

7. Igiene ambientale (a cura di Dario Andreutto e Tiziana Sorbello)

7.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nel corso dell'anno 2019, l'andamento del conflitto collettivo nel settore dell'igiene ambientale ha registrato, sul piano quantitativo, una leggerissima flessione rispetto allo scorso anno riguardo sia alle proclamazioni di scioperi (376 nel 2019 a fronte delle 383 nel 2018), sia al numero degli scioperi effettuati (197 nel 2019 contro i 205 nel 2018). Le astensioni spontanee accertate, in tutto 24 nel 2019 (contro le 39 dello scorso anno), segnano una significativa contrazione e hanno interessato la Sicilia (15), la Calabria (5) e la Campania (4).

Nella tabella che segue sono riportati i dati completi sugli scioperi proclamati ed effettuati nel corso dell'anno e il differenziale rispetto alle proclamazioni dell'anno 2018, suddivisi per regioni.

Regione	Scioperi proclamati 2019		Scioperi effettuati 2019		Variazione scioperi proclamati rispetto al 2018
	N.	% su totale	N.	% su totale	%
Sicilia	131	34,9	68	34,5	+3,6
Campania	109	29,1	62	31,5	-3,3
Calabria	48	12,9	22	11,2	+8,2
Lazio	25	6,6	17	8,6	-2,5
Puglia	22	5,8	8	4,1	-0,5
Toscana	15	4,0	9	4,6	+2,9
Basilicata	9	2,4	3	1,5	-0,7
Piemonte	3	0,8	2	1,0	+0,3
Liguria	3	0,8	0	0	-0,8
Veneto	2	0,5	1	0,5	-2,1
Molise	2	0,5	1	0,5	+0,5
Sardegna	2	0,5	0	0	-5,0
Lombardia	1	0,3	1	0,5	-0,7
Friuli-Venezia Giulia	1	0,3	1	0,5	+0,3
Emilia-Romagna	1	0,3	1	0,5	-0,5
Umbria	1	0,3	1	0,5	+0,3
Abruzzo	1	0,3	0	-	+0,3
Valle d'Aosta	0	-	0	-	0,0
Trentino-Alto Adige	0	-	0	-	0,0
Marche	0	-	0	-	0,0
Totale	376	100	197	100	Scioperi 2018: 383

Per quanto concerne la distribuzione geografica delle astensioni, oltre il 90 per cento degli scioperi è stato effettuato nelle regioni centro-meridionali con picchi significativi in Sicilia (la regione più conflittuale) e in Campania dove, invece, si è registrata una modesta flessione degli scioperi rispetto agli anni precedenti; in controtendenza la Calabria, dove l'incremento degli scioperi è stato sensibile. Sostanzialmente stabili i dati di Puglia e Basilicata, in flessione le astensioni nel Lazio (essenzialmente dovuta alla liquidazione di Lazio Ambiente S.p.A. - società controllata dalla Regione - e alla definitiva chiusura del termovalorizzatore di Colleferro).

Nelle Regioni centro-settentrionali un certo incremento di proclamazioni ha riguardato la Toscana, concentrate a Livorno, in un quadro generale di stabilità e bassa conflittualità.

Nel settore non sono stati proclamati scioperi nazionali e la conflittualità resta, pertanto, legata a problematiche di carattere locale che, in grandissima parte, si concentra in ben delimitati contesti territoriali.

Provincia	Scioperi proclamati	
	Numero	% su nazionali
NA	50	13,3
CE	49	13,0
AG	40	10,6
RC	35	9,3
SR	30	8,0
RM	22	5,8
CT	21	5,6
RG	13	3,4
Totale	260	69,0

Come si può osservare nella tabella precedente, quasi il 70 per cento degli scioperi proclamati nell'intero territorio nazionale sono stati proclamati nei territori di sole otto province, a indicare quanto determinanti siano, per la conflittualità del settore, i contesti territoriali, anche a livello sub regionale. Nel caso della Campania, ad esempio, ben 99 dei 109 scioperi proclamati a livello regionale sono collocati nelle province di Napoli e Caserta; allo stesso modo, la quasi totalità degli scioperi nella Regione Lazio sono stati proclamati nel territorio di Roma Capitale (Urbe esclusa). In Sicilia la conflittualità si concentra in modo più significativo nella costiera ionica

mentre in Calabria tutti gli scioperi si concentrano nelle province di Reggio Calabria, Vibo Valentia e, in parte, Cosenza.

Analizzando le dimensioni del bacino di utenza interessato da ogni singola astensione proclamata nell'ambito delle province più conflittuali, ponderato in relazione alla popolazione residente (fonte ISTAT), si può rilevare quanto notevole sia l'incidenza degli scioperi sulle popolazioni e marcato l'effetto pratico degli scioperi sulla popolazione. Ad esempio, il dato di Roma, che come numero di proclamazioni è ben inferiore rispetto a Reggio Calabria, si avvicina molto quando si prende in considerazione la popolazione interessata dall'astensione, ciò a causa del fatto che molte delle astensioni di Reggio hanno riguardato Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Analogamente, se il numero di proclamazioni nelle province di Napoli e Caserta è simile (rispettivamente 50 e 49), ben diversi sono gli impatti sulla popolazione che, nel caso di Napoli, è superiore del 50 per cento rispetto a Caserta.

Popolazione Bacino	≤ 5000	5000 – 10.000	10.000- 20.000	20.000- 50.000	≥ 50.000	Popolazione bacino ponderata
Coefficiente	(1)	(2)	(4)	(6)	(8)	
NA	-	3	13	15	19	300
CE	6	10	19	7	7	200
AG	-	18	3	19	-	162
RC	25	13	17	3	3	161
SR	6	2	4	15	1	124
RM	4	1	9	6	9	150
CT	-	3	6	5	7	116
RG	-	-	5	-	8	96

La causa di insorgenza dei conflitti, che ricorre in modo assolutamente preponderante e generalizzato nel centro-sud del Paese, è il sistematico ritardo nel pagamento degli stipendi ai lavoratori, problematica che sovente si riscontra, in particolare, nei centri minori del meridione e nei comuni della cintura suburbana delle grandi metropoli, in particolare Roma e Napoli. Dall'attività istruttoria svolta dalla Commissione di garanzia emerge, nella quasi totalità dei casi, che le società incaricate del servizio di raccolta dei rifiuti - una pluralità di aziende di piccole dimensioni che, in molti casi, non offrono sufficienti garanzie sia economiche che organizzative per l'espletamento di un servizio pubblico complesso - adducono a

giustificazione del mancato pagamento degli stipendi l'inadempimento da parte dell'ente pubblico appaltante dei canoni contrattualmente previsti. Ciò è conseguenza dell'estrema difficoltà a coprire con le risorse provenienti dalle tariffe versate dagli utenti gli alti costi del servizio generati dall'inefficienza del sistema di raccolta e, soprattutto, di smaltimento dei rifiuti.

L'attuale contesto organizzativo di erogazione del servizio, ormai totalmente affidato ad imprese private o partecipate, rende difficile esercitare i poteri che la legge n. 146 del 1990 ha attribuito alla Commissione di garanzia. Ancora una volta, è necessario ribadire la necessità di ripensare agli strumenti affidati dal legislatore alla stessa Autorità, adattandoli ad un contesto innovato e caratterizzato da una forte spinta al decentramento produttivo.

Nella quasi totalità delle astensioni che interessano il meridione e, in particolar modo, la Regione Sicilia, il conflitto collettivo origina dal mancato adempimento da parte degli enti locali, titolari del servizio, dei canoni pattuiti per l'espletamento dello stesso. In tali ipotesi, che sovente causano la ripetuta mancata erogazione del servizio di igiene urbana nei territori interessati per il ripetersi di scioperi e astensioni del personale addetto, è estremamente complesso per la Commissione esercitare i poteri attribuiti, in ragione della estraneità degli enti locali rispetto al rapporto di lavoro.

La tradizionale impostazione della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, appare sempre più spesso inadeguata al contesto attuale dove emerge prepotente l'esigenza di coinvolgere, nella ricerca delle cause del conflitto e delle conseguenti responsabilità, anche gli enti locali appaltanti. È evidente che, di fronte al mancato pagamento dei corrispettivi, la sorte economica della Società e la conseguente regolare corresponsione delle retribuzioni ai propri dipendenti sia legata intimamente, come in un inestricabile nodo gordiano, alla puntuale solvenza dell'ente affidante in ragione di una sorta di dipendenza finanziaria tra gli stessi, nitidamente delineata anche in una recente pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione europea, (Grande Sezione Sent. 28 gennaio 2020 “...le pubbliche amministrazioni...godono di flussi di entrate più certi, prevedibili e continui rispetto alle imprese, possono ottenere finanziamenti a condizioni più interessanti rispetto a queste ultime e, per raggiungere i loro obiettivi, dipendono meno delle imprese dall'instaurazione di relazioni commerciali stabili[...], i ritardi di pagamento da parte di tali amministrazioni determinano costi ingiustificati per queste ultime, aggravando i loro

problemi di liquidità e rendendo più complessa la loro gestione finanziaria”.

Le espressioni usate dalla Corte dovrebbero fungere da guida per il legislatore *de iure condendo* e per l'interprete nel delineare i reali protagonisti del conflitto, dotando, di conseguenza, la Commissione, nell'ambito della sua *mission*, di strumenti adeguati nei confronti del reale responsabile dell'origine e/o dell'aggravamento del conflitto. La situazione attuale, al contrario, sembrerebbe consentire una patente di impunità per gli enti locali inadempienti, nonostante la reiterata inottemperanza agli obblighi contrattualmente assunti determini nella sostanza un aumento esponenziale del conflitto.

In definitiva, giova ancora ribadire che, per ciò che concerne le attribuzioni conferite alla Commissione di garanzia, in presenza di inadempienti **particolarmente qualificati**, l'impossibilità *de iure condito* di coinvolgere la stazione appaltante - in assenza di un ampliamento *ex lege* dell'ambito applicativo della legge 146 del 1990 - attraverso la previsione di strumenti deterrenti e sanzionatori da rivolgere anche nei confronti delle stazioni appaltanti, determina inevitabilmente l'ingovernabilità del conflitto collettivo, con le intuibili conseguenze negative sugli utenti del servizio pubblico essenziale.

Nell'Italia settentrionale, invece, la principale causa di insorgenza dei conflitti è costituita dalla sempre più pronunciata frammentazione e segmentazione del servizio, con il massiccio ricorso al subappalto ed il fiorire di Cooperative sociali che operano sul territorio con il ricorso a mano d'opera a basso costo oppure applicando alle maestranze storiche, protette dalle clausole sociali, contratti peggiorativi; nel settore è, ormai, comune la pratica di applicare agli operatori ecologici il C.C.N.L. Pulizie e Multiservizi, totalmente estraneo alle mansioni effettivamente svolte dai lavoratori. Si conferma, dunque, critico lo sviluppo di un nuovo modello di organizzazione industriale del servizio, con l'affermarsi delle holding che controllano aziende di dimensioni significative che assicurano alla cittadinanza l'erogazione di svariati servizi (igiene ambientale, energia, gas, acqua, servizi sociali). In questi contesti si presenta in modo sistematico la difficoltà, da parte delle Organizzazioni sindacali, a gestire le relazioni con aziende strutturate e diffuse sul territorio, in cui convivono e spesso si sovrappongono diversi comparti della contrattazione collettiva, con sempre più frequenti richieste di flessibilità e mobilità nell'organizzazione del lavoro. In alcuni casi, nelle grandi città, la frammentazione del servizio tra enti gestori e società che operano in subappalto, rendono fragile la garanzia

del servizio pubblico e problematica la tutela dei diritti dei lavoratori. Numerosi sono stati gli interventi preventivi della Commissione, in particolare per la violazione della regola dell'intervallo, del preventivo esperimento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione e del preavviso. Ancora numerose criticità si registrano, inoltre, sul fronte del rispetto della regola della rarefazione, in relazione agli scioperi generali. Ciononostante, non può tacersi che, soprattutto in alcune Regioni, le Organizzazioni sindacali ricorrono alla proclamazione di astensioni collettive in via preventiva rispetto alla effettiva scadenza delle obbligazioni contrattuali, riservandosi di revocarlo nel caso di corretto adempimento, proprio al fine di fare pressione sulle Aziende e scongiurare un ulteriore, spesso intollerabile, ritardo. Il panorama delle Organizzazioni sindacali attive nel settore è sintetizzato nella tabella che segue.

OO.SS.	Scioperi proclamati 2019 (*)	Quota Anno 2019 %	Quota Anno 2018 %	Differenza Quote 2019 / 2018 %
CGIL FP CGIL 175 FILCAMS CGIL 8 FILT CGIL 2 FIOM CGIL 2	187	29,6	23,3	+ 6,3
FIADDEL	119	18,8	13,7	+ 5,1
FIT CISL	108	17,1	19,5	- 2,4
UIL ULTRASPORTI 87 UIL FPL 2 UILTUCS UIL 1	90	14,3	13,4	+ 0,9
R.S.U.	35	5,5	8,1	- 2,6
UGL	25	3,9	2,7	+ 1,2
FILAS	15	2,4	3,1	- 0,7
USB	11	1,7	3,7	- 2,0
CIL	11	1,7	1,3	+ 0,4
SLAI COBAS	5	0,8	2,9	- 2,1
ASSOTRASPORTI, CONFAEL, FAST- CONFSAL, FENALT, FESICA-CONFSAL, FISMIC, FLIA, FSI USAE, ITALIA VICTRIX, SGB, SIADDEL, SILCA, SNALV- CONFSAL, SOL COBAS	26	4,9	8,3	- 4,1
Totale	632	100,0%	100,0%	0
(*) Il numero degli scioperi non corrisponde a quello indicato nelle precedenti tabelle in quanto le proclamazioni di scioperi effettuate da più Organizzazioni sindacali sono state conteggiate separatamente				

Il dato più evidente è la conferma del ruolo prevalente svolto dalle Organizzazioni firmatarie dei CCNL di settore e dell'Accordo nazionale (Cgil, Cisl, Uil, Fiadel) tutte in crescita con l'eccezione di Fit Cisl il cui dato in flessione è interamente determinato dalla contrazione degli scioperi proclamati in Campania. In leggera crescita anche Ugl, Organizzazione sindacale che ha aderito all'Accordo nazionale, mentre in calo è Usb, che svolge un ruolo più sensibile in Toscana. Le altre Organizzazioni sindacali presenti nel settore (in tutto sono state 23 a proclamare scioperi, 27 ad avviare procedure di raffreddamento e conciliazione) operano in prevalenza in contesti territoriali limitatissimi. Osservando la distribuzione territoriale delle Organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale nelle otto province più conflittuali, si conferma la crescente rilevanza del radicamento territoriale.

Nella tabella riportata di seguito, si evidenzia che in Sicilia Uiltrasporti ha proclamato 45 scioperi (circa il 50 per cento del suo dato nazionale), mentre Fiadel, che ha avuto un ruolo assai limitato in quella regione, ha un ruolo significativo a Roma, Napoli e Caserta.

	NA	CE	AG	RC	SR	RM	CT	RG
Cgil	20	9	39	20	16	11	8	7
Fiadel	20	28	1	11	3	18	3	2
Fit Cisl	12	16	32	5	5	8	3	6
UILT	6	6	32	5	1	6	4	5
UGL	3	3	-	-	-	5	-	2

7.2. Le astensioni spontanee dei lavoratori e le istruttorie della Commissione

Nell'anno 2019, tenuto conto che sono cessate le astensioni spontanee che avevano interessato il Lazio nella travagliata fase della liquidazione di Lazio Ambiente S.p.A., nelle altre regioni interessate dal fenomeno, il numero delle astensioni spontanee dei lavoratori è restato, sostanzialmente, stabile.

Regione	Astensioni 2019	Astensioni 2018
SICILIA	15	14
CALABRIA	5	8
CAMPANIA	4	4
Totale	24	26

La caratteristica che accomuna queste astensioni è, essenzialmente, che sono tutte effetto di inadempimenti, a volte gravi, degli obblighi retributivi del datore di lavoro.

A fronte delle segnalazioni di astensioni spontanee, la Commissione ha avviato altrettante istruttorie, richiedendo alle parti interessate di fornire ogni elemento utile a stabilire la natura spontanea od organizzata della protesta, l'eventuale coinvolgimento di soggetti collettivi e, in particolare, di chiarire le ragioni della protesta, fornendo dati relativi alla puntualità nella corresponsione delle retribuzioni ai lavoratori ed al rispetto dei termini per il versamento dei canoni alle Aziende per l'espletamento del servizio. Dato, quest'ultimo, di significativa rilevanza, considerata la valutazione caso per caso che, come si è detto, la Commissione deve operare.

La maggioranza delle segnalazioni, come si evidenzia nella tabella, ha riguardato la Sicilia, sempre a causa del mancato pagamento delle retribuzioni. Nella totalità dei casi, a seguito dell'istruttoria, è emersa la natura assolutamente spontanea di dette astensioni e l'assenza di qualunque coinvolgimento da parte delle Organizzazioni sindacali.

Con riferimento a tali fattispecie, la Commissione ha avviato i procedimenti di valutazione nei confronti dei lavoratori che si sono astenuti illegittimamente dal lavoro, ai sensi degli articoli 4, comma 1, e 13, comma 1, lettera i). Detti procedimenti sono stati tutti correttamente eseguiti dai datori di lavoro che hanno comminato, nella maggioranza dei casi, la sanzione del richiamo scritto, in coerenza con l'orientamento espresso dalla Commissione, con la deliberazione n. 08/518 del 16 ottobre 2008: *“nel caso di astensioni spontanee collettive di lavoratori in relazione alle quali non sia possibile individuare il soggetto promotore, la Commissione, riscontrata l'illegittimità dell'astensione, inviterà il datore di lavoro ad adottare i previsti provvedimenti disciplinari”*.

Nelle restanti ipotesi, invece, in presenza di un grave inadempimento da parte dei datori di lavoro, come nel caso in cui è emerso il mancato pagamento di oltre sei mensilità di stipendio, la Commissione ha ritenuto che fosse legittimo l'esercizio dell'autotutela privata dei prestatori di lavoro, ritenendo che ricorressero i presupposti dell'eccezione di inadempimento.

In una occasione, infine, la Commissione di garanzia è giunta a sanzionare l'ente locale, nella specie trattava del Comune di Porto Empedocle (AG), per il reiterato inadempimento dell'obbligo specifico posto dalla legge - art. 2, comma 6, della legge n. 146/1990 e successive modificazioni - alle amministrazioni e alle imprese che erogano il servizio di fornire le informazioni alla Commissione di garanzia che ne faccia richiesta, palesandosi, nel caso di specie, una reiterata violazione del dovere di collaborazione tra istituzioni, principio immanente nell'ordinamento giuridico.

7.3. Gli interventi della Commissione

Nell'esercizio delle sue funzioni, la Commissione ha privilegiato forme di intervento preventive, in funzione dissuasiva di scioperi illegittimi, intervenendo ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. d), della legge n. 146/1990 e successive modificazioni, a fronte di numerose proclamazioni non conformi alla disciplina sull'esercizio del diritto di sciopero, contenuta nella legge e nell'accordo di settore (Accordo nazionale del 1° marzo 2001 di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero per i lavoratori addetti ai servizi di igiene ambientale e/o servizi alla collettività, valutato idoneo dalla Commissione di garanzia con deliberazione n. 01/31, del 19 aprile 2001), ma anche attraverso l'invio di note che hanno richiamato le parti ad uno scrupoloso rispetto delle norme che regolamentano il conflitto nei servizi pubblici essenziali.

In particolare, anche nel periodo di riferimento, la maggior parte delle segnalazioni preventive ha riguardato la violazione della regola dell'intervallo, in relazione a scioperi che incidono sullo stesso bacino di utenza. Ancora critico è il rispetto alle disposizioni di legge e dell'Accordo di settore sopra richiamato per quanto riguarda l'esperimento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione.

Il dato complessivo dimostra un'assoluta efficacia dell'azione della Commissione; nel periodo considerato, infatti, l'adesione alle indicazioni immediate adottate è stata totale.

Nei confronti delle Organizzazioni sindacali sono stati aperti quattro procedimenti di valutazione del comportamento che si sono conclusi con l'archiviazione. Di particolare interesse è il procedimento relativo a un'astensione spontanea dei lavoratori di AVR S.p.A., addetti al servizio di igiene ambientale nel Comune di Reggio Calabria, che si erano improvvisamente astenuti dal lavoro in data 19 dicembre 2018, in un periodo garantito dalla franchigia invernale. L'azienda, nell'occasione, aveva segnalato che alcuni rappresentanti della R.S.U. avevano partecipato attivamente alla protesta dei lavoratori e, dopo essere stati ricevuti dal Prefetto, avevano interrotto la protesta e rimosso i blocchi degli autoparchi aziendali, consentendo la ripresa del servizio. I componenti della Rappresentanza sindacale aziendale, con memorie depositate agli atti del procedimento, hanno precisato che l'astensione si inseriva in un contesto di grave conflittualità che aveva prodotto uno sciopero di ventiquattro ore, effettuato il giorno 11 dicembre 2018, a causa dei continui ritardi nel pagamento delle retribuzioni. In conseguenza di questo sciopero, l'azienda, le Organizzazioni sindacali e l'Assessore all'ambiente del Comune di Reggio Calabria raggiungevano un accordo che prevedeva la liquidazione delle spettanze relative alla mensilità di novembre entro il successivo 18 dicembre. In forza di tali intese le Organizzazioni sindacali mitigavano la partecipazione dei lavoratori allo sciopero in atto e scongiuravano la proclamazione di una ulteriore azione di sciopero richiesta dai lavoratori, ragion per cui quando l'azienda, nel tardo pomeriggio del giorno 18 dicembre, comunicava solo ad alcuni soggetti sindacali e ad alcuni lavoratori presenti in sede l'impossibilità di osservare gli impegni presi, così compromettendo la capacità di mediazione e la credibilità delle Organizzazioni sindacali, le tensioni già presenti tra i lavoratori sfociavano, già nella giornata successiva, in aperta protesta con il blocco delle attività e la formazione di un corteo che si è recato presso la locale prefettura. I componenti della R.S.U. (seppure con diverse modalità), appresa la notizia della protesta posta in atto dai lavoratori, si recavano in cantiere allo scopo di placare gli animi e poi presso la prefettura, convocati dall'Autorità (come dalla stessa confermato) e, in quella sede, favorivano una conciliazione con l'azienda facilitando la cessazione della protesta, nonostante le spettanze dovute non siano state poi pagate. La Commissione ha quindi ritenuto di archiviare il procedimento di valutazione del comportamento delle Rappresentanze sindacali riconoscendo come le stesse avessero esercitato in

modo concreto la propria influenza sui lavoratori consentendo la ripresa del servizio e il suo seppur parziale svolgimento con tempestività.

Ad analoga conclusione la Commissione è pervenuta in occasione di un'assemblea irregolare del personale di Ecologia Oggi S.p.A. addetto al servizio di igiene ambientale nella città di Cosenza; l'assemblea, seppure richiesta con le modalità stabilite dal C.C.N.L. applicato in azienda, si era svolta nonostante l'azienda avesse richiesto un rinvio della stessa, denunciando la durata eccessiva (tre ore) e la sua collocazione oraria - inizio del turno di servizio -, in difformità con quanto previsto dal C.C.N.L.. Le Segreterie territoriali di Cosenza delle Organizzazioni sindacali Fp Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti e Ugl, promotrici dell'assemblea, hanno presentato una documentazione con cui il Comune di Cosenza ha asseverato che nella giornata in cui si era svolta l'assemblea non erano stati rilevati disservizi del servizio di raccolta dei rifiuti; inoltre, le Organizzazioni sindacali hanno inteso chiarire che l'assemblea, che si è svolta in modo regolare, era volta a placare i lavoratori colpiti dai continui ritardi nel pagamento delle retribuzioni e dalle gravi carenze di infrastrutture e D.P.I. che mettono gravemente a rischio la loro incolumità. Le Organizzazioni sindacali hanno comunque assicurato che, in futuro, le assemblee del personale si sarebbero svolte nel rispetto rigoroso di quanto stabilito dalla disciplina contrattuale. La Commissione, tenuto conto dell'assenza di turbative al servizio pubblico e preso atto delle rassicurazioni fornite dalle Organizzazioni sindacali ha, dunque, optato per l'archiviazione del procedimento.

Nello stesso anno, la Commissione ha aperto un procedimento di valutazione nei confronti della Segreteria territoriale di Palermo della Organizzazione sindacale Cildi in quanto la stessa appariva *prima facie* promotrice di un'astensione dei lavoratori nel Comune di Partinico (PA), che aveva causato notevoli disagi agli utenti. A seguito dell'istruttoria, l'Organizzazione sindacale ha dimostrato l'assenza di ogni ruolo attivo nella vicenda, con conseguente adozione da parte della Commissione della delibera di archiviazione del procedimento nei confronti di detto soggetto collettivo.

Nei confronti delle Aziende, nel corso dell'anno, si sono conclusi due procedimenti di valutazione del comportamento a carico de L'Igiene Urbana S.r.l., con riferimento al servizio di igiene ambientale svolto da questa azienda, rispettivamente, nei Comuni di Artena e Ardea (RM), in occasione di vertenze attivate a causa del mancato pagamento degli stipendi. In entrambe le circostanze il procedimento è stato avviato a seguito di

segnalazioni del Prefetto di Roma che aveva comunicato l'assenza ingiustificata dell'azienda ai tentativi di raffreddamento convocati in sede amministrativa. Nel primo caso (relativo alla vertenza che riguarda i lavoratori di Artena) nel corso del procedimento di valutazione del comportamento avviato a suo carico, l'azienda si scusava con gli Uffici della Prefettura di Roma per il disagio arrecato e chiariva che l'assenza al tentativo di conciliazione era dovuta alla malattia che aveva colpito, quella stessa mattina, l'Amministratore dell'azienda che avrebbe dovuto parteciparvi e che non era stato possibile delegare altro soggetto sia per la ristrettezza dei tempi a disposizione sia perché il preposto del cantiere di Artena stava conducendo una risolutiva trattativa con le R.S.A. del cantiere che, il giorno dopo il tentativo di conciliazione disertato dall'azienda, hanno ritirato lo stato di agitazione che avevano proclamato. Inoltre, l'azienda ha potuto documentare di aver inviato alla Commissione, a mezzo PEC, un tempestivo riscontro alla richiesta istruttoria della Commissione, non acquisita agli atti per un disguido di carattere tecnico. In conseguenza, preso atto di quanto riferito dall'azienda, la Commissione ha ritenuto di archiviare il procedimento nei suoi confronti. Peraltro, la mancata adesione senza fornire giustificazioni ad un ulteriore invito del Prefetto di Roma, questa volta relativo a una vertenza che coinvolge i lavoratori del cantiere di Ardea, si ripeteva di lì a pochi giorni, senza che pervenisse, questa volta, alcun riscontro alle sollecitazioni istruttorie della Commissione. Pertanto, in considerazione della reiterazione del comportamento omissivo, questa volta restato privo di qualsivoglia seppur tardiva giustificazione, la Commissione deliberava la valutazione negativa del comportamento e irrogava la sanzione amministrativa pecuniaria, di cui all'art. 4, comma 4, della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, per un ammontare economico di € 7.500,00 (settemilacinquecento/00).

7.4. Attività consultiva e interpretativa

Uno dei temi sui quali si sono registrate significative difficoltà interpretative da parte degli attori del conflitto riguarda l'individuazione dei soggetti deputati e le modalità attraverso cui esperire le procedure di raffreddamento e di conciliazione previste dalla legge e dall'Accordo di settore. Nonostante l'Accordo di riferimento risalga all'anno 2001, i dubbi e le perplessità su quali soggetti e con quali modalità debbano essere esperite le procedure di conciliazione e di raffreddamento previste dalla legge e dalla

disciplina pattizia non riguardano le sole parti sociali ma anche le pubbliche amministrazioni che, secondo quanto previsto dalla legge, pure sono chiamate a svolgere un ruolo attivo nel processo di conciliazione. Allo scopo di fornire un contributo interpretativo alla non facile coesistenza tra quanto stabilito dall'art. 2, comma 2, della legge n.146 del 1990, in tema di procedure in sede amministrativa, e le procedure indicate dall'Allegato all'Accordo nazionale del 2001, la Commissione aveva adottato una delibera di indirizzo per il settore nella quale, allo scopo di evitare una eccessiva compressione del diritto di sciopero costituzionalmente garantito, valutando caso per caso, laddove emerge che un soggetto o un livello sindacale non sia titolato ad attivare la procedura di conciliazione stabilita dall'Accordo nazionale, si deve ritenere che lo stesso possa legittimamente ricorrere alla procedura amministrativa di conciliazione indicata dall'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, sempreché, qualora tali organizzazioni risultino dotate di una propria rappresentanza in azienda, siano in grado di dimostrare l'impraticabilità della procedura prevista dall'accordo.

7.5. Il rinnovo dell'Accordo nazionale del 1° marzo 2001

L'Accordo nazionale del 1° marzo 2001, sottoscritto da Utilitalia, Fise-Assoambiente (per la parte datoriale) e dalle Organizzazioni sindacali Fp Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti e Fiadel, tenuto conto del tempo trascorso e delle mutate condizioni del servizio, non appare ormai più idoneo a garantire un adeguato contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti degli utenti. La Commissione, già in occasione delle trattative relative all'ultimo rinnovo del C.C.N.L. (luglio 2016), aveva sollecitato le parti sull'opportunità di aggiornare l'Accordo nazionale e di rendersi disponibile a valutare le loro proposte.

In particolare, la disciplina del settore, come già anticipato, si è rivelata particolarmente critica in relazione alle modalità di esperimento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione.

L'Accordo nazionale, infatti, riserva l'iniziativa di attivare la procedura di raffreddamento e di conciliazione a livello aziendale, in via esclusiva, alla R.S.U. o, in mancanza, alla R.S.A. Se questa modalità ha trovato una discreta attuazione nelle Aziende maggiormente strutturate e di grandi dimensioni (le "partecipate" che gestiscono il servizio nelle grandi città o in ambiti territoriali di media o grande estensione), che godono di qualificate rappresentanze sindacali, non altrettanto può affermarsi nelle realtà di

provincia dove è pressoché generalizzato l'intervento dei livelli territoriali delle Organizzazioni sindacali che attivano la procedura, tanto in sede aziendale che in sede amministrativa, sostanzialmente aggirando la disciplina dettata dall'Accordo nazionale. Proprio in queste realtà si registra la massima conflittualità nel settore, conseguenza della cronicizzazione di un sistema, ormai patologico, che vede l'Ente locale responsabile del servizio in difficoltà finanziaria, o addirittura in dissesto, nell'impossibilità di erogare i canoni spettanti all'Azienda appaltatrice, costretta, a sua volta, ad un'esposizione debitoria che non consente l'erogazione delle retribuzioni, nei termini previsti dal CCNL, ai propri dipendenti. In questi contesti si aggiunge l'ulteriore effetto che l'obbligo di esperire preventivamente le procedure di raffreddamento e di conciliazione è considerato quale condizione formale di legittimità-procedibilità dello sciopero, anziché come effettiva occasione di dialogo tra le parti, non essendo la materia del contendere nell'esclusiva disponibilità di Azienda e Sindacati, per le complesse problematiche sopra evidenziate, e dovendosi allargare il confronto ad altri soggetti esterni (Enti Locali, Società d'ambito e Consorzi), la cui collaborazione è, peraltro, spesso decisiva per la soluzione della controversia.

Si potrebbe ipotizzare, pertanto, uno snellimento dell'*iter* procedurale, nonché l'abolizione della titolarità esclusiva in capo alle sole RSU, in conformità con quanto previsto dalle regolamentazioni in vigore in altri settori dei servizi pubblici essenziali.

Necessitano di una profonda revisione anche le prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero che, allo stato e a mero titolo di esempio, non includono la raccolta sia stradale che porta a porta della frazione organica e indifferenziata dei rifiuti domestici; critica appare, altresì, la durata massima degli scioperi (fino a 48 ore) che, se effettuati a ridosso di giornate festive non lavorate o in cui si effettua un servizio ridotto, rischiano di paralizzare troppo a lungo la raccolta dei rifiuti, arrecando un evidente danno all'utenza, soprattutto durante le stagioni più calde.

Sul tema dei servizi minimi va anche raccolta l'osservazione delle Organizzazioni sindacali che denunciano come il servizio, per rimanere concorrenziale, sia divenuto sempre più fragile sui piani dell'organizzazione e delle infrastrutture, al punto che anche il minimo malfunzionamento di qualche elemento della filiera ha come immediata conseguenza la mancata raccolta dei rifiuti; l'uso della terminologia "emergenza rifiuti" si ripropone

ciclicamente e in alcun modo può essere ricondotta ai lavoratori e all'esercizio del loro diritto di scioperare.

Sempre sul tema dell'individuazione delle prestazioni indispensabili è auspicabile che, in sede di rinnovo dell'Accordo, sia stabilita una più puntuale disciplina dei servizi minimi che debbono essere garantiti negli impianti di trattamento dei rifiuti, punto critico dell'intero ciclo; allo stato, infatti, è stabilito che in tali impianti debba comunque essere garantito lo svuotamento dei mezzi che effettuano la raccolta. Questa organizzazione dei servizi minimi considera le operazioni di trattamento dei rifiuti meramente strumentali all'attività della raccolta, subordinando la possibilità di astenersi del lavoro per chi è impiegato presso questi impianti ai quantitativi di rifiuti effettivamente raccolti con la conseguenza che, laddove raccolta e trattamento sono affidati a due distinti ed autonomi soggetti, in caso di sciopero diventa particolarmente arduo contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con i diritti dei cittadini.

Infine, proprio in considerazione delle grandi opportunità offerte dalla diffusione dei media digitali di comunicazione, un nuovo accordo potrebbe rendere ancora più efficace l'obbligo, in capo alle aziende, di comunicare all'utenza gli scioperi e le modalità di riattivazione del servizio.

È frequente, infatti, che, anche per questioni logistiche, gli scioperi siano comunicati a mezzo stampa o con la pubblicazione nei siti dedicati ai singoli servizi locali di raccolta dei rifiuti (laddove esistenti) o con la distribuzione e/o affissione di volantini. Risulta evidente come tale modalità sia insufficiente e, in particolare nelle città di media e grande dimensione, addirittura inutile. La conseguenza è, spesso, un aggravamento degli effetti dello sciopero e gli utenti ignari ne vengono a conoscenza solo in occasione del mancato ritiro dei loro rifiuti o quando già si trovano di fronte al cancello (chiuso) di un centro di raccolta, magari distante svariati chilometri dalle loro abitazioni.

Ma anche il fenomeno diffuso e illegale dell'abbandono dei rifiuti in prossimità dei cassonetti pieni a causa di uno sciopero potrebbe essere sicuramente contenuto utilizzando anche una corretta e capillare informazione (oltre che con controlli mirati e l'applicazione delle sanzioni previste per i responsabili). In tal senso sembra apprezzabile l'iniziativa di AMA S.p.A. che, in occasione di uno sciopero del servizio di raccolta dei rifiuti in un contesto problematico quale è Roma, ha diffuso una campagna informativa sulle principali testate di stampa, invitando i romani a non conferire i rifiuti durante lo sciopero, proprio per evitare accumuli che poi

non consentono, una volta terminato lo sciopero, l'utilizzazione della raccolta meccanizzata.

La Commissione, preso atto delle difficoltà incontrate dalle parti nella redazione di un nuovo Accordo di settore, ha promosso incontri con le parti sociali e acquisito le bozze di modifica predisposte da Utilitalia e dalle Organizzazioni sindacali firmatarie dell'Accordo del 1° marzo 2001 nonché dei C.C.N.L. applicati nel settore. In ragione della riscontrata distanza tra i contenuti delle proposte presentate, la Commissione ha invitato le parti trattanti a istituire un tavolo di confronto allo scopo di addivenire a una sintesi, individuando le possibili modifiche condivise che, se necessario, avrebbero potuto essere adottate anche sotto forma di regolamentazione provvisoria. Pur apprezzando gli sforzi compiuti dai soggetti investiti di tale complesso compito, la Commissione ha comunque dovuto registrare il fallimento del tavolo di confronto e l'interruzione del dialogo che ha patito, oltre alla distanza tra le posizioni espresse dalle parti, anche l'ormai incombente necessità di rinnovare il C.C.N.L. Pertanto, allo stato, appare realistico prendere in considerazione l'ipotesi di un intervento regolatorio da parte dell'Autorità che avrà però bisogno, per essere realmente efficace, di ottenere una qualificata interlocuzione istituzionale con le amministrazioni maggiormente coinvolte nella gestione del ciclo dei rifiuti, vale a dire Regioni e Comuni.