motivi per un adeguamento della disciplina vigente.

L'obiettivo di creare un fronte unitario per rivendicazioni da parte di categorie che oggi avvertono di essere accomunate da analoghe istanze di tutela, infatti, è suscettibile, come meglio si dirà, di determinare maggiori disagi per i cittadini utenti derivanti dall'esercizio del diritto di sciopero nell'ambito di servizi pubblici, anche solo in parte, alternativi.

Ed, invero, l'esigenza di riconsiderare il temperamento in relazione a questa eventualità è già apparsa in tutta evidenza nell'esperienza concreta.

Durante le trattative per la conclusione del citato contratto, sono stati proclamati alcuni scioperi che hanno interessato contemporaneamente i trasporti - quello pubblico locale e ferroviario - oggetto della costruzione del sistema di regole comuni, ancorché riferiti ad ambiti della mobilità ancora distinti per quanto riguarda la disciplina della materia dei contratti di lavoro e l'esercizio del diritto di sciopero.

La libera circolazione degli utenti, in questi casi, è stata gravemente compromessa e quella di adottare misure più adeguate a fronteggiare il fenomeno è emersa come una assoluta priorità.

Nel trasporto pubblico di persone, come si è detto, fermo restando i principi comuni dettati dalla legge, la materia è disciplinata per settori.

Natura e tipologia dei servizi resi hanno imposto di adottare regole diversificate, nel senso di specifiche, sui servizi minimi e sulle altre misure da garantire durante le astensioni in relazione ai differenti bacini di utenza coinvolti.

⁹ Così, A. VALLEBONA, *Le regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, cit., 45-46, ed, in particolare la giurisprudenza della Commissione di garanzia ivi citata (note 63 e 64).

La circostanza che queste siano contenute in corpi normativi separati, poi, è diretta conseguenza del sistema contrattuale esistente in questa area dei servizi pubblici e della sua strutturazione soggettiva.

Gli attori della negoziazione collettiva, infatti, sono tradizionalmente distinti da un ambito all'altro dei trasporti, in quanto portatori di istanze rivendicative eterogenee nei vari settori, e, talora, anche all'interno di questi, per l'esistenza di interessi specifici, legati solo in parte al tipo di servizio reso agli utenti.

L'assenza di una base rivendicativa e negoziale comune alla materia dei rapporti di lavoro degli addetti al trasporto pubblico di persone ha finito per riverberarsi anche sulle manifestazioni concrete dell'esercizio del diritto di sciopero.

Dinamiche negoziali autonome nei diversi ambiti si sono tradotte in espressioni di protesta altrettanto indipendenti, per le quali anche i sistemi di regole adottati per contenerle risultano improntati ad un regime di assoluta separatezza.

Nel quadro delineato, la sola previsione per così dire unificante, quella sul divieto di concomitanza di scioperi coevi nei vari settori della mobilità di persone, come si dirà, appare riferita più all'esigenza di fare fronte alla eventualità, che, in un dato momento ed in uno stesso bacino di utenza, vertenze distinte potessero dare luogo ad astensioni in servizi alternativi, che a quella di dare ordine ad una fattispecie concreta di sciopero sorretta da rivendicazioni comuni a due settori diversi.

Tale regime di separatezza, tuttavia, sembra oramai in via di superamento.

Nelle more di un atto negoziale che segni ufficialmente la nascita del nuovo settore della "mobilità", le recenti proteste attuate a livello nazionale dagli addetti al trasporto pubblico locale e ferroviario costituiscono ancora espressione di istanze che afferiscono a settori distinti, ancorché, per una parte significativa, essi incidano sul diritto alla circolazione dei medesimi cittadini utenti.

In difetto di una specifica disciplina negoziale valutata idonea, un primo avviso interpretativo sulla applicabilità della normativa vigente al caso di specie, come meglio si dirà, è già stato espresso da parte della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Sembra utile verificare la capacità del nuovo indirizzo di supplire all'assenza di regole unificanti in un settore ancora inesistente, tentando, per quel che è possibile, di prefigurare i potenziali riflessi che lo stesso potrebbe avere nella determinazione di una comune regolamentazione sul diritto di sciopero, che, ove l'*iter* per la sottoscrizione del contratto collettivo sulla mobilità giunga ad una positiva conclusione, dovrà necessariamente essere adottata.

2. Lo sciopero generale e quello intersettoriale

Gli scioperi riguardanti una pluralità di settori (scioperi generali di tutte le categorie pubbliche e private, scioperi di tutto il settore dei trasporti, scioperi del

pubblico impiego, scioperi “generali” territoriali), com’è noto, scaturiscono dal coinvolgimento di interessi che travalicano il singolo ambito settoriale¹⁰.

Il carattere trasversale di queste peculiari astensioni dal lavoro ha fatto emergere alcuni profili problematici di particolare rilievo.

Dall’art. 1 della legge 12 giugno 1990, n. 146 e succ. modd., infatti, si ricava agevolmente che le prescrizioni in essa contenute devono trovare integrale applicazione nei confronti dei singoli settori che erogano servizi pubblici essenziali, nel caso in cui questi siano interessati singolarmente da distinte azioni di sciopero. Dubbi sorgono, invece, nell’ipotesi in cui le astensioni coinvolgano contemporaneamente tutti o più di uno di essi¹¹.

Il tema dell’individuazione della disciplina applicabile agli scioperi generali, o comunque riguardanti una pluralità di settori, così, è da qualche tempo all’attenzione della Commissione di garanzia dell’attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali e degli interpreti¹².

Lo sciopero generale (proclamato da una o più confederazioni per tutte le categorie di lavoratori) è stato ritenuto non estraneo alla disciplina di cui alla legge 12 giugno 1990, n. 146 e succ. modd., anche se è stata avvertita l’esigenza di tenere conto delle peculiarità sul piano sociale e delle relazioni sindacali di dette forme di sciopero¹³. Si è trattato, così, di individuare, in via interpretativa, quali norme della disciplina generale potessero non trovare applicazione con riferimento, da un lato, alla specialità ed alle caratteristiche dello sciopero generale e, dall’altro, all’esigenza di assicurare un equo temperamento tra l’esercizio del diritto di sciopero ed il godimento dei diritti della persona costituzionalmente garantiti¹⁴.

All’esito di un lungo *iter* caratterizzato da una dura opposizione da parte sindacale, l’obiettivo è stato realizzato con la previsione, per queste forme di sciopero, di una disciplina derogatoria rispetto a quella generale¹⁵.

¹⁰ In proposito, P. FERRARI, *Le linee generali dell’attività della Commissione*, in *Relazione sull’attività della Commissione 1 gennaio 2007 - 30 dicembre 2008*, Commissione di garanzia dell’attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, Roma, 2009, 11, consultabile sul sito www.commissione-garanziasciopero.it nella sezione “Relazioni camere”.

¹¹ Sul punto, da ultimi, G. DI CAGNO, M.P. MONACO, *Lo sciopero nei servizi essenziali diritti dei cittadini utenti e diritti dei cittadini lavoratori*, Bari, 2009, 115.

¹² Sulla individuazione giuridica dello sciopero generale e sulla disciplina applicabile cfr. i contributi di G. PINO, F. LISO, RUSCIANO, F. SANTONI, pubblicati nel *Dossier* dal titolo *Sciopero generale e servizi pubblici essenziali*, in *Newsletter Cgs*, 1-2, 2003, 6 ss.; S. MAGRINI, *Ancora in tema di sciopero generale e regole legislative: sciopero generale e scelte “politiche” della Commissione di garanzia*, in *Newsletter Cgs*, 3, 2004, 6 ss.; R. DEL PUNTA, *Sciopero generale e servizi essenziali*, in *Newsletter Cgs*, 3, 2004, 9 ss.; G. DI CAGNO, M.P. MONACO, *Lo sciopero nei servizi essenziali diritti dei cittadini utenti e diritti dei cittadini lavoratori*, Bari, 2009, 115 ss.; G. PINO, *Manuale sul conflitto nei servizi pubblici essenziali*, 81-83; A. VALLEBONA, *Le regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, cit., 74-78.

¹³ Cfr. delibera del 24 settembre 2003, n. 03/134 e delibera del 14 dicembre 2009, n. 09/619, ma v., altresì, Corte cost. del 10 giugno 1993, n. 276.

¹⁴ In proposito: G. DI CAGNO, M.P. MONACO, *Lo sciopero nei servizi essenziali diritti dei cittadini utenti e diritti dei cittadini lavoratori*, Bari, 2009, 118 ss.

¹⁵ Per una ricostruzione del quale si rinvia a G. DI CAGNO, M.P. MONACO, *Lo sciopero nei servizi essenziali diritti dei cittadini utenti e diritti dei cittadini lavoratori*, Bari, 2009, 118 ss.

Con delibera del 24 settembre 2003, n. 03/134, la Commissione ha formulato alcuni fondamentali indirizzi interpretativi in tema di scioperi riguardanti la generalità delle categorie del lavoro pubblico e privato proclamati da una o più confederazioni, individuando quali istituti (di fonte legale o derivata) devono ritenersi applicabili allo sciopero generale.

Per tale via, è stato confermato l'obbligo di rispettare il termine di preavviso, mentre è stato escluso quello del preventivo esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione. Allo sciopero in oggetto, poi, fermo restando l'obbligo di assicurare le prestazioni indispensabili, non si applica neanche il limite della durata massima della prima astensione previsto dagli accordi o dalle regolamentazioni provvisorie di categoria.

Facendo inizialmente riferimento esclusivo agli scioperi riguardanti tutti i lavoratori pubblici e privati, è stato previsto un regime derogatorio, altresì, in tema di rarefazione oggettiva, con un duplice obiettivo: da un lato, quello di consentire l'effettuazione dello sciopero generale sostanzialmente impedito dalla operatività delle regole di rarefazione vigenti nei singoli settori, e, dall'altro, di non precludere a sindacati non proclamanti lo sciopero generale o, comunque, a quelli portatori di istanze di categoria la proclamazione di scioperi di ambito minore fino alla effettuazione di quello generale¹⁶.

Nel trasporto pubblico di persone, in particolare, accanto alle tradizionali rivendicazioni di natura contrattuale, da qualche tempo, se ne sono aggiunte anche altre di più generale portata, che hanno dato luogo alla proclamazione di scioperi riguardanti tutte o parte delle singole componenti (trasporto aereo, ferroviario, pubblico locale, marittimo).

Nel primo caso, si è trattato essenzialmente della inadeguatezza delle misure di sostegno al reddito nell'ambito della manovra finanziaria e, nel secondo - che qui maggiormente interessa -, della creazione di una nuova area contrattuale comprendente gli autoferrottranvieri e gli addetti al trasporto ferroviario.

¹⁶ Con delibera del 24 settembre 2003, n. 03/134 la Commissione, con particolare riferimento alla rarefazione oggettiva, ha stabilito che, nel rapporto tra sciopero generale e scioperi di ambito e livello diverso, si deve ritenere applicabile l'intervallo intercorrente tra le date di effettuazione degli scioperi, "senza che assuma rilievo la eventuale previsione, nella regolamentazione di settore, della necessaria proclamazione dello sciopero soltanto dopo l'effettuazione di quello precedente", riservandosi "di valutare... se il mancato rispetto dell'intervallo minimo possa in concreto impedire l'equo contemperamento tra diritto di sciopero e diritti della persona costituzionalmente garantiti, tenuto conto del possibile impatto delle astensioni collettive". Con delibera del 30 aprile 2004, ad integrazione della delibera del 24 settembre 2003, n. 03/134 la Commissione ha altresì previsto che, "nel rapporto tra sciopero generale e scioperi di ambito e livello diverso proclamati sia prima che dopo, si fa riferimento all'intervallo minimo" tra le date di effettuazione, precisando che "detto intervallo minimo sia di dieci giorni"; che, con delibera del 28 giugno 2005, la Commissione ha formulato ulteriori indirizzi interpretativi in relazione alle proclamazioni di sciopero riguardanti una pluralità di settori, o a quelle coinvolgenti tutte le categorie con riferimento ad ambiti territoriali limitati, specificando che, ai fini della rarefazione, si deve fare riferimento "alla disciplina prevista espressamente per i singoli settori"; e precisando, altresì, che "ai fini dell'individuazione dello sciopero proclamato per primo si faccia costante riferimento alla data della originaria proclamazione".

Con riferimento agli scioperi intersettoriali, riguardanti una pluralità di settori o coinvolgenti diverse categorie di lavoratori con riferimento ad ambiti territorialmente limitati, è stata esclusa una loro diretta riconducibilità alla figura dello sciopero generale e, conseguentemente, alle regole peculiari per esso previste. Tali forme di astensione, infatti, avevano fatto emergere notevoli difficoltà in sede attuativa, atteso che la simultanea operatività delle regole di rarefazione oggettiva previste dalle regolamentazioni vigenti nei singoli settori richiede operazioni interpretative particolarmente complesse¹⁷.

La Commissione ha ritenuto applicabile anche questi scioperi un intervallo oggettivo minimo di dieci giorni tra la data di effettuazione dello sciopero intercategoriale e le date di effettuazione degli scioperi di ambito minore proclamati sia prima che dopo, riservandosi eventuali valutazioni sulle peculiarità del caso concreto e sul possibile impatto delle astensioni collettive sulla erogazione del servizio¹⁸.

3. Il divieto di astensioni concomitanti in servizi pubblici alternativi

Sia per gli scioperi generali, sia per quelli coinvolgenti una pluralità di settori - primi fra tutti quelli dei trasporti - è emersa una problematica ulteriore a complicare il quadro già complesso dei confini entro i quali ammettere la legittimità di tali forme di protesta¹⁹.

L'art. 13, comma 1, lett. e), della legge 12 giugno 1990, n. 146 e succ. modd., infatti, vieta la "concomitanza tra interruzioni o riduzioni di servizi pubblici alternativi che interessano il medesimo bacino di utenza".

Non sembra si possa dubitare del fatto che lo sciopero generale ed, a maggior ragione quello intersettoriale, siano suscettibili di infrangere il divieto, atteso che

¹⁷ Cfr. delibera del 14 dicembre 2009, n. 09/619.

¹⁸ Il contenuto della delibera del 24 settembre 2003, n. 03/134, perciò, è stato in un primo momento integrato nel verbale del 8 febbraio 2007 n. 710 ed in quello del 18 marzo 2007 n. 714.

¹⁹ Per una ricostruzione dei conflitti che riguardano la pluralità dei trasporti i rinvia a R. SCIOTTI, *Trasporto urbano ed extraurbano*, in *Relazione sull'attività della Commissione 16 dicembre 2002 - 31 dicembre 2003 (e resoconto dell'attività svolta dal primo agosto al 15 dicembre 2002)*, Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., Roma, 2004, 82-87, (codice 6015990/001); P. BOZZAO, M.P. MONACO, R. SCIOTTI, *Trasporto pubblico locale*, in *Relazione sull'attività della Commissione 1 gennaio 2005 - 30 giugno 2006*, Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, Roma, 2006, 118-131; M.P. MONACO, R. SCIOTTI, *Trasporto pubblico locale*, in *Relazione sull'attività della Commissione 1 gennaio 2007 - 30 dicembre 2008*, Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, Roma, 2009, 185-208; nonché a R. SCIOTTI, *Trasporto pubblico locale*, in *Relazione sull'attività della Commissione 1 gennaio 2009 - 30 aprile 2010*, Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, Roma, 2010, consultabile sul sito www.commissione-garanziasciopero.it nella sezione "Relazioni camere".

con tale forma di protesta si tende a concentrare l'azione di tutte le categorie e/o di tutti i settori proprio in considerazione degli effetti ultrattivi che ne possono derivare²⁰.

La questione ha assunto particolare rilevanza nell'ambito dei trasporti, dove, più che in altri settori, la contemporanea effettuazione di scioperi nell'ambito dei vari servizi - aereo, ferroviario, locale, di navigazione - lascia gli utenti senza alternative.

Le diverse discipline adottate nei trasporti hanno recepito il principio espresso nel citato articolo 13, prevedendo espressamente un divieto di concomitanza tra scioperi che interessino il medesimo bacino di utenza in servizi alternativi.

L'art. 5 della Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili nel settore del trasporto locale, infatti, stabilisce, che "Le strutture nazionali - regionali, aziendali e territoriali competenti non effettueranno astensioni dal lavoro in concomitanza con manifestazioni di rilevante importanza, nonché con scioperi che interessino altri settori del trasporto pubblico di persone incidenti sullo stesso bacino di utenza" e l'art. 3.6 dell'Accordo nazionale del settore ferroviario prevede, altresì, che "non sono ammessi scioperi concomitanti con astensioni dal lavoro già proclamate agli stessi livelli territoriali e per gli stessi giorni ed orari in altri settori del trasporto incidenti sul medesimo bacino di utenza".

L'art. 12 della Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili nel settore del trasporto aereo, ancora, prevede che "In qualunque settore ed a qualsiasi livello, va esclusa la proclamazione e l'effettuazione di scioperi concomitanti, anche solo parzialmente, con astensioni dal lavoro già programmate agli stessi livelli per gli stessi giorni ed orari da altre categorie nell'area dei trasporti (ferroviario, automobilistico di linea, di navigazione di linea" ed anche negli accordi che disciplinano l'esercizio del diritto di sciopero nel settore marittimo si legge "Vanno, altresì, evitati scioperi concomitanti con altre agitazioni in settori interessati al trasporto di massa (traghetti, ferrovie, aerei, trasporti extra urbani)".

Né la legge, né le richiamate discipline di settore, tuttavia, forniscono una definizione di "servizio alternativo".

L'opinione maggiormente condivisa è quella secondo la quale, per "alternativo", deve intendersi esclusivamente il servizio pubblico che può essere utilizzato dal cittadino utente, in luogo di un altro di diversa natura, finalizzato al godimento dello stesso diritto ed in relazione allo stesso bacino di utenza²¹.

Il problema della esatta individuazione della nozione di alternatività si è posto

²⁰ Tant'è che la regola della concomitanza è stata ritenuta da alcuni inapplicabile a questa peculiare forma di astensione. Così, G. DI CAGNO, M.P. MONACO, *Lo sciopero nei servizi essenziali diritti dei cittadini utenti e diritti dei cittadini lavoratori*, cit., 130-131.

²¹ In tal senso, G. DI CAGNO, M.P. MONACO, *Lo sciopero nei servizi essenziali diritti dei cittadini utenti e diritti dei cittadini lavoratori*, cit., 109-110, secondo i quali, ad esempio, "il trasporto ferroviario nazionale è senz'altro alternativo al trasporto aereo, mentre il trasporto ferroviario locale dovrebbe essere considerato alternativo al trasporto locale su gomma, ma non al trasporto aereo".

con particolare evidenza, come diremo, proprio in occasione degli scioperi indetti a sostegno della rivendicazione del nuovo contratto collettivo unico “della mobilità”, che hanno interessato contemporaneamente il trasporto pubblico locale e quello ferroviario²².

Quanto al bacino di utenza, poi, occorre fare presente che la sola previsione specifica al riguardo è quella che si legge all’art. 10, lett. A) della Regolamentazione provvisoria del trasporto pubblico locale, secondo la quale, “In via sperimentale l’area del bacino di utenza coinciderà con l’area territoriale di operatività dell’azienda interessata dallo sciopero ...”²³.

4. I primi principi espressi in tema di scioperi concomitanti nel settore dei trasporti

La Commissione si è interrogata a lungo se considerare o no “concomitanti” - e dunque illegittimi - gli scioperi riguardanti la totalità o una pluralità delle articolazioni del settore dei trasporti.

Pur considerando gravi i disagi provocati all’utenza dalla contemporanea astensione dal lavoro di tutti gli addetti ai trasporti, però, l’Organo di garanzia non ne ha eccettuato l’illegittimità dal punto di vista della sua generalizzazione a tutti i settori del trasporto pubblico di persone, limitandosi a sollecitare le Organizzazioni Sindacali proclamanti, le aziende e le amministrazioni erogatrici a dare pronta comunicazione della collocazione oraria, delle modalità di svolgimento dello sciopero nei singoli servizi, nonché a rispettare le prestazioni indispensabili, al fine di fornire all’utenza tempestiva e corretta informazione²⁴.

La possibilità di proclamare astensioni contemporanee nel senso delineato, perciò, non è mai stata esclusa anche se si è cercato di contenere entro limiti di ragionevolezza gli effetti della concomitanza di tali astensioni nei servizi alternativi.

La questione può dirsi sostanzialmente risolta, in via interpretativa con la delibera del 25 ottobre 2006, n. 06/582.

Non ravvisando le condizioni ritenute necessarie ai fini dell’applicazione della delibera del 24 settembre 2003, n. 03/134 sullo sciopero generale, infatti, con tale

²² Cfr. *Infra* § 4 ss.

²³ Sicché “... Gli accordi aziendali o territoriali attuativi della presente proposta dovranno contenere la dettagliata descrizione del tipo e dell’area territoriale nella quale si effettua il servizio erogato dalla azienda”.

²⁴ Cfr. delibera del 4 aprile 2002, n. 02/53, adottata in occasione della proclamazione dello sciopero generale per il 16 aprile 2002, nella quale la Commissione “tenuto conto dei gravi disagi provocati all’utenza dalla concomitanza dell’astensione dal lavoro degli addetti a tutti i settori, servizi pubblici compresi”, si era limitata a ricordare che “in relazione ai servizi pubblici essenziali, per i quali trova applicazione la legge n. 146/1990 come modificata dalla legge n. 83/2000, le modalità di svolgimento dello sciopero generale dovranno rispettare, quanto a collocazione oraria dello sciopero e a garanzia delle prestazioni indispensabili, le discipline vigenti nei singoli settori”. In proposito: G. DI CAGNO, M.P. MONACO, *Lo sciopero nei servizi essenziali diritti dei cittadini utenti e diritti dei cittadini lavoratori*, cit., 130-131.

pronuncia la Commissione ha stabilito che, in caso di scioperi “generalisti” di ambito territoriale limitato o intersettoriali, ai sensi dell’art. 13, lett. e) della legge 12 giugno 1990, n. 146, come modificata dalla legge 11 aprile 2000, n. 83, occorre tener conto della previsione di eventuali divieti contenuti nelle regolamentazioni di settore.

L’Autorità di garanzia, in altri termini, non ha ritenuto operante un divieto in senso proprio per tali forme di protesta, riservandosi, però, di valutarne la legittimità in relazione alla idoneità delle loro concrete modalità di attuazione a ledere i diritti degli utenti.

Anziché individuare una nuova fattispecie, cui ricondurre una peculiare disciplina, perciò, la questione è stata risolta considerando lo sciopero originario come una somma di azioni concomitanti in differenti settori dei trasporti ed, in tale prospettiva, è stato escluso che, in orari coincidenti, potessero scioperare servizi alternativi²⁵. Considerare globalmente astensioni collettive che, pur incidenti su servizi pubblici diversi, riverberano i propri effetti negativi sulla stessa fascia di utenza, tuttavia, richiederebbe, nel preminente interesse dei fruitori del trasporto pubblico, una disciplina apposita volta al miglior temperamento degli interessi in gioco. Rilevata la necessità di pervenire ad una specifica regolamentazione dello sciopero riguardante più settori, anche con riferimento al problema della concomitanza, la Commissione ha invitato, le parti sociali a verificare, se per quanto riguarda il settore dei trasporti, vi fossero le condizioni per la conclusione di un apposito accordo ed, in caso negativo, a presentare analitiche proposte per l’eventuale adozione di una disciplina anche per questa peculiare forma di protesta.

In proposito, i sindacati hanno sempre ribadito la volontà di avviare un confronto propedeutico alla regolamentazione dello sciopero generale dei trasporti, anche se, allo stato, tale intento non ha ancora trovato una effettiva concretizzazione.

Soluzioni concrete alla problematica degli scioperi concomitanti in servizi alternativi dei trasporti, come vedremo, sono state recentemente proposte da parte sindacale, con specifico riferimento alle astensioni congiunte del trasporto pubblico locale e ferroviario, e la loro legittimità, in assenza di una regolamentazione unitaria della fattispecie, è stata valutata tenendo conto delle regole vigenti nei due distinti settori.

5. L’avvio delle trattative per la conclusione del “contratto della mobilità” e le prime misure adottate in ordine al divieto di concomitanza

Nel mese di febbraio 2008, nell’ambito delle trattative per il rinnovo del CCNL

²⁵ Così, ad esempio, è stata esclusa la possibilità di sciopero, in orari coincidenti, tra il trasporto ferroviario locale e il trasporto pubblico locale extraurbano, nonché tra il trasporto ferroviario, il trasporto aereo e il trasporto su gomma a lunga percorrenza.

Autoferrotranvieri scaduto il 31 dicembre 2007, le segreterie nazionali di FILT-CGIL, FIT-CISL, UILT-UIL, UGL TRASPORTI, ORSA TRASPORTI, FAISA e FAST-ferrovie hanno avviato il confronto per un nuovo “Contratto per la mobilità”, riguardante gli addetti al trasporto locale, ferroviario e dei servizi ed, a tal fine, hanno presentato alle Associazioni nazionali ANAV, ASSTRA, ANCP, FISE, CONFETRA una piattaforma unificata.

La proposta di un nuovo assetto contrattuale, nelle intenzioni dei promotori, nasce dall’esigenza di una generale semplificazione negoziale, ma anche dalla necessità di costituire un nuovo sistema di regole in grado di tutelare il lavoro per aree di attività comuni e condivise e di sviluppare una reale concorrenza tra le imprese, alla luce delle profonde trasformazioni avvenute nel settore per effetto delle liberalizzazioni realizzate nel nostro Paese²⁶.

Le Associazioni nazionali datoriali, tuttavia, pur dichiarando la propria disponibilità ad intraprendere un “confronto tecnico”, al fine di verificare le condizioni di fattibilità dell’obiettivo perseguito dai sindacati, hanno ribadito l’impraticabilità, in linea di principio, di una eventuale unificazione in termini negoziali dei CCNL degli autoferrotranvieri e delle attività ferroviarie.

I sindacati, congiuntamente, allora, dopo aver attivato le procedure di raffreddamento e conciliazione e non aver ricevuto alcun riscontro, hanno deciso di fare ricorso allo sciopero.

Una prima azione, della durata di quattro ore, è stata proclamata dalle richiamate Organizzazioni Sindacali per il 9 maggio 2008²⁷ e ne è seguita una seconda di 24 ore per il 7 luglio 2008²⁸. Una successiva azione era stata proclamata, altresì, per il 13 ottobre 2008, ma è stata tempestivamente revocata. Le ricordate astensioni hanno riguardato tutto il personale addetto al trasporto pubblico locale, alle attività del trasporto ferroviario ed ai servizi accessori e di supporto alle stesse. Dubbi di legittimità riguardo ad uno sciopero che coinvolga più settori del comparto trasporti sono stati ripetutamente sollevati dalle Associazioni datoriali.

La Commissione di garanzia, nel corso di apposite audizioni, ha sollecitato le OO.SS. a formulare concrete proposte in ordine alla disciplina della concomitanza, con particolare attenzione ai rapporti fra trasporto ferroviario e trasporto extraurbano, ed, all’esito delle predette audizioni, ha deliberato di segnalare - oltre alla violazione della regola di rarefazione, secondo quanto previsto della

²⁶ Così, M.P. MONACO, R. SCIOTTI, *Trasporto pubblico locale*, in *Relazione sull’attività della Commissione 1 gennaio 2007 - 30 dicembre 2008*, cit., 189.

²⁷ Cfr. sciopero generale nazionale di 4 ore proclamato, in data 10 aprile 2008 (atto pervenuto in pari data), dalle segreterie nazionali di FILT-CGIL, FIT-CISL, UILT-UIL, ORSA TRASPORTI, FAISA e FAST-ferrovie per il giorno 9 maggio 2008, riguardante tutto il personale addetto al trasporto pubblico locale, alle attività del trasporto ferroviario ed ai servizi accessori e di supporto alle stesse.

²⁸ Cfr. sciopero generale nazionale di 24 ore proclamato, in data 5 giugno 2008 (atto pervenuto in pari data), dalle segreterie nazionali di FILT-CGIL, FIT-CISL, UILT-UIL, UGL TRASPORTI, ORSA TRASPORTI, FAISA e FAST-ferrovie per il giorno 7 luglio 2008, riguardante tutto il personale addetto al trasporto pubblico locale, alle attività del trasporto ferroviario ed ai servizi accessori e di supporto alle stesse.

disciplina vigente nei diversi settori, in considerazione del fatto che, per i giorni immediatamente precedenti e quelli successivi, erano già stati proclamati altri scioperi nel trasporto pubblico locale e nel trasporto ferroviario - la “possibile concomitanza”, in caso di coincidenza di orario, tra il trasporto pubblico locale extraurbano e quello ferroviario locale, nonché, in relazione al trasporto ferroviario, con il trasporto su gomma a lunga percorrenza.

Le OO.SS. proclamanti, invero, al fine di evitare possibili effetti ultrattivi che sarebbero potuti derivare dallo sciopero con conseguenti maggiori disagi per l’utenza, all’esito di apposite audizioni sollecitate dalla Commissione per l’adozione di misure adeguate a contenere i disagi per l’utenza, si sono impegnate a garantire “i servizi interregionali a lunga percorrenza di competenza statale alternativi al servizio ferroviario”.

Per linee interregionali a lunga percorrenza di competenza statale e/o ministeriale, i sindacati hanno inteso tutti i servizi di trasporto pubblico locale su gomma che interessano più di due Regioni, così denominati in ragione del fatto che le relative concessioni sono rilasciate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in quanto trasporti pubblici di interesse nazionale²⁹.

La Commissione, “in attesa di pervenire ad una eventuale più adeguata disciplina della concomitanza”, ha preso atto di tale impegno³⁰, così sostanzialmente ritenendo, sia pure in via transitoria e sperimentale, “alternativi” tra di loro il servizio di trasporto ferroviario nazionale rispetto a quello su gomma interregionale (c.d. a lunga percorrenza di competenza statale e/o ministeriale), e, conseguentemente, il servizio di trasporto su ferro regionale rispetto a quello su gomma svolto in ambito provinciale ed interprovinciale (o infraregionale).

6. La prosecuzione del negoziato e lo sciopero del 19 febbraio 2010

Nel secondo semestre del 2009 le Segreterie nazionali di FILT CGIL, FIT CISL, UILT UIL, UGL TRASPORTI, ORSA TRASPORTI, FAISA e FAST FERROVIE hanno riavviato il confronto con ASSTRA, ANAV, ANCP, FISE e CONFETRA per la sottoscrizione del nuovo C.C.N.L. unico per la mobilità, riguardante gli addetti al trasporto locale, ferroviario e dei servizi³¹.

Nei mesi successivi le parti si sono incontrate più volte ed il 14 maggio 2009, presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, hanno siglato un

²⁹ La materia è disciplinata dal D.Lgs. 19 novembre 1997, n. 422, modificato ed integrato dal D.Lgs. 20 settembre 1999, n. 400, che attua il trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni, previsto dall’art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e succ. modd.; nonché dal D.Lgs. 21 novembre 2005, n. 285 sul “riordino dei servizi automobilistici interregionali di competenza statale”.

³⁰ Cfr. seduta del 3 luglio 2008, verb. n. 777.

³¹ Sul punto cfr. M.P. MONACO, R. SCIOTTI, *Trasporto pubblico locale*, in *Relazione sull’attività della Commissione 1 gennaio 2007 - 30 dicembre 2008*, cit., 189-190

Protocollo d'Intesa che prevedeva, tra le altre cose, l'avvio di un negoziato con le Associazioni datoriali per la definizione degli istituti del C.C.N.L. della mobilità previsti dalla lettera c) del citato Accordo ai punti 1, 2, 3 e 4³².

Il percorso negoziale è stato intrapreso il 15 giugno 2009 ed è poi proseguito anche nei mesi successivi, durante i quali le parti si sono incontrate e confrontate numerose volte³³.

Nel mese di settembre del 2009, le Organizzazioni Sindacali hanno presentato alle Associazioni datoriali una proposta per la definizione del "Campo di applicazione" e del "Sistema delle relazioni industriali" previsti nel citato Protocollo d'Intesa e tale proposta è stata oggetto di un nuovo confronto fra le parti nel mese di ottobre 2009.

Nel mese di dicembre 2009, i sindacati hanno inviato una proposta relativa al "Mercato del lavoro" di cui al punto 4) del Protocollo d'Intesa del 14 maggio 2009, sollecitando, contestualmente, le stesse ad una tempestiva ripresa della trattativa che ha portato ad un incontro tenutosi il 4 gennaio 2010, il cui esito, tuttavia, è stato negativo³⁴.

Il 28 gennaio 2010, allora, le Segreterie nazionali di FILT CGIL, FIT CISL, UIL Trasporti, UGL Trasporti, ORSA Trasporti, FAISA e FAST hanno informato il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del mancato avanzamento del negoziato, evidenziando l'inopportunità di continuare un confronto fra le parti rivelatosi, fino a quel momento, "improduttivo", per l'indisponibilità delle controparti datoriali a rimuovere realmente gli ostacoli che impedivano una positiva soluzione della vertenza.

Nella stessa nota, così, le OO.SS. hanno proclamato uno sciopero nazionale di tutto il personale addetto al trasporto pubblico locale, alle attività del trasporto ferroviario ed ai servizi accessori e di supporto alle stesse per il giorno 19 febbraio 2010³⁵.

Nella proclamazione del 28 gennaio 2010³⁶, tuttavia, nulla era previsto in rela-

32 E, precisamente: 1. Campo di applicazione, 2. Decorrenza e durata, 3. Sistema delle relazioni industriali e diritti sindacali, 4. Mercato del lavoro.

33 L'intesa del 14 maggio 2009 prevedeva che il confronto sugli istituti del CCNL della mobilità previsti dalla lettera c) del Protocollo stesso, da avviarsi immediatamente, si sarebbe dovuto concludere entro 45 giorni dalla data della sottoscrizione, vale a dire entro luglio 2009.

34 Il negoziato, infatti, non ha prodotto l'auspicato accordo sulla definizione dei 4 punti del "CCNL della Mobilità" previsti dal Protocollo stesso e, pertanto, non ha consentito la definizione dei "Contratti di settore".

35 Stabilendo la durata dell'astensione in 4 ore, dalle 10.01 alle 14.01 per il settore delle attività ferroviarie, e riservandosi di comunicare, a livello territoriale, le modalità per il trasporto pubblico locale.

36 La Commissione di garanzia nella seduta dell'1 febbraio 2010 ha deliberato di segnalare la violazione della regola della rarefazione oggettiva, ai sensi della legge 12 giugno 1990 n. 146 e succ. modd. e della delibera del 14 dicembre 2009, n. 09/619 in tema di rarefazione oggettiva con riferimento a scioperi riguardanti una pluralità di settori, in considerazione del fatto che, per i giorni immediatamente precedenti e quelli successivi, nel settore del Trasporto pubblico locale ed in quello del Ferroviario, erano state precedentemente proclamate a livello locale altre astensioni ed ha invitato, pertanto, le organizzazioni proclamanti ad escludere dallo sciopero del 19 febbraio 2010 il personale interessato da queste ultime.

zione alla garanzia di servizi alternativi incidenti sul medesimo bacino di utenza, ancorché lo sciopero riguardasse simultaneamente, come si è detto, modalità di trasporto pubblico di persone, locale e ferroviario, in parte alternativi.

Il 2 febbraio 2010, perciò, l'Organo di garanzia ha ritenuto di segnalare "la possibile" violazione della regola della concomitanza, in caso di adesioni a livello territoriale per i servizi di Trasporto pubblico locale extraurbano alternativi a quelli del trasporto Ferroviario, che coincidessero con la fascia oraria di sciopero annunciata per il ferroviario.

Una eventualità, però, venuta il 4 febbraio 2010, quando le Organizzazioni proclamanti, dopo aver ribadito che, nel caso di specie, il trasporto extraurbano non doveva essere inteso come appartenente ad un settore diverso da quello interessato dall'azione di sciopero in quanto riconducibile alla trattativa per il rinnovo del CCNL della mobilità, hanno espressamente precisato l'esclusione dall'azione di sciopero del "trasporto su gomma a lunga percorrenza di competenza ministeriale".

Tale servizio, infatti, era già stato individuato dalla Commissione di garanzia quale alternativo al trasporto ferroviario in occasione dello sciopero nazionale del 9 maggio 2008 proclamato dai medesimi soggetti e riguardante gli stessi settori, in conformità alla citata disposizione di cui all'art. 13, comma 1, lett. e) della legge n. 146 del 1990, che è rivolta a garantire, dal punto di vista sostanziale, che in occasione di scioperi incidenti su un servizio pubblico essenziale, gli utenti siano comunque in grado di fruire di un servizio alternativo.

ANAV ed ASSTRA, invece, sostenendo l'illegittimità della proclamazione, il 12 febbraio 2010, hanno presentato ricorso al TAR del Lazio, per l'annullamento, previa sospensione degli effetti, della delibera del 2 febbraio 2010 e degli atti presupposti, adottata dalla Commissione, invocando la tutela cautelare a difesa degli interessi delle aziende associate e degli utenti³⁷.

L'istanza è stata respinta per insussistenza dei presupposti per la concessione della invocata misura cautelare in relazione al danno grave in concreto lamentato ed in considerazione dei poteri comunque riservati nella specifica materia all'autorità governativa dall'art. 8 della legge 12 giugno 1990 n. 146 e succ. modd.³⁸.

Analoghe obiezioni, invero, sono state sostanzialmente riproposte dalle Associazioni datoriali di categoria anche alla Commissione di garanzia in una specifica istanza datata 10 marzo 2010, che è stata presentata per accertare le violazioni commesse dalle Organizzazioni Sindacali in relazione allo sciopero che, nel frattempo, è stato effettuato il 19 febbraio 2010, al fine di procedere all'irrogazione delle sanzioni di cui all'art. 4 della legge 12 giugno 1990 n. 146 e succ. modd.

In data 16 marzo 2010, peraltro, le segreterie nazionali di FILT CGIL, FIT CISL, UIL Trasporti, UGL Trasporti, ORSA Trasporti, FAISA e FAST hanno proclama-

³⁷ Per una ricostruzione delle eccezioni sollevate nel ricorso cfr. R. SCIOTTI, *Trasporto pubblico locale*, in *Relazione sull'attività della Commissione 1 gennaio 2009 - 30 aprile 2010*, cit., 191 ss.

³⁸ Decreto n. 00744/2010 REG. DEC. e n. 01351/REG. RIC.

to un nuovo sciopero nazionale di 24 ore di tutto il personale del trasporto pubblico locale, nonché dalle ore 21.01 del 22 aprile 2010 alle ore 21.00 del 23 aprile 2010 di tutto il personale addetto alle attività del trasporto ferroviario ed ai servizi accessori e di supporto alle stesse, con espressa previsione dell'impegno a garantire i servizi minimi come previsti per i singoli settori.

La Commissione, anche in questa occasione, è intervenuta per indicare ai sensi dell'art. 13, primo comma, lett. *d*) della legge 12 giugno 1990 n. 146 e succ. modd. la rarefazione oggettiva, con riferimento ad uno sciopero precedentemente indetto nel trasporto pubblico locale; nonché la regola della concomitanza ai sensi dell'art. 13 lett. *e*) della citata legge.

I sindacati si sono adeguati a tale indicazione, revocando lo sciopero locale che sarebbe andato in rarefazione con il nazionale e ribadendo nuovamente l'impegno ad escludere dallo sciopero "il trasporto su gomma a lunga percorrenza di competenza ministeriale"³⁹.

7. La delibera del 13 aprile 2010, n. 10/245 sulla nozione di "servizio alternativo" in caso di concomitanza tra scioperi del trasporto pubblico locale e ferroviario

Al fine di garantire la possibilità di fruire di un servizio alternativo al trasporto ferroviario, già in occasione dell'astensione del 19 febbraio 2010, i sindacati avevano escluso dallo sciopero il "trasporto su gomma a lunga percorrenza di competenza ministeriale".

Era stato accertato, tuttavia, che, nel corso della richiamata astensione, i disagi per i cittadini erano stati molto gravi, sicché in presenza di una nuova proclamazione per il 23 aprile 2010, per la quale i sindacati avevano nuovamente individuato come alternativo al trasporto ferroviario "il trasporto su gomma a lunga percorrenza di competenza ministeriale", il tema della nozione di servizio alternativo in caso di concomitanza tra scioperi del trasporto pubblico locale e del trasporto ferroviario è tornato urgentemente all'attenzione dei garanti.

Al fine di acquisire ogni elemento utile a trovare una soluzione quanto più ampiamente condivisa al problema della concomitanza, l'Organo di garanzia ha convocato in audizione il 29 marzo 2010 le Organizzazioni Sindacali dei lavoratori e le Associazioni datoriali di livello nazionale.

All'esito del confronto con le parti sociali, però, è definitivamente emersa l'urgenza di un intervento volto ad adottare misure più adeguate a contenere i disagi per l'utenza lamentati in occasione della precedente astensione, sicché l'Organo di

³⁹ L'impegno è stato confermato, altresì, nella comunicazione del 9 aprile 2010 recante le norme di pratica attuazione dello sciopero nazionale, nel quale è stato previsto la garanzia dei "servizi di trasporto automobilistico di lunga percorrenza di competenza ministeriale se ricadenti nella fascia oraria di sospensione del servizio ferroviario".

garanzia, con la delibera del 13 aprile 2010, n. 10/245, ha espresso un proprio indirizzo interpretativo in ordine al divieto di concomitanza di scioperi nei settori del trasporto pubblico locale e ferroviario ed alla nozione di servizi alternativi.

L'art. 13, comma 1, lett. e) della legge 12 giugno 1990 n. 146 e succ. modd., come è noto, infatti, riserva alla Commissione di garanzia la facoltà di rilevare "l'eventuale concomitanza tra interruzioni o riduzioni di servizi pubblici alternativi, che interessano il medesimo bacino di utenza".

In questi casi si pone l'esigenza di garantire - in applicazione del principio del contemperamento tra diritti di rango costituzionale - che la libertà dei cittadini, pur limitata dallo sciopero in un servizio, non sia del tutto impedita dall'effettuazione di scioperi concomitanti in servizi alternativi.

Riguardo alla nozione di "concomitanza", la Commissione di garanzia ha espresso l'avviso che "si considerano concomitanti ... azioni di sciopero proclamate per il medesimo giorno in servizi pubblici alternativi e incidenti sul medesimo bacino di utenza" ed ha precisato, altresì, che "la nozione di bacino di utenza", potendo "... anche non coincidere con quella individuata dalla normativa di settore ai fini della rarefazione", "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"⁴⁰.

Il potere riservato all'Organo di garanzia, dunque, è ampio, potendo questa, nel preminente interesse degli utenti, individuare quelle agitazioni collettive che incidendo su servizi pubblici alternativi, riverberano i propri effetti negativi sulla stessa fascia di utenza, producendo un effetto ultrattivo.

Con la delibera del 13 aprile 2010, n. 10/245, la Commissione ha espresso l'avviso che, "in caso di concomitanza di scioperi nei settori del trasporto pubblico locale e ferroviario, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5 della Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili nel settore del trasporto locale e dell'art. 3.6 dell'Accordo nazionale del settore ferroviario, il trasporto pubblico locale extraurbano su gomma deve ritenersi alternativo a quello ferroviario".

La decisione muove dalla fondamentale premessa che nei due settori, come si è detto all'inizio, tuttora vigono due discipline diverse, ciascuna delle quali prevede un divieto di concomitanza tra astensioni che interessino servizi alternativi del trasporto di persone incidenti sul medesimo bacino di utenza.

Tali analoghe previsioni in tema di concomitanza - stante la perdurante autonomia dei due settori - non possono ancora ritenersi superate, né potrebbero esserlo in via interpretativa.

Ne deriva, allora, che, allo stato attuale, la contemporanea astensione del personale addetto ai servizi ferroviario e locale, non viene a configurare un unico sciopero, bensì due scioperi concomitanti tra settori che non solo sono differenti, ma pure, per una parte, alternativi fra loro.

⁴⁰ Così si legge nel verbale n. 517 relativo alla seduta del 8 ottobre 2003.

Ciò ha posto l'esigenza di definire più precisamente la nozione di alternatività del servizio pubblico di trasporto di persone in relazione ai due settori interessati.

L'Organo di garanzia ha ritenuto aderente alla normativa richiamata in tema di concomitanza l'interpretazione secondo la quale, in caso di scioperi che interessino contemporaneamente il trasporto ferroviario ed il trasporto pubblico locale, 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 riguardante il bacino di utenza extraurbano e, nell'ambito di questo, del solo trasporto su gomma (così escludendo quello su ferro). A tale conclusione, come si è detto, la Commissione è pervenuta a fronte di una esperienza applicativa sia pur breve, ma che non aveva mancato di suscitare forti contrasti e significative reazioni, specie da parte dell'opinione pubblica.

L'impegno, assunto dai sindacati, di garantire esclusivamente il "trasporto su gomma a lunga percorrenza di competenza ministeriale" in occasione di concomitanti astensioni del trasporto pubblico locale e ferroviario, infatti, aveva dimostrato di non offrire sufficienti garanzie per il diritto alla libera circolazione, in quanto non era stato in grado di evitare disagi per una consistente parte dell'utenza, il cui diritto alla mobilità, in molti casi, era stato gravemente compromesso.

8. Gli sviluppi successivi all'avviso espresso dalla Commissione di garanzia

L'adozione della delibera del 13 aprile 2010, n. 10/245, come era prevedibile, non ha mancato di suscitare alcune perplessità, che sono state evidenziate da parte delle OOSS nel corso di una audizione tenutasi il 4 maggio 2010 presso la Commissione di garanzia.

L'esistenza di un unico oggetto della vertenza che accomuna i due settori, secondo i sindacati, infatti, avrebbe dovuto portare automaticamente ad escludere l'applicazione della regola della concomitanza prevista nelle rispettive discipline.

Nel merito, poi, sul quale si avrà modo di tornare diffusamente, ad avviso di parte sindacale, il nuovo indirizzo adottato dai garanti avrebbe posto una esigenza nuova rispetto al passato e, segnatamente, quella di selezionare nell'ambito del servizio extraurbano su gomma quello che avrebbe dovuto ritenersi "realmente alternativo" a quello ferroviario. Una individuazione selettiva che i sindacati ritenevano fosse impossibile materialmente da realizzare.

La Commissione ha ribadito che, allo stato, non avrebbe potuto non tener conto delle regolamentazioni vigenti nei due settori, ma che, proprio in considerazione delle prevedibili ripercussioni sul piano pratico che l'applicazione della delibera avrebbe comportato, era indispensabile che le parti formulassero proposte specifiche ed osservazioni riguardo alle difficoltà applicative conseguenti all'attuazione della delibera interpretativa appena adottata.

Per quanto riguarda lo sciopero plurisettoriale preannunciato per i giorni 22 e 23 aprile 2010, peraltro, l'astensione era stata proclamata prima dell'adozione della delibera, sicché la Commissione ha deciso di non adottare alcun ulteriore provvedimento, affidando, invece, al senso di responsabilità delle OO.SS. di valutarne gli effetti anche in relazione alla astensione già proclamata.

Diversamente, invece, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il 16 aprile 2010, ha prospettato "un gravissimo pregiudizio alla libera circolazione", nonostante la garanzia dei servizi minimi nei due settori, con particolare penalizzazione del trasporto pendolare, in relazione elevato grado di adesione della forza lavoro complessivamente impiegata nel trasporto pubblico commisurato allo stato di rappresentatività dei soggetti promotori, all'articolazione estesa del conflitto per la prolungata azione di blocco dei servizi di trasporto ferroviario ed autoferrotorranviario ed all'interruzione simultanea di servizi pubblici essenziali alternativi.

Per quel che maggiormente rileva ai fini della presente indagine, però, occorre evidenziare che è anche in considerazione delle determinazioni espresse in tema di concomitanza dalla Commissione di garanzia nella delibera del 13 aprile 2010, n. 10/245, che l'Autorità ha invitato i sindacati ad "*attuare misure indispensabili a scongiurare periculum prospettato*" ai sensi dell'articolo 8, comma 1, della legge n. 146 del 1990 e succ. modd.

Le Organizzazioni Sindacali, alla fine, hanno differito lo sciopero alle ore 21.00 del 27 maggio 2010 alle ore 21.00 del 28 maggio 2010, con le medesime modalità di cui alla originaria proclamazione. Il rinvio è stato motivato dalle gravi difficoltà nella circolazione aerea in Europa, causate dall'eruzione vulcanica in Islanda, che aveva avuto gravi ripercussioni anche in Italia.

La Commissione, nella seduta del 17 maggio 2010, ha indicato ai soggetti proclamanti la violazione della sola regola della rarefazione oggettiva, risultando precedentemente proclamate alcune astensioni nel Trasporto ferroviario⁴¹, ma, coerentemente con le esigenze sopra richiamate, ha deciso di non adottare, allo stato, alcun ulteriore provvedimento in ordine alla concomitanza di scioperi nei settori del trasporto pubblico locale e ferroviario e ciò proprio "al fine di consentire a tutte le aziende di trasporto pubblico locale di predisporre le misure tecniche da adottare in funzione di quanto previsto nella delibera del 13 aprile 2010, n. 10/245" e, pertanto, ha invitato le Associazioni datoriali in indirizzo "a dare quanto più ampia diffusione al nuovo orientamento" di cui alla delibera citata.

Le Associazioni datoriali nazionali di categoria, con una nota del 18 maggio 2010, hanno ribadito la necessità di dare alla delibera del 13 aprile 2010, n. 10/245 immediata attuazione, considerandola produttiva di effetti dal momento della sua cognizione, tanto più a fronte di un differimento dello sciopero in una data

⁴¹ Ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990 e succ. modd. e delibera del 14 dicembre 2009, n. 09/619 in tema di rarefazione oggettiva con riferimento a scioperi riguardanti una pluralità di settori.

certamente successiva all'emanazione e divulgazione della pronuncia dell'Organo di garanzia, con le medesime modalità attuative, così perseverando nella violazione delle regole sul divieto di concomitanza di scioperi nei due settori.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nei giorni successivi, ha ritenuto che il "riposizionamento" di scioperi oggetto di un precedente atto emanato ai sensi dell'art. 8 della legge 12 giugno 1990, n. 146 e succ. modd. (precisamente quello del 16 aprile 2010) induceva ad una valutazione di probabilità e potenzialità dell'evento dannoso largamente equiparabile all'analisi già svolta. Tenuto conto dei gravi disagi subiti dalla collettività in occasione dell'ultimo sciopero intersettoriale legato alla medesima vertenza (quello del 19 febbraio 2010) per gli effetti paralizzanti di una sospensione di servizi tra loro alternativi e, pertanto, incidenti su un medesimo bacino di utenza (nonostante la garanzia del servizio extraurbano su gomma di competenza ministeriale), perciò, ha nuovamente invitato le Organizzazioni Sindacali, ai sensi del citato art. 8 della legge, ad attuare le misure indispensabili a scongiurare il pericolo prospettato.

Nel caso di specie, oltretutto, l'Autorità profilava un quadro conflittuale eccezionalmente grave, non solo per l'elevato grado di adesione della forza lavoro che l'astensione avrebbe determinato, visto il grado di rappresentatività dei soggetti promotori, ma per la circostanza che l'astensione dal lavoro plurisettoriale sarebbe stata associata a conflitti regionali simultanei incidenti sul sistema ferroviario nazionale.

Sul presupposto del pericolo di una vera e propria paralisi del sistema di trasporto pubblico in due comparti particolarmente incisivi per la mobilità, tale da impedire l'effettivo esercizio del diritto alla libera mobilità dei cittadini, infine, è stata adottata, ai sensi dell'art. 8 della legge l'ordinanza del 25 maggio 2010, n. 170T, con la quale il Presidente del Consiglio ha disposto il differimento ad altra data, tra gli altri anche dello sciopero TPL-TF⁴².

Le OO.SS. hanno immediatamente comunicato il differimento ad altra data dello sciopero oggetto di precettazione, ma hanno ribadito, altresì, che non avendo la trattativa in corso maturato punti di attestamento idonei a prospettare una rapida chiusura del negoziato le proteste sarebbero proseguite e che, in quel caso, le

⁴² Il Presidente del Consiglio dei Ministri, al fine di scongiurare una situazione di pregiudizio grave e imminente ai diritti dei cittadini utenti, ha adottato il provvedimento in oggetto, con l'ordine di differimento ad altra data dei seguenti scioperi:

- sciopero del personale addetto al trasporto pubblico locale e del personale addetto alle attività del trasporto ferroviario ed ai servizi accessori e di supporto alle stesse, rispettivamente, dalle ore 00.01 alle ore 23.59 del giorno 28 maggio 2010, e dalle ore 21.00 del giorno 27 alle ore 21.00 del giorno 28 maggio 2010 indetto dalle segreterie nazionali di FILT-CGIL, FIT-CISL, UILTRASPORTI, UGL TRASPORTI, ORSA, FAISA e FAST;
- sciopero del personale dipendente del Gruppo Ferrovie dello Stato dell'ex Compartimento di Firenze, dalle ore 21.00 del giorno 27 maggio 2010 alle ore 21.00 del giorno 28 maggio 2010, indetto dalle OO.SS. FILT-CGIL, FIT-CISL, UILTRASPORTI, FAST;
- sciopero del personale dipendente del Gruppo Ferrovie dello Stato dell'ex Compartimento di Firenze, dalle ore 21.00 del giorno 27 maggio 2010 alle ore 21.00 del giorno 28 maggio 2010, indetto dall' ORSA.

modalità di attuazione delle astensioni sarebbero state mantenute identiche anche in futuro, attesa la non immediata cogenza del nuovo indirizzo della Commissione di garanzia in tema di concomitanza, per ammissione formale di quest'ultima.

Il 27 maggio 2010, infatti, le segreterie nazionali di FILT-CGIL, FIT-CISL, UIL-TRASPORTI, UGL TRASPORTI, ORSA TRASPORTI, FAISA e FAST hanno proclamato un nuovo sciopero dalle ore 21.00 del 24 giugno 2010 alle ore 21.00 del 25 giugno 2010 e per l'intera giornata del 25 giugno 2010, confermando le medesime modalità attuative di cui all'originaria proclamazione (quella del 16 marzo 2010), di cui l'ultima costituiva semplicemente un ulteriore differimento. Il 25 giugno 2010, però, attesa la concomitanza con uno sciopero generale di tutte le categorie pubbliche e private indetto dalla CGIL le segreterie nazionali delle OO.SS. dei trasporti, con un comunicato sindacale unitario dell'11 giugno 2010 hanno ulteriormente differito l'astensione proclamata con le medesime modalità al giorno 9 luglio 2010, quando è stato effettivamente effettuato.

Occorre ricordare che anche in occasione di quest'ultima proclamazione, la Commissione si è limitata ad indicare la violazione della regola della rarefazione oggettiva, e non, invece, la concomitanza, evitando ancora una volta di dare applicazione alla delibera interpretativa di recente emanazione.

L'astensione, che ha ottenuto un'alta adesione da parte dei lavoratori dei due settori coinvolti, ha rappresentato, dopo tutta una serie di differimenti, la prima occasione per verificare l'efficacia delle misure approntate in ossequio alla delibera del 13 aprile 2010, n. 10/245.

9. I contrasti emersi in ordine alla corretta interpretazione del nuovo indirizzo

Nel corso dei mesi successivi, la vertenza, nonostante l'impegno di mediazione profuso dal Ministero, ha vissuto ulteriori momenti di criticità.

A rendere sterile il negoziato, in particolare, hanno contribuito nuovi contrasti sorti anche tra le controparti datoriali.

Atteso il perdurare dell'improduttività del tavolo di confronto per la definizione del CCNL della Mobilità, il 30 luglio 2010, i sindacati nazionali di categoria hanno proclamato una nuova azione di sciopero nazionale di 24 ore e, precisamente, per il giorno 1 ottobre 2010 di tutto il personale addetto al trasporto pubblico locale e dalle ore 21.01 del 30 settembre 2010 alle ore 21.00 del primo ottobre 2010 di tutto il personale addetto alle attività del trasporto ferroviario ed ai servizi accessori e di supporto alle stesse.

L'atto di proclamazione recava l'impegno da parte dei soggetti promotori dell'iniziativa di garantire le prestazioni dei servizi minimi indispensabili, così come previste nei singoli settori e, per quel che qui maggiormente rileva,

“l’esclusione di quei servizi extraurbani su gomma alternativi al servizio ferroviario regionale”.

Le controparti datoriali che, nei mesi precedenti avevano più volte rappresentato alla Commissione l’illegittimità delle modalità di attuazione delle proteste, con nota del 9 settembre 2010, hanno presentato alcune osservazioni critiche, in ordine all’interpretazione della deliberazione da parte sindacale, quale risultava nell’ultimo documento di proclamazione.

Nella proclamazione del 30 luglio 2010, in particolare, la previsione di escludere solo “... quei servizi extraurbani su gomma alternativi al servizio ferroviario regionale”, ad avviso delle Associazioni datoriali, costituiva una evidente tentativo di “forzare”, in chiave restrittiva, la lettura della delibera citata, che, invece, più chiaramente, identifica nell’intera categoria dei servizi extraurbani su gomma il complesso dei servizi da ritenersi alternativi al trasporto ferroviario.

L’individuazione selettiva di “quei servizi extraurbani su gomma” che possono essere ritenuti alternativi al servizio ferroviario regionale, oltretutto, nel documento di proclamazione, pareva prospettarsi come una prerogativa che il sindacato si riservava di effettuare in termini assolutamente discrezionali.

Riguardo a quest’ultima proclamazione, così, le controparti datoriali hanno stigmatizzato il comportamento elusivo dei sindacati, tanto da sollecitare la Commissione ad adottare uno specifico intervento ai sensi dell’art. 13 lett. *d*) della legge 12 giugno 1990, n. 146 e succ. modd., teso ad ottenere il puntuale rispetto delle previsioni di legge e della regolamentazione, così come da esse interpretate.

La Commissione di garanzia, nella seduta del 13 settembre 2010, pur riservandosi ogni valutazione all’esito dello svolgimento dell’azione di protesta, ha preso atto dello sciopero in oggetto e deliberato, nuovamente, di non adottare, allo stato, alcun ulteriore provvedimento, dal momento che le Organizzazioni Sindacali, con riferimento alle modalità di pratica attuazione, si erano attenute alla delibera del 13 aprile 2010, n. 10/245.

La volontà da parte dei sindacati di interpretare il nuovo indirizzo in chiave selettiva è stata confermata da una circolare diramata il 17 settembre 2010 dalle Segreterie Nazionali delle OO. SS. proclamanti alle proprie Segreterie Regionali per invitare queste ultime ad incontrarsi con le aziende per “l’individuazione degli eventuali servizi di esclusivo carattere extraurbano che possono essere considerati alternativi ai servizi riguardanti il medesimo bacino”.

Il 20 settembre 2010, le OO.SS., hanno nuovamente ribadito la necessità di avviare in tempo utile con le aziende del Trasporto Pubblico Locale extraurbano dei bacini interessati a fenomeni di coesistenza di modalità di trasporto su gomma e su ferro realmente alternativi, un confronto con le strutture sindacali territoriali per la individuazione dei servizi minimi indispensabili da garantire.

ANAV ed ASSTRA nazionali, il 24 settembre 2010, invece, hanno chiesto alle proprie associate di non aderire alle richieste sindacali, dovendosi considerare “esclusi dallo sciopero tutti i servizi extraurbani in quanto tali”.

La deliberazione della Commissione di Garanzia, infatti, aveva previsto testualmente che “il trasporto pubblico locale extraurbano su gomma deve ritenersi alternativo a quello ferroviario”, sicché, stando al tenore letterale del citato avviso, era l’intera categoria dei servizi extraurbani su gomma ad essere, nel suo complesso, alternativa al trasporto ferroviario e non già i singoli servizi.

La circostanza che le due modalità di trasporto pubblico fossero suscettibili di incidere, nella loro interezza, sullo stesso bacino di utenza, ad avviso datoriale, trovava conferma proprio nelle discipline di settore, che prevedono, reciprocamente, un divieto di concomitanza tra “scioperi che interessino altri settori dei trasporti ... incidenti sul medesimo bacino di utenza” e, dunque, tra scioperi dei settori complessivamente intesi.

Dal un punto di vista pratico, poi, l’incontro richiesto dai sindacati, ad avviso delle Associazioni datoriali, si sarebbe prefisso uno scopo irrealizzabile, posto che, nei fatti, sarebbe stato impossibile conoscere, per infiniti utenti, origine e destinazione dei loro viaggi (in un segmento o per l’intero percorso dei quali usano abitualmente il trasporto ferroviario), e, dunque, i servizi su gomma che sarebbero nei fatti utilizzati come alternativa nella giornata di sciopero.

Ogni operazione di selezione, dunque, ad avviso di parte datoriale, rischiava inevitabilmente di ledere il diritto costituzionale dell’utente alla libertà di movimento.

Il 22 settembre 2010, nel frattempo, la trattativa è ripresa, proseguendo anche nei giorni successivi, ma non riuscendo ad affrontare aspetti decisivi per l’esito positivo del negoziato, il 28 settembre 2010, i sindacati hanno differito, con le medesime modalità attuative, lo sciopero nazionale di 24 ore a sostegno della vertenza per la definizione e sottoscrizione del nuovo CCNL della Mobilità al 22 ottobre 2010 per tutto il personale addetto ai servizi di trasporto pubblico locale e dalle ore 21.01 del 21 ottobre 2010 alle ore 21.00 del 22 ottobre 2010 per tutto il personale addetto alle attività del trasporto ferroviario ed ai servizi accessori e di supporto alle stesse.

Il 30 settembre 2010 le parti sociali⁴³, visto il Protocollo d’Intesa 30 aprile - 14 maggio 2009 sul CCNL della Mobilità, hanno siglato presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti i testi contrattuali relativi ai primi 4 istituti del nuovo CCNL della Mobilità, stabilendo, altresì, che la disciplina ad essi relativa avrebbe trovato applicazione a decorrere dalla stessa data di entrata in vigore dell’accordo e che sarebbe stata recepita integralmente in sede di rinnovo dei rispettivi CCNL di categoria (CCNL delle Attività Ferroviarie e CCNL Autofiliferostranvieri), con conseguente sostituzione dei corrispondenti istituti. Ciò, ad avviso dei sindacati, avrebbe determinato un unico ambito di applicazione oggettivo e soggettivo del contratto, che, facendo cessare anche formalmente l’autonomia tra i due settori, avrebbe permesso di superare le previsioni in materia di concomitanza contenute nelle relative discipline.

⁴³ Le parti datoriali FEDERTRASPORTO, ASSTRA, ANAV, ANCP e le Organizzazioni Sindacali FILT-CGIL, FIT-CISL, UILTRASPORTI, UGL Trasporti, FAISA, FAST, ORSA.

L'intesa, tuttavia, non è stata resa operativa, in quanto si è registrata l'indisponibilità della parte datoriale di discutere qualsiasi aspetto contrattuale di carattere economico, sicché lo sciopero del 21 e 22 ottobre 2010 è stato confermato.

Con una nota dell'11 ottobre 2010, peraltro, le OO.SS. hanno accusato la direzione nazionale di ANAV ed ASSTRA di aver impedito l'individuazione degli "eventuali servizi di esclusivo carattere extraurbano che possono essere considerati alternativi ai servizi ferroviari riguardanti il medesimo bacino" ai fini di una loro esclusione dallo sciopero.

In assenza di comuni determinazioni al riguardo, pertanto, hanno annunciato che lo sciopero avrebbe coinvolto, per intero, tutti i servizi extraurbani su gomma.

ANAV ed ASSTRA, il 14 ottobre 2010, con una nota indirizzata alle OO.SS. ed inviata per conoscenza anche alla Commissione di garanzia, hanno ribadito, invece, che la questione del divieto di scioperi concomitanti nel settore ferroviario e del trasporto pubblico locale continua, a loro avviso, a trovare una chiara definizione nell'articolo 5 della Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili del trasporto pubblico locale. La circostanza che le Organizzazioni Sindacali avessero ignorato tale disposizione nelle proclamazioni di sciopero effettuate a sostegno della vertenza sul CCNL della mobilità, infatti, le aveva indotte a sollecitare nei confronti dei garanti l'adozione delle relative misure inibitorie-sanzionatorie.

La Commissione, invece, aveva ritenuto di affrontare la questione sul piano del merito, anziché su quello della legittimità, adottando la delibera del 13 aprile 2010, n. 10/245, con la quale, però, ad avviso di parte datoriale, essa aveva circoscritto la portata del divieto, individuando in tutti "servizi extraurbani su gomma" il novero dei servizi che devono essere esclusi dallo sciopero concomitante, in quanto ritenuti, nel loro complesso, alternativi al servizio ferroviario.

Le Associazioni datoriali di categoria, pur riservandosi di spiegare in un successivo momento ed in maniera più approfondita le ragioni del proprio disaccordo in merito al contenuto della delibera, hanno evidenziato che la delibera del 13 aprile 2010, n. 10/245, pur avendo il pregio della chiarezza, denuncia un approccio parziale al tema della concomitanza, allorché individua solo nel concetto di "alternatività" dei servizi e non anche in quello di "integrazione" il criterio atto a dirimere la discussione intorno alla nozione di "bacino di utenza" ed alla sua concreta individuazione.

Si tratta, in effetti, della critica più consistente mossa da parte datoriale al nuovo indirizzo dei garanti e sulla quale si avrà modo di ritornare nel prosieguo della ricostruzione.

Il divieto di cui parla la Provvisoria regolamentazione, ad avviso di ANAV ed ASSTRA, non è limitato ai servizi alternativi, ma "espresso in termini volutamente più complessivi (si parla di non effettuare astensioni in concomitanza con scioperi che interessino altri settori del trasporto pubblico incidenti sullo stesso bacino di utenza)".

Il disagio arrecato all'utenza in termini di erogazione del servizio, infatti, non si avvertirebbe solo in presenza di contemporaneo fermo di servizi tra loro alternativi, ma, ancor più, laddove sia assicurato il servizio (ad esempio, fino ai nodi di interscambio dove l'utente è costretto a fermarsi perché magari il servizio su gomma è coinvolto dall'astensione in quanto integrativo e non alternativo rispetto al servizio su ferro).

Il principio espresso nella delibera citata, secondo il quale "...il trasporto pubblico locale extraurbano su gomma deve ritenersi alternativo a quello ferroviario", in altri termini, ad avviso di controparte datoriale, deve essere ritenuto immediatamente applicabile a tutta la categoria dei servizi extraurbani, senza che da ciò possa scaturire "una improbabile ed in ogni caso opinabile attività di mappatura dei servizi volta all'identificazione di quelli tra loro alternativi"⁴⁴.

Non sarebbe corretto affermare, allora, come invece hanno fatto i sindacati, che non vi è stata indicazione dei servizi alternativi al servizio ferroviario, giacché l'indicazione non solo è presente nella delibera, ma è anche di facile lettura ed applicazione, in quanto univocamente tesa ad individuare "ogni servizio extraurbano su gomma".

ANAV ed ASSTRA, perciò, hanno ribadito l'intenzione di fare puntuale riferimento a tutte le disposizioni regolamentari e interpretative vigenti, condivise e non, e per queste ragioni di essere intenzionate a fornire alle aziende associate, uniche responsabili della garanzia delle prestazioni indispensabili in assenza di accordi con il sindacato, coerenti istruzioni sul comportamento da tenere in presenza di richieste di incontro aventi ad oggetto tale materia⁴⁵.

Il 15 ottobre 2010, peraltro, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ha invitato le OO.SS. ai sensi dell'art. 8 della legge 12 giugno 1990 n. 146 e succ. modd. ad attuare le misure indispensabili a scongiurare il fondato pericolo di un pregiudizio al diritto alla circolazione, che si prospettava nei giorni 21 e 22 ottobre 2010, per la contemporanea sospensione di servizi pubblici essenziali di trasporto tra di loro alternativi, della cui gravità si era avuta conferma in occasione delle precedenti astensioni effettuate il 19 febbraio 2010 ed il 9 luglio 2010.

Le Organizzazioni Sindacali che avevano proclamato l'astensione, il giorno stesso, hanno chiesto urgentemente di essere convocate.

Il 18 ottobre 2010, a seguito del tentativo di conciliazione che si è concluso con esito negativo, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ha comunicato che, nel corso dell'incontro programmato per il 21 ottobre 2010 con il Ministro dell'Economia e delle Finanze ed inerente il settore dei Trasporto Pubblico

⁴⁴ Si legge nella nota del 14 ottobre 2010: "... E poi quanto alternativi? Parzialmente, totalmente, addirittura sovrapponibili? E ancora, le Associazioni dei consumatori dovrebbero o no avere voce in capitolo se è vero come è vero che si tratterebbe di decidere il livello minimo di tutela dell'utenza?".

⁴⁵ Segnalavano, altresì, che i contenuti della nota, già a conoscenza della Commissione di Garanzia, sarebbero stati portati all'attenzione dei Prefetti di ciascuna Provincia, affinché potessero valutare le iniziative più opportune a tutela dell'utenza.

Locale, sarebbe stato posto il problema della copertura finanziaria necessaria all'adeguamento retributivo per l'anno 2009 e che, a margine del predetto incontro, le parti sociali sarebbero state convocate per l'immediata prosecuzione del negoziato relativo al nuovo CCNL della Mobilità.

In accoglimento del predetto invito, il 19 ottobre 2010, lo sciopero indetto per il 21-22 ottobre 2010 è stato differito al giorno 19 novembre 2010 per tutto il personale addetto ai servizi di trasporto pubblico locale e dalle ore 21.01 del 18 novembre 2010 alle ore 21.00 del 19 novembre 2010 per tutto il personale addetto alle attività del trasporto ferroviario ed ai servizi accessori e di supporto alle stesse.

L'11 novembre 2010, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ha incontrato le parti sociali per affrontare nuovamente il problema del CCNL della Mobilità. Nel prendere atto della positività dell'ipotesi di accordo sottoscritta il 30 settembre 2010 sulle materie di cui al Protocollo siglato nel maggio 2009, ha assicurato ogni possibile intervento per la soluzione delle problematiche, da cui dipende la definitiva sottoscrizione del testo contrattuale, soprattutto, in ordine alla quantificazione delle risorse economiche da definire contrattualmente per le annualità 2009-2010⁴⁶.

A seguito degli impegni assunti dal Ministro - che, nel frattempo, aveva nuovamente convocato le parti per il giorno 24 novembre 2010 - e delle assicurazioni ricevute, il 12 novembre 2010 le Organizzazioni Sindacali hanno sospeso lo sciopero indetto per il 18-19 novembre 2010 e lo hanno differito, con identiche modalità, al giorno 10 dicembre 2010 di tutto il personale addetto ai servizi di trasporto pubblico locale e dalle ore 21.01 del 9 dicembre 2010 alle ore 21.00 del 10 dicembre 2010 di tutto il personale addetto alle attività dei trasporto ferroviario ed ai servizi accessori e di supporto alle stesse.

Con l'ordinanza del 7 dicembre 2010, n. 175 T, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, per delega del presidente del Consiglio dei Ministri, ha disposto, ai sensi dell'art. 8 della legge 12 giugno 1990 e succ. modd., il differimento della predetta astensione ad altra data.

Nel provvedimento dell'Autorità, oltre alle argomentazioni che già poste alla base del precedente intervento, è stata evidenziata anche un'ulteriore rilevante esigenza. Si è prospettato, infatti, il rischio di una significativa contrazione della possibilità per gli utenti di un'idonea sostituibilità dei servizi di trasporto pubblico, proprio a fronte di un adeguamento ai contenuti della delibera del 13 aprile 2010, n. 10/245, sottolineando come la stessa sia ancora "in piena fase sperimentale".

⁴⁶ Il Ministro ha garantito il proprio intervento, in particolare, per l'attivazione del Fondo previsto dal comma 5 dell'art. 25 del D.L. 185/08, convertito dalla legge n. 2/2009, con la emanazione del relativo decreto di riparto delle risorse, assicurando altresì di attivarsi in sede di Governo per la finalizzazione ai servizi di TPL, da parte delle Regioni e degli Enti Locali, delle risorse derivanti dalla compartecipazione all'accisa su gasolio per autotrazione.

Quel che rileva è che l'Autorità ha dovuto prendere in considerazione la complessità, in sede attuativa, di un intervento rivolto a consentire l'effettuazione di uno sciopero intersettoriale degli addetti ai trasporti dagli effetti ineluttabilmente estesi, e della difficoltà oggettiva di attenuare i disagi derivanti dal simultaneo blocco delle attività di trasporto pubblico su gomma e su ferro, soprattutto in quegli ambiti territoriali caratterizzati da una reale inadeguata sostituibilità di una modalità con l'altra.

A seguito dell'ordinanza, peraltro, le OO.SS. hanno immediatamente comunicato il differimento ad altra data dello sciopero.

10. Il documento sindacale unitario del 14 gennaio 2011 recante soluzioni tecniche per l'attuazione della delibera del 13 aprile 2010, n. 10/245

In occasione delle ultime proclamazioni di sciopero, come si è detto, le Associazioni datoriali di categoria, coerentemente con l'interpretazione letterale che hanno sempre dato del dispositivo della delibera sulla concomitanza, hanno rifiutato la richiesta sindacale di incontri a livello aziendale, diretti ad individuare, in modo concordato, nelle singole realtà territoriali, i servizi di trasporto extraurbano su gomma "realmente alternativi" a quelli ferroviari.

I sindacati, che, invece, propendono per una lettura, per così dire, più restrittiva della stessa pronuncia, si sono rivolti alla Commissione di garanzia per sollecitare un confronto, volto a superare la contrapposizione che, nel frattempo si era venuta a creare con le controparti datoriali, al fine di pervenire ad una soluzione interpretativa condivisa sui contenuti della delibera del 13 aprile 2010, n. 10/245. In data 6 dicembre 2010 le OO.SS. sono state convocate in audizione, nel corso della quale sono state avanzate due possibili ipotesi, tra di loro alternative, che le Organizzazioni Sindacali presenti si sono impegnate a formalizzare in un testo scritto da sottoporre alla Commissione.

Il 14 gennaio 2011, in ossequio agli impegni assunti, le Segreterie nazionali di FILT CGIL, FIT CISL, UILTRASPORTI, UGL TRASPORTI, ORSA TRASPORTI, FAISA CISAL e FAST hanno sottoscritto un documento unitario, che è stato inviato all'Organo di garanzia, nel quale si prospettano due differenti possibilità per assicurare agli utenti l'alternatività fra il trasporto pubblico locale extraurbano su gomma e quello ferroviario, in caso di scioperi di 24 ore che interessino contemporaneamente i due settori.

Principio comune ad entrambe le ipotesi è lo "sfalsamento" - orario, in un caso, e giornaliero, nell'altro - dell'astensione nei due settori, ossia la sua effettuazione in orari o in giorni diversi, ma contigui.

Nella prima ipotesi, infatti, il Trasporto Pubblico Locale extraurbano effettuerebbe lo sciopero dall'inizio del servizio alle ore 9.00 e dalle ore 18.00 alla fine del

servizio, mentre il Trasporto Ferroviario locale e regionale sarebbe tenuto a prestare il servizio garantito nelle fasce orarie 6.00-9.00 e 18.00-21.00 del medesimo giorno.

L'alternatività, in questo primo caso, sarebbe garantita dalla circostanza che il trasporto pubblico locale extraurbano sciopera solo durante le fasce orarie in cui è prestato il servizio del trasporto ferroviario.

Nella seconda ipotesi, invece, si prospetta che il Trasporto Pubblico Locale extraurbano partecipi allo sciopero fermandosi dalle ore 00.00 alle ore 24.00 (sempre nel rispetto delle fasce orarie garantite a livello locale) il giorno precedente allo sciopero del Trasporto Ferroviario, il quale avrebbe invece inizio alle ore 21.00 della medesima giornata per terminare alle ore 21.00 della giornata seguente.

L'alternatività, in tale secondo caso, sarebbe garantita dalla circostanza che l'astensione per il trasporto pubblico locale extraurbano è anticipata al giorno precedente rispetto a quello previsto per l'astensione del trasporto pubblico locale e di quello ferroviario.

Entrambe le soluzioni proposte, invero, sono criticabili e non risolvono del tutto le questioni emerse in questa prima fase di vigenza della delibera in esame.

Nella prima soluzione, infatti, l'individuazione delle fasce orarie all'interno delle quali si dovrebbe collocare lo sciopero degli addetti al Trasporto Pubblico Locale extraurbano (6.00-9.00 e 18.00-21.00) appare inattuabile in concreto, in quanto non tiene conto dell'esistenza di differenti fasce orarie individuate a livello locale (specialmente aziendale, ma, in qualche caso, anche regionale), rispondenti alle effettive esigenze dell'utenza, che sono estremamente diversificate sul territorio nazionale⁴⁷.

In merito alla determinazione delle fasce orarie nelle quali deve essere assicurato il servizio completo durante le astensioni dal lavoro, infatti, esistono realtà nelle quali vigono accordi aziendali valutati idonei, altre nelle quali non sono stati sottoscritti accordi, ma trovano applicazione prassi consolidate. Occorre tenere presente, altresì, che la Commissione di garanzia, con delibera del 16 gennaio 2003, n. 03/19 ha precisato che "in mancanza di accordo con le Rappresentanze Sindacali Aziendali le Aziende sono comunque tenute ad emanare i regolamenti di servizio"⁴⁸.

Tutto ciò ha determinato una forte differenziazione nella individuazione dei servizi minimi, con evidenti squilibri anche tra bacini di utenza a volte in parte coincidenti, nei casi in cui gli stessi siano riconducibili ad aree di operatività di aziende diverse⁴⁹. Nella seconda soluzione, invece, si ripropone la sovrapposizione e, dunque, la concomitanza, seppure per un breve intervallo orario (dalle ore 21.00, orario in

⁴⁷ Per una ricognizione sul tema si rinvia ai riferimenti già indicati nella nota 19. Cfr. *Infra* § 3.

⁴⁸ Così, R. SCIOTTI, *Trasporto pubblico locale*, in *Relazione sull'attività della Commissione 1 gennaio 2009 - 30 aprile 2010*, cit., 202 ss.

⁴⁹ Si fa presente che l'art. 10, lett. A) della Provvisoria regolamentazione del TPL stabilisce che "In via sperimentale l'area del bacino di utenza coinciderà con l'area territoriale di operatività dell'azienda interessata dallo sciopero".

cui avrebbe inizio lo sciopero del Trasporto Ferroviario, alle ore 24.00, orario in cui avrebbe termine lo sciopero del Trasporto Pubblico Locale extraurbano) dell'astensione nei due servizi alternativi del trasporto pubblico di persone.

Delle due, questa seconda soluzione, tuttavia, parrebbe preferibile, almeno sotto il profilo della praticabilità in concreto, anche se, al fine di consentire il superamento della criticità evidenziata, dovrebbe essere riformulata secondo un'altra modalità e, più precisamente, invertendo l'ordine delle astensioni consecutive.

Ove, infatti, la proclamazione prevedesse, per prima, l'astensione degli addetti al trasporto ferroviario (dalle ore 21.00 di un giorno alle ore 21.00 di quello successivo), ed, a seguire, l'astensione dei dipendenti del trasporto pubblico locale (dalle ore 00.00 alle ore 24.00 del giorno successivo), si verrebbe a configurare come un'unica azione "articolata" su due giornate, di 24 ore per ciascun settore (anche se con una interruzione di 3 ore: dalle 21,00, orario in cui riprende il servizio ferroviario, alle 24 00, orario in cui inizia l'astensione del trasporto pubblico locale), trovando, così, compiuta rispondenza alle previsioni di legge ed a quelle vigenti nei rispettivi settori in tema di concomitanza⁵⁰.

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, pare condivisibile l'intervento della Commissione di garanzia diretto ad invitare le Organizzazioni Sindacali ad adottare la seconda delle soluzioni proposte, ma invertendo l'ordine delle astensioni nel senso dianzi indicato⁵¹.

Nel frattempo, invero, come meglio si dirà, i garanti hanno ammesso, in via sperimentale, la seconda opzione, senza imporre, però, ulteriori restrizioni (vale a dire, senza l'auspicata inversione), prospettando un impatto sull'utenza contenuto per il fatto che la concomitanza sarebbe limitata a sole tre ore ed in una fascia oraria serale/notturna di prevedibile minor afflusso di utenti, con la conseguenza, come vedremo, però, che, sia pure per sole tre ore, la violazione della regola, in concreto, vi è stata.

11. L'avvio del monitoraggio a distanza di un anno dalla applicazione in via sperimentale della delibera del 13 aprile 2010, n. 10/245

Con riferimento alle soluzioni tecniche prospettate dai sindacati riguardo alla pratica attuazione della garanzia del servizio di trasporto extraurbano su gomma

⁵⁰ Per alcune osservazioni conclusive in merito v. *Infra* § 14.

⁵¹ Cfr., sul punto, la nota del 16 maggio 2011, del Commissario delegato per il settore del TPL, nella quale si legge, altresì, che "... riguardo a particolari situazioni legate alle diverse realtà locali che potrebbero rendere problematica l'applicazione della regola generale, e cioè ..., laddove tale ipotesi avesse a verificarsi, sarà onere delle Organizzazioni proclamanti segnalare le peculiarità delle singole fattispecie, di modo che la Commissione possa valutare, di volta in volta, se le particolari condizioni locali possano far ritenere ardua l'applicabilità della regola generale ed astratta e, pertanto, giustificare l'inapplicabilità della regolamentazione al caso concreto".

in alternativa quello ferroviario, la Commissione ha deciso, prima di esprimersi in via definitiva, di effettuare un monitoraggio, a conclusione del primo anno dalla applicazione della delibera del 13 aprile 2010, n. 10/245.

Il 2 marzo 2011, così, ha richiesto alle parti sociali delle categorie interessate di far pervenire osservazioni (anche documentate) circa le eventuali problematiche applicative riscontrate nel corso dell'effettuazione delle astensioni riguardanti gli addetti del trasporto pubblico locale e del trasporto ferroviario.

Nel periodo successivo all'emanazione della delibera 10/245, tuttavia, tutti gli scioperi proclamati sono stati puntualmente differiti o per effetto dell'intervento dell'Autorità a norma dell'art. 8 della legge 12 giugno 1990, n. 146 e succ. modd. ovvero per spontanea iniziativa degli stessi soggetti proclamanti⁵².

Un unico sciopero, pertanto, è stato realmente effettuato in epoca successiva alla richiamata delibera e, precisamente quello del 9 luglio 2010.

Allo stato, dunque, le controparti datoriali non hanno ritenuto, di fatto, possibile effettuare un bilancio sulla esperienza concreta maturata sotto la vigenza della nuova delibera.

Per quanto non applicata, peraltro, la deliberazione in questione, sulla quale hanno richiamato e confermato tutte le osservazioni e le perplessità formalizzate in precedenza, ha dato luogo ad un'ulteriore contrasto con i sindacati, in merito all'individuazione del concetto di "servizio extraurbano alternativo a quello ferroviario"⁵³.

Tali considerazioni, unitamente a quelle già svolte in precedenti occasioni sull'utilizzo strumentale che le OO.SS. attribuivano allo sciopero, rafforzano il convincimento di ANAV ed ASSTRA sulla necessità di confermare la piena operatività delle regole che in materia di scioperi concomitanti dettate dalle discipline adottate nei rispettivi settori.

Ad ulteriore sostegno delle proprie argomentazioni, le Associazioni datoriali hanno evidenziato come la necessità di garantire, in tali circostanze, il diritto alla mobilità sia stata confermata, altresì, nelle motivazioni della citata ordinanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 25 maggio 2010, n. 170/T⁵⁴.

⁵² Ciò è stato espressamente rilevato da ANAV ed ASSTRA in una nota del 9 marzo 2011.

⁵³ Nelle proclamazioni sindacali di sciopero, infatti, la previsione secondo la quale "le modalità di pratica attuazione... prevedranno l'esclusione di (solo) quei servizi extraurbani su gomma alternativi al servizio ferroviario regionale..." avrebbe avuto l'evidente tentativo di forzare la lettera della delibera, la quale, ad avviso delle associazioni datoriali, individua nell'intera categoria dei servizi extraurbani su gomma il complesso di servizi da ritenersi alternativi al trasporto ferroviario.

⁵⁴ Laddove si afferma che: "tenuto conto della peculiarità di uno sciopero intersettoriale, con specifico riferimento ai verosimili effetti paralizzanti di una sospensione di servizi di trasporto pubblico tra loro alternativi e pertanto incidenti sul medesimo bacino di utenza, subiti dalla collettività in occasione dello sciopero legato alla medesima vertenza effettuato in data 19 febbraio 2010" e che "visto che a tale proposito la Commissione di Garanzia, con delibera del 13 aprile 2010, n. 10/245 ha inteso precisare che... l'impegno assunto dalle OO.SS. di garantire il trasporto su gomma a lunga percorrenza di competenza ministeriale non ha dimostrato di offrire sufficienti garanzie per il diritto alla libera circolazione, in quanto non ha evitato gravi disagi per l'utenza, non corrispondendo più ad un effettivo servizio a garanzia della mobilità dei cittadini..."

Per ANAV ed ASSTRA, in definitiva, anche all'esito del percorso intrapreso sulla definizione del contratto della mobilità, sarà difficilmente realizzabile una diversa regolamentazione della fattispecie, che possa conciliarsi con la tutela del diritto alla mobilità costituzionalmente garantito.

Anche l'AGENS, con nota dell'11 marzo 2011, ha risposto alla richiesta di osservazioni circa le problematiche riscontrate riguardo al divieto di concomitanza nelle astensioni degli addetti al trasporto ferroviario e al trasporto pubblico locale, ribadendo l'interpretazione rigida della delibera interpretativa, e, conseguentemente la propria contrarietà ad ogni iniziativa di modifica della stessa.

12. La soluzione tecnica di “parziale concomitanza” adottata in occasione dello sciopero del 31 marzo e 1 aprile 2011

Nonostante l'opera di mediazione svolta dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, la vertenza per la sottoscrizione del CCNL della Mobilità è proseguita senza successo anche nel 2011.

A complicare una situazione già difficile sono intervenuti i pesanti tagli ai trasferimenti finanziari alle Regioni, destinati a colpire prevalentemente il trasporto pubblico locale, per il quale una riduzione delle risorse significa mettere in discussione oltre alla qualità del servizio reso ai cittadini, anche i posti di lavoro e la regolarità nel pagamento degli stipendi.

Tutto questo ha determinato un fortissimo stato di tensione tra i lavoratori, con conseguente mobilitazione della categoria, che, attraverso i suoi rappresentanti, ha preannunciato il ricorso a nuove azioni di sciopero.

Il 28 febbraio 2011, i sindacati hanno chiesto un incontro urgente alla Commissione di garanzia, al fine di ottenere un riscontro alle soluzioni proposte in ordine alle modalità di pratica effettuazione delle astensioni dal lavoro coeve nei due settori, attesa la perdurante assenza di un formale pronunciamento da parte dell'Organo di garanzia al riguardo.

Non avendo ricevuto alcuna risposta, l'11 marzo 2011, le segreterie nazionali di FILT CGIL, FIT CISL, UIL Trasporti, UGL Trasporti, ORSA Trasporti, FAISA e FAST, “in considerazione del grave stato di tensione tra i lavoratori conseguente al mancato pagamento degli aumenti contrattuali relativi agli anni 2009-2010”, hanno proclamato un nuovo sciopero nazionale dalle ore 00,00 alle ore 24,00 del 31 marzo 2011 per il personale addetto al Trasporto pubblico locale extraurbano su gomma, dalle ore 00,00 alle ore 24,00 del 1 aprile 2011 per il restante personale Trasporto pubblico locale e dalle ore 21,00 del 31 marzo 2011 alle ore 21,00 del 1 aprile 2011 per il Trasporto ferroviario.

La nuova proclamazione - che a detta dei sindacati era stata adottata in applicazione della delibera del 13 aprile 2010, n. 10/245 - avrebbe attuato, invero, una delle due soluzioni tecniche avanzate dalle Organizzazioni Sindacali (rimaste - come

lamentavano - “ancora inevasa”) e, precisamente la seconda, che, però, come si è accennato, propone di porre in essere una astensione concomitante del Trasporto pubblico locale extraurbano e del Trasporto ferroviario di 3 ore (e, precisamente, nel caso specifico, dalle 21,00 alle 24,00 del 31 marzo 2011), in palese a violazione della disciplina vigente, oltre che della deliberazione della Commissione⁵⁵.

Il 15 marzo 2011, così, la Commissione ha incontrato i soggetti proclamanti, che avevano chiesto di essere ascoltati per sollecitare un pronunciamento sulla corretta interpretazione della delibera sul tema della concomitanza.

Nel corso dell’audizione i sindacati hanno ribadito l’assenza di prospettive concrete per il futuro della vertenza, attesa la situazione sostanziale di stallo della trattativa, e, dunque, l’intenzione di ricorrere anche in futuro a nuove azioni di proteste congiunte nei due settori.

Preannunciando la possibilità di un adeguamento dei contenuti della delibera o di un chiarimento interpretativo della stessa, all’esito di un monitoraggio sulla sua applicazione, per quanto attiene, in particolare, al problema delle due soluzioni tecniche prospettate dai sindacati per garantire l’alternatività dei servizi di trasporto ferroviario e locale in caso di sciopero congiunto nei due settori, l’Organo di garanzia ha sostanzialmente ammesso la preferibilità, tra le due, dell’opzione che riduce la concomitanza tra le due azioni a sole 3 ore, riservandosi, però, di esprimere un parere in merito alla stessa, solo dopo averne valutato l’impatto sull’utenza in occasione della effettuazione dell’astensione programmata.

Il 21 marzo 2011, così, la Commissione ha preso atto, allo stato, delle concrete modalità attuative e della articolazione oraria dell’astensione e, conseguentemente, ha deliberato di segnalare alle Organizzazioni Sindacali unicamente la violazione della regola della rarefazione oggettiva con riferimento alle astensioni precedentemente proclamate nei settori interessati dello sciopero, riservandosi ogni ulteriore valutazione all’esito dell’effettuazione dello sciopero stesso.

Considerato che l’esito del tentativo di monitoraggio dell’applicazione della delibera del 13 aprile 2010, n. 10/245, non aveva ancora prodotto risultati soddisfacenti, l’Organo di garanzia ha ritenuto, in via presuntiva, che l’articolazione oraria dell’astensione, come proclamata, avrebbe determinato una concomitanza tra l’astensione del trasporto pubblico locale extraurbano e quella del trasporto ferroviario comunque ridotta, in quanto contenuta a sole 3 ore (dalle 21.00 alle 24.00 del 31 marzo 2011), e, peraltro, in una fascia oraria di prevedibile limitato impatto sull’utenza.

Il 25 marzo 2011 le segreterie nazionali di FILT-CGIL, FIT-CISL, UILTRASPORTI e UGL TRASPORTI si sono adeguate all’indicazione immediata per quanto riguarda il divieto di rarefazione⁵⁶, precisando altresì, che il trasporto

⁵⁵ Che anche ANAV ed ASSTRA, con nota del 14 marzo 2011, ed AGENS, con nota del 18 marzo 2011, hanno denunciato alla Commissione di garanzia.

⁵⁶ Per quanto riguarda gli scioperi locali, aziendali o territoriali, in rarefazione rispetto allo sciopero nazionale, sono stati revocati e fatti confluire nello sciopero nazionale. Per quelli non revocabili, invece, è stata disposta l’esclusione dallo sciopero stesso delle aziende o dei territori interessati.

extraurbano su gomma, considerato dalla Commissione alternativo al servizio ferroviario, era stato anticipato al giorno 31 marzo 2011, separandolo in tal modo dal servizio ferroviario stesso e dal TPL urbano e che, pertanto, il giorno 31 marzo 2011 sarebbero stati garantiti i servizi nelle fasce di garanzia 6.00-9.00-18.00-21.00 per complessive 6 ore di servizio completo (o come diversamente stabilito da accordi aziendali e/o territoriali valutati idonei dalla Commissione)⁵⁷. Il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, sempre il 25 marzo 2011, invece, prevedendo nuovamente la sussistenza di un fondato pericolo di pregiudizio al diritto alla mobilità dei cittadini, ha invitato i soggetti che avevano proclamato l'astensione per 31 marzo e 1 aprile 2011 ad adottare le misure indispensabili a scongiurare il pericolo prospettato.

I sindacati hanno scritto alla Commissione di garanzia per stigmatizzare l'iniziativa dell'Autorità, che, a loro avviso, avrebbe esorbitato il potere attribuitogli dalla legge, e, confidando in un intervento dei garanti teso a ristabilire le prerogative istituzionali dell'Organo di garanzia, hanno nuovamente ribadito che le modalità dello sciopero erano conformi a quanto previsto dalla delibera sulla concomitanza e finalizzate proprio ad evitare qualsiasi pericolo di pregiudizio alla libera circolazione della cittadinanza, fatto salvo il normale disagio inevitabilmente conseguente all'astensione dal lavoro di addetti ai servizi pubblici essenziali, seppure attuata nel pieno del rispetto delle regole che attualmente disciplinano l'esercizio del diritto di sciopero nei due settori.

A conferma della correttezza del proprio operato, i sindacati hanno richiamato proprio l'audizione del 15 marzo 2011 e la successiva indicazione immediata ai sensi dell'art. 13 lett. *d*) dei garanti, che limitandosi a segnalare gli scioperi locali in rarefazione con quello nazionale, avevano sostanzialmente preso atto dell'operato sindacale teso a soddisfare le osservazioni contenute nella delibera stessa.

Il 31 marzo 2011, così, il trasporto pubblico locale (urbano ed extraurbano) ha scioperato dalle 00,00 alle 24,00, mentre il trasporto ferroviario dalle ore 21,00 della stessa giornata e fino alle ore 21 del giorno successivo.

La soluzione adottata, pur garantendo le esigenze di parte sindacale di effettuare una azione di sciopero unitaria degli addetti al nuovo prospettato settore della mobilità, ha determinato, però, sia pure per poche ore (dalle ore 21,00 alle ore 24,00), una concomitanza tra astensioni in servizi alternativi comunque vietata.

La circostanza che tale contemporaneità si sia realizzata in un arco temporale - ore serali/notturne - durante il quale è possibile ipotizzare che la fruizione dei servizi tra loro alternativi è stata ridotta, non può certamente giustificare la violazione della regola vigente nei due settori, il rispetto della quale è stato posto alla base dell'avviso espresso dall'Organo di garanzia.

⁵⁷ Il 1° aprile 2011, invece, oltre alle fasce di garanzia 6.00-9.00 - 18.00-21.00 sarebbero stati previsti tutti i collegamenti ferroviari da garantire schedulati da Trenitalia nell'orario invernale pubblicato e portato a conoscenza dell'utenza.

Non sembra potersi dubitare, allora, che l'interpretazione adottata da parte sindacale in occasione dello sciopero del 31 marzo 2011 sia incompatibile con le richiamate discipline in tema di concomitanza dei due settori, prima ancora che con i contenuti della delibera del 13 aprile 2010, n. 10/245, circostanza che, del resto, è stata ribadita anche dalla Commissione⁵⁸.

13. Sulla selezione tra servizi extraurbani su gomma “realmente” alternativi a quelli ferroviari

A seguito dell'avvenuta stipula della “parte giuridica” del CCNL della Mobilità, la disciplina concordata, com'è noto, è stata recepita integralmente in sede di rinnovo dei rispettivi CCNL di categoria (CCNL della Attività Ferroviarie e CCNL Autoferrotranvieri), con conseguente sostituzione dei corrispondenti istituti.

L'intesa, ancora oggi non formalizzata, tuttavia, rappresenta solo un primo passo verso il nuovo CCNL unico del settore della Mobilità, senza che si possa ancora considerare realizzato l'obiettivo della creazione di un unico settore.

Ne è prova la circostanza che sono in corso distinte trattative per i rinnovi del CCNL delle Attività Ferroviarie e del CCNL degli Autofiloferrotranvieri, che continuano a rappresentare i CCNL di riferimento per il settore ferroviario e per quello del trasporto pubblico locale.

I sindacati, al contrario, sin dall'avvio delle trattative ed ancor più dopo l'intesa, hanno ritenuto che fosse già venuto in essere un unico ambito di applicazione oggettivo e soggettivo del contratto, con conseguente cessazione dell'autonomia tra i due settori, e che, pertanto, dovessero ritenersi superate le previsioni in materia di concomitanza contenute nelle relative discipline.

Se anche quanto sostenuto da parte sindacale fosse vero, vi sarebbe pur sempre la necessità di pervenire ad un accordo tra le parti per la definizione delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di scioperi che interessano l'intero settore cui dovrebbe applicarsi il contratto unico.

Durante gli scioperi nazionali proclamati a sostegno della vertenza per la sottoscrizione del CCNL della Mobilità prima dell'entrata in vigore della delibera del 13 aprile 2010, n. 10/245, come si è detto, i sindacati hanno sempre garantito non solo le prestazioni minime indispensabili previste dalle discipline di entrambi i settori dei trasporti, ma tutti i servizi di trasporto passeggeri su gomma a lunga percorrenza di competenza ministeriale, alternativi al trasporto ferroviario, facendo venire meno, in tal modo, l'eventuale aggravio di

⁵⁸ Cfr. § *Infra* 10, e, specialmente, nota 51.

disagio agli utenti derivante dalla concomitanza dello sciopero nei due settori della Mobilità.

La soluzione della esclusione di tutti i trasporti extraurbani su gomma di competenza ministeriale, tuttavia, ha operato quale meccanismo *ad escludendum*, per effetto del quale l'esercizio del diritto sciopero è stato precluso a buona parte dei lavoratori interessati.

Dopo l'approvazione della delibera del 13 aprile 2010, n. 10/245, perciò, i sindacati proprio al fine di evitare che il principio contenuto nella delibera potesse consacrare la compromissione del diritto rilevata nelle precedenti astensioni, coerentemente con una interpretazione, per così dire, più estensiva della stessa, hanno tentato di concordare con le controparti datoriali modalità attuative delle astensioni concomitanti nel settore dei trasporti ferroviario e locale, per operare, nell'ambito di tutti i servizi extraurbani su gomma, una selezione di quelli realmente alternativi al trasporto ferroviario.

A sostegno di tale determinazione i sindacati hanno posto la constatazione che il trasporto extraurbano su gomma non è sempre "realmente alternativo" al servizio ferroviario, specialmente in quei bacini di utenza dove non è affatto presente o lo è in maniera residuale.

Non sembra si possa dubitare, come sostengono le Organizzazioni Sindacali, che solo una parte del trasporto su gomma extraurbano può essere considerato "realmente" alternativo al trasporto ferroviario. Esistono alcune realtà locali (specie a livello insulare o regionale), infatti, nelle quali c'è solo il trasporto pubblico locale extraurbano e non c'è, invece, quello ferroviario in senso strettamente alternativo o viceversa.

In alcune realtà aziendali, poi, il servizio urbano e quello extraurbano non sono tecnicamente separabili (vale a dire che i due servizi sono misti).

AGENS, ANAV ed ASSTRA, invece, sulla base di una interpretazione letterale (che è stata definita "restrittiva") della delibera in questione, hanno continuato a ritenere che *tutto* il trasporto pubblico locale extraurbano dovesse ritenersi alternativo al trasporto ferroviario, con la conseguenza che è illegittimo lo sciopero che vede coinvolti contemporaneamente tutti gli addetti alle attività ferroviarie ed a quelle di trasporto pubblico locale extraurbano.

Una interpretazione, quella di parte datoriale, secondo la quale, ove l'astensione si attui in orari coincidenti (un'unica giornata, se lo sciopero è di 24 ore), ad una parte consistente del personale autoferrotranviario è sostanzialmente inibito dall'esercizio del diritto di sciopero, il che vanifica, però, l'obiettivo di parte sindacale, di porre in essere un'azione di protesta unitaria nei due settori.

In tale prospettiva, si è posto il rifiuto delle aziende di incontrare i sindacati per definire quali servizi di trasporto pubblico locale extraurbano sono "realmente" alternativi a quelli ferroviari, nelle specifiche realtà locali.

L'art. 16 della Regolamentazione Provvisoria del trasporto pubblico locale, com'è noto infatti, rinvia ad accordi collettivi aziendali o territoriali, per la defi-

nizione di alcuni suoi contenuti⁵⁹, anche se in molte aziende vigono regolamenti di servizio unilateralmente disposti dalle aziende e, dunque, non concordati con le rappresentanze sindacali aziendali⁶⁰.

A fronte della necessità sollevata da parte sindacale, di concordare a livello locale (soprattutto aziendale), le modalità tecniche di pratica attuazione dell'astensione⁶¹, ANAV ed ASSTRA, come si è detto, hanno invitato le imprese associate a non incontrare su tale argomento le rappresentanze sindacali⁶².

Le Segreterie nazionali, pertanto, alla fine, hanno raccomandato alle proprie strutture regionali e territoriali, in via eccezionale, nel caso di particolare complessità del servizio prestato dalle aziende che comportasse un intreccio tra servizio extraurbano ed urbano non diversamente risolvibile, di optare per lo sciopero di entrambe le attività il 31 marzo 2011, al fine di evitare sovrapposizioni con il trasporto ferroviario⁶³.

59 Cfr. delibera del 31 gennaio 2002, n. 02/13, pubblicata nella *G.U.* del 23 marzo 2002, n. 70.

E, segnatamente, per quanto riguarda:

- dettagliata descrizione del tipo e dell'area territoriale nella quale si effettua il servizio erogato dall'azienda (art. 10, lett. A);
- individuazione delle fasce orarie durante le quali deve essere garantito il servizio completo (art.11, lett. B),
- e delle seguenti modalità operative necessarie al fine di emanare i regolamenti di servizio (art. 16):
- i servizi esclusi dall'ambito di applicazione della disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero (noleggior, sosta, servizi amministrativi.);
- procedure da adottare all'inizio dello sciopero e alla ripresa del servizio;
- procedure da adottare per garantire il servizio durante tutta la durata delle fasce;
- criteri, procedure e garanzie da adottare per i servizi a lunga percorrenza;
- garanzia dei presidi aziendali atti ad assicurare la sicurezza e la protezione degli utenti, dei lavoratori, degli impianti e dei mezzi;
- eventuali procedure da adottare per forme alternative di agitazioni sindacali;
- in caso di trasporto di merci, garanzia dei servizi necessari al trasporto di prodotti energetici di risorse naturali, di beni di prima necessità, di animali vivi, di merci deperibili, nonché per la continuità delle attività produttive;
- individuazione delle aziende che per tipo, orari e tratte programmate possano garantire un servizio alternativo a quello erogato dall'azienda interessata dallo sciopero;

individuazione dei servizi da garantire in occasione dello sciopero di cui all'art. 15.

60 Nella delibera del 16 gennaio 2003, n. 03/19 la Commissione di garanzia ha ribadito che, al fine di consentire l'emanazione dei regolamenti di servizio, le aziende devono concordare con le rappresentanze sindacali aziendali le "modalità operative" di cui all'art. 16 della Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili nel settore del trasporto locale, chiarendo altresì che, in mancanza di accordo tra le parti, le predette *modalità* debbono comunque essere determinate, ed ha ritenuto opportuno integrare il citato art. 16, precisando *espressamente* che in mancanza di accordo con le Rappresentanze Sindacali Aziendali, le Aziende sono comunque tenute ad emanare i regolamenti di servizio, per quel che riguarda la garanzia del servizio completo durante tutta la durata delle fasce, essendosi tale esigenza presentata reiteratamente.

61 Le segreterie nazionali delle Organizzazioni Sindacali avevano dato indicazione alle proprie strutture territoriali di chiedere alle aziende del TPL che effettuano i servizi di trasporto extraurbano su gomma di individuare insieme le *alternative al servizio ferroviario e di concordarne la esclusione dallo sciopero*.

62 Alcune aziende, invero, hanno proceduto al confronto ed, in qualche caso, (per es. ATM di Milano) si è raggiunta un'intesa sui servizi individuati.

63 Cfr. circolare del 16 marzo 2011.

Solo un Accordo o, in assenza di questo, una Regolamentazione provvisoria disposta dai garanti per il nuovo settore del CCNL Mobilità, invero, potrebbe individuare analiticamente la reale alternatività dei servizi, in modo che le limitazioni venissero applicate solo ad una parte dei collegamenti extraurbani su gomma. Così come si potrebbero adottare specifici accordi aziendali volti a concordare eventuali restrizioni a livello locale nell'organizzazione del servizio urbano ed extraurbano da adottare in caso di sciopero della mobilità.

L'esigenza di selezionare l'alternatività tra servizi extraurbani su gomma e ferroviari, tuttavia, non può dirsi generalizzata e, dunque, non pare possa essere posta su scala nazionale.

Se anche fosse possibile individuare un certo numero di aziende nelle quali è necessario concordare una disciplina specifica dell'alternatività tra servizi, si tratterebbe, pur sempre, di una eccezione rispetto alla regola, che, allo stato, non sembra possa essere tanto diversa da quella dettata nella delibera del 13 aprile 2010, n. 10/245.

Si tratta di questioni che, in ogni caso, potranno essere affrontate solo quando l'intesa tra le parti sociali per la costituzione di un unico settore della Mobilità sarà divenuta effettiva. Quando regole certe sul piano contrattuale segneranno i confini del nuovo comparto dei trasporti, allora sarà possibile parlare anche di regole per l'esercizio del diritto di sciopero in un nuovo settore.

Al momento manca una regolamentazione comune in materia di sciopero, poiché siamo ancora di fronte a due distinti settori con regole proprie.

Nella valutazione delle modalità di esercizio del diritto di sciopero a sostegno della vertenza contrattuale in atto, allora, l'esigenza concreta non può che essere quella di una attenta verifica del rispetto delle regole che esistono e non di quelle che prevedibilmente ci saranno in futuro.

14. Osservazioni conclusive

Nel corso di un anno dalla sua applicazione, la delibera del 13 aprile 2010, n. 10/245 ha evidenziato una serie di criticità che sono state evidenziate, ma il nuovo indirizzo espresso sulla questione degli scioperi concomitanti nel trasporto pubblico locale ed in quello ferroviario, pone, al momento, altre rilevanti esigenze.

In primo luogo, è necessaria una diffusione capillare, a livello territoriale, dei contenuti del nuovo orientamento.

L'operatività del principio stabilito nella delibera richiede, infatti, l'adozione da parte delle imprese che erogano il servizio di adeguate misure organizzative, alcune delle quali da concordate con le rappresentanze sindacali.

Il che, però, trattandosi di centinaia di aziende diffuse sul territorio nazionale, necessariamente richiederà ancora del tempo.

Ciò spiega per quale ragione, la Commissione, prima di un pronunciamento sulle soluzioni tecniche proposte per la sua attuazione, abbia necessariamente dovuto adottare, nel periodo successivo all'avviso interpretativo sul tema della concomitanza, una linea prudenziale con le parti sociali, auspicando, invero, che fossero proprio queste a fornire soluzioni condivise per dare applicazione al principio sancito in via interpretativa⁶⁴.

Sul punto, come si è detto, tuttavia, si registra un netto rifiuto da parte datoriale di attivare qualunque confronto con i sindacati.

Si tratterà di valutare, poi, alla luce dell'esperienza applicativa e, dunque, all'esito del monitoraggio che è stato avviato, gli effetti delle soluzioni prospettate sulla funzionalità del servizio pubblico, attraverso una verifica dell'entità dei disagi per l'utenza che ne sono derivati.

Anche sotto questo profilo, è presto per dare risposte definitive. In una sola occasione e, precisamente, quella dello sciopero del 31 marzo 2011 e 1 aprile 2001, ha trovato applicazione una delle due soluzioni tecnico-attuative proposte da parte sindacale, che, peraltro, non ha mancato di suscitare perplessità per le obiezioni che sono state già rilevate⁶⁵.

In attesa che il settore unico della mobilità venga ad esistere unitamente ad una disciplina dello stesso condivisa dalle parti sociali e ritenuta idonea dalla Commissione di garanzia, non sembra potersi dubitare che una soluzione coerente con la disciplina vigente e con l'avviso espresso dai garanti, potrebbe essere,

⁶⁴ Esula dai fini della presente indagine una ricostruzione dei risvolti applicativi che la delibera in esame ha avuto altresì nei conflitti a rilevanza locale (soprattutto regionale), che di quello nazionale costituiscono semplicemente un riflesso e per i quali, dunque, possono valere le medesime considerazioni che svolte per la vicenda principale. Si osserva, peraltro, che per il 23 aprile 2010, le segreterie regionali di FILT-CGIL, FIT-CISL, UILT, UGL-T, ORSA TRASPORTI, FAISA e FAST FERROVIE, hanno proclamato, in data 12 aprile 2010, uno sciopero generale di tutti i trasporti della regione Calabria di otto ore, a causa di una mancata politica di sviluppo nel comparto trasporti in Calabria da parte delle imprese e delle istituzioni. La Commissione ha segnalato l'eccessiva durata dell'azione di sciopero, ma, in considerazione del fatto che lo sciopero del 23 aprile 2010 era stato proclamato antecedentemente all'adozione della delibera sulla concomitanza (del 13 aprile 2010, n. 10/245), nella stessa seduta del 13 aprile 2010, ha deliberato, altresì, di non adottare alcun ulteriore provvedimento, affidando, tuttavia, al senso di responsabilità delle OO. SS. di valutare gli effetti anche in relazione alla astensione già proclamata. Il 15 aprile 2010 le organizzazioni sindacali hanno comunicato la riduzione della durata dell'astensione a 4 ore dello sciopero per il settore del *Trasporto pubblico locale, in ottemperanza all'indicazione immediata della Commissione*.

In data 28 aprile 2010, le stesse OO.SS. hanno proclamato una seconda azione per i giorni 12 e 13 maggio 2010, riguardante il trasporto ferroviario, le attività ferroviarie di supporto e del trasporto pubblico locale, con esclusione del "trasporto su gomma a lunga percorrenza".

La Commissione, nella seduta del 3 maggio 2010, ha deliberato di segnalare alle organizzazioni sindacali proclamanti la necessità del rispetto della delibera del 13 aprile 2010, n. 10/245, in ordine alla concomitanza tra scioperi nei settori del trasporto pubblico locale e ferroviario, chiedendo, altresì, di precisare che dallo sciopero fosse escluso anche il trasporto pubblico locale extraurbano su gomma, alternativo a quello ferroviario.

Il 4 maggio 2010 le segreterie regionali di FILT-CGIL, FIT-CISL, UILT, UGL-T, ORSA TRASPORTI, FAISA e FAST FERROVIE della Calabria, in ottemperanza alla segnalazione della Commissione hanno espressamente escluso il "trasporto extraurbano su gomma", con assicurazione del servizio completo su fasce orarie uniformi su tutto il territorio regionale (5.00-8.00 e 18.00-21.00).

⁶⁵ Cfr. *Infra* § 10.

come si è accennato, quella che, pur ammettendo una estensione a 48 ore dell'azione nel suo complesso (di 24 ore del trasporto pubblico locale e di 24 ore di quello ferroviario), come quella ultima adottata, preveda di sfalsare integralmente i periodi orari in cui si ha il fermo dei servizi alternativi, facendo funzionare, così, il trasporto extraurbano su gomma quando quello ferroviario sciopera⁶⁶.

Evitando qualunque sovrapposizione (anche di poche ore, come è accaduto) delle astensioni nei due servizi, infatti, e fatte salve le prestazioni indispensabili durante le rispettive astensioni, gli utenti avrebbero comunque a disposizione un mezzo (treno o autobus) per potersi spostare lungo le direttrici in cui questi servizi sono tra di loro alternativi.

Fatta eccezione per alcune realtà territoriali, nelle quali, per ragioni diverse, del resto, le due tipologie di trasporti non sono entrambe presenti sul territorio, nell'ambito del trasporto pubblico di persone di ambito extraurbano (sia interprovinciale, sia interregionale), la gomma offre, di regola, un'alternativa al ferro⁶⁷. La modulazione delle modalità attuative dell'astensione nel senso delineato, conseguirebbe, nell'ottica del bilanciamento dei valori costituzionali, un duplice obiettivo: quello di limitare, alla sola garanzia delle prestazioni indispensabili già previste dalle normative vigenti, il diritto dei lavoratori appartenenti ad entrambi i settori produttivi di scioperare congiuntamente, senza, al contempo, pregiudicare il diritto alla mobilità degli utenti, i quali, pur dovendo subire gli effetti derivanti da due astensioni contigue, non sarebbero sottoposti, però, in ciascuna delle due giornate a disagi ultrattivi rispetto a quelli che naturalmente derivano dall'azione di sciopero in un servizio.

In questa prospettiva deve essere letta ed interpretata la delibera del 13 aprile 2010, n. 10/245 e, segnatamente, la previsione che, in caso di concomitanza di scioperi nei settori del trasporto pubblico locale e ferroviario, vuole garantito il trasporto pubblico locale extraurbano su gomma in alternativa a quello ferroviario.

Non sembra si possa dubitare che l'intervento dei garanti abbia permesso, di supplire, in questa prima fase di costruzione del nuovo assetto contrattuale, all'assenza di regole per delle astensioni, che sono espressione di istanze di un settore che non esiste ancora, ma del quale aspirano a far parte lavoratori afferenti a due settori che esistono e per i quali vigono regole ben consolidate.

L'auspicio, allora, è che si giunga presto alla positiva conclusione della trattativa del CCNL della Mobilità dalla quale dipende l'adozione di una completa ed organica disciplina sulla concomitanza degli scioperi, idonea a garantire il giusto contemperamento tra il diritto alla libera circolazione dei cittadini e l'esercizio del diritto di sciopero nei due comparti dei trasporti.

⁶⁶ Soluzione che è stata auspicata, come si è detto, anche dal Commissario delegato per il settore nella citata nota del 16 maggio 2011.

⁶⁷ In ambito urbano e suburbano, invece, per il trasporto pubblico locale (su ferro e su gomma) di competenza comunale, l'alternatività si pone piuttosto con il servizio taxi, tant'è che negli scioperi coevi TPL-TF il trasporto urbano non è mai stato escluso.

RIASSUNTO

Da tempo ha preso l'avvio una lunga e complessa trattativa, ancora in via di definizione, per la conclusione di un unico contratto collettivo nazionale, c.d. "Contratto della Mobilità", comprendente una disciplina comune per la materia dei rapporti di lavoro degli addetti al trasporto pubblico locale e di quelli del trasporto ferroviario.

Durante le trattative per la conclusione del citato contratto, sono stati proclamati alcuni scioperi che hanno interessato contemporaneamente i trasporti - quello pubblico locale e ferroviario - oggetto della costruzione del sistema di regole comuni, ancorché riferiti ad ambiti della mobilità ancora distinti per quanto riguarda la disciplina della materia dei contratti di lavoro e l'esercizio del diritto di sciopero.

La libera circolazione degli utenti, in questi casi, è stata gravemente compromessa ed sorta la necessità di adottare misure adeguate a fronteggiare questo nuovo fenomeno.

Le diverse discipline adottate nei due settori dei trasporti coinvolti prevedono espressamente un divieto di concomitanza tra scioperi che interessino il medesimo bacino di utenza in servizi alternativi.

Con la delibera del 13 aprile 2010, n. 10/245, la Commissione ha espresso l'avviso che, in caso di concomitanza di scioperi nei settori del trasporto pubblico locale e ferroviario, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5 della Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili nel settore del trasporto locale e dell'art. 3.6 dell'Accordo nazionale del settore ferroviario, *"il trasporto pubblico locale extraurbano su gomma deve ritenersi alternativo a quello ferroviario"*.

La delibera ha sollevato un contrasto interpretativo tra sindacati dei lavoratori e contrapposte Associazioni dei datori di lavoro.

I sindacati hanno presentato due proposte per garantire il principio dell'alternatività sancito nella delibera, una delle quali prevede una parziale concomitanza. Tale soluzione tecnica è stata adottata nello sciopero del 31 marzo e 1 aprile 2011 e su di essa la Commissione di garanzia si è riservata ogni ulteriore valutazione all'esito dell'effettuazione dello sciopero e di un monitoraggio da poco avviato.

SUMMARY

For some time there have been long and complex negotiations, still being worked out, for reaching agreement on a single national collective contract, entitled "Contratto della Mobilità", [Mobility Contract], including common rules and regulations covering the matter of the relationship of the work of employees in local public transport and those of railway transport.

During the negotiations for the stipulation of that contract, a number of strikes

were called that simultaneously affected local public and railway transport, based on the construction of the system of common rules, even though referring to areas of mobility still distinct as regards the rules and regulations on the subject of employment contracts and the exercise of the right to strike.

The free movement of public users, in these cases, was severely compromised, and the need arose to adopt appropriate measures to face this new phenomenon. The different rules and regulations adopted in both the areas of transport expressly involved providing for the prohibition of simultaneous strikes involving the same catchment area in alternative services.

With the resolution of 13 April, 2010, No 10/245, the Commission expressed its opinion that, in case of concurrent strikes in the areas of local public and railway transportation, pursuant to and for the effects of Art. 5 of the provisional regulation of essential services in the local transportation sector, and of Art. 3.6 of the national agreement for the railway sector, "local public transportation on suburban roads must be considered an alternative to that of the railway."

The decision has raised a conflict of interpretation between trade unions and opposing employers' associations.

The unions have submitted two proposals to ensure the principle of alternatives as decreed by the resolution, one of which includes a partial concomitance.

This technical solution was adopted in the strike of 31 March and 1 April, 2011, and on this guaranty, the Commission has reserved the right to carry out any further assessment on the outcome of the strike as effected, and on the recently initiated monitoring.