

Modernizzazione del quadro legale in materia disciplina dei rapporti di lavoro nell'ambito del trasporto pubblico locale

Tiziano TREU, Michele TIRABOSCHI



© Hermes

Real Collegio Carlo Alberto
Via Real Collegio, 30
10024 Moncalieri (To)
011 640 27 13 - 642 39 70
info@hermesricerche.it
<http://www.hermesricerche.it>

I diritti di riproduzione, di memorizzazione e di adattamento totale o parziale con qualsiasi mezzo (compresi microfilm e copie fotostatiche) sono riservati.

PRESIDENTE

Giovanni Fraquelli

SEGRETARIO

Cristina Piai

SEGRETERIA OPERATIVA

Giovanni Biava

COMITATO DIRETTIVO

Giovanni Fraquelli (*Presidente*)
Cristina Piai (*Segretario*)
Guido Del Mese (ASSTRA)
Carla Ferrari (Compagnia di San Paolo)
Giancarlo Guiati (ATM S.p.A.)
Mario Rey (Università di Torino)

COMITATO SCIENTIFICO

Tiziano Treu (*Presidente*, Università "Cattolica del Sacro Cuore" di Milano e Senato della Repubblica)
Giuseppe Caia (Università di Bologna)
Roberto Cavallo Perin (Università di Torino)
Carlo Corona (CTM S.p.A.)
Graziella Fornengo (Università di Torino)
Giovanni Fraquelli (Università del Piemonte Orientale "A. Avogadro")
Carlo Emanuele Gallo (Università di Torino)
Giovanni Guerra (Politecnico di Torino)
Marc Ivaldi (IDEI, Université des Sciences Sociales de Toulouse)
Carla Marchese (Università del Piemonte Orientale "A. Avogadro")
Luigi Prosperetti (Università di Milano "Bicocca")
Alberto Romano (Università di Roma "La Sapienza")
Paolo Tesauro (Università di Napoli "Federico" II)

***Modernizzazione del quadro legale
in materia di disciplina dei rapporti
di lavoro nell'ambito del trasporto
pubblico locale***

Studio di fattibilità

di

Tiziano Treu e Michele Tiraboschi

*con la collaborazione di
Silvia Lucantoni e Riccardo Salomone*

30 OTTOBRE 2002

Indice-Sommario

Parte I - Posizione del problema

1. Indicazioni metodologiche e obiettivi dello studio

Parte II - L'attuale quadro di riferimento normativo e i profili di criticità nella disciplina dei rapporti di lavoro nel settore del trasporto pubblico locale

2. I profili di criticità nella disciplina dei rapporti di lavoro del settore del trasporto pubblico locale: a) l'evoluzione del quadro legale

- 2.1. Il quadro normativo generale di riferimento
- 2.2. La disciplina del lavoro degli autoferrotranvieri
- 2.3. *Segue*: i profili di criticità
- 2.4. Prospettive di modernizzazione

3. *Segue*: b) il contenzioso giudiziale

- 3.1. Premessa: opzioni regolative e vincoli costituzionali
- 3.2. Il sistema degli accessi e delle tipologie contrattuali c.d. flessibili
- 3.3. Il sistema degli inquadramenti e delle mansioni
- 3.4. Il sistema delle sanzioni disciplinari
- 3.5. Il sistema degli appalti
- 3.6. Il sistema degli esuberanti e del recesso

4. *Segue*: c) le relazioni sindacali

Parte III - Problemi e prospettive evolutive

5. Premessa: gli strumenti regolativi utilizzabili per la "modernizzazione" del quadro legale e contrattuale

- 5.1. Le tecniche di abrogazione pura e semplice
- 5.2. Le tecniche di delegificazione
- 5.3. Le tecniche di "svuotamento"

Parte I

Posizione del problema

1. Indicazioni metodologiche e obiettivi dello studio

1. Il settore del trasporto pubblico locale è al centro di un processo di profonda modernizzazione in molti Paesi europei ¹; non così in Italia, dove la prospettiva di un intervento di revisione normativa sul sistema delle regole che disciplinano il settore, pure autorevolmente rilanciata nel *Patto per i trasporti* del 23 dicembre 1998 ², non ha ancora avuto un effettivo seguito operativo.
2. Nel settore del trasporto pubblico locale il quadro giuridico-istituzionale e, in particolare, il sistema di relazioni industriali rappresentano in effetti un fattore di forte criticità, che sovente pregiudica - o comunque ostacola gravemente - l'erogazione del servizio e l'efficienza complessiva del sistema.
3. Con specifico riferimento alla regolamentazione dei rapporti di lavoro il quadro normativo presenta profili di elevata differenziazione rispetto alle regole del diritto comune. Detti rapporti sono infatti disciplinati da una normativa alquanto complessa e di difficile intellegibilità, la cui conoscenza è patrimonio di un gruppo ristretto di tecnici. Ciò che rende particolarmente problematica la gestione quotidiana del settore.
4. Tale disciplina si regge, infatti, ancora oggi su un corpo normativo assai risalente nel tempo, caratterizzato per l'estrema disorganicità e per l'essere al contempo iper-regolato. Ciò principalmente in ragione del fatto che la perdurante vigenza del Regio Decreto 8 gennaio 1931, n. 148, recante il *Coordinamento delle norme sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi di lavoro con quelle sul trattamento giuridico-economico del personale delle ferrovie, tranvie e linee di navigazione interna in regime di concessione*, continua a determinare la applicazione ai rapporti di lavoro di una disciplina che, anche via di prima approssimazione, può essere definita «speciale».
5. Vero è peraltro che, anche in ragione del costante apporto creativo della giurisprudenza (Corte Costituzionale, Corte di Cassazione e Consiglio di Stato), la disciplina del settore si differenzia oramai nettamente non soltanto

¹ V. infatti recentemente lo studio *Why reform transport? A review of European research*, Institute of Transport Studies, Leeds, 2002.

² Cfr., in proposito, TREU, *Un nuovo patto per i trasporti*, in *LPA*, 2000, 139 ss; D'ANTONA, *Per una storia del "Patto per i Trasporti"*, in D'ANTONA, *Il lavoro nelle riforme*, Roma, 2000, 255 ss.; nonché BIAGI, *Il Patto sulle relazioni sindacali nei trasporti*, in *GL*, 1999, n. 2, 10 ss.

dalle regole del diritto comune ma anche da quelle del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, imponendo il rispetto di logiche e di principi del tutto peculiari e di difficile adattamento alla più recente evoluzione dei modi di lavorare e di organizzare il lavoro altrui.

6. Certo è che i profili di specialità del rapporto di lavoro e dello stesso sistema di relazioni industriali del settore si sono almeno in parte attenuati a seguito della spinta riformatrice, ispirata ad una vera e propria "rivoluzione copernicana" del trasporto locale, che può essere fatta risalire all'incirca alla metà degli anni Ottanta. Da quella spinta è derivato, anzitutto, il tentativo di operare nel settore una delegificazione di ampia portata, i cui effetti sono in buona parte ancora oggi evidenti.
7. Tale processo di delegificazione è frutto - come noto - della previsione contenuta nel comma 2 dell'articolo 1 della legge 270 del 1988 che ha sancito che «*le disposizioni contenute nell'Allegato A al Regio Decreto 8 gennaio 1931, n. 148, ivi comprese le norme di legge modificative, sostitutive o aggiuntive a tale regolamento possono essere derogate dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria ed i regolamenti di azienda non possono derogare ai contratti collettivi*». Tale disposizione ha aperto di fatto larghi spazi alla contrattazione collettiva, e alle logiche della regolazione delle dinamiche del lavoro dell'impresa privata anche nel trasporto locale, consentendo un intervento sostanzialmente massiccio e diffuso della disciplina di derivazione sindacal-collettiva.
8. E' parso, peraltro, a molti di una certa evidenza il fatto che tale rivoluzione sia andata via via attenuandosi con il trascorrere del tempo, e che la modernizzazione dei rapporti di lavoro del settore autoferrotranviario si sia realizzata solo sulla carta, lasciando infatti in larga misura immutati, come in gran parte dei settori dei trasporti, i tratti di c.d. *separazione ordinamentale* rispetto alla regolazione del lavoro nell'impresa privata, tanto nei suoi aspetti individuali quanto in quelli collettivi ³. Ciò soprattutto in considerazione di una

³ Per un inquadramento complessivo delle principali problematiche del settore dei trasporti in Italia cfr., da ultimo, le osservazioni contenute nel *Rapporto sulla situazione nei Trasporti* del Ministero dei Trasporti e della Navigazione del gennaio 2001 e specialmente nel Capitolo III dedicato a *Costo del lavoro e relazioni industriali nei trasporti in Italia*, 2-22. Cfr. altresì, per un quadro generale e ricostruttivo delle dinamiche collettive e delle relazioni industriali del tutto peculiari nel nostro Paese

delegificazione poco rigorosa, a cui ha fatto seguito uno sviluppo caotico della contrattazione collettiva, che per molti aspetti non si è evoluta rispetto al modello delineatosi negli anni Settanta ⁴.

9. Il sistema del trasporto pubblico locale non si è peraltro neppure adeguato alla più recente evoluzione in senso privatistico dei rapporti di lavoro alle dipendenze dalle amministrazioni pubbliche, laddove, dopo il D. Lgs. n. 29/1993 e sue successive modificazioni e integrazioni, la tendenza verso una logica di gestione del personale ispirata ai c.d. *market type mechanisms* ⁵ - insieme alla stabilizzazione della delegificazione ⁶ - pare ormai irreversibile e anzi in via di definitivo assestamento.
10. Quel che la regolamentazione dei rapporti di lavoro e il sistema di relazioni industriali del settore del trasporto pubblico locale presentano ancora oggi è, in sostanza, a fronte di una timida apertura al mercato, una elevatissima - sedimentata ed irrazionale - differenziazione rispetto sia alle regole del diritto comune sia a quelle del lavoro pubblico tanto da imporre, nella gestione dei servizi, il rispetto di logiche e

rispetto alle vicende delle imprese del settore privato, i contributi raccolti in DELL'ARINGA, TREU (a cura di), *Nuove relazioni industriali per l'Italia in Europa*, Bologna, 1992, nonché REGALIA (a cura di), *Il coordinamento difficile. Le relazioni sindacali nei trasporti*, Milano, 1995.

⁴ Cfr., tra gli altri, ZOPPOLI, *Le trasformazioni dei servizi pubblici e il diritto del lavoro*, in *LD*, 1996, 81 ss. e qui spec. 87, cui adde MAZZOTTA, *Privatizzazioni e diritto del lavoro*, in *QDLRI*, 18, 1995, 9 ss. e, più recentemente, il numero monografico di *Lavoro e Diritto* su *Rapporti di lavoro e trasformazioni dei servizi pubblici locali*, n. 2/2001. Nell'ottica delle relazioni industriali vedi invece i contributi raccolti in PONZELLINI, TREU (a cura di), *Servizi pubblici, privatizzazione e relazioni industriali in Europa*, Milano, 1994.

⁵ Sulla strumentazione di gestione della pubblica amministrazione orientata al mercato cfr., recentemente, BACH, DELLA ROCCA, *The Management Strategies of Public Service Employers in Europe*, in *Industrial Relations Journal*, 2000, spec. 90-94 e COLLING, *Tendering and Outsourcing: Working in the Contract State*, in CORBY, WHITE (ed.), *Employee Relations in the Public Services: Themes and Issues*, London, 1999.

⁶ CARINCI e ZOPPOLI, *Progettando un testo unico sul pubblico impiego*, in *LPA*, 2000, 1, 5 ss. nonché SPEZIALE, *La deroga alla legge da parte del contratto collettivo*, Sub art. 72 d.lgs n. 29/1993, in CARINCI, D'ANTONA (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Commentario al d. lgs. n. 29/1993, Milano, 2000, e GRAGNOLI, *La chiusura del regime transitorio. L'articolo 72 del d.lgs. n. 29/1993 e la seconda tornata di contrattazione*, in *LPA*, 1999, 1277 ss.

principi che non sembrano adattabili alla più recente evoluzione dei modi di lavorare e organizzare il lavoro altrui ⁷.

11. In quest'ottica lo studio sulla *modernizzazione del quadro legale in materia di disciplina dei rapporti di lavoro nell'ambito del trasporto pubblico locale* si presta ad essere letto in sostanziale continuità con il *Patto per i Trasporti* del 1998, ove erano già stati indicati esplicitamente obiettivi e percorsi adatti ad affrontare le più rilevanti difficoltà strutturali del settore.
12. La modernizzazione del quadro legale in materia di disciplina dei rapporti di lavoro nell'ambito del trasporto pubblico locale si inserisce, in questo quadro, in un contesto più ampio di riorganizzazione dell'intero ambito dei trasporti, che coinvolge le problematiche relative alla contrattazione collettiva e più in generale delle relazioni industriali del settore.
13. Le trasformazioni in atto in tutti i settori dell'economia non hanno ancora portato nel trasporto locale a un uso più razionale degli strumenti organizzativi e contrattuali esistenti, nel rispetto del principio della salvaguardia delle professionalità presenti all'interno delle imprese del settore e garantendo continuità occupazionale, bensì semplicemente ad una diminuzione qualitativa e quantitativa degli occupati standard a beneficio di sostanziali esternalizzazioni della attività di erogazione del servizio e di un aumento del ricorso a manodopera esterna, ivi compresi i contratti di lavoro parasubordinato.
14. Tale situazione ha contribuito quindi, specialmente rispetto alla disciplina dei rapporti di lavoro, a ostacolare sino ad oggi l'introduzione di strumenti e criteri di gestione del personale ispirati alle logiche della efficienza e alla gestione manageriale del servizio, che dovrebbero assecondare invece i processi di cambiamento del sistema dei trasporti. I processi di cambiamento continuano, diversamente, a essere realizzati in un contesto privo di regole chiare e di indirizzi di immediata praticabilità per gli operatori del settore, con il rischio di produrre, anziché l'auspicato processo di

⁷ Invero anche la ben più drastica privatizzazione di attività pubbliche sperimentata nel Regno Unito nel corso degli ultimi vent'anni mostra come i fenomeni di apertura al mercato siano poi quasi sempre inevitabilmente accompagnati da elevati livelli di regolazione pubblica. Cfr. infatti COLLING, *Privatizzazione dei servizi e deregolazione del lavoro nell'esperienza inglese degli anni '80*, in PONZELLINI, TREU (a cura di), *Servizi pubblici, privatizzazione e relazioni industriali in Europa*, cit., 57-133

trasformazione e modernizzazione delineatosi già a partire dal "Patto per i trasporti", una accentuazione degli elementi di squilibrio e contraddizione presenti nel sistema.

15. Sul fronte del sistema di relazioni industriali, invece, specie in relazione al sistema degli assetti contrattuali e alla situazione di accentuata conflittualità che ne costituisce - come noto - tratto caratterizzante, è decisivo procedere non solo a una valutazione della prospettiva di riforma individuata dalla Direttiva dell'Unione Europea n. 440/1991 e ad un bilancio dei risultati raggiunti, ma anche collocare proficuamente la modernizzazione dei rapporti di lavoro del settore nel quadro del processo di riforma "federalista" del nostro ordinamento avviato con il decentramento di poteri e funzioni verso Regioni e autonomie locali dalle leggi c.d. Bassanini - che ha già provocato alcune ricadute problematiche nei rapporti di lavoro e nelle relazioni industriali del settore del trasporto pubblico locale - e ora in via di perfezionamento con il nuovo Titolo V della Costituzione e la sua attuazione avviatasi recentemente con l'intesa interistituzionale tra Governo, Regioni e Autonomie Locali.
16. Si pensi, se non altro, che la competenza legislativa in materia di *trasporto pubblico locale* può, a prima vista, apparire attribuita, in base al nuovo articolo 117 Cost., alle Regioni in via *esclusiva* (non essendo esplicitamente riservata alla competenza statale). Il riformato articolo 117 Cost. stabilisce infatti - come noto - che in talune materie lo Stato abbia potestà legislativa *esclusiva* (comma 2), mentre in altre (comma 3) che spetti alle Regioni potestà legislativa *concorrente* con quella dello Stato. Ai sensi del comma 4 spetta invece alle Regioni potestà legislativa in ogni materia *non espressamente riservata* alla legislazione dello Stato.
17. Orbene la materia del trasporto pubblico locale non è ricompresa fra quelle di competenza esclusiva dello Stato né può farsi agevolmente rientrare tra le materie di competenza concorrente poiché il comma 3 dell'articolo 117 Cost. si riferisce solo alle *grandi reti di trasporto e di navigazione*, potendosi quindi dedurre, come già è stato fatto da una parte della dottrina, che la materia del trasporto locale possa ricadere nella competenza esclusiva residuale delle Regioni ⁸.

⁸ Cfr. sul punto recentemente le osservazioni di PIZZETTI, *L'esercizio di funzioni a livello regionale in materia di trasporto pubblico locale con particolare riguardo all'adozione di standard tecnici di emissione e validazione dei titoli di viaggio in situazione di integrazione modale e tariffaria*, in FA, 2002 in corso di pubblicazione.

18. Ciò non senza profili di rilevante interferenza con la competenza in materia di regolazione dei rapporti di lavoro individuali e collettivi; regolazione che a seguito della riforma costituzionale non è stata ancora ricondotta in via definitiva all'area di competenza concorrente (in virtù del richiamo a "tutela e sicurezza del lavoro" contenuto nel comma 3 dell'articolo 117) piuttosto che a quella di competenza esclusiva statale (in virtù del riferimento all' "ordinamento civile" come area riservata all'intervento esclusivo statale) ⁹.
19. Per quanto attiene più precisamente alle indicazioni propositive che scaturiranno in conclusione del presente studio si tratta, inoltre, di saldare a questa prospettiva "federalista" la valutazione di una linea di intervento sulla strumentazione normativa idonea a consentire una gestione almeno "partecipata", se non collaborativa, dei rapporti collettivi e delle relazioni industriali, anche al fine di un maggiore coinvolgimento e di una maggiore responsabilizzazione delle rappresentanze dei lavoratori rispetto alle strategie delle imprese e al raggiungimento degli obiettivi di pieno sviluppo ed efficienza dei servizi di trasporto. Ciò naturalmente con particolare riferimento alle ipotesi di un intervento sulle modalità e sugli oneri di finanziamento dei soggetti collettivi, sulle clausole di raffreddamento dei conflitti e sull'attivazione di referendum rispetto alla decisione di intraprendere o meno iniziative unilaterali.
20. Nella prospettiva della modernizzazione dei rapporti di lavoro, rispetto alla individuazione di possibili tecniche di intervento sull'intero corpus normativo preesistente, deve essere sin da subito rilevato che a questo scopo le ipotesi praticabili paiono già in partenza diverse.
21. Teoricamente è infatti percorribile sia la strada legata all'individuazione di meccanismi di abrogazione legale del quadro di riferimento del settore pubblico locale, sia la predisposizione di meccanismi di "sostituzione" del sistema normativo ad opera della disciplina collettiva (secondo criteri già ampiamente conosciuti dal nostro ordinamento e validati dalla Corte

⁹ La tesi di una legislazione regionale su tutta l'area del nostro diritto del lavoro è accolta ad esempio dal *Libro Bianco* del Governo dell'ottobre 2001. Sul punto anche BIAGI, *Il lavoro nella riforma costituzionale*, in *DRI*, 2002, 157 ss. V. anche per le diverse ipotesi ricostruttive gli interventi di BALANDI, BALLESTRERO, CARUSO, DEL PUNTA, GAROFALO, MARIUCCI, PERULLI, ROCCELLA, RUSCIANO, ZOPPOLI al convegno *Devolution e diritto del lavoro*, Venezia, 2001, tutti sul tema del "federalismo" raccolti poi nel n. 3/2001 della *Rivista Lavoro e Diritto*.

Costituzionale) per la via di un meccanismo abrogativo simile a quello sperimentato con successo per la riforma del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, sia infine, in altra direzione, l'ipotesi di operare attraverso una sorta di "svuotamento a monte" della disciplina applicabile ai rapporti di lavoro del settore, per il tramite della strumentazione relativa ai trasferimenti di attività o di azienda, ampiamente sperimentata nel pubblico e nel privato.

22. Pare in ogni caso evidente che al fine di avanzare soluzioni e proposte di riforma e modernizzazione del quadro regolativo attuale convincenti ed efficaci anche nel medio-lungo periodo occorre ripercorrere i profili problematici più rilevanti relativi alla disciplina giuridica delle relazioni sindacali e agli istituti del rapporto di lavoro del settore, rispetto sia alla evoluzione del quadro legale sia al contenzioso giudiziale, suddividendo la ricognizione dell'esistente in vari macro-sistemi, che rappresentano le aree più significative della regolazione speciale dei rapporti di lavoro.

23. Solo una fase preliminare solida da questo punto di vista può consentire di segnalare indicazioni propositive atte a individuare gli strumenti legislativi e contrattuali più idonei al superamento della situazione di quel vero e proprio impasse regolativo in cui si trovano i rapporti di lavoro del settore del trasporto pubblico locale. Occorre cogliere appieno, in particolare, le prospettive di privatizzazione del settore, valutando attentamente i problemi relativi alla disciplina giuridica e all'inquadramento dei lavoratori eventualmente coinvolti da tale processo.

Parte II

*L'attuale quadro di riferimento
normativo e i
profili di criticità nella disciplina
dei rapporti di
lavoro nel settore del trasporto
pubblico locale*

2. I profili di criticità nella disciplina dei rapporti di lavoro del settore del trasporto pubblico locale:

a) l'evoluzione del quadro legale

2.1. Il quadro normativo generale di riferimento

1. Il settore dei trasporti pubblici locali è stato oggetto, negli ultimi anni, di una assidua attività di legislazione, tesa ad attuare, in un primo momento, il decentramento amministrativo mediante il trasferimento alle Regioni di funzioni e compiti statali e, successivamente, la trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi in società di capitali ovvero in cooperative a responsabilità limitata, anche tra dipendenti, o l'eventuale frazionamento societario derivante da esigenze funzionali o di gestione.
2. In particolare, con le Leggi 15 maggio 1970, n. 281 e 22 luglio 1975, n. 382 è stata conferita la delega al Governo per regolare il passaggio alle regioni delle funzioni ad esse attribuite dall'art. 117 Cost. e del relativo personale dipendente dallo Stato. Tale delega è stata attuata con D.P.R. 14 gennaio 1972, n.5 e con D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.
3. Con la Legge 10 aprile 1981, n. 151 è stato conferito alle regioni il potere di definire la politica regionale dei trasporti, di predisporre i piani regionali dei trasporti e di adottare i programmi poliennali o annuali di intervento. Inoltre tale provvedimento ha previsto l'assunzione di una parte degli oneri finanziari delle aziende di trasporto pubblico locale a carico del bilancio dello Stato, tramite l'istituzione presso il Ministero dei trasporti di un Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubbliche e private. I finanziamenti, determinati annualmente in sede di Legge Finanziaria, venivano ripartiti tra le Regioni e da queste erogate alle aziende stesse. Tale legge ebbe scarso successo in quanto, pur valorizzando il ruolo delle Regioni, prevedeva che il trasferimento di risorse alle singole Regioni avvenisse in base alla spesa effettivamente erogata nell'anno precedente. Tale sistema non consentiva di ripianare i deficit di bilancio.
4. La Legge 15 marzo 1997, n. 59 ha successivamente delegato il Governo a emanare uno o più decreti legislativi, volti a conferire alle regioni ed agli enti locali funzioni e compiti amministrativi nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi contenuti nella stessa legge. Per ciò

che concerne la materia in esame, è stato previsto che il Governo provvedesse a:

- a) delegare alle regioni i compiti di programmazione in materia di servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale;
 - b) attribuire alle regioni il compito di definire, d'intesa con gli enti locali, il livello dei servizi minimi qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini, servizi i cui costi sono a carico dei bilanci regionali, prevedendo che i costi dei servizi ulteriori rispetto a quelli minimi siano a carico degli enti locali che ne programmino l'esercizio; prevedere che l'attuazione delle deleghe e l'attribuzione delle relative risorse alle regioni siano precedute da appositi accordi di programma tra il Ministro dei trasporti e della navigazione e le regioni medesime;
 - c) prevedere che le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolino l'esercizio dei servizi con qualsiasi modalità effettuati e in qualsiasi forma affidati, sia in concessione che nei modi di cui agli artt. 22 e 25 L. 8.6.1990, n. 142, mediante contratti di servizio pubblico, che rispettino gli artt. 2 e 3 del regolamento CEE n. 1191/69 ed il regolamento CEE n. 1893/91, che abbiano caratteristiche di certezza finanziaria e copertura di bilancio e che garantiscano entro il 1° gennaio 2002 il conseguimento di un rapporto di almeno 0,35 tra ricavi da traffico e costi operativi, al netto dei costi di infrastruttura previa applicazione della direttiva 91/440/CEE del Consiglio del 29 luglio 1991 ai trasporti ferroviari di interesse regionale e locale;
 - d) definire le modalità per incentivare il superamento degli assetti monopolistici nella gestione dei servizi di trasporto urbano ed extraurbano e per introdurre regole di concorrenzialità nel periodico affidamento dei servizi;
 - e) definire le modalità di subentro delle regioni entro il 1° gennaio 2000 con propri autonomi contratti di servizio regionale al contratto di servizio pubblico tra Stato e Ferrovie dello Stato S.p.A. per servizi di interesse locale e regionale.
5. Il Decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (c.d. decreto Burlando) ha attuato la legge delega di cui sopra, avviando un processo di generale trasferimento di funzioni, compiti, beni, strutture e risorse umane, finanziarie e organizzative mediante il conferimento di tutti i compiti e tutte le funzioni relativi al servizio pubblico di trasporto di interesse regionale e locale, in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrale o periferica, anche tramite enti o

altri soggetti pubblici tranne quelli rimasti di competenza esclusiva dello Stato, quali:

- a) gli accordi, le convenzioni ed i trattati internazionali relativi a servizi transfrontalieri per il trasporto di persone e di merci;
- b) le funzioni in materia di sicurezza;
- c) l'adozione delle linee guida e dei principi quadro per la riduzione dell'inquinamento derivante dal sistema di trasporto pubblico.

6. L'art. 18 del decreto Burlando, come modificato dal successivo D.Lgs. 400/1999, stabilisce che l'esercizio dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale, con qualsiasi modalità effettuati e in qualsiasi forma affidati, è regolato mediante contratti di servizio di durata non superiore a 9 anni.
7. La norma chiarisce che tale esercizio deve rispondere a principi di economicità ed efficienza, disciplinati con regolamento dei competenti enti locali. Inoltre, allo scopo di incentivare il superamento degli assetti monopolistici e di introdurre regole di concorrenzialità nella gestione dei servizi di trasporto regionale e locale, per l'affidamento dei servizi le regioni devono garantire il ricorso alle procedure concorsuali per la scelta del gestore del servizio sulla base degli elementi del contratto di servizio ed in conformità alla normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizio.
8. La norma esclude che, in caso di mancato rinnovo del contratto alla scadenza o di decadenza dal contratto medesimo, ogni forma di indennizzo al gestore che cessa dal servizio. Tale norma pone dei problemi in quanto disincentiva il concessionario, negli ultimi anni di gestione, dal fare investimenti.
9. La norma prevede altresì che, in caso di cessazione dell'esercizio, sia necessario il trasferimento di beni strumentali e del personale dipendente dal precedente gestore del servizio all'impresa.
10. Il comma 3 dell'art. 18 del decreto in esame prevede infine che le regioni e gli enti locali attuino la trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi in società di capitali, ovvero in cooperative a responsabilità limitata, anche tra dipendenti, o l'eventuale frazionamento societario derivante da esigenze funzionali o di gestione. Le regioni possono inoltre prevedere un periodo transitorio, da concludersi comunque entro il 31 dicembre 2003, nel corso del quale vi è la facoltà di mantenere tutti gli affidamenti agli attuali concessionari ed alle società derivanti dalle

trasformazioni sopra descritte, ma con l'obbligo di affidamento di quote di servizio o di servizi speciali mediante procedure concorsuali, previa revisione dei contratti di servizio in essere, se necessaria. Le regioni possono altresì procedere all'affidamento della gestione dei relativi servizi alle società costituite allo scopo dalle ex gestioni governative, fermo restando quanto previsto dalle norme in materia di programmazione e di contratti di servizio. Trascorso il periodo transitorio, tutti i servizi dovranno essere affidati esclusivamente tramite le procedure concorsuali di cui al comma 2, lett. a, dell'art. 18.

11. Successivamente al decreto Burlando, è stato emanato il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, contenente il *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*.
12. L'art. 112 del suddetto decreto stabilisce che «gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali». Ai sensi dell'art. 113-bis, ferme restando le disposizioni previste per i singoli settori, i servizi pubblici locali privi di rilevanza industriale sono gestiti mediante affidamento diretto a:
 - a) istituzioni;
 - b) aziende speciali, anche consortile;
 - c) società di capitali costituite o partecipate dagli enti locali, regolate dal codice civile.
13. L'art. 113 del decreto delinea le modalità di gestione delle reti e l'erogazione di servizi pubblici locali di rilevanza nazionale. In particolare, si prevede la possibilità di separare la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali dall'attività di erogazione dei servizi. In tale ipotesi, gli enti locali, anche in forma associata, si avvalgono:
 - a) di soggetti allo scopo costituiti, nella forma di società di capitali con la partecipazione maggioritaria degli enti locali, anche associati, cui può essere affidata direttamente tale attività;
 - b) di imprese idonee, da individuare mediante procedure ad evidenza pubblica.
14. L'erogazione del servizio, da svolgere in regime di concorrenza, avviene secondo le discipline di settore, con conferimento della titolarità del medesimo a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica. Alla scadenza del periodo di affidamento, e in esito alla successiva gara di

affidamento, le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali di proprietà degli enti locali o delle società per azioni sono assegnati al nuovo gestore. Sono, inoltre, assegnati al nuovo gestore le reti o loro porzioni, gli impianti e le altre dotazioni realizzate dal gestore uscente. A quest'ultimo è dovuto, da parte del nuovo gestore, un indennizzo pari al valore dei beni non ancora ammortizzati, il cui ammontare è indicato nel bando di gara. I rapporti degli enti locali con le società di erogazione del servizio e con le società di gestione delle reti e degli impianti sono regolati da contratti di servizio, allegati ai capitolati di gara, che dovranno prevedere i livelli dei servizi da garantire e adeguati strumenti di verifica del rispetto dei livelli previsti (art. 115, comma 11, D.lgs. 267/2000).

15. L'art. 115 del decreto stabilisce poi che i comuni, le province e gli altri enti locali possono, per atto unilaterale, trasformare le aziende speciali in società di capitali, di cui possono restare azionisti unici per un periodo comunque non superiore a due anni dalla trasformazione.

16. L'art. 35, comma 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002) prevede infine che gli enti locali, entro il 31 dicembre 2002, trasformino le aziende speciali ed i consorzi che gestiscono i servizi pubblici locali in società di capitali. L'art. 9 del medesimo articolo stabilisce che gli enti locali che alla data dell'entrata in vigore della presente legge detengono la maggioranza del capitale sociale delle società per la gestione di servizi pubblici locali, che siano proprietarie anche delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni per l'esercizio di servizi pubblici locali, provvedono ad effettuare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, anche in deroga alle disposizioni delle discipline settoriali, lo scorporo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni. Contestualmente la proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali, oppure dell'intero ramo d'azienda è conferita ad una società avente le caratteristiche definite dal comma 13 dell'art. 113 D.Lgs. 267/2000.

2.2. Il rapporto di lavoro degli autoferrotranvieri

1. Il rapporto di lavoro degli autoferrotranvieri è disciplinato, in primo luogo, dal Regio Decreto 8 gennaio 1931, n. 148, intitolato *Coordinamento delle norme sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi di lavoro con quelle sul trattamento giuridico-economico del personale delle ferrovie, tranvie e linee di navigazione interna in*

regime di concessione, e dal regolamento Allegato A) della medesima legge.

2. Con Legge 24.5.1952 n. 628, tale normativa è stata estesa al personale delle filovie urbane ed extraurbane, dei servizi automobilistici urbani esercitati da aziende municipalizzate e privati, nonché al personale di tali aziende addetto a servizi automobilistici extraurbani che siano riconosciuti dal Ministero dei Trasporti come accessori e direttamente complementari, nell'ambito della stessa azienda, di quelli esercitati nei centri urbani.
3. Con Legge 22.9.1960, n. 1054, la disciplina del regio decreto è stata estesa altresì al personale addetto agli autoservizi di linea extraurbani, anche se non direttamente dipendente da azienda concessionaria, purché il numero del personale occorrente per le normali esigenze di tutti gli autoservizi, anche se urbani, ovunque esercitati dall'azienda, risulti superiore a 25 unità.
4. Relativamente all'ambito di applicazione, le imprese destinatarie del R.D. 148/1931 e del relativo regolamento allegato A) sono dunque quelle che occupano più di 25 dipendenti. A tutte le altre imprese, si applicano le norme codicistiche e legislative che regolano il rapporto di lavoro subordinato in generale.
5. Il Regio Decreto 148/1931 definisce i soggetti destinatari delle sue norme, escludendo dal suo ambito di applicazione il personale addetto ai servizi che, secondo l'ordinamento dell'azienda e con l'approvazione del Governo, siano affidati a privati appaltatori, o addetto ai servizi che siano soltanto sussidiari del servizio dei trasporti.
6. Con riferimento all'inquadramento, la normativa in esame distingue il personale in tre categorie: a) personale di ruolo; b) personale ordinario; c) personale straordinario. Alla prima categoria appartiene il personale il cui rapporto di lavoro è disciplinato dal Regolamento di cui all'All. A del regio decreto. Appartengono alla seconda categoria, (i) gli agenti assunti per bisogni continuativi dell'esercizio in qualità di operai, aiuto operai, cantonieri, etc.; (ii) il personale di aziende esercenti ferrovie private autorizzate al pubblico servizio; (iii) il personale di aziende esercenti linee per le quali sia sufficiente un numero di agenti non superiore a 24, per assicurarne la regolarità e la sicurezza dell'esercizio. Infine, fa parte della terza categoria il personale dipendente da aziende esercenti linee soltanto in alcune stagioni dell'anno e quello assunto per bisogni saltuari ed eccezionali (stagioni balneari, feste, fiere, disastri, nevicate, inondazioni, lavori stagionali; sostituzione agenti assenti per congedi, malattie, aspettative;

costruzione di nuove linee e altri lavori di carattere temporaneo e straordinario).

7. Il Regio Decreto si preoccupa altresì di rimettere alle autorità competenti le decisioni delle controversie individuali e a indicare la procedura da esperire contro i provvedimenti dell'azienda.
8. Il Regolamento di cui all'allegato A del Regio Decreto, *contenente disposizioni sullo stato giuridico del personale delle ferrovie, tramvie e linee di navigazione interna in regime di concessione*, disciplina nello specifico il rapporto di lavoro degli autoferrotranvieri. In particolare, il titolo I contiene alcune disposizioni generali aventi ad oggetto l'iscrizione nella matricola, i cambiamenti di qualifica, l'esercizio di altri mestieri, l'obbligo di domicilio nei locali dell'azienda, la prevenzione e la cura delle malattie malariche. Il titolo II regola le assunzioni in servizio, stabilendone le modalità e le condizioni. Il titolo III disciplina il servizio in prova, definendone la durata ed i casi di esonero. Il titolo IV riguarda gli avanzamenti ed i connessi aumenti di stipendio, l'adibizione a funzioni di grado superiore, la gerarchia tra agenti. Il titolo V contiene norme in materia di traslochi, missioni, congedi, assenze per malattia ed esoneri temporanei e definitivi. Il titolo VI indica le sanzioni disciplinari previste a carico dei dipendenti ed i comportamenti ritenuti censurabili, nonché la composizione del Consiglio di disciplina. Il titolo VII si preoccupa di regolamentare la previdenza del personale.
9. In considerazione della disciplina prevista dal suddetto Regio Decreto e dal relativo Regolamento, il rapporto di lavoro degli autoferrotranvieri è stato considerato come un *tertium genus* rispetto al lavoro pubblico ed a quello privato; una normativa speciale in cui il personale addetto ai pubblici servizi di trasporto si trova in una posizione intermedia tra quella dei dipendenti pubblici e quella dei comuni prestatori d'opera. La specialità della suddetta normativa sta nel fatto di essere finalizzata a compensare gli interessi dei prestatori di lavoro con quelli dei datori di lavoro, allo scopo di soddisfare le obiettive esigenze del servizio pubblico di trasporto.
10. Altra fonte del rapporto di lavoro degli autoferrotranvieri è la contrattazione collettiva. Già il Regio Decreto 148/1931 prevedeva, all'art. 1, comma 2, che «gli stipendi, le paghe, le competenze accessorie e ogni altra indennità fissa o temporanea di qualsiasi natura, spettanti al personale, sono sempre, dalle competenti associazioni sindacali, stabilite contrattualmente azienda per azienda». L'inserimento di tale rinvio nel contesto della legge ha reso la contrattazione medesima parte

integrante della organica disciplina speciale ed ha conferito ai contratti collettivi lo stesso carattere di autonomia e di specialità che caratterizzano la disciplina in esame.

11. A livello di contrattazione collettiva, un primo importante intervento è stato costituito dal Testo Unico del 23 luglio 1976. Con i successivi accordi nazionali del 12 luglio 1985 e del 24 aprile 1987, modificativi del CCNL 23.7.1976, la contrattazione collettiva ha esteso la propria parte normativa ad ulteriori materie rispetto a quelle previste dal Regio Decreto.
12. Un ruolo particolarmente importante nei rapporti tra Regio Decreto e contrattazione collettiva è stato svolto dalla legge 12 luglio 1988, n. 270, che ha definitivamente sancito la derogabilità del primo ad opera della seconda. Ai sensi dell'art. 1, comma 2, infatti, a partire dal novantesimo giorno successivo alla sua stessa data in vigore, «le disposizioni contenute nel regolamento allegato A al RD 8.1.1931, n. 148, ivi comprese le norme di legge modificative, sostitutive ed aggiuntive a tale regolamento, possono essere derogate dalla contrattazione nazionale di categoria ed i regolamenti d'azienda non possono derogare ai contratti collettivi».
13. Ed effettivamente, nel corso degli ultimi anni, la contrattazione collettiva ha disciplinato la materia, lasciando al regio decreto limitati spazi di applicabilità, con ciò favorendo la progressiva conformazione del quadro normativo al processo di trasformazione e riforma del settore.
14. Il contratto collettivo attualmente in vigore è l'Ipotesi di accordo siglata il 27 novembre 2000 ed approvata dai lavoratori a seguito del referendum svoltosi il 13 ed il 14 dicembre 2000. Tale accordo, in vigore dal 1.1.2001 e con scadenza il 31.12.2003, ha introdotto profonde innovazioni in materia di rapporto di lavoro degli autoferrotranvieri. In particolare, esso ha previsto:
 - a) la definizione di sedi di confronto e concertazione su tutte le tematiche di tutela del lavoro (occupazione, reddito, etc.) e di attuazione della riforma dei Trasporti Pubblici Locali (gare; assetto dei servizi, etc.); nonché l'impegno all'attivazione di una politica per la formazione e la riqualificazione professionale;
 - b) una nuova classificazione del personale, articolata in aree professionali, aree operative e sezioni specifiche, più adeguate alle esigenze di una moderna impresa di servizi di trasporto legata al territorio. Con tale classificazione sono state espressamente abrogate tutte le preesistenti normative in materia di

inquadramento. Ai fini dello sviluppo professionale, il personale è valutato con criteri meritocratici;

- c) a seguito dell'applicazione della nuova classificazione, la riforma della struttura retributiva;
 - d) un distinto trattamento economico e normativo per gli addetti all'area operativa «servizi ausiliari della mobilità», regolato dalle disposizioni contrattuali di cui all'All. A del CCNL;
 - e) una normativa in materia di orario di lavoro;
 - f) la definizione delle regole per i rapporti di lavoro atipici (a termine, a tempo parziale, contratto di formazione e lavoro, apprendistato, temporaneo) da realizzare secondo le norme e le procedure di legge ed in attuazione dell'integrazione prevista dal medesimo contratto;
 - g) il diritto della lavoratrice madre a percepire, durante il periodo di astensione obbligatoria per maternità, un'indennità integrativa di quella a carico dell'INPS, pari al 100% della quota giornaliera della retribuzione spettante;
 - h) l'istituto della reperibilità è collegato all'assenso del sindacato locale e può essere realizzato solo con la contrattazione aziendale riguardante modalità, retribuzione, numero e tipo di lavoratori da impegnare;
 - i) gli aumenti retributivi sono determinati sulla base dei criteri e parametri stabiliti dall'Accordo del 23 luglio 1997;
 - j) è confermata la volontà di dare corretta e completa applicazione alle norme del CCNL, responsabilizzando sia le imprese che le organizzazioni sindacali;
 - k) è prevista una norma che conferma tutte le intese già stipulate, se non sostituite o abrogate da nuovi accordi.
15. Ai sensi dell'art. 12 del CCNL in esame le disposizioni dell'accordo costituiscono «una disciplina organica inscindibile». Restano peraltro «in vigore tutte le normative contrattuali nazionali che non siano novate, abrogate o modificate dall'accordo medesimo». Alcune norme del CCNL fanno in ogni caso salve alcune disposizioni del regio decreto (v. ad esempio, art. 7, lett. A, CCNL), con ciò dando risposta positiva ai quesiti sulla sua attuale vigenza.

2.3. Segue: *i profili di criticità*

1. Il rapporto di lavoro degli autoferrotranvieri è dunque disciplinato dalla contrattazione collettiva, in virtù del principio di derogabilità al regio decreto previsto dalla Legge 270/1988, nonché dal Regio decreto, nelle materie non coperte dal contratto.

2. Relativamente a quegli aspetti del rapporto di lavoro non disciplinati dalla contrattazione collettiva, la vigenza del Regio Decreto appare tuttavia anacronistica e inadeguata in considerazione della evoluzione della legislazione nella materia dei trasporti pubblici locali e del rapporto di lavoro in generale.
3. Si pone pertanto il problema della applicabilità delle norme di diritto comune ai rapporti di lavoro degli autoferrotranvieri. A tale proposito, occorre distinguere a seconda che il riferimento a esse sia o meno contenuto nella contrattazione collettiva. Nell'ipotesi in cui la contrattazione collettiva rinvii alle norme di diritto comune, non sembra esservi alcun dubbio in ordine alla loro applicabilità ai rapporti di lavoro in questione. In mancanza di tale espresso richiamo, la giurisprudenza sembra invece concorde nel ritenere applicabile al rapporto di lavoro in questione unicamente la normativa prevista dal regio decreto e dalle successive leggi di interpretazione, modificazione ed estensione, anziché le normative del comune rapporto di lavoro.
4. La cristallizzazione della disciplina del rapporto di lavoro nei trasporti pubblici locali impone alcune riflessioni. Come è già stato rilevato, il rapporto di lavoro degli autoferrotranvieri costituisce, in virtù del Regio decreto, un *tertium genus* di rapporto di lavoro, a metà strada tra il pubblico ed il privato. Occorre tuttavia considerare che la netta distinzione tra impiego pubblico e impiego privato non esiste più a seguito del processo di privatizzazione del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, iniziato con il D.Lgs. 29/1993 e culminato nel Testo Unico sul pubblico impiego di cui al D.Lgs. 165/2001. L'art. 2 D.Lgs. 165/2001 ha attuato l'unificazione delle due discipline, stabilendo testualmente che «i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa». La previsione di una unica disciplina tra i due settori dovrebbe rendere automaticamente uniforme agli stessi la disciplina del rapporto di lavoro degli autoferrotranvieri che si poneva in una posizione intermedia tra gli stessi.
5. L'opportunità di estendere la normativa dei rapporti di lavoro pubblico e privato anche a quello degli autoferrotranvieri emerge dalla stessa *ratio* del processo di privatizzazione, consistente, tra l'altro, nel realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, curando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, garantendo pari opportunità alle lavoratrici ed ai lavoratori e applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del diritto privato.

6. Un primo passo verso la modernizzazione del quadro legale dei trasporti pubblici legali sembra dunque essere proprio quello della applicazione delle norme di diritto comune ai rapporti di lavoro. Si consideri, inoltre, che con la legge finanziaria del 2002 è stata prevista la trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi che gestiscono i servizi pubblici locali in società di capitali. La natura privatistica delle imprese concessionarie dei pubblici trasporti non dovrebbe porre alcun dubbio in ordine all'assoggettamento dei relativi rapporti di lavoro alle norme del codice civile e dello statuto dei lavoratori. Ciò posto, occorre chiedersi come possa essere attuata la procedura di modernizzazione dell'attuale quadro legale.

2.4. Prospettive di modernizzazione

1. L'inadeguatezza del testo normativo vigente - dovuta alle mutate caratteristiche giuridiche e strutturali del settore dei trasporti pubblici locali rispetto al momento storico della sua entrata in vigore - rende necessario lo sviluppo di strategie che consentano di superare l'impasse normativa inserendo anche il rapporto di lavoro degli autoferrotranvieri nel processo di privatizzazione in atto.
2. Dal punto di vista evolutivo, una prima erosione delle norme di cui al Regio Decreto è avvenuta ad opera della legge 270/1988, che ha introdotto un particolare meccanismo di deroga tramite la contrattazione collettiva. Nonostante lo strumento della delegificazione per contratto collettivo sia stato previsto, esso non è stato tuttavia utilizzato sino in fondo. Infatti, l'attuale contratto collettivo, pur fornendo una ampia disciplina del rapporto di lavoro degli autoferrotranvieri, continua a prevedere rinvii alle norme del regio decreto.
3. Al fine di usufruire sino in fondo dello strumento della delegificazione sarebbe sufficiente che la contrattazione collettiva rinviasse, per tutto ciò che non è espressamente disciplinato nel contratto, alle norme di diritto comune in materia di rapporto di lavoro. D'altronde tale formula è stata utilizzata come norma finale dell'All. A del CCNL vigente, contenente «disposizioni integrative per gli addetti ai servizi ausiliari per la mobilità».
4. Una seconda strada percorribile nella rimozione della disciplina prevista dal regio decreto potrebbe essere quella dell'abrogazione della suddetta normativa speciale. In tal modo verrebbe eliminato il carattere di specialità del rapporto di lavoro nel settore dei trasporti pubblici

locali con la conseguente sua equiparazione al rapporto di lavoro pubblico e privato. Tale soluzione consentirebbe di riportare in maniera limpida, senza equivoci o esitazioni, i rapporti di lavoro degli autoferrotranvieri nell'alveo delle norme di diritto comune, con notevole beneficio in termini di modernizzazione del rapporto di lavoro e di equità, formale e sostanziale, con gli altri lavoratori.

5. Infine, un terzo strumento, che appare essere tuttavia il più flebile, potrebbe consistere nello svuotamento, in via interpretativa, della vigenza del Regio decreto, in considerazione delle conseguenze derivanti dal passaggio delle aziende di trasporto pubblico locale a soggetti privati in ordine al regime applicabile ai rapporti di lavoro.

Segue: b) il contenzioso giudiziale

3.1 Premessa: opzioni regolative e vincoli costituzionali

1. Dalla entrata in vigore del Regio Decreto 8 gennaio 1931, n. 148 la regolamentazione dei rapporti di lavoro del settore del trasporto pubblico locale è stata oggetto di numerosi e rilevanti interventi da parte della giurisprudenza, in modo particolare della Corte Costituzionale, della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato. Ne è derivato, come già sottolineato nella sezione che precede, un corpus normativo del tutto speciale e autonomo sia rispetto all'area del lavoro privato che rispetto all'area del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche "privatizzato" o "contrattualizzato" a seguito della riforma avviata con la legge delega n. 421/1992 e il d. lgs. n. 29/1993; riforma perfezionata poi con la seconda stagione di legislazione delegata (attuativa della legge n. 59/1997 c.d. "Bassanini") e recentemente sistemata con il d. lgs. n. 165/2001.
2. E' certamente utile segnalare in quest'ottica che esiste sul punto una affermazione giurisprudenziale piuttosto risalente secondo cui il rapporto di lavoro degli addetti a pubblici servizi di trasporto in regime di concessione costituisce una «*forma intermedia tra l'impiego pubblico e quello privato e soggetto alla normativa speciale (integrante un corpus compiuto ed organico) del Regio Decreto 8 gennaio 1931, n. 148, del relativo regolamento*

all. A) e della relativa legislazione modificativa e integrativa»¹⁰.

3. L'osservazione può anche apparire "di facciata"¹¹, poiché sembrerebbe limitarsi a individuare un sistema delle fonti di regolamentazione del rapporto di lavoro che è sottoposto ad una disciplina *speciale*. In realtà essa proietta conseguenze di una certa rilevanza *in primis* sulla disciplina processuale. La giurisdizione amministrativa è infatti rimasta ancora oggi a presidiare il sistema delle sanzioni disciplinari (v. più oltre in dettaglio su questo tema).
4. Vero è però che la specialità del rapporto giustificata dalla giurisprudenza «*in considerazione del preminente interesse collettivo connesso al regolare svolgimento del servizio*»¹², è spesso considerata sufficiente a escludere il sindacato del giudice in relazione a poteri discrezionali e autoritativi da parte del datore di lavoro, specie in relazione alle scelte organizzative interne che appaiono avere ricadute immediate e dirette sui rapporti di lavoro (emblematico da questo punto di vista è il caso della deroga alla disciplina codicistica dell'articolo 2103 c.c., su cui vedi *infra*).
5. Questa marcata differenziazione di disciplina dei rapporti di lavoro è stata più volte, anche recentemente, ritenuta effetto di una scelta legislativa ragionevole e non irrazionale. La stessa Corte Costituzionale con l'ordinanza del 7 maggio 2002, n. 164 è ferma su questa posizione ormai acquisita.
6. Una opzione di questo tipo, tuttavia, pur discrezionale e ragionevole, non è certamente - come la stessa Corte sottolinea - costituzionalmente obbligata: a diverse e nuove esigenze organizzative e strutturali del servizio ben potranno corrispondere discipline sostanziali diverse e nuove, del tutto legittime dal punto di vista costituzionale.
7. Recentemente la Corte Costituzionale¹³ - chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'articolo 58, Allegato A, del Regio Decreto n. 148/1931 nella parte in cui attribuisce al giudice amministrativo, anziché al giudice ordinario, la giurisdizione in materia di controversie disciplinari relative agli autoferrotranvieri - ha infatti confermato

¹⁰ Cfr. da ultimo Cass. 6 maggio 1995, n. 4953, in *GCM* 1995, 957.

¹¹ In questo senso cfr. MAZZOTTA, *Privatizzazioni e diritto del lavoro*, cit., 11.

¹² V. ad es. Cass., S.U., 20 dicembre 1993, n. 12600.

¹³ Vedi Corte Cost. 7 maggio 2002, n. 164, *inedita*.

che la specialità del rapporto di lavoro degli autoferrotranvieri e soprattutto le peculiarità delle scelte organizzative delle relative aziende e del compiuto ed organico sistema disciplinare hanno giustificato la scelta discrezionale del legislatore, preordinata a tutelare l'interesse collettivo al buon funzionamento e l'efficienza del servizio pubblico del trasporto, avuto riguardo alle variegate e multiformi tipologie di gestione da parte di aziende autonome o da parte di soggetti privati, tutti in regime di concessione e con poteri derivanti dal rapporto di concessione in ordine anche alla sicurezza e alla polizia dei trasporti.

8. Alla specialità del rapporto di lavoro del settore del trasporto pubblico locale non deve in ogni caso essere data eccessiva enfaticizzazione, specie in un'ottica *de iure condendo* volta ad intervenire sull'intero corpo normativo esistente in una prospettiva di modernizzazione dello stesso. Già la stessa Corte Costituzionale, a questo proposito, ha evidenziato, anzitutto, che tale specialità di disciplina non poteva e non può costituire di per sé una deroga alla applicazione di normative «*di carattere assolutamente generale*», quale ad esempio quella relativa al sistema di garanzie procedurali a beneficio delle rappresentanze sindacali dei lavoratori previsto dalla legge n. 223/1991 in attuazione della Direttiva comunitaria rispetto ai licenziamenti collettivi per riduzione di personale¹⁴ (per considerazioni più approfondite v. *infra*). Tale interpretazione, che implica naturalmente la applicabilità di tali garanzie anche al personale dipendente da imprese autoferrotranviarie è stata fatta propria ora anche dalla più recente giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione¹⁵. Sotto altro aspetto la Corte Costituzionale¹⁶ ha poi sottolineato anche che i profili di specialità del rapporto possono considerarsi in ogni caso "affievoliti" a seguito della c.d. delegificazione avvenuta con l'articolo 1 della legge n. 270 del 1988.
9. La previsione contenuta nel comma 2 dell'articolo 1 della legge citata («*le disposizioni contenute nell'Allegato A al regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148, ivi comprese le norme di legge modificative, sostitutive o aggiuntive a tale regolamento possono essere derogate dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria ed i regolamenti di azienda non possono derogare ai contratti collettivi*»), infatti, pur rendendo cedevole alla contrattazione collettiva il complesso normativo costituito dal regio decreto, ha al contempo attenuato la specialità del rapporto stesso «*dovendo la contrattazione*

¹⁴ Vedi Corte Cost., 13 giugno 2000, n. 190, in *GI* 2001, 225.

¹⁵ Vedi in particolare Cass. 20 maggio 2002, n. 7309, *inedita*.

¹⁶ V. ancora Corte Cost., 13 giugno 2000, n. 190, *cit.*

collettiva - autorizzata a sostituire la disciplina speciale - essere comunque rispettosa della disciplina generale del rapporto di lavoro subordinato».

10. Le considerazioni svolte portano indubbiamente alla conclusione che la disciplina dei rapporti di lavoro del personale addetto al trasporto pubblico locale e in generale l'assetto giuridico complessivo del sistema di relazioni industriali del settore non possono dirsi in alcun modo imposte dalla esistenza di previsioni di rango costituzionale che attengono all'interesse collettivo sotteso alla erogazione del servizio pubblico. Anzi la stessa Corte Costituzionale ha più volte cautamente invitato il legislatore ad ammodernare il rapporto di lavoro degli autoferrotranvieri.
11. Quanto avvenuto in termini di "privatizzazione" e "contrattualizzazione" rispetto ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e per i rapporti di lavoro con le Ferrovie dello Stato dimostra evidentemente che la fonte regolativa del rapporto di lavoro e l'assetto delle relazioni collettive non sia in nulla coesistente al perseguimento istituzionale di finalità pubbliche e interesse generali della collettività¹⁷.
12. Ciò detto come premessa sul piano generale, deve essere ugualmente sottolineato il fatto gli aspetti di disciplina "speciale" del rapporto di lavoro degli autoferrotranvieri che hanno presentato ricadute sul piano del contenzioso sono molto numerosi.
13. Qui di seguito vengono poste in rilievo le problematiche più significative, suddivise per macro-sistemi.

3.2 Il sistema degli accessi e delle tipologie contrattuali c.d. flessibili

1. Rispetto al sistema degli accessi all'impiego il punto problematico è quello rappresentato dalla distinzione tra personale "ordinario" e personale "straordinario" o "avventizio".
2. La distinzione è nota e risalente ad una configurazione del rapporto di lavoro in termini pubblicistici che non rispecchia la realtà attuale e la più recente evoluzione dei modi di lavorare e organizzare il lavoro altrui. E soprattutto essa impone una pressochè impossibile

¹⁷ Cfr. TOSI, UBERTI, *La privatizzazione "progressiva" del rapporto di lavoro dei dipendenti delle Ferrovie dello Stato*, in *QDLRI*, 1995, 73 ss.

operazione di continuo adattamento della disciplina degli avventizi contenuta nel Regio Decreto alla disciplina dei rapporti c.d. flessibili via via in vigore nel nostro ordinamento¹⁸.

3. Difficilmente raccordabile con la disciplina comune pare in particolare la disposizione contenuta nell'articolo 8 del Regio Decreto in relazione all'assunzione di personale "avventizio" per far fronte a punte straordinarie di maggior impegno lavorativo¹⁹.
4. Inesistente è poi la disciplina relativa alle prestazioni rese senza vincolo di subordinazione. Anzi la giurisprudenza, con un procedimento argomentativo discutibile, è solita, qualora tali prestazioni siano relative alla attività di pulizia e sorveglianza degli impianti ferroviari, inquadrarle rifacendosi allo schema del "contratto di assuntoria" (in virtù dell'articolo 7 del Regio Decreto) e inferendo poi da questo l'esistenza di un rapporto di lavoro autonomo che non è subordinato per la mancanza dell'inserimento del lavoratore nell'ambito della organizzazione aziendale²⁰.
5. La disciplina delle forme contrattuali flessibili all'interno dell'area del lavoro subordinato è invece devoluta alla contrattazione che a partire dall'accordo nazionale del 11 aprile 1995 (e poi con l'accordo del 25 luglio 1997) ha provveduto a regolare e ad adattare alla realtà del trasporto pubblico locale la disciplina del lavoro a tempo determinato, del lavoro a tempo parziale e dei contratti di formazione e lavoro. La disciplina - ormai risalente sotto ogni punto di vista, poichè non tiene conto delle modifiche legislative più recenti - non riguarda in ogni caso il lavoro intermittente tramite agenzia.
6. Anche rispetto al periodo di prova la disciplina è pressoché totalmente di matrice pubblicistica: non esiste una limitazione temporale analoga a quella del settore privato (si arriva fino ad un massimo di 3 anni). Si prevede la possibilità di un prolungamento del periodo e si disciplina in modo alquanto anomalo il recesso.

3.3. Il sistema degli inquadramenti e delle mansioni

¹⁸ Emblematico è il caso di Cass. 24 febbraio 1992, n. 2274, in *GCM* 1992, fasc. 2, in relazione al lavoro a termine.

¹⁹ V. sul punto Cass., 2 marzo 1989, n. 1167, in *GCM* 1989, fasc. 3.

²⁰ V. sul punto Cass., 19 maggio 1988, n. 3495, in *IPrev* 1988, 1681.

1. Uno degli aspetti che caratterizza maggiormente il rapporto di lavoro degli autoferrotranvieri è quello relativo alla persistente inapplicabilità dell'articolo 2103 c.c. rispetto allo svolgimento di mansioni superiori alla qualifica di appartenenza. La giurisprudenza in particolare è ferma nel ritenere che a tale rapporto di lavoro siano applicabili soltanto le speciali disposizioni contenute nell'articolo 18 allegato A del Regio Decreto (anche alla luce di un datato intervento sul punto della Corte Costituzionale - sentenza n.257/1984). Il diritto alla promozione effettiva del dipendente è condizionato infatti all'esistenza di un ordine scritto del direttore dell'azienda ²¹ (anche se l'articolo 1 della legge n. 270/1988 ha previsto una derogabilità della previsione ad opera della contrattazione collettiva).
2. Del resto anche il complessivo sistema di inquadramento del personale è riflesso di questa rigida applicazione dell'articolo 18 del Regio Decreto e del complesso delle altre disposizioni che ostacolano - anche in via semplicemente procedurale - le eventuali pretese giudiziali avanzate dai dipendenti. Il sistema insomma, pur rimesso alla contrattazione collettiva nazionale²², non sembra ad oggi essere del tutto funzionale alle esigenze di gestione flessibile della manodopera da parte dei dirigenti e degli operatori del servizio.
3. Si segnala, infine, la ritenuta inapplicabilità da parte della giurisprudenza al rapporto degli autoferrotranvieri dell'articolo 2110 c.c. ²³.

3.4 Il sistema delle sanzioni disciplinari

1. Secondo quanto previsto dagli articoli 37 e ss. del Regio Decreto la disciplina attinente all'esercizio del potere disciplinare e alle sanzioni disciplinari (ivi compresa la sanzione espulsiva della *destituzione*) è lontanissima da quella dell'articolo 7 dello Statuto dei lavoratori.
2. In alcuni casi la differenziazione è resa ancora più evidente in particolare per quanto attiene al soggetto sul quale è incardinato il potere sanzionatorio. Tale soggetto è infatti individuato dal Regio Decreto nel *Consiglio di Disciplina*, composto pariteticamente dall'azienda e da rappresentanti dei lavoratori sotto la presidenza di un magistrato, che ha compiti anche semi-arbitrali.

²¹ Cfr. da ultimo Cass., n. 4521/2000.

²² Cfr. in materia di inquadramenti specificamente Cass., n. 1352/1997.

²³ Cass., n. 3210/1997.

3. Pur essendo stato fatto in tempi lontani un tentativo di adattare tale sistema alla disciplina privatistica (con l'Intesa Nazionale del 29 gennaio 1971), estendendo alcuni dei principi privatistici al rapporto di lavoro degli autoferrotranvieri (una forma di pubblicità alternativa alla affissione del codice disciplinare che consiste nella consegna del Regio Decreto al dipendente, l'assistenza di un sindacalista cui il lavoratore può conferire mandato, la limitazione degli effetti di alcune sanzioni definitive come la *retrocessione*) l'assetto complessivo del sistema delle sanzioni e del procedimento disciplinare rispecchia il modello del lavoro alle dipendenze dalle amministrazioni pubbliche pre-riforma del 1993.
4. Anche nel pubblico impiego in senso stretto oggi si applica l'articolo 7 dello Statuto in virtù del richiamo contenuto nell'articolo 59 del d. lgs. n. 29/1993 e il procedimento disciplinare è modellato su quello del settore privato. Il potere sanzionatorio è incardinato sul dirigente pubblico e sono stati soppressi tutti gli organismi paritetici una tempo competenti ad irrogare le sanzioni disciplinari.
5. Problematica appare in modo particolare la ricostruzione della disciplina relativa ai rapporti tra procedimento disciplinare e procedimento penale.
6. La giurisprudenza ha evidenziato le somiglianze con il lavoro pubblico sostenendo l'applicabilità al lavoro nel trasporto pubblico locale delle disposizioni contenute nel Testo Unico sugli impiegati civili dello Stato (DPR n. 3/1957), in particolare in relazione alle ipotesi di sospensione del procedimento disciplinare in caso di procedimento penale (articolo 117) ²⁴.
7. Il Testo Unico sugli impiegati civili dello Stato è oggi in gran parte abrogato dal particolare meccanismo di cui agli articoli 2 e 72 del d. lgs. n. 29/1993, essendo stato sostituito dalla disciplina della contrattazione collettiva dei diversi comparti del settore pubblico.
8. Recentemente poi la situazione si è ulteriormente complicata:

in attuazione della Bassanini il decreto legislativo n. 112/1998 è intervenuto con l'articolo 102, comma 1, lettera b), prevedendo che fossero « ... *soppresse le funzioni amministrative relative...alla nomina dei consigli di disciplina*».

la Regione Lombardia è intervenuta sul punto e, ritenendo di dare attuazione al decreto legislativo, ha

²⁴ Cfr. ad es. Cons. Stato, VI sez. 3 luglio 1993, n. 474, in FA 1993, 1569.

provveduto con legge regionale 1/2000 (articolo 3, comma 126) a « ... sopprimere le funzioni amministrative sinora svolte dalla Regione, concernenti la nomina dei consigli dei consigli di disciplina delle aziende di trasporto pubblico locale».

9. Il Consiglio di Stato con il parere reso in data 19 aprile 2000 ha sostenuto che l'intervenuta modifica legislativa abbia comportato non solo l'abolizione dei Consigli di Disciplina, ma anche una sostanziale abrogazione della normativa pseudo-pubblicistica dedicata alle sanzioni disciplinari per gli autoferrotranvieri (normativa sostanziale e procedurale).
10. Non è facilmente prevedibile, peraltro, se l'atteso intervento della Corte Costituzionale produrrà significativi cambiamenti nella prospettiva dell'avvicinamento al sistema privatistico.
11. Il rischio di una esplosione del contenzioso in relazione alla materia *de qua* resta in realtà elevatissimo, anche in considerazione del fatto che al problema della disciplina sostanziale si sovrappone quello relativo alla disciplina processuale, provocando spesso situazioni paradossali. Come già sottolineato, infatti, tutte le vicende relative alle sanzioni disciplinari sono infatti, devolute alla competenza giurisdizionale del giudice amministrativo per espressa previsione dell'articolo 58, allegato A del Regio Decreto. Cosa, questa, che provoca poi nella prassi non poche incongruenze sistematiche ²⁵.

3.5 Il sistema degli appalti

1. Il sistema degli appalti non trova nè diretta nè espressa regolamentazione nel Regio Decreto n. 148/1931 se non indirettamente nell'articolo 7 ove si afferma che «*le disposizioni del presente decreto (...) non si applicano (...) al personale addetto ai servizi che secondo l'ordinamento dell'azienda e con l'approvazione del Governo siano*

²⁵ Vedi ad esempio Cass., S.U. 5 aprile 1996, n. 3169, in *MGC* 1996, 505, che esclude che la controversia concernente il trasferimento del dipendente possa essere fatta rientrare fra i provvedimenti disciplinari appartenendo dunque alla cognizione del giudice ordinario e ancora Cass., S.U. 29 gennaio 1980, n. 665, in *MGC* 1980, fasc. 1, che ritiene che il licenziamento per "mancanze" del dipendente ai sensi dell'articolo 47 dell'allegato A al Regio Decreto, sia devoluto alla competenza del giudice ordinario perchè attiene ad un provvedimento di cessazione del rapporto di lavoro del personale non di ruolo.

affidati ai privati appaltatori, o addetto ai servizi che siano soltanto sussidiari del servizio dei trasporti».

2. In virtù di tale formulazione, mentre appare evidente l'applicabilità della legge n. 1369/1960 in tema di interposizione di manodopera nei confronti di privati appaltatori cui è affidato, secondo l'ordinamento delle aziende, l'espletamento di determinati servizi di trasporto, qualche dubbio si è presentato in relazione alla applicabilità della menzionata legge proprio rispetto alle aziende in concessione.
3. La giurisprudenza si è peraltro dimostrata unanime nel dichiarare l'applicabilità della legge n. 1369/1960 anche alle aziende esercenti servizio pubblico di trasporto. Si è in particolare ribadito che dallo *status* speciale di cui gode il personale degli addetti ai pubblici servizi di trasporto in concessione (posizione intermedia tra impiegato pubblico ed impiego privato) non «è dato di desumerne una negata applicabilità della legge n. 1369/1960»²⁶. Da questa osservazione deriva quindi naturalmente che «l'art. 7 lett. e) del r.d. 8 gennaio 1931 n. 148 - che si riferisce ai servizi che secondo l'ordinamento dell'azienda e con l'approvazione del Governo sono affidati a privati appaltatori - disciplina l'ipotesi dell'appalto lecito di servizi inerenti al trasporto e non esclude che, in ipotesi di mere prestazioni di lavoro che possono integrare il divieto di interposizione di tali prestazioni si possa fare applicazione della l. 23 ottobre 1960 n. 1369, anche in materia di rapporti disciplinati dal citato r.d. n. 148 del 1931»²⁷.
4. Da ciò consegue la possibilità di ravvisare anche nei confronti delle aziende esercenti servizio pubblico di trasporto ipotesi di intermediazione fittizia di manodopera con il conseguente rischio che tutti i prestatori di lavoro occupati in violazione del divieto di interposizione siano considerati a tutti gli effetti, alle dipendenze dell'imprenditore che effettivamente abbia utilizzato le loro prestazioni, ricordando che secondo la giurisprudenza prevalente²⁸, la fattispecie interpositoria si individua non solo in presenza degli elementi presuntivi di cui all'art. 1, comma 3 della legge n. 1369 del 1960 (impiego dell'appaltatore di capitale, macchine ed attrezzature fornite dall'appaltante) ma soprattutto tenendo conto della previsione dell'articolo 3 della

²⁶ Vedi Cass., 10 gennaio 1996, n. 102, in *LG* 1996, 584.

²⁷ Vedi Cass., 10 gennaio 1984, n. 191, in *MGC* 1984, fasc. 1.

²⁸ Cfr., in particolare, Cass. 21 maggio 1998, n. 5087, in *RIDL* 1999, II, 252, con nota di M.T. Carinci, Cass. 13 luglio 1998, n. 6860, in *RIDL* 1999, II, 259; Cass. 23 aprile 1999, n. 4046, in *RGL* 2000, II, 247.

stessa legge concernente l'appalto lecito di opere e servizi nell'interno di aziende con organizzazione gestione propria dell'appaltatore.

5. L'elemento decisivo viene in altre parole individuato, anche in relazione al lavoro nel trasporto locale nella circostanza che l'organizzazione del lavoro (direttive, istruzioni, ecc.), che nel caso di servizi con scarso utilizzo di mezzi materiali, esaurisce tutti gli aspetti dell'organizzazione aziendale²⁹ sia affidata esclusivamente al personale direttivo del soggetto appaltante (nel nostro caso: l'azienda di trasporto pubblico in concessione) limitandosi la struttura direttiva del soggetto appaltatore alla mera gestione amministrativa del rapporto (ferie, permessi, assenze, turni di lavoro, ecc.).

3.6 Il sistema degli esuberanti e del recesso

1. Rispetto ai licenziamenti collettivi la giurisprudenza ha ritenuto applicabili le garanzie procedurali della legge n. 223/1991³⁰, considerando irrilevante a questo fine la disposizione dell'articolo 26 All. A del Regio Decreto del 1931 che è relativa semplicemente alla possibile assegnazione del personale a mansioni inferiori in alternativa al licenziamento. Certo è, su questo piano, che la questione pare essere stata risolta in maniera piuttosto frettolosa, come dimostra se non altro la vicenda (non ancora risolta) del contenzioso su questo fronte apertosi rispetto alla disciplina dei rapporti di lavoro del personale delle Ferrovie dello Stato³¹.
2. Il sistema degli esuberanti e (corrispondentemente) quello degli ammortizzatori sociali è dunque sicuramente uno dei punti maggiormente dolenti della disciplina attuale.
3. Sul piano del rapporto individuale di lavoro, decisamente problematica appare anzitutto l'individuazione di una fattispecie generale di recesso sia da parte del datore che da parte del dipendente e, conseguentemente, la certa applicabilità della disciplina privatistica³². Si pensi che

²⁹ Cfr. in particolare Cass., 21 maggio 1998, n. 5087, *cit.*

³⁰ Vedi da ultimo: Corte Cost. 13 giugno 2000, n. 190, *cit.* e Cass. 20 maggio 2002, n. 7309, *inedita*.

³¹ Cfr. sulla razionalità teorica di un sistema che prescinda dal rinvio formale alle previsioni della legge n. 223/1991 in particolare ROMEI, *Le procedure di riduzione del personale nel settore ferroviario*, in *LD*, 1999, 349 ss.

³² Cfr. ad esempio Cass. 16 luglio 1984, n. 4152, in *MGC*, 1984, fasc. 7, che nega inspiegabilmente la applicabilità della disciplina sui licenziamenti individuali al rapporto di lavoro del personale addetto ai pubblici servizi di trasporto in concessione.

la giurisprudenza ha a volte ricondotto alcune ipotesi particolari (per es. l'inabilità al servizio di cui all'articolo 27 del Regio Decreto) alla ipotesi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo³³.

4. In aggiunta a quanto sottolineato in relazione al sistema delle sanzioni disciplinari (v. *supra*), occorre poi segnalare che non risulta chiaro se esista la possibilità di far rientrare le ipotesi di destituzione e di cessazione dal servizio all'interno delle discipline privatistiche riconducibili alla giusta causa e al giustificato motivo soggettivo, anche in termini di disciplina del preavviso.

4. Segue: c) le relazioni sindacali

1. Per quanto attine agli aspetti legati alle relazioni sindacali è opportuno sottolineare, in particolare, l'inesistenza a oggi di un assetto realmente coerente con il *Patto dei Trasporti* del 1998.
2. Il punto di partenza sancito nel Patto del 1998 - in particolare nel protocollo sottoscritto dal Governo e dalle confederazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro - era infatti costituito proprio dalla prospettiva di una sostanziale revisione degli assetti contrattuali, che continuano a presentare una articolazione del tutto anomala rispetto al modello classico dell'industria privata. In seconda istanza poi - con il protocollo firmato dalle parti stipulanti i contratti collettivi dei trasporti sulle relazioni sindacali e sulla prevenzione dei conflitti - si era indicata la necessità di un intervento idoneo a risolvere il problema della frammentazione della rappresentanza sindacale del settore, che amplifica l'effetto delle astensioni collettive e rende di fatto patologica la conflittualità, precostituendo anzitutto una serie di regole per la misurazione della rappresentatività ai fini della instaurazione, a tutti i livelli, di relazioni sindacali maggiormente "collaborative" e partecipative, finalizzate anche a coinvolgere le rappresentanze dei lavoratori agli indirizzi strategici delle imprese.
3. Da questo punto di vista il sistema attuale di relazioni collettive

attuale	pare	assolutamente
---------	------	---------------

³³ Vedi ad es. Cass., n. 6075/2000, laddove si ritiene inderogabile la disciplina della legge n. 604/1966 e quindi si considera obbligato il datore di lavoro a dimostrare l'impossibilità di utilizzare il lavoratore licenziato in altra posizione organizzativa.

insoddisfacenterispetto ad una prospettiva di maggiore collaborazione tra le parti, soprattutto in relazione agli aspetti concernenti la legittimazione alla trattativa sindacale, le procedure di prevenzione e gestione dei conflitti e le controversie collettive circa l'esercizio dei diritti e la tutela della libertà sindacale.

4. In particolare in relazione alla legittimazione alla trattativa e alla proclamazione di iniziative unilaterali mancano indicatori precisi e puntuali circa i criteri di rappresentatività che si deve ritenere significativa a tale fine (l'intervento in questo senso potrebbe semplicemente replicare il criterio del 5% previsto per l'ammissione alle trattative dall'articolo 7 del d.lgs. n. 396/1997 per il settore pubblico tout court, stabilendo criteri e parametri di verifica (anche differenziati in relazione ai diversi contesti territoriali) sulla base delle deleghe e dei voti ottenuti nelle elezioni delle rappresentanze sindacali ³⁴).
5. Del tutto auspicabile è, poi, un intervento sulla individuazione di meccanismi di interpretazione autentica di contratti e accordi collettivi, prevedendo forme consensuali di definizione del significato delle clausole controverse (anche qui l'ispirazione potrebbe trarsi dal sistema vigente nel lavoro pubblico privatizzato). E lo stesso deve dirsi in relazione alla possibilità di attivare una serie di meccanismi di confronto preventivo atti a garantire una gestione "collaborativa" delle controversie collettive circa l'esercizio dei diritti e la tutela della libertà sindacale in azienda.
6. Sempre in relazione ad ipotesi di questo tipo sarebbe ragionevole individuare strumenti dissuasivi e/o sanzionatori (operando ad esempio sui contributi sindacali) adeguati a carico delle parti inadempienti rispetto agli obblighi di legge e di contratto: si pensi in particolare alla possibilità di introdurre clausole specifiche di risarcimento del danno o in ogni caso altri strumenti riparatori sul piano civilistico.

³⁴ Per comprendere appieno il funzionamento del meccanismo cfr. per tutti CARUSO, *Rappresentanza e rappresentatività nel D. lgs. n. 396/1997*, in *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, CARINCI e D'ANTONA (diretto da), Giuffrè, 2000

Parte III

Problemi e prospettive evolutive

5. Premessa: gli strumenti regolativi utilizzabili per la "modernizzazione" del quadro legale e contrattuale

5.1. Le tecniche di abrogazione pura e semplice

1. Al fine di procedere ad un'efficace modernizzazione del quadro legale in materia di trasporto pubblico locale superando allo stesso tempo la desuetudine e l'eccesso di regolamentazione dell'attuale sistema configurato dal Regio Decreto del 1931 possono essere prospettate diverse ipotesi.
2. La prima soluzione potrebbe volgere nel senso di una sostanziale "privatizzazione" del settore normativo con l'abrogazione espressa della normativa vigente. La abrogazione dovrebbe essere effettuata congiuntamente ad un rinvio alle norme del codice civile e alle leggi sul lavoro nell'impresa che regolano i rapporti tra privati (sul modello della disposizione contenuta nell'articolo 2 del d. Lgs. n. 29/1993) e dovrebbe essere accompagnata naturalmente anche da una riregolazione ad opera delle parti collettive, attraverso una devoluzione di competenze significativa alle parti sociali, valorizzandone e responsabilizzandone il ruolo.
3. La norma che attribuisce alla legislazione privatistica la materia del lavoro nel settore del servizio di trasporto pubblico locale potrebbe essere costruita nel modo che segue: *«I rapporti di lavoro dei dipendenti dalle aziende pubbliche di trasporto locale in concessione sono disciplinati dalle disposizioni che regolano i rapporti di lavoro nell'impresa privata».*
4. La norma abrogativa potrebbe in ogni caso fare salve *«le diverse disposizioni»* contenute in interventi legislativi *ad hoc* volti a regolare aspetti peculiari del settore (alcuni aspetti "pubblicistici" relativi alle procedure di accesso, quali ad esempio i requisiti di idoneità fisica, ecc.).

5.2. Le tecniche di delegificazione

1. Una seconda alternativa potrebbe configurarsi percorrendo la via di un meccanismo abrogativo simile a quello sperimentato con successo per la riforma del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (articoli 2 e 72 del d.lgs. n. 29/1993). Partendo sempre dal presupposto della abrogazione di una parte della normativa vigente, si potrebbe infatti prevedere un sistema di delegificazione che subordini la cessazione degli effetti delle disposizioni abrogate all'entrata in vigore del

contratto collettivo in materia, valorizzando il ruolo delle parti sociali ma senza provocare periodi di vuoto normativo.

2. L'operazione può proseguire nel solco della previsione contenuta nel comma 2 dell'articolo 1 della legge n. 270 del 1988 in base a cui «*le disposizioni contenute nell'Allegato A al regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148, ivi comprese le norme di legge modificative, sostitutive o aggiuntive a tale regolamento possono essere derogate dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria ed i regolamenti di azienda non possono derogare ai contratti collettivi*» ovvero può essere reimpostata in maniera più coerente agli sviluppi attuali del sistema e in modo omologo a quanto avvenuto nel settore del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.
3. Un simile procedimento di delegificazione naturalmente è solo in parte coincidente con quello disciplinato dall'art. 17 comma 2 della legge n. 400/1988, che costituisce la delegificazione in senso tecnico: con esso, una disposizione di rango legislativo cessa di avere efficacia a causa dell'entrata in vigore di un regolamento governativo (fonte secondaria) adottato in base ad una legge che delega alla sua adozione il Governo, stabilendo al contempo i criteri generali regolatori della materia ed indicando le disposizioni di legge che saranno abrogate.
4. Questa apparente deroga al criterio gerarchico si rivela in realtà un semplice differimento del *dies a quo* dell'abrogazione, la quale opera non dal momento dell'entrata in vigore della legge di autorizzazione ad adottare il regolamento delegificante, ma solo dal momento in cui si produrrà un determinato fatto normativo qual è appunto, nel caso di specie, l'approvazione del regolamento. La soluzione che si può avanzare rispetto alla la futura regolazione del trasporto pubblico locale utilizza lo stesso meccanismo: la disposizione che abroga il Regio decreto del 1931 entrerà in vigore, facendo cessare la vigenza di questo atto normativo, al prodursi di un fatto giuridico, che, questa volta, non è costituito dall'approvazione di un regolamento ma dalla stipula e dall'entrata in vigore di un contratto collettivo.
5. Così ricostruito, il procedimento di delegificazione è peraltro indenne da qualsiasi censura di illegittimità costituzionale ³⁵, in quanto non è lo strumento contrattuale ad abrogare la legge precedente (ipotesi inaccettabile nel sistema delle fonti del diritto) ma è la stessa legge abrogante a differire il termine iniziale dell'abrogazione, facendolo decorrere da una data certa sia pure non determinata, lasciando impregiudicata la

³⁵ Cfr. SPEZIALE, *op. cit.*, 130.

gerarchia delle fonti ed assicurando che, nelle more della stipula del contratto collettivo (o nel caso in cui il contratto non intervenga a regolare un certo istituto), non vi sia un vuoto normativo ma continuino a trovare efficacia le disposizioni precedenti.

6. L'attuazione della delegificazione in senso ampio mediante la delega a fonti diverse dal regolamento e sorte dall'autonomia contrattuale, pacificamente ammessa come tecnica generale³⁶, si ritrova d'altra parte in diversi provvedimenti legislativi, anche al di fuori dell'ambito giuslavoristico, come avviene, ad esempio, con la previsione in favore dei codici deontologici da parte della legge sulla *privacy* (legge n. 675/1996).
7. Un diverso problema, nel caso venisse prescelta questa soluzione, potrebbe nascere dalla possibile rilegificazione del settore normativo delegificato (in senso ampio) mediante l'affidamento della disciplina al contratto collettivo.
8. In effetti, il legislatore, anche dopo essersi ritirato in favore dell'autonomia collettiva, potrebbe "riappropriarsi" del settore mediante un successivo atto normativo, che si sostituirebbe, in quanto successivo, alla norma, che delega la competenza al CCNL, ed al contratto stesso, così vanificando lo sforzo di semplificazione, razionalizzazione e modernizzazione compiuto.
9. Non si può infatti immaginare un vincolo imposto al legislatore futuro mediante una fonte di pari grado, che potrebbe essere derogata dal legislatore successivo sulla base del criterio cronologico senza che questi incorra in una violazione sanzionabile da parte della Consulta³⁷. Difficilmente potrebbe inoltre trovarsi un diverso fondamento costituzionale alla disposizione che prevedesse una «riserva di contrattazione collettiva», come la dottrina ha già avuto modo di segnalare con riferimento all'art. 2 del d. lgs. n. 29/1993, norma tesa appunto a garantire la permanente delegificazione in favore dell'autonomia collettiva, che non pare tuttavia riconducibile ad alcuna disposizione della Costituzione, neppure all'art. 39 Cost.³⁸.

³⁶ MARTINES, *Delegificazione e fonti del diritto*, in *Scritti in Onore di P. Biscaretti di Ruffia*, Milano, 1987, spec. 904-906.

³⁷ PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 1996.

³⁸ TARLI BARBIERI, *La "riserva di contrattazione collettiva nel d. lgs. 29/1993 all'esame della Corte Costituzionale*, in *Le Regioni*, 1999, 976 ss.

10. La giurisprudenza della Corte, invero, rispetto al sistema delineatosi con il vecchio Titolo V della Costituzione, ha stabilito³⁹ che la devoluzione della materia alla contrattazione collettiva costituisce un principio fondamentale inderogabile per il legislatore regionale, per il quale sussisterebbe perciò un preciso vincolo sanzionabile in caso di legificazione di materie che la legislazione dello Stato delega all'autonomia collettiva.
11. Si noti, peraltro, che tale soluzione giurisprudenziale deve essere vagliata alla luce del nuovo quadro costituzionale conseguente alla riscrittura del Titolo V Cost. ad opera della legge costituzionale n. 3/2001. È vero, infatti, che la soluzione accolta dalla Consulta potrebbe essere ritenuta ancor oggi convincente soltanto dopo avere risolto definitivamente i dubbi relativi alla individuazione della competenza legislativa in materia di *trasporto pubblico locale* e i dubbi relativi alla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di diritto del lavoro.
12. Si può allora sostenere che la delegificazione in favore dei contratti collettivi costituisca a tutt'oggi principio fondamentale (individuato dalla legge statale) soltanto a condizione che, nel quadro attuale, il trasporto pubblico locale venga collocato fuori dell'orbita della competenza regionale esclusiva delle Regioni, vuoi *direttamente* collocandolo all'interno della competenza regionale concorrente tra Stato e Regioni o all'interno della competenza esclusiva statale, vuoi *indirettamente*, considerando la materia del trasporto pubblico locale "attratta" - rispetto alla nostra problematica - nell'ambito della competenza relativa alla regolazione dei rapporti di lavoro individuali e collettivi (che secondo il nuovo articolo 117 Cost. rientra nella competenza statale in materia di "ordinamento civile" ovvero - se si vuole propendere per una interpretazione più "estrema" - nella competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni in forza del richiamo alla "tutela e sicurezza del lavoro" contenuto nel nuovo articolo 117 Cost.).
13. Richiamando sinteticamente le considerazioni finora svolte, si può perciò ritenere che questa seconda soluzione consenta di delegificare la disciplina del rapporto di lavoro nel trasporto pubblico locale lasciando spazio all'autonomia collettiva dal momento dell'effettivo esercizio di tale competenza devoluta, evitando vuoti di tutela ed assicurando al contempo un'efficace regolazione negoziata; da un punto di vista strettamente giuridico,

³⁹ Cfr. da ultimo Corte Cost. 25 maggio 1999, n. 185 in *FI*, 2000, I, 19.

inutili sarebbero eventuali clausole che intendessero preservare gli spazi riservati all'autonomia collettiva, in quanto esse non impedirebbero, in linea teorica, al legislatore (statale) di intervenire comunque in seguito, benché, in linea di fatto, tale riappropriazione di competenze possa risultare più difficile per una serie di fattori extragiuridici.

5.3. Le tecniche di "svuotamento"

1. Richiamando sinteticamente le considerazioni finora svolte, si può perciò ritenere che questa seconda soluzione consenta di delegificare la disciplina del rapporto di lavoro nel trasporto pubblico locale lasciando spazio all'autonomia collettiva dal momento dell'effettivo esercizio di tale competenza devoluta, evitando vuoti di tutela ed assicurando al contempo una efficace regolazione negoziata; da un punto di vista strettamente giuridico, inutili sarebbero eventuali clausole che intendessero preservare gli spazi riservati all'autonomia collettiva, in quanto esse non impedirebbero, in linea teorica, al legislatore (statale) di intervenire comunque in seguito, benché, in linea di fatto, tale riappropriazione di competenze possa risultare più difficile per una serie di fattori extragiuridici.
2. Una terza e ultima alternativa, più radicale rispetto a quella della delegificazione, è costituita dallo "svuotamento a monte" dell'attuale quadro normativo, mediante il trasferimento dell'attività o dell'azienda di trasporto in favore di datori di lavoro privati o pubblici ai quali si applica una diversa disciplina legislativa. In tal modo non viene eliminato l'apparato normativo vigente *in subiecta materia*, ma lo stesso viene privato del proprio oggetto, in quanto le attività da esso regolate sarebbero trasferite ad altre imprese soggette a diversi regimi giuridici.
3. Teoricamente tale soluzione potrebbe essere anche disgiunta dalla formale abrogazione del Regio Decreto, ma considerazioni inerenti alla certezza giuridica e alla buona tecnica legislativa, inducono a consigliare anche in quest'ultimo caso l'abrogazione espressa, che verrebbe così a costituire il dato comune alle tre soluzioni.
4. Del resto l'utilizzazione di moduli totalmente privatistici - diversi dal regime della *concessione* - per la gestione dei servizi pubblici a rilevanza locale costituisce ormai un fatto usuale e il regime della concessione è oggi sottoposto a profonde rivisitazioni anche dal punto di vista della disciplina *amministrativistica*.

5. Già a partire dalla 8 giugno 1990, n. 142, che ha rinnovato totalmente la tipologia delle forme di gestione del servizio pubblico, accanto alla gestione in economia e all'affidamento del servizio in concessione a terzi, per la prima volta veniva attribuita agli enti locali la facoltà di gestire i servizi con l'ausilio tecnico ed economico di altri soggetti, sia privati che pubblici, per il tramite di società a regime privatistico. Società per azioni prima di tutto e, poi, anche a responsabilità limitata. Dal 1990 in avanti il legislatore ha utilizzato le società a regime privatistico con la partecipazione degli enti locali per finalità molto differenziate. Non soltanto per la gestione dei servizi pubblici, in alternativa ai sistemi previsti dalla legge sulle municipalizzazioni (acquedotti, nettezza urbana, ecc.), ma anche per attività di promozione dello sviluppo economico (si pensi alle società per la gestione dei patti territoriali) o per fini in un certo senso *occupazionali* (si pensi al modello del d. lgs. n. 468/1997, poi modificato dal d. lgs. n. 81/2000, con il meccanismo di esternalizzazione dei servizi che è prodromico alla "stabilizzazione" dei lavoratori socialmente utili) o per iniziative dirette alla realizzazione e alla gestione di altri servizi (per esempio servizi aeroportuali e autostradali)⁴⁰.
6. Se si propende per una simile prospettiva di intervento occorre peraltro risolvere in via preliminare la questione concernente l'applicabilità diretta alla fattispecie in esame dell'articolo 2112 del codice civile come riformulato dal decreto legislativo n. 18 del 2001 (che in relazione alla nozione di azienda trasferita si riferisce semplicemente al caso di cambiamento della titolarità «*di un'attività economica organizzata con o senza scopo di lucro ai fini della produzione o dello scambio di beni e servizi preesistente al trasferimento e che conserva nel trasferimento la propria identità*»⁴¹) o diversamente della

⁴⁰ Sulle società a partecipazione pubblica degli enti locali CABIDDU, *Società a partecipazione pubblica e organizzazione amministrativa: affidamento del servizio e scelta dei soci*, in *Regioni*, 1999, 515 e ss; PIRAS, *Servizi pubblici e società a partecipazione comunale*, Milano, 1994; CARINGELLA, *Le società per azioni deputate alla gestione dei servizi pubblici: un difficile compromesso tra privatizzazione e garanzie*, in *FI*, 1996, III, 1371. Per gli aspetti inerenti al diritto del lavoro cfr. MAZZOTTA, *Privatizzazioni e diritto del lavoro*, cit.; e MARESCA, RUBINO, *Aspetti lavoristici della "privatizzazione" delle aziende speciali*, in *QDLRI*, 1995, n. 18, 23 ss.

⁴¹ Sui contenuti della nuova disciplina in tema di trasferimento di azienda e in particolare sulla nozione di "azienda trasferita" qui rilevante cfr. SCARPELLI, *Nuova disciplina del trasferimento di azienda*, in *DPL*, 2001, 779.

applicabilità della disciplina semi-pubblicistica del trasferimento di attività di cui all'articolo 34 del d. lgs. n. 29/1993, riformato dal d. lgs. n. 80/1998, laddove si dispone che «fatte salve disposizioni speciali, nel caso di trasferimento o conferimento di attività, svolte da pubbliche amministrazioni, enti pubblici o loro aziende o strutture, ad altri soggetti, pubblici o privati, al personale che passa alle dipendenze di tali soggetti si applica l'articolo 2112 c.c. e si osservano le procedure di informazione e di consultazione di cui all'art. 47, commi da 1 a 4, della legge 29 dicembre 1990, n. 428», aggiungendosi con l'articolo 44 della legge n. 449/1997 che «le società private alle quali sono state attribuite le attività dimesse sono tenute a mantenere per un periodo di tempo concordato e comunque non inferiore a cinque anni il personale adibito alle funzioni trasferite».

7. Qualora poi fosse ritenuta più aderente alla prospettiva prescelta la seconda ipotesi dovrebbe, del resto, conseguentemente essere attentamente valutato il problema della c.d. *clausola legale di stabilità dei rapporti di lavoro* della durata di cinque anni dei soggetti coinvolti nella dismissione ⁴².
8. Nell'ottica collettiva del passaggio dei dipendenti e della funzione e della contrattazione - e più in generale del sindacato - devono essere considerati nel quadro normativo, legale e giurisprudenziale, del "trasferimento di azienda". Naturalmente, nel nostro caso, il passaggio dei dipendenti avviene dal settore del trasporto pubblico locale "speciale" a quello privato *standard*. Ponendosi con ciò, evidentemente, numerosi problemi di "adattamento". Se è chiaro che la operazione può avvenire anche senza che si sia raggiunto un accordo sindacale (nel rispetto degli obblighi di informazione e dell'eventuale esame congiunto), è evidente altresì che la sottoscrizione di un accordo consentirebbe, in questo caso, di risolvere i delicati problemi di ridefinizione di trattamenti

CESTER, *Trasferimento di azienda e rapporti di lavoro: la nuova disciplina*, in *LG*, 2001, 505 ss.. MENEGATTI, *I riflessi del d. lgs. 2 febbraio 2001, n. 18 sulla nozione di trasferimento di azienda*, in *LG*, 2001, 820 ss. DE MARCHIS, *Aspetti vecchi e nuovi del trasferimento di azienda alla luce del d. lgs. 2 febbraio 2001, n. 18*, in *RGL*, 2001, I, 113 ss.

⁴² Su queste problematiche cfr. TIRABOSCHI, SALOMONE, *Enti locali, dismissioni di attività pubbliche e rapporti di lavoro*, in *LPA*, n. 6, 2000. Cfr. per considerazioni analoghe anche NAPPI, *Negozi traslativi dell'impresa e rapporti di lavoro*, Napoli, 1999, spec. 266 ss. e MAINARDI, *Trasferimento di attività e passaggio di dipendenti a soggetti pubblici o privati*, in CARINCI, D'ANTONA (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, Commentario*, 2000, 967 ss e qui 979 ss.

economici e normativi, nonché quelli relativi alla rappresentanza sindacale.