

Silvana D'AGOSTINO

**Sistema sanzionatorio e disciplina dello sciopero
nei servizi pubblici essenziali**

La norma fondamentale in materia di sciopero è l'art. 40 della Costituzione con il quale il Costituente ha inteso riconoscere non solo la libertà di sciopero nei confronti dello Stato, eliminando ogni carattere di illecito alla lotta sindacale, ma anche un diritto soggettivo di sciopero dei lavoratori, con la conseguente possibilità per questi di astenersi dal lavoro senza essere inadempienti e quindi passibili di sanzioni civili.

Il Costituente aveva auspicato l'emanazione, entro breve termine, di una legge diretta a disciplinare lo sciopero in tutti i suoi aspetti.

Tuttavia, fino al 1990 la regolamentazione generale della materia fu affidata agli artt. 330 e 333 c.p., che prevedevano rispettivamente i reati di abbandono collettivo ed individuale di un pubblico servizio, ed alla giurisprudenza costituzionale che sugli stessi si era formata, rimodellandone il contenuto, ma respingendone le questioni di legittimità costituzionale.

Peraltro, una disciplina speciale limitativa del diritto di sciopero era stata introdotta per particolari categorie di lavoratori operanti in settori di eccezionale delicatezza, quali gli addetti ad impianti nucleari (d.p.r. 13 febbraio 1964, n. 185) ed i controllori di volo (l. 23 maggio 1980, n. 242). Un divieto di scioperare era infine previsto per i militari (art. 8 della l. 11 luglio 1978, n. 382) e per il personale della Polizia di Stato (art. 84 della l. 1° aprile 1981, n. 121).

Le ragioni all'origine della protratta inapplicazione del precetto costituzionale, il quale imponeva l'emanazione di leggi ordinarie di disciplina del diritto di sciopero, si riscontravano nel timore di affrontare un problema ritenuto particolarmente scottante per la diffidenza delle organizzazioni sindacali verso ogni forma limitativa della loro libertà e autonomia.

Dalla metà degli anni '80 si registra, invece, un fiorire di proposte di legge tese a regolamentare il diritto di sciopero, e non a caso la questione si impone all'attenzione della pubblica opinione e viene costantemente richiamata nel dibattito fra le forze sociali e politiche a causa di quelli che vengono definiti "scioperi selvaggi" condotti in quella fase nel nostro Paese da strutture sindacali e non che, fuori da ogni vincolo etico, indicano la astensione dal lavoro col chiaro intento di creare forti disagi o, nei casi più gravi, la interruzione del servizio. Basta ricordare, ad esempio, lo sciopero attuato dai marittimi dei traghetti per la Sardegna, in coin-

cidenza con il grande esodo estivo; quello emblematico di "aquila selvaggia", dei piloti cioè dell'Alitalia; le agitazioni delle strutture di base degli aeroportuali di Roma; quelle dei Cobas della scuola, dei macchinisti e del personale delle Ferrovie dello Stato.

Erano insomma emerse in tutta la loro evidenza le peculiarità dello sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Infatti, deve tenersi conto che molti di questi servizi sono erogati da amministrazioni pubbliche o da imprese nelle quali il bilancio viene riassetato dalla finanza pubblica; di conseguenza, la sospensione dell'attività produttiva in realtà infligge un danno economico che - più che incidere direttamente sul datore di lavoro - si riverbera sulla generalità dei cittadini. Ma ancor più rilevante è il fatto che, in queste ipotesi, danneggiato non è (o non è solo) il datore di lavoro, ma anche l'utenza del servizio, che è estranea al conflitto: talvolta, in casi estremi, questo tipo di sciopero tende a far leva proprio sulla reazione degli utenti.

Proprio per queste particolarità e per la delicatezza del tema, nel 1990 il legislatore scelse di regolare in modo organico la materia, all'esito di un lungo e complesso dibattito durato anni in cui svolsero un ruolo fondamentale le stesse organizzazioni sindacali. Fu così emanata la legge 12 giugno 1990, n. 146, intitolata "Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati".

Con tale legge è stata introdotta per la prima volta nel nostro ordinamento una regolamentazione legislativa dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali o, per meglio dire, nei servizi che devono qualificarsi pubblici ed essenziali in base ai criteri posti dalla legge stessa, allo scopo di "contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti fondamentali della persona, costituzionalmente tutelati" (art. 1, comma 2).

In nome del "bilanciamento" tra i diritti considerati sono state così previste limitazioni incisive all'esercizio del diritto di sciopero in una vasta area del settore dei servizi (c.d. terziario), che alla fine degli anni ottanta aveva conosciuto un forte aumento della conflittualità.

Nell'intento di conseguire tale bilanciamento, il legislatore del 1990 ha lasciato inalterati i divieti e le discipline particolari di cui si è detto, mentre ha

abrogato le due previsioni penali generali, mutuando però i principi fondamentali proprio dalle sentenze della Corte costituzionale intervenute su quelle norme: è, dunque, da questi principi che è utile prendere le mosse per intendere la disciplina oggi vigente.

In sintesi, tali principi, elaborati in reiterati interventi (sentenze 28 dicembre 1962, n. 123; 17 marzo 1969, n. 31; 3 agosto 1976, n. 222), sono i seguenti: *a*) i servizi pubblici qualificati come essenziali, nei quali l'esercizio del diritto di sciopero può incontrare limitazioni, sono solo quelli funzionali all'esercizio di diritti costituzionalmente riconosciuti di rango superiore o paritario; *b*) in questi servizi il diritto di sciopero deve essere esercitato con modalità tali da evitare che sia lesa l'effettivo godimento di questi diritti nel loro nucleo essenziale; *c*) a questo fine, il diritto di sciopero e l'altro diritto coinvolto devono trovare un temperamento in concreto, individuando i servizi minimi che devono comunque essere erogati anche in costanza di sciopero.

Tale legge è rimasta in vigore per dieci anni e, nella considerazione di quanto ne hanno esaminato gli effetti, ha operato nel complesso abbastanza bene contribuendo non solo ad una riduzione dei conflitti, ma anche all'affermazione di relazioni sindacali e di una cultura della contrattazione più avanzata e moderna.

Nella sua applicazione però, sono stati ripetutamente riscontrati alcuni punti critici ed alcuni limiti che hanno reso necessario un nuovo intervento legislativo.

In particolare, la legge n. 146/1990 era priva di un apparato sanzionatorio equilibrato ed efficace in quanto:

- 1) alle sanzioni economiche previste a carico dei sindacati o dei lavoratori potevano agevolmente sottrarsi le sigle più piccole e meno consistenti;
- 2) affidava l'applicazione delle sanzioni allo stesso datore di lavoro con la conseguenza che spesso era convenienza dell'impresa, soprattutto se a distanza di tempo dai fatti, non infliggere le sanzioni previste per non ingenerare nuovi motivi di conflitto;
- 3) non considerava, ai fini delle ricadute su altri diritti costituzionalmente previsti e garantiti, le forme di protesta collettiva di lavoratori autonomi, di professionisti e di piccoli imprenditori che non sono sciopero in senso tecnico ma tuttavia possono compromettere in maniera grave il funzionamento di importanti servizi

di pubblica utilità.

Con la legge n. 83/2000 è stato riformato il testo della l. n. 146/1990 con l'obiettivo prioritario di:

- 1) ridefinire e di rendere più certo il regime sanzionatorio;
- 2) estendere la disciplina ai lavoratori autonomi.

Sotto quest'ultimo profilo la normativa si è dovuta misurare con i mutamenti che si sono progressivamente manifestati nella struttura sociale, dove si è andato evidenziando un sempre maggior numero di "punti di contatto" tra attività di lavoro autonomo ed aspettative di erogazione di servizi pubblici.

Il testo normativo in esame affronta i seguenti quattro punti fondamentali, gli ultimi due dei quali costituiscono, in particolare, oggetto della riforma di cui alla l. n. 83/2000:

- 1) l'elenco, non tassativo, dei servizi pubblici essenziali nell'ambito dei quali lo sciopero deve essere esercitato rispettando una serie di condizioni atte ad assicurare agli utenti "prestazioni minime indispensabili";
- 2) la nuova disciplina della precettazione;
- 3) l'istituzione della Commissione di garanzia;
- 4) il sistema di sanzioni per chi (lavoratori, imprese, sindacati) avesse violato la legge.

Al fine di introdurre l'argomento relativo alle sanzioni è opportuno soffermarsi brevemente su alcuni concetti e previsioni normative introdotti dalla legge.

I SERVIZI ESSENZIALI

Uno dei cardini su cui si fonda il sistema della legge è certamente costituito dalla nozione e dal criterio di individuazione dei servizi pubblici essenziali.

Al riguardo, il legislatore ha adottato un criterio teleologico: sono essenziali i servizi volti a garantire il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati (art. 1, comma 1). Lo stesso legislatore ha espressamente individuato tali diritti in quelli alla salute, alla vita, alla libertà ed alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione ed alla libertà di comunicazione.

Tale elencazione, in ossequio alla riserva di legge contenuta nell'articolo 40

della Costituzione, è tassativa; mentre, coerentemente al citato criterio teleologico, è da ritenere esemplificativa l'elencazione dei servizi essenziali, non potendosi escludere che nella pratica debbano essere garantite anche ulteriori prestazioni che non sono state ricomprese dalla legge nella riferita elencazione, sia perché collegate, anche strumentalmente, a servizi pubblici complessi e non frazionabili, sia perché ritenute socialmente rilevanti da atti della pubblica amministrazione, da interventi delle associazioni sindacali o da proposte della Commissione di garanzia; purché risulti il fine di salvaguardare l'essenzialità delle misure, da intendersi come limite generale all'attuazione dello sciopero nei servizi pubblici.

Parimenti, in virtù del ricordato criterio teleologico, è irrilevante la natura giuridica - pubblica o privata - del rapporto di lavoro; altrettanto indifferente - come esplicitato con la riforma del 2000 - è la riconducibilità della prestazione essenziale nell'ambito del lavoro subordinato o del lavoro autonomo.

LE PRESTAZIONI INDISPENSABILI

Altrettanto fondamentale, nell'impalcatura della legge, è l'individuazione delle prestazioni indispensabili, in quanto all'interno dei servizi pubblici essenziali l'astensione non è preclusa ma va esercitata con modalità che garantiscano i diritti della persona costituzionalmente tutelati.

Il difficile compito di individuarle e di organizzarle è affidato dalla legge, in primo luogo, ai contratti collettivi stipulati tra le amministrazioni o le imprese erogatrici dei servizi ed i sindacati dei lavoratori (art. 2, co. 2°), senza dimenticare il ruolo svolto dalle organizzazioni rappresentative degli utenti dei servizi pubblici essenziali, che esprimono il loro parere e quello della Commissione di garanzia, chiamata a valutare se le prestazioni così individuate siano idonee a realizzare un equilibrato contemperamento tra il diritto di sciopero ed i diritti dell'utenza (art. 2, co. 5°).

Non avendo i lavoratori autonomi, i professionisti ed i piccoli imprenditori (cui, come si è detto, la legge n. 83/2000 ha esplicitamente esteso la l. n. 146) una contrattazione collettiva, tale compito è stato attribuito ai "codici di autoregolamentazione" adottati dalle associazioni o dagli organismi di rappresentanza delle

categorie interessate e che devono avere contenuti analoghi a quelli degli accordi dei lavoratori subordinati (art. 2 bis).

Le previsioni contrattuali circa le prestazioni indispensabili hanno efficacia generale - vincolano, cioè, anche i lavoratori non iscritti alle organizzazioni che l'hanno sottoscritto e gli stessi sindacati non stipulanti - non solo nelle pubbliche amministrazioni, ma anche nelle imprese private erogatrici di servizi pubblici.

Per capire in cosa consistono tali prestazioni si deve prendere in considerazione la natura e le caratteristiche tecniche di ogni servizio.

In alcuni di questi, le prestazioni indispensabili sono strutturate in modo tale da assicurare all'utente finale un livello corrispondente a quello medio (o normale): ciò accade, in particolare, per i servizi a rete (gas, acqua, elettricità, telefono), i quali non subiscono praticamente riduzioni in caso di sciopero.

In altri servizi, la garanzia è assicurata su base oraria, tenendo conto delle esigenze di particolari utenze.

Una diversa tecnica di garanzia, che in genere si aggiunge alla precedente, è quella che fa leva su periodi di franchigia: su periodi, cioè, in cui lo sciopero è escluso.

Va, infine, sottolineato che non possono subire interruzioni o attenuazioni gli interventi di urgenza che possono rendersi necessari nel corso dello sciopero.

L'obbligo di garantire le prestazioni indispensabili incombe sui soggetti che promuovono lo sciopero o che vi aderiscono, sui lavoratori che esercitano il diritto di sciopero e sulle amministrazioni e le imprese erogatrici dei servizi (art. 2, co. 3°).

Quando è proclamato lo sciopero, i lavoratori sono tenuti a garantire le prestazioni indispensabili anche in assenza della conclusione dell'accordo collettivo: in questo caso sono obbligati ad attenersi alle direttive impartite dal datore in conformità alla proposta della Commissione di garanzia.

Le imprese hanno altresì l'obbligo di informare gli utenti dei modi e dei tempi di erogazione dei servizi nel corso dello sciopero e delle misure per la riattivazione degli stessi almeno cinque giorni prima dell'inizio dello sciopero e di assicurare al termine dello sciopero la pronta riattivazione del servizio.

LA PRECETTAZIONE

La regolamentazione delle astensioni dal lavoro nei servizi essenziali si avvale anche di un altro strumento, la c.d. precettazione. Fino alla l. n. 146/90 la precettazione trovava la sua fonte di regolamentazione nell'art. 20 del testo unico della legge comunale e provinciale n. 383/1934, che attribuisce al Prefetto il potere di adottare ordinanze (la cui violazione costituisce reato) di "carattere contingibile ed urgente in materia di edilizia, polizia locale ed igiene, per motivi di sanità o di sicurezza pubblica": si trattava pertanto di un'applicazione particolare di un istituto di portata generale, non concepito in funzione degli scioperi.

La legge n. 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000, ha introdotto una disciplina speciale della precettazione in materia di scioperi. Essa consiste in un'ordinanza del Presidente del Consiglio, o di un Ministro da lui delegato, se il conflitto ha rilevanza nazionale o interregionale, del Prefetto negli altri casi, fondata sul presupposto che l'astensione provochi l'interruzione o almeno un'alterazione del funzionamento di uno dei servizi pubblici essenziali di cui all'art. 1 e ciò, a sua volta, produca il "fondato pericolo di un pregiudizio grave ed imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'art. 1, comma 1".

Si tratta, dunque, di un potere vincolato a limiti rigorosi: in primo luogo, i servizi pubblici bloccati o alterati devono essere quelli indicati dall'art. 1 della legge; in secondo luogo il pregiudizio deve essere "grave ed imminente".

Altrettanto rigorosi sono i vincoli procedurali cui è subordinato l'esercizio del potere in discorso. Il procedimento può essere attivato dalle stesse autorità alle quali è attribuito il potere di precettare ovvero dalla Commissione di Garanzia: le prime possono procedere direttamente nei casi di necessità ed urgenza e devono comunque informare la Commissione prima di adottare il provvedimento; dal canto suo, la Commissione di garanzia ha il potere di segnalare all'autorità gli scioperi o le astensioni collettive che determinano un imminente pericolo ai diritti della persona: in tal caso, la Commissione formula anche sue "proposte" in ordine alle misure da adottare (art. 13, comma 1, lett. f) e l'autorità competente ne dovrà tener conto.

L'autorità non può emanare immediatamente il provvedimento, ma deve invitare le parti a desistere e deve esperire un tentativo di conciliazione, da esauri-

re peraltro nel più breve tempo possibile. Quando il tentativo dia esito negativo, adotta con ordinanza le misure necessarie a prevenire il pregiudizio ai diritti della persona costituzionalmente tutelati.

Il contenuto dell'ordinanza può sacrificare il diritto di sciopero solo nei limiti in cui ciò sia necessario "per assicurare l'effettività dei diritti" dell'utenza. L'elencazione esemplificativa dei possibili contenuti dell'ordinanza conferma questa interpretazione; essa, infatti, comprende il differimento dell'astensione e la riduzione della sua durata ovvero livelli minimi di funzionamento del servizio pubblico compatibili con il godimento dei diritti della persona: mai, dunque, il divieto puro e semplice di scioperare.

Il provvedimento deve essere emesso almeno quarantotto ore prima dell'inizio dell'astensione, salvo che non sia ancora in corso il tentativo di conciliazione o che vi siano ragioni di urgenza. Esso viene portato a conoscenza dei destinatari mediante comunicazione ai soggetti che promuovono l'azione, alle imprese ed alle amministrazioni, ai singoli individui i cui nominativi siano indicati nel provvedimento. Viene inoltre affisso nei luoghi di lavoro, nonché pubblicato sulla stampa o mediante diffusione attraverso la radio o la televisione.

Non v'è chi non veda come un sistema normativo così complesso, articolato in numerose disposizioni che individuano condotte e prescrizioni a carico di numerosi soggetti non può prescindere da un efficace sistema sanzionatorio idoneo a rafforzare adeguatamente le anzidette disposizioni. Tuttavia, l'inadeguatezza dell'apparato sanzionatorio si era rivelata uno degli aspetti di maggiore sofferenza dell'intero disegno legislativo sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Conseguentemente uno degli obiettivi prioritari della riforma del 2000 è stata la ridefinizione e razionalizzazione del sistema sanzionatorio per le violazioni alla regolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali.

In particolare, il legislatore riformulando integralmente l'art. 4 si è mosso su tre direttrici fondamentali:

- l'inasprimento delle sanzioni sotto il profilo del loro importo;
- l'estensione dei comportamenti punibili sia attraverso l'aumento delle condotte sanzionate sia assoggettando a sanzione anche i lavoratori autonomi, i liberi professionisti, i piccoli imprenditori;

– l'obbligatorietà e la certezza delle sanzioni.

Ne è scaturito un sistema sanzionatorio assai articolato e complesso, per la molteplicità dei soggetti colpiti; per la varietà dei tipi di sanzioni previste; per l'individuazione minuziosa di obblighi e prescrizioni la cui violazione costituisce la condotta punibile.

Cominciamo da queste ultime. I comportamenti sanzionati sono:

- il mancato rispetto dell'obbligo di preavviso;
- l'omessa tempestiva comunicazione della durata, delle modalità e delle motivazioni dello sciopero alle aziende ed all'autorità competente per la precettazione;
- l'omesso espletamento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione preventive alla proclamazione dello sciopero;
- il mancato rispetto delle delibere della Commissione di garanzia di invito a differire l'astensione collettiva;
- la mancata assicurazione delle prestazioni indispensabili e delle misure di contenimento (ad es. erogazioni periodiche; intervalli minimi tra scioperi consecutivi).

I sindacati sono sanzionati anche in caso di revoca ingiustificata di uno sciopero già proclamato e comunicato all'utenza onde evitare lo sleale utilizzo dell' "effetto annuncio".

Le tipologie di sanzioni previste vanno esaminate congiuntamente con i soggetti destinatari, in quanto al fine di assicurare certezza nella loro applicazione ed efficacia deterrente, il tipo di sanzione da irrogare è stato prescelto dal legislatore anche in funzione del soggetto cui è destinata.

Esaminiamo allora in concreto, quali sono i destinatari del sistema sanzionatorio di cui alla legge n. 83/2000 e le sanzioni loro comminabili.

LAVORATORI SUBORDINATI E RELATIVE SANZIONI

I lavoratori subordinati sono assoggettati a sanzioni disciplinari irrogate su prescrizione della Commissione di Garanzia: si tratta delle stesse sanzioni, dotate di un diverso grado di effettività, che il datore di lavoro ha facoltà di irrogare per la repressione di comportamenti del lavoratore tenuti in violazione dei doveri contrattuali.

C'è tuttavia una rilevante differenza: proprio al fine di assicurare effettività e certezza alle sanzioni a carico del lavoratore, il legislatore del 2000 ha prescritto che il datore di lavoro è obbligato ad applicare le sanzioni disciplinari quando lo disponga la Commissione di Garanzia, essendogli riconosciuta solo la facoltà di graduare la sanzione stessa. Tale obbligatorietà è assistita - come vedremo a proposito dei datori di lavoro - dalla previsione di un'autonoma sanzione, per questi ultimi.

Molto si è discusso su questa scelta del legislatore di far ricorso al potere disciplinare - tipico potere datoriale - per sanzionare una condotta del lavoratore che va a pregiudicare un interesse pubblico, e in quanto tale, travalica gli aspetti regolati dal contratto di lavoro.

Alla teoria funzionalistica che vede in quello richiamato dalla legge n. 146/90 un potere funzionalizzato alla tutela degli interessi generali - mentre il tradizionale potere disciplinare è attribuito al datore di lavoro per la tutela di propri interessi - si è obiettato che essa condurrebbe ad una inammissibile duplicazione del potere sanzionatorio.

Si è pertanto ritenuto che il potere del datore di lavoro di irrogare sanzioni disciplinari per violazioni delle disposizioni della legge n. 146 si inquadra nell'ordinario potere disciplinare cui è assoggettato il lavoratore subordinato, nel presupposto che l'interesse datoriale, evidente nella doverosità della sanzione, assume una rilevanza solo strumentale per il soddisfacimento dell'interesse dell'utenza.

LAVORATORI AUTONOMI, LORO ORGANIZZAZIONI RAPPRESENTATIVE E RELATIVE SANZIONI

I lavoratori autonomi, i professionisti, i piccoli imprenditori sono assoggettati a sanzioni amministrative pecuniarie che vengono applicate, su deliberazione della Commissione di Garanzia, con ordinanza-ingiunzione della Direzione Provinciale del Lavoro: non essendo tali categorie soggette ad un potere di subordinazione speciale, è stato giocoforza per il legislatore far ricorso alle sanzioni ordinarie previste dall'ordinamento generale.

L'estensione ai lavoratori autonomi, ai professionisti, ai piccoli imprenditori della disciplina dettata per lo sciopero nei servizi essenziali è uno dei profili più

significativi della riforma del 2000: il legislatore, superando le convinzioni della riconduzione del diritto di sciopero ai soli lavoratori subordinati ed alla loro sostanziale debolezza socio-economica nei confronti dei datori di lavoro, ha esteso tutte le regole sullo sciopero anche ai lavoratori autonomi, ai professionisti ed ai piccoli imprenditori, al fine di regolare unitariamente le astensioni collettive di quanti svolgono prestazioni comunque indispensabili nell'ambito dei servizi essenziali.

Tuttavia, secondo il dettato dell'art. 2 bis, comma 1, non tutte le astensioni collettive da parte dei lavoratori autonomi sono soggette alla disciplina che regola il diritto di sciopero, ma solo quelle che "incidono sulla funzionalità dei servizi pubblici".

Allo scopo di regolamentare queste astensioni, la nuova disciplina ha stabilito che la Commissione di garanzia promuova l'adozione da parte delle associazioni o degli organismi di rappresentanza delle categorie interessate di codici di autoregolamentazione, che devono in ogni caso prevedere un termine di preavviso non inferiore a dieci giorni, l'indicazione della durata e delle motivazioni dell'astensione collettiva, ed assicurare sempre un livello di prestazioni "compatibile" con le finalità di contemperamento della legge n. 146/90.

A differenza di quanto accade nell'area del lavoro subordinato, dove la determinazione delle prestazioni indispensabili avviene mediante accordi stipulati tra le parti (imprese e sindacati), qui l'individuazione delle stesse avviene unilateralmente mediante la predisposizione dei codici di autoregolamentazione, mancando nella maggior parte dei casi il sindacato contrapposto.

Se tali codici mancano, o se non sono valutati idonei dalla Commissione di garanzia questa, sentite le parti interessate, delibera la provvisoria regolamentazione (art. 2 bis, comma 1) comunicandola alle parti medesime, che sono tenute ad osservarla fino al raggiungimento di un accordo o di un codice di autoregolamentazione valutato idoneo (art. 13, comma 1, lett. a).

Con l'ordinanza-ingiunzione di cui si è detto all'inizio del paragrafo, le organizzazioni sindacali e gli organismi rappresentativi dei lavoratori autonomi sono assoggettati alla sanzione amministrativa pecuniaria in solido con i singoli, che abbiano aderito alla protesta e si siano astenuti dalle prestazioni violando i codici

di autoregolamentazione o la regolazione provvisoria della Commissione.

DATORI DI LAVORO, PREPOSTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE, LEGALI RAPPRESENTANTI DI ENTI ED IMPRESE EROGATRICI DI SERVIZI E RELATIVE SANZIONI

Il legislatore del 2000 ha ridisegnato interamente l'apparato sanzionatorio tenendo conto dei rilievi critici rivolti al suo predecessore.

I datori di lavoro, i preposti nell'ambito delle amministrazioni pubbliche ed i legali rappresentanti degli enti e delle imprese erogatrici di servizi, i quali non osservino le specifiche disposizioni di cui sono destinatari, possono essere assoggettati ad una sanzione amministrativa pecuniaria proporzionata alla gravità della violazione, alla recidiva, all'incidenza sull'insorgenza o sull'aggravamento del conflitto, ai pregiudizi patiti dagli utenti.

In particolare sono sanzionate le violazioni dell'obbligo di erogare le prestazioni indispensabili concordate negli accordi valutati idonei e la mancata comunicazione all'utenza, da parte degli enti erogatori di servizi di trasporto, contestualmente alla pubblicazione degli orari dei servizi ordinari, dell'elenco dei servizi che saranno comunque garantiti in caso di sciopero ed i relativi orari, secondo la definizione degli accordi previsti nella stessa norma.

Ulteriori infrazioni sanzionabili connesse agli obblighi dell'art. 2, comma 2, riguardano:

- la mancata osservanza delle procedure preventive di raffreddamento e di conciliazione, che devono essere contemplate negli accordi e che coinvolgono obbligatoriamente anche gli enti erogatori;
- la mancata indicazione degli intervalli minimi da osservare tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo;
- la mancata comunicazione agli utenti, che gli enti erogatori devono rendere, nelle forme adeguate, almeno cinque giorni prima dell'inizio dello sciopero, dei modi e dei tempi di erogazione dei servizi nel corso dell'astensione, delle misure inerenti la riattivazione degli stessi e della pronta riattivazione del servizio quando l'astensione sia terminata.

La misura della sanzione viene determinata nell'ambito delle pene edittali della Commissione di Garanzia ed è erogata con ordinanza-ingiunzione della

Direzione Provinciale del Lavoro.

Una specifica sanzione amministrativa per ogni giorno di ritardo ingiustificato si applica ai dirigenti responsabili delle amministrazioni pubbliche ed ai legali rappresentanti delle imprese che non applichino nel termine stabilito le sanzioni deliberate o prescritte dalla Commissione di garanzia per i lavoratori ed i sindacati ovvero che non forniscano alla Commissione, entro 30 giorni dalla richiesta, le informazioni riguardanti gli scioperi (proclamazioni, effettuazioni, revoche, sospensioni, rinvii) e le relative motivazioni (art. 4, comma 4-sexies).

Anche tale sanzione viene applicata con ordinanza-ingiunzione della Direzione Provinciale del Lavoro nella misura determinata dalla Commissione di Garanzia.

LE SANZIONI A CARICO DELLE ORGANIZZAZIONI SINDACALI

Anche il regime delle sanzioni a carico dei soggetti sindacali è stato significativamente innovato con il dichiarato intento di superare le questioni applicative connesse alla sostanziale precarietà del vecchio apparato affittivo, che contemplava la sospensione dei benefici patrimoniali previsti dagli artt. 23 e 26, secondo comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300 e cioè la sospensione dei permessi retribuiti e la devoluzione all'I.N.P.S. dei contributi sindacali che, ai sensi dell'art. 26 dello Statuto dei Lavoratori, il datore di lavoro era tenuto a trattenere sulle retribuzioni fino a due mesi.

Il referendum del 12 giugno abrogò l'art. 26 dello Statuto con la conseguenza dell'esclusione della sospensione del beneficio del versamento delle trattative sindacali dal novero delle sanzioni collettive.

Bisogna comunque aver presente che diversi contratti collettivi avevano regolato direttamente la materia e previsto una delega del lavoratore al datore di lavoro per il pagamento dei contributi.

L'abrogazione dell'art. 26 determinava, pertanto, una disparità di trattamento tra sindacati firmatari di contratti collettivi, legittimati a pretendere dai datori di lavoro, in presenza di una delega del lavoratore, il versamento dei contributi, e sindacati non firmatari, che non potevano pretenderlo.

Nel testo novellato è scomparso opportunamente ogni riferimento alle

disposizioni dello Statuto.

Il nuovo articolo 4, comma 2, prevede nei confronti delle organizzazioni sindacali che proclamano uno sciopero o ad esso aderiscono in violazione delle disposizioni di legge, la sospensione dei permessi sindacali retribuiti o dei contributi sindacali comunque trattenuti dalla retribuzione oppure di entrambi.

La nuova legge affronta, inoltre, la questione della sanzionabilità dei comportamenti dei sindacati che non godono di permessi retribuiti e di contributi mediante trattenuta e non partecipano a trattative con conseguente impossibile applicazione delle sanzioni in esame.

In questo caso si applicherà, a carico del legale rappresentante delle OO.SS., una sanzione amministrativa pecuniaria, da irrogarsi con ordinanza-ingiunzione della Direzione Provinciale del Lavoro, previa delibera della Commissione di garanzia.

I sindacati sono sanzionati allo stesso modo, anche nel caso in cui revocano ingiustamente uno sciopero già proclamato e comunicato agli utenti per i danni che possono essere causati dal c.d. "effetto annuncio".

INOSSERVANZA DELL'ORDINANZA DI PRECETTAZIONE E RELATIVE SANZIONI

Un cenno a parte va dedicato alle conseguenze previste dalla legge in caso di inosservanza dell'ordine di precettazione: qui difatti le condotte sanzionate (e di riflesso i destinatari delle sanzioni) non sono preventivamente individuate dalla norma (o dai contratti collettivi cui essa rinvia), ma risultano per così dire "variabili" in relazione ai diversi contenuti precettivi che può assumere l'ordinanza, atteso l'ampio potere riconosciuto all'autorità precettante di prescrivere ogni misura idonea ad "assicurare livelli di funzionamento del servizio pubblico compatibile con la salvaguardia dei diritti della persona". È da aggiungere inoltre che, a differenza delle sanzioni qui esaminate, al procedimento di irrogazione rimane estranea la Commissione di Garanzia. L'inosservanza di adempimenti e prescrizioni imposte con l'ordinanza di precettazione ai lavoratori sia subordinati che autonomi, e alle OO.SS. è punita con sanzioni amministrative pecuniarie, determinate dalla stessa autorità precettante e applicate con ordinanza-ingiunzione della Direzione Provinciale del Lavoro.

In particolare, per le OO.SS. la sanzione è commisurata ad ogni giorno di ritardo nell'ottemperanza ed è proporzionata alla consistenza economica dell'Organizzazione e alla gravità delle conseguenze dell'infrazione (art. 9, comma 1).

Una sanzione del tutto particolare è prevista poi unicamente a carico dei preposti al settore di amministrazioni, enti ed imprese erogatrici di servizi: essi difatti, in caso di violazione delle misure loro imposte con l'ordine di precettazione, sono assoggettati, con decreto della stessa autorità precettante, alla sospensione temporanea dell'incarico.