



Commissione
Garanzia Sciopero

Relazione annuale 2024
sull'attività svolta nell'anno 2023

La composizione editoriale è stata curata da Daniele Michelli

COMMISSIONE DI GARANZIA
DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO
NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI

Presidente

Paola Bellocchi

Commissari

Federico Ghera

Peppino Mariano

Paolo Reboani

Luca Tozzi

*Caterina Valeria Sgrò (Segretario Generale), Giovanni Pino (Capo di Gabinetto),
Claudia Baldassarre (Capo Segreteria del Presidente), Vincenzo La Manna (Capo
Ufficio Stampa e Comunicazione Istituzionale).*

*Francesco Adinolfi, Dario Andreutto, Francesco Avagnano, Marco Diana,
Giovanni Fanfera, Valerio Fontana, Antonio Fusco, Daniela Galeone, Elisabetta
Giove, Eugenia Ibba, Alessandra Limentani, Pierluigi Linfatti, Antonio Loffredo,
Silvia Lucrezio Monticelli, Lorella Maccari, Sara Macrì, Silvia Mancini, Daniele
Michelli, Paolo Montuori, Dario Napoli, Fabio Paolucci, Lino Rosa, Anna Ida
Rubino, Luca Ruffo, Ivana Sechi, Tiziana Sorbello.*

Indice

PARTE I - I reports sulla conflittualità nei singoli servizi pubblici essenziali

1. Agenzie fiscali (a cura di Ivana Sechi)	11
1.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	11
1.2. Pareri e delibere interpretative	12
2. Appalti ferroviari (a cura di Marco Diana)	14
2.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	14
3. Avvocati (a cura di Tiziana Sorbello)	16
3.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	16
4. Circolazione e sicurezza autostradale (a cura di Antonio Fusco)	17
4.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione	17
4.2. Questioni interpretative e/o applicative della disciplina di settore	17
5. Consorzi di bonifica (a cura di Paolo Montuori)	19
5.1. Andamento dei livelli di conflittualità e interventi della Commissione	19
6. Credito (a cura di Marco Diana).....	21
6.1. Andamento della conflittualità, cause d'insorgenza del conflitto e interventi della Commissione.....	21
7. Distribuzione di carburante (a cura di Daniele Michelli).....	22
7.1. Andamento della conflittualità.....	22
8. Elicotteri (a cura di Antonio Fusco)	24
8.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto. La questione della mappatura delle basi elicotteristiche	24
8.2. Questioni interpretative e/o applicative della disciplina di settore	26
9. Energia, Elettricità, Gas, Acqua (a cura di Paolo Montuori)	28
9.1. Andamento del quadro generale	28
9.2. Andamento dei livelli di conflittualità e interventi della Commissione	28
10. Enti pubblici non economici (a cura di Ivana Sechi).....	31
10.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione.....	31
10.2. Pareri e delibere interpretative	31
11. Funerario (a cura di Silvia Lucrezio Monticelli)	34
11.1. Andamento della conflittualità.....	34

12. Igiene ambientale <i>(a cura di Dario Andreutto e Tiziana Sorbello)</i>	35
12.1. Andamento della conflittualità	35
12.2. Cause di insorgenza dei conflitti	37
12.3. Le astensioni spontanee dei lavoratori e le istruttorie della Commissione	38
12.4. Gli interventi della Commissione. Indicazioni immediate e valutazioni di comportamento, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettere c), d) e i), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.....	39
12.5. Attività consultiva e interpretativa	40
13. Istituti di vigilanza <i>(a cura di Silvia Lucrezio Monticelli)</i>	44
13.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione	44
14. Istruzione e Ricerca <i>(a cura di Ivana Sechi)</i>	46
14.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.....	46
14.2. Pareri e delibere interpretative.....	47
15. Libere professioni <i>(a cura di Tiziana Sorbello)</i>	50
15.1. Andamento della conflittualità	50
16. Magistrati <i>(a cura di Tiziana Sorbello)</i>	51
16.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.....	51
16.2. Attività consultiva ed interpretativa	51
17. Metalmeccanici <i>(a cura di Silvia Lucrezio Monticelli)</i>	53
17.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione	53
18. Ministeri <i>(a cura di Ivana Sechi)</i>	54
18.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.....	54
18.2. Pareri e delibere interpretative.....	56
19. Noleggio autobus con conducente <i>(a cura di Silvia Lucrezio Monticelli)</i>	59
19.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione	59
20. Pulizie/Multiservizi <i>(a cura di Daniele Michelli)</i>	60
20.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione	60
21. Regioni ed autonomie locali <i>(a cura di Ivana Sechi)</i>	62
21.1. Andamento della conflittualità e causa di insorgenza del conflitto.....	62
21.2. Pareri e delibere interpretative.....	65

22. Sanità (a cura di Marco Diana).....	72
22.1. Andamento della conflittualità e cause d’insorgenza del conflitto	72
23. Servizio postale (a cura di Daniele Michelli).....	76
23.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione.....	76
24. Servizio radiotelevisivo pubblico (a cura di Daniele Michelli).....	79
24.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione.....	79
25. Taxi (a cura di Silvia Mancini)	81
25.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	81
26. Telecomunicazioni (a cura di Daniele Michelli)	83
26.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione.....	83
27. Trasporto aereo (a cura di Fabio Paolucci).....	87
27.1. Il quadro di riferimento	87
27.2. Andamento della conflittualità. I dati del 2023.....	87
27.3. Gli interventi preventivi della Commissione	88
27.4. Le questioni più rilevanti	88
28. Trasporto ferroviario (a cura di Caterina Valeria Sgrò).....	96
28.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	96
29. Trasporto marittimo (a cura di Caterina Valeria Sgrò).....	106
29.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto. Analisi dei dati e interventi della Commissione.....	106
30. Trasporto merci su gomma (a cura di Antonio Fusco)	112
30.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione.....	112
31. Trasporto merci su rotaia (a cura di Antonio Fusco).....	113
31.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione. Questioni applicative della disciplina di settore	113
32. Trasporto pubblico locale (a cura di Silvia Mancini).....	115
32.1. Modifica transitoria dell'assetto regolatorio del settore del trasporto pubblico locale	115
32.2. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	116
32.3. La vertenza del CCNL del Trasporto Pubblico Locale.....	117
32.4. Valutazioni di Accordi, ex articolo 13, lettera a), della legge n. 146 del 1990	117

33. Vigili del fuoco (<i>a cura di Antonio Fusco</i>).....	119
33.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione	119
33.2. Questioni interpretative e/o applicative relative al settore	119

PARTE II - Contenzioso

1. Contenzioso (<i>a cura di Caterina Valeria Sgrò</i>)	125
1.1. Premessa	125
1.2. I limiti applicativi dell'articolo 2, comma 7	126
1.3. Il rapporto tra l'attività valutativa della Commissione e le ordinanze di precettazione adottate ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni	133
1.4. Il vaglio giurisdizionale sulla Regolamentazione provvisoria del trasporto pubblico locale.....	136

PARTE III - Dati e Tabelle

Dati statistici e tabelle sinottiche sull'andamento della conflittualità e sugli interventi della Commissione (<i>a cura di Francesco Adinolfi</i>)	143
--	------------

La *Relazione annuale 2024*, se non diversamente specificato, presenta dati e rendiconti sull'azione di lavoro condotta dalla Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali (CGS), nel periodo compreso tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2023.

Le elaborazioni dei dati, salvo diversa indicazione, sono eseguite dalla CGS. Per i dati dell'Autorità è omessa l'indicazione della fonte.

Sul sito www.cgsse.it sono pubblicate eventuali segnalazioni di *errata corrige*.

PARTE I

***I reports* sulla conflittualità
nei singoli servizi pubblici essenziali**

1. Agenzie fiscali *(a cura di Ivana Sechi)*

1.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nel Comparto in esame sono compresi un vasto numero di servizi pubblici estremamente eterogenei tra di loro erogati dall'Agenzia delle Entrate, dalle Agenzie del Territorio, dall'Agenzia delle Dogane e dall'Agenzia del Demanio.

Eterogeneità che si esprime lungo molteplici dimensioni di analisi, dalla natura delle funzioni svolte alla collocazione istituzionale, dalla rilevanza delle risorse economiche assegnate alle finalità cui esse sono rivolte.

Nonostante la centralità dei servizi pubblici erogati, il Comparto è ancora privo di un'apposita disciplina in materia di sciopero: in caso di astensione, pertanto, le Organizzazioni sindacali si impegnano a rispettare le disposizioni dettate dalla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

In realtà, una bozza di accordo relativa al comparto delle Agenzie Fiscali era stata trasmessa alla Commissione, dalla delegazione trattante di parte pubblica, l'ARAN, nell'ormai lontano 2005, ed era stata oggetto di una preliminare valutazione di idoneità da parte dell'Autorità.

Tuttavia, le parti sociali non hanno mai sottoscritto l'accordo definitivo, stante alcune divergenze in merito alle prestazioni indispensabili da garantire in caso di astensione.

Mai come oggi sarebbe importante, invece, riprendere il dialogo e la concertazione al fine di addivenire ad un'intesa in materia di diritto di sciopero considerata la strategicità delle funzioni svolte e che, nell'ambito del Pubblico Impiego, rimane l'unico Comparto sprovvisto di una regolamentazione.

Nel periodo di riferimento, anche a causa del completamento del processo di riorganizzazione dell'Agenzia delle Dogane, che ha comportato la chiusura di numerosi uffici periferici, la conflittualità è aumentata rispetto agli anni precedenti, con particolare riferimento alle vertenze di carattere locale.

Sono stati proclamati 10 scioperi, 6 dei quali hanno riguardato l'Agenzia delle Dogane.

Il dato di più evidente rilievo, si rinviene, comunque, nel sostanziale rispetto della disciplina legale da parte di tutte le Organizzazioni sindacali del settore.

1.2. Pareri e delibere interpretative

Con riferimento a una richiesta di parere in merito alla legittimità di un'astensione dal lavoro straordinario, con contestuale rifiuto di rendere alcune mansioni, da parte dei dipendenti dell'Agenzia delle Dogane di Genova 1 e Genova 2, la Commissione ha precisato quanto segue.

L'Agenzia delle Dogane, per legge, ha un orario di servizio fissato dalle ore 08.00 alle ore 18.00 e sovente utilizza il lavoro straordinario per coprire le esigenze del lavoro ordinario.

Secondo il consolidato orientamento della Commissione di garanzia, di cui alla delibera n. 03/130 dell'11 settembre 2003, *“1. l'astensione dal lavoro straordinario, in quanto legittimamente richiesto, costituisce una forma di sciopero alla quale sono applicabili le regole di cui alla legge 146/1990 e ss. mod.; 2. Il periodo per il quale i lavoratori dichiarano di astenersi dal lavoro straordinario viene considerato come unica azione; 3. La durata di ciascuna azione di sciopero non è considerata abnorme e, dunque, elusiva dell'obbligo legale di predeterminazione della durata, se contenuta in trenta (30) giorni...”*.

Anche un'astensione dalle prestazioni di lavoro straordinario, al pari di quello supplementare e della reperibilità, è assoggettato alle regole di cui alla legge 146 del 1990, ove legittimamente richiesto, considerato che un servizio pubblico può essere organizzato con modalità tali da rendere necessaria la prestazione di una certa quota di lavoro straordinario (*cf.* delibere 19 novembre 1998 n. 98/776-4, Il settembre 2003 n. 03/130, 22 mano 2007 n. 07/157, verbale 21 marzo 2002 n. 455, verbale 10 gennaio 2008 n. 751).

Per “legittimamente richiesto” deve intendersi il lavoro straordinario come previsto (anche con riferimento monte ore massimo) nella normativa contrattuale che regola il rapporto di lavoro, fermo restando, dunque, che l'eventuale lavoro straordinario non previsto nella (o quello richiesto in quantità superiore alla) suddetta normativa non rientra nel campo di applicazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

In altri termini, la riconducibilità all'ambito di applicazione della legge n. 146 del 1990 è limitata al lavoro straordinario “contrattualizzato”, vale a dire a quello che i contratti di lavoro prevedono come dovuto e che, dunque, i lavoratori, se richiesti, sono tenuti a rendere.

In caso di astensione dal lavoro straordinario dovuto i lavoratori saranno chiamati a garantire le prestazioni indispensabili individuate dall'articolo 1 della legge n. 146 del 1990.

Per contro, l'astensione dall'effettuazione di turni e/o prestazioni aggiuntive, se non inseriti nella ordinaria programmazione dei turni di servizio, è invece sottratta dal campo di applicazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni (*cfr.* verbale n. 751 del 10.01.2008).

Da ultimo, in merito ad una diversa articolazione del servizio facendo ricorso all'utilizzo di fasce di entrate e di uscite differenti, fermo restando il potere organizzativo in capo a ciascuna Amministrazione, l'Autorità ha precisato che il quesito esula dalle proprie competenze.

2. Appalti ferroviari (a cura di Marco Diana)

2.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Il fenomeno degli appalti ferroviari nasce nei primi anni '90, attraverso l'esternalizzazione, da parte di Ferrovie dello Stato, di alcune attività cosiddette "marginali" (ad esempio: portinerie, servizi di pulizia locali, etc.), rispetto al *core business* aziendale che è quello del trasporto di merci e persone.

Negli anni, le attività appaltate si sono moltiplicate ed allargate anche ad altre funzioni accessorie come i lavori di manutenzione, la riparazione di parti di carrozze e locomotive, le pulizie esterne e interne dei treni, le pulizie delle stazioni e delle infrastrutture (lungo linea), la ristorazione, diventando un fenomeno molto importante e, comunque indispensabile al "ciclo del treno", che oggi impiega 10.000 addetti in circa 70 aziende sparse sul territorio nazionale e aggiudicatrici di Lotti in un complesso sistema di appalti e subappalti.

Occorre sottolineare, inoltre, che un'attività fondamentale per Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. come la manutenzione delle linee e dei binari ferroviari è stata assegnata, ormai da tempo, a ditte esterne, che non applicano il contratto dei dipendenti di RFI e quindi del gruppo FS.

Ditte legate ai tempi brevissimi di interruzione della linea per poter fare manutenzione e, quindi, ai relativi contratti stipulati con la committenza, vincolate a tempistiche precise di rispetto dei vari interventi manutentivi da svolgere.

Inoltre, la quasi totalità delle società esterne, vincitrici degli appalti di manutenzione, applica il contratto degli edili. Dunque, tanti dipendenti passano da una commessa a rischio basso a una commessa dal rischio altissimo, come nel caso della manutenzione lungo i binari ferroviari, che presenta pericoli specifici, propri di quella particolare attività. Il gravissimo incidente ferroviario di Brandizzo, che ha causato 5 morti sul luogo di lavoro, ne è una testimonianza.

Anche per questi motivi, più volte denunciati dalle Organizzazioni sindacali, il settore è da sempre caratterizzato da una forte conflittualità, alimentata, inoltre, dalle pesanti condizioni lavorative, dalla mancata garanzia dell'applicazione della clausola di salvaguardia sociale, soprattutto al momento del frequente "cambio appalto" (i Lotti vengono assegnati ogni due anni circa), e, ovviamente, da questioni di carattere retributivo.

Tuttavia, si assiste più alla proclamazione di stati di agitazione che, poi, di fatto, alla proclamazione ed effettuazione di astensioni collettive.

Infatti, nel corso dell'anno di riferimento, sono stati proclamati 14 scioperi, di cui solo 9 effettuati, tra cui 3 scioperi nazionali. Questi ultimi sono stati proclamati per contestare l'inadeguatezza dei livelli retributivi contrattuali e degli strumenti retributivi accessori (buoni pasto a 5,20 €), in considerazione della forte spinta inflazionistica, a seguito della guerra e della crisi energetica, che hanno reso gli stipendi dei lavoratori insufficienti ad assicurare un tenore di vita dignitoso.

Nel corso del 2023, l'Autorità è dovuta intervenire preventivamente ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, soltanto una volta, con successivo positivo adeguamento da parte delle Organizzazioni sindacali proclamanti.

Va, infine, evidenziato che, nel settore Appalti ferroviari, le Organizzazioni sindacali si muovono in un sostanziale rispetto della disciplina regolamentare vigente, dimostrando una buona conoscenza e una corretta applicazione delle norme di riferimento.

3. Avvocati *(a cura di Tiziana Sorbello)*

3.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nel corso dell'anno 2023, nel settore sono state proclamate 34 astensioni, facendosi così registrare un lieve calo rispetto a quelle del precedente anno che sono state in numero maggiore, ossia 55.

Nella gran parte dei casi, le ragioni delle astensioni hanno trovato il loro fondamento nelle criticità organizzative degli uffici giudiziari e nella carenza di personale, sia amministrativo sia magistratuale, che affligge numerosi uffici giudiziari; in altri casi, la protesta si è incentrata sulla regolamentazione dell'orario delle udienze penali e dell'accesso alle cancellerie. Un certo numero di astensioni ha avuto ad oggetto la liquidazione degli onorari degli avvocati e delle spese del gratuito patrocinio e, ancora, la mancata adozione dei decreti correttivi e attuativi della riforma Cartabia.

Tutte le astensioni di cui trattasi sono state proclamate nel pieno rispetto della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, nonché del Codice di autoregolamentazione delle astensioni degli Avvocati.

4. Circolazione e sicurezza autostradale *(a cura di Antonio Fusco)*

4.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione

Nel periodo oggetto di Relazione risultano proclamante 30 azioni di sciopero a fronte delle 15 indette nel corso del 2022.

Le azioni di sciopero sono state proclamate, essenzialmente, a livello aziendale e, spesso, sono state proclamate a sostegno della contrattazione collettiva aziendale.

L'esercizio del diritto di sciopero è avvenuto, comunque, in sostanziale conformità con le regole dettate dalla legge 146 del 1990 e degli indirizzi interpretativi espressi dalla Commissione nel settore.

4.2. Questioni interpretative e/o applicative della disciplina di settore

Anche nel periodo oggetto di esame la Commissione è stata chiamata a dirimere alcune questioni di carattere applicativo della disciplina di settore.

Merita di essere richiamata, innanzitutto, la questione sollevata da un'impresa di sorveglianza antincendio che si doleva del fatto di essere destinataria diretta di una proclamazione di sciopero ma di non essere legittimata a "disporre della pretesa", ovvero di non poter intervenire sulle cause di insorgenza del conflitto collettivo.

Più in particolare, esponeva l'Azienda di essere contraente di un appalto di servizi giunto, oramai, alla sua scadenza naturale e di aver ricevuto notifica di una proclamazione di sciopero riguardante i propri dipendenti motivata dal fatto che, nel bando di gara per la nuova aggiudicazione del servizio, la stazione appaltante non aveva imposto alla società subentrante né l'assorbimento del personale dell'impresa uscente, né posto a carico della subentrante l'obbligo di riconoscere al personale assorbito i miglioramenti retributivi conseguiti dal personale in sede di contrattazione collettiva secondaria. Nell'ambito della segnalazione lo studio legale segnalava che la stazione appaltante, durante le procedure, seppure ritualmente convocata, aveva sempre omesso di comparirvi, eccependo il fatto che i motivi della vertenza fossero attinenti a dinamiche societarie e sindacali dell'impresa. La questione sottesa alla fattispecie ha un rilievo di carattere generale ed è tipica di tutti quei settori ad alta intensità di manodopera che sono spesso oggetto di processi di esternalizzazione. Sebbene la stazione appaltante non abbia, in effetti, alcun rapporto diretto con i lavoratori delle imprese appaltatrici, è innegabile che le proprie scelte

e decisioni in fase di aggiudicazione del nuovo appalto siano suscettibili di ripercuotersi sui lavoratori impiegati nell'appalto medesimo (in particolare le posizioni assunte in merito alla clausola sociale). Sulla scorta di tali presupposti, la Commissione ha preferito una visione sostanzialistica del problema, ritenendo - come peraltro già fatto in altre occasioni - che il conflitto collettivo non potesse ritenersi estraneo alla stazione appaltante e, che, pertanto, fosse onere della stazione appaltante quello di partecipare, ove convocata, alle procedure di conciliazione. All'esito di tali precisazioni da parte della Commissione, la committente, pur ribadendo la propria posizione, manifestava la propria disponibilità a partecipare ad un incontro con le parti, in adeguamento all'invito della Commissione.

Per completezza, infine, si segnala che, a seguito dell'incontro con la committente, le Organizzazioni sindacali revocavano l'azione di sciopero.

5. Consorzi di bonifica *(a cura di Paolo Montuori)*

5.1. Andamento dei livelli di conflittualità e interventi della Commissione

Il settore dei Consorzi di Bonifica è attualmente disciplinato dall'Accordo nazionale del 18 giugno 2001, così come integrato dall'Accordo nazionale per il personale dei Consorzi di Bonifica del 12 ottobre 2020, siglato dal Sindacato nazionale degli Enti di bonifica, di irrigazione e di miglioramento fondiario (Snebi) con le Organizzazioni sindacali Flaei-Cisl, Fisba-Cisl, e Filbi-Uil, integrazione valutata idonea dalla Commissione con delibera n. 20/287 del 17.12.2020, pubblicata in G.U. n. 23 del 29.01.2021.

Una delle maggiori voci del conflitto ha riguardato il ritardato pagamento delle maestranze arretrate conseguente al reperimento dei fondi. Tali vertenze non sono purtroppo nuove nel settore dei Consorzi di Bonifica, dove molte Regioni faticano a trovare risorse per garantire un idoneo servizio irrigante ai propri territori.

La Commissione, ribadendo la propria consolidata posizione in materia, ha precisato quanto già sostenuto con delibera n. 08/367 del 17/07/2008 ovvero che «il ritardo nel pagamento degli stipendi, o di altri emolumenti, non è, di per sé, una motivazione tale da esimere le organizzazioni sindacali ed i lavoratori dal rispetto della legge n. 146/1990» (già delibera n. 05/10 del 2005) e che per integrare la fattispecie della eccezione di inadempimento di cui all'articolo 1460 c.c., il rifiuto della prestazione non potrebbe essere intermittente e a scelta dei lavoratori, ma continuo fino all'adempimento della controparte».

Pertanto, la Commissione ritenendo che, quando sussistono i presupposti per cui il ritardo nel pagamento delle retribuzioni è tale da ledere il diritto costituzionale dei lavoratori ad una esistenza libera e dignitosa (circostanza da valutare caso per caso), l'astensione dalla prestazione lavorativa non configura un'azione di sciopero, ma rientra nella fattispecie dell'eccezione di inadempimento, ai sensi dell'articolo 1460 c.c.

Nel periodo oggetto della presente relazione si è assistito ad un ulteriore incremento delle vertenze promosse dalle organizzazioni sindacali soprattutto per problematiche relative a ritardi nelle erogazioni di spettanze nonché alle richieste di assunzione di personale.

Le vertenze che hanno portato al conflitto collettivo nel corso del 2023 nel comparto dei Consorzi di Bonifica hanno registrato sul piano

quantitativo, tra scioperi proclamati ed effettuati un leggero aumento rispetto all'anno precedente.

Le proclamazioni di sciopero sono state 15, gli scioperi effettuati sono stati 9 mentre quelli revocati 2, tutte proclamate a livello aziendale e/o locale.

Trattandosi sempre di proclamazioni di scioperi legittimi, la Commissione non è mai dovuta intervenire in via preventiva, ex articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni e, conseguentemente, anche nel corso del 2017, in linea di continuità con il passato, l'Autorità non ha dovuto procedere ad alcuna valutazione del comportamento, nel settore in questione.

6. Credito (a cura di Marco Diana)

6.1. Andamento della conflittualità, cause d'insorgenza del conflitto e interventi della Commissione

Nell'alveo dei servizi pubblici essenziali, il settore del credito non è caratterizzato da una forte conflittualità, in quanto costituisce un'attività che gode ancora di un buon livello di tutele dei lavoratori e di un contratto collettivo di riferimento (da poco rinnovato) adeguato economicamente, rispetto alle recenti spinte inflazionistiche.

Ciò non toglie che sussistano delle criticità anche in questo settore.

Principalmente, nel credito, le cause di insorgenza del conflitto sono correlate o a processi di riorganizzazione, ristrutturazione, acquisizioni, fusioni, incorporazioni e altre vicende societarie che possono mettere a rischio la tenuta occupazionale dei lavoratori (si è, infatti, assistito negli ultimi anni alla chiusura di numerose filiali in favore di una implementazione dei servizi *on line*) o al rinnovo dei Contratti integrativi aziendali, prevalentemente per la parte economica.

Infatti, nel corso dell'anno di riferimento, ci sono state 15 proclamazioni di sciopero, di cui soltanto 3 effettuati.

Tale aspetto va ricondotto ad un sistema di relazioni sindacali evoluto ed efficiente, laddove la proclamazione di uno sciopero costituisce, per quanto azione "forte", un ulteriore strumento di apertura al dialogo nelle controversie aperte e, non è un caso, che la revoca degli scioperi proclamati avvenga proprio per una positiva risoluzione delle vertenze in atto.

La buona conoscenza e la corretta applicazione delle norme regolamentari di settore da parte delle Organizzazioni sindacali ha fatto sì che l'Autorità, nel corso del 2023, non sia mai dovuta intervenire preventivamente ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, per segnalare violazioni negli atti pervenuti.

7. Distribuzione di carburante (a cura di Daniele Michelli)

7.1. Andamento della conflittualità

Il servizio distribuzione di carburante è attualmente disciplinato dalla Regolamentazione provvisoria, adottata dalla Commissione di garanzia con deliberazione n. 01/94 del 19 luglio 2001 e pubblicata in G.U. n. 179 del 3 agosto 2001.

Nell'anno 2023, la conflittualità nel settore è rappresentata da un'unica iniziativa nei 12 mesi dell'anno (solo nel 2021 si era registrato un dato più basso, con zero chiusure degli impianti nel corso dell'anno, mentre nel 2022 le chiusure erano state 3).

L'iniziativa promossa, nel mese di gennaio 2023, dalle Federazioni maggiormente rappresentative dei gestori di distribuzione carburante su rete ordinaria e rete autostradale: Faib Confesercenti, Fegica e Anisa Confcommercio, sfociata nella dichiarazione della chiusura degli impianti di distribuzione carburante *“dalle ore 19.00 del 24 gennaio 2023 alle ore 07.00 del 27 gennaio 2023”*, è stata caratterizzata da motivazioni di carattere politico-economico.

L'iniziativa, infatti, è stata proclamata *“nei confronti delle recenti iniziative del Governo che, dopo aver aumentato i prezzi dei carburanti di 30 centesimi con l'eliminazione dello sconto sulle accise ha inteso scaricare sui gestori la responsabilità di presunte speculazioni, additando la categoria al pubblico ludibrio”*.

A seguito della proclamazione, l'Autorità ha ricevuto le richieste di intervento da parte di alcune Associazioni dei consumatori (Codacons e Movimento a Difesa del Cittadino) per *“bloccare la chiusura degli impianti di distribuzione carburanti”*. L'Autorità, pur *“ritenendo regolare la formale proclamazione dell'astensione”*, ha comunque inteso sensibilizzare le Associazioni di categoria proclamanti, invitandole *“a valutare l'opportunità di ridurre la durata complessiva della chiusura degli impianti”*.

Le organizzazioni proclamanti, a dimostrazione della propria disponibilità, ma anche di grande senso civico, hanno accolto l'invito dell'Autorità, comunicando la volontà *“di ridurre da 60 a 48 ore la durata dello sciopero già proclamato”*, precisando che: *“...l'iniziativa sarà attuata secondo la seguente articolazione rispondente a mere esigenze di turnazioni di servizio: - per la viabilità ordinaria dalle 19.00 del 24 gennaio alle 19.00 del 26 gennaio 2023; - per la viabilità autostradale dalle 22.00 del 24 gennaio alle 22.00 del 26 gennaio 2023”*.

La programmata chiusura di 48 ore degli impianti è stata, poi, contenuta ad una sola giornata (la prima), a seguito dell'intervenuto accordo tra le parti (Associazioni rappresentative dei gestori e Governo) che ha permesso la riapertura secondo la seguente modalità: *“viabilità ordinaria, alle ore 19.00 del 25 gennaio; viabilità autostradale ed affini, alle ore 22.00 del 25 gennaio”*.

Nei restanti 11 mesi dell'anno 2023, non è stata avviata alcuna ulteriore iniziativa, né, tantomeno, vi è stata alcuna ulteriore chiusura degli impianti.

8. Elicotteri (a cura di Antonio Fusco)

8.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto. La questione della mappatura delle basi elicotteristiche

Nel corso del 2023 nel settore si è registrata una conflittualità superiore a quella dell'anno precedente. Sono stati indetti, infatti, 10 scioperi a fronte dei soli 3 proclamati nel corso dell'anno 2022.

Quasi tutte le azioni di sciopero hanno avuto un rilievo nazionale e tale carattere delle azioni proclamate è dovuto alle ragioni del conflitto collettivo manifestatosi nel settore, ovvero il mancato rinnovo del CCNL di settore da oltre 20 anni.

Le azioni di sciopero esercitate nel settore hanno sempre dato luogo a delle criticità in sede di attuazione, non essendo le parti sociali ancora riuscite a concludere un accordo in merito alla mappatura delle basi elicotteristiche. Detto adempimento, prescritto dalla regolamentazione provvisoria di settore, è funzionale all'attuazione del meccanismo di alternanza delle basi elicotteristiche previsto dalla disciplina di settore al fine di realizzare un equo contemperamento tra il diritto di sciopero ed i diritti costituzionali alla vita ed alla salute degli utenti del servizio.

Nel tentativo di risolvere tali problematiche attuative della disciplina di settore in tema di sciopero, la Commissione ha avviato un'attività di consultazione delle parti sociali.

Nel corso delle audizioni, sono emersi vari fattori ostativi al raggiungimento di un'intesa in merito alla mappatura delle basi elicotteristiche. Innanzitutto, è risultato che nel settore esiste, allo stato, una sola associazione rappresentativa delle parti datoriali alla quale non hanno aderito tutte le imprese esercenti i servizi (elisoccorso sanitario, antincendio boschivo e *offshore*) rientranti nell'ambito di applicazione della disciplina. Tale circostanza costituisce già, da sola, un fattore di notevole aggravio delle attività negoziali, non potendo le organizzazioni sindacali relazionarsi con un solo interlocutore. Peraltro, la negoziazione con le parti datoriali è complicata dal fatto che le aziende operanti nel settore sono suscettibili di continua variazione, essendo legate, specie nell'ambito dell'elisoccorso sanitario, alla durata degli appalti aggiudicati su base regionale.

Il motivo principale della mancata conclusione di un accordo tra le parti in materia è risultata tuttavia essere una controversia interpretativa relativa all'articolo 9 della disciplina di settore il quale, per il servizio di elisoccorso sanitario, da un lato dispone che, in occasione dello sciopero, per ogni bacino di utenza, deve essere garantita *“la copertura di almeno il 50 per cento del*

normale livello del servizio” e, dall’altro, precisa che, comunque “deve essere garantito il servizio di soccorso alpino e gli interventi nei quali è a rischio la vita umana”. Secondo le parti datoriali, l’inciso secondo il quale, comunque, devono essere garantiti tutti gli interventi nei quali è a rischio la vita umana, vale ad escludere qualsiasi possibilità di astensione collettiva dalle prestazioni, posto che non sarebbe possibile - secondo quanto riferito - valutare *ex ante* quali siano gli interventi nei quali è a rischio la vita umana e quali no. In ogni caso, le parti datoriali ritengono che, data la delicatezza degli interessi costituzionali coinvolti, non sia possibile ridurre la soglia di servizio, in particolare nell’elisoccorso sanitario, senza incorrere nel rischio di determinare pregiudizi irreparabili per la salute delle persone. Viceversa, le Organizzazioni sindacali, ritengono che l’attuale organizzazione del servizio ed i mezzi in dotazione alle imprese elicotteristiche abbiano raggiunto un tale grado di evoluzione da consentire l’attuazione del meccanismo di alternanza delle basi elicotteristiche ed, in particolare, la chiusura di alcune basi in caso di proclamazione di sciopero, grazie alla possibilità (capacità tecnica) di intervento delle basi viciniori, senza detrimento, quindi, delle superiori esigenze di tutela della salute delle persone.

Nel corso dell’ultima audizione, comunque, le parti datoriali hanno manifestato l’esigenza di coinvolgere nella negoziazione le parti committenti, ritenendo che le stesse siano le uniche in grado di valutare quali siano le prestazioni/attività scioperabili, senza che ci siano rischi per la salute delle persone.

Delle risultanze della eventuale integrazione istruttoria secondo la direttrice indicata dalle parti datoriali si darà conto nell’ambito della prossima Relazione.

Vale la pena evidenziare, in ultima analisi, che la Commissione ha seguito molto attentamente l’evoluzione della vertenza e del conflitto correlati al rinnovo del contratto collettivo di settore, acquisendo dettagliati elementi informativi relativi al merito della controversia. Tali approfondimenti relativi ai termini della contesa hanno consentito alla Commissione di attivare la prerogativa di cui all’articolo 13, comma 1, lettera c), della legge 146 del 1990, ed in particolare di richiedere il differimento di uno sciopero proclamato dalle Segreterie Nazionali delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Uiltrasporti e Ugl TA per il giorno 1° novembre 2023, ritenendo (in base agli elementi informativi a sua disposizione), che residuassero ancora margini per la composizione del

conflitto collettivo. L'invito formulato dalla Commissione è stato responsabilmente accolto dalle Organizzazioni sindacali e ciò ha favorito una distensione delle relazioni sindacali ed una ripresa delle complesse trattative che sono tuttora in corso.

8.2. Questioni interpretative e/o applicative della disciplina di settore

Nel periodo oggetto di relazione, la Commissione è stata più volte investita da quesiti attinenti alla corretta interpretazione della disciplina prevista dalla regolamentazione di settore con riferimento all'istituto dello sciopero virtuale.

Vale la pena rammentare, innanzitutto, la questione sollevata da alcune Aziende del settore circa l'applicabilità allo sciopero virtuale della disciplina prevista dalla disciplina di settore in tema di cd. franchigie estive. In tali circostanze, la Commissione ha avuto modo di precisare che la *ratio* sottesa alla previsione di franchigie all'interno degli accordi e/o regolamentazioni provvisorie è quello di garantire la piena operatività del servizio pubblico essenziale nei periodi in cui l'interesse pubblico degli utenti alla fruizione del servizio medesimo risulta più intenso. Laddove, come nel caso dello sciopero virtuale, l'azione si svolga con la piena operatività del servizio, non è configurabile, neppure in astratto, un pericolo di lesione degli interessi degli utenti e, conseguentemente, eventuali restrizioni all'esercizio del diritto di sciopero derivanti dall'applicazione della regola delle franchigie risulterebbero assolutamente ingiustificate. Alla luce di tali considerazioni, la Commissione ha ritenuto che ragioni di ordine logico, prima ancora che giuridiche, suggeriscono che le regole di cui all'articolo 3 della regolamentazione di settore relative allo sciopero tradizionale non possano trovare applicazione in caso di scioperi virtuali.

Sempre con riferimento alla materia dello sciopero virtuale, è pervenuta alla Commissione richiesta di chiarimenti circa le conseguenze (economiche) derivanti dall'eventuale adesione allo sciopero virtuale da parte di personale che, nella giornata dello sciopero, non è tenuto all'esecuzione della prestazione lavorativa (perché non in turno, in malattia, in ferie). In tale circostanza la Commissione ha evidenziato che le peculiarità di uno sciopero virtuale (che si caratterizza per l'integrale garanzia del servizio) appaiono inconciliabili, dal punto di vista logico, con la possibilità di adesione all'azione di protesta da parte di lavoratori che nella giornata di sciopero virtuale non sono tenuti, a vario titolo (malattia, ferie od altri istituti contrattuali o normativi), all'esecuzione della prestazione di lavoro. Ciò

posto, la Commissione ha concluso con il ritenere che, in caso di adesione allo sciopero virtuale da parte di personale non tenuto all'esecuzione della prestazione per la giornata di protesta, l'Azienda, da un lato, non è tenuta a versare le somme poste a suo carico dalla disciplina di settore e, dall'altro, non è legittimata ad operare sulla busta paga dei dipendenti le trattenute previste dalla disciplina di settore in caso di sciopero virtuale.

9. Energia, Elettricità, Gas, Acqua (a cura di Paolo Montuori)

9.1. Andamento del quadro generale

Anche nel corso del 2023 lo scenario economico internazionale è stato caratterizzato da una corsa al rialzo nei prezzi delle materie prime che hanno raggiunto in molti casi picchi senza precedenti. I rincari hanno toccato in maniera trasversale diverse *commodity*, non solo tra materie prime (minerali, energetiche, vegetali) ma anche semi-lavorati (tra gli alimentari, le fibre tessili, le materie plastiche, tra gli altri). Il protagonista assoluto di questa fiammata nei prezzi delle *commodity* è stato il gas naturale nonché i prezzi di petrolio e del carbone che hanno subito impennate notevoli, sebbene con aumenti decisamente più contenuti.

Le cause di questi rialzi delle materie prime energetiche sono molteplici e riguardano fattori di squilibrio tra la domanda e l'offerta preesistenti, lo scoppio del conflitto in Ucraina, alcuni di carattere congiunturale altri di carattere più strutturale. Tra i Paesi di provenienza dei combustibili fossili la Russia giocava un ruolo di primo piano, coprendo quasi metà delle importazioni UE di gas, il 44% di quelle di carbone e quasi il 25% per quelle di petrolio. Di conseguenza, le pressioni al rialzo dei prezzi già in corso a partire dallo scorso anno sono state enormemente amplificate dalla guerra che ha generato un'ulteriore fiammata delle quotazioni delle materie prime energetiche essendo venuta meno l'offerta proveniente dalla Russia soprattutto per quel che riguarda il gas. Inoltre, la transizione energetica in atto verso un sistema elettrico sempre più sostenibile si pone al centro di un processo che vede tra gli obiettivi primari il piano di decarbonizzazione che prevede investimenti sulla rete elettrica nazionale al fine di rispondere alle nuove necessità del sistema.

9.2. Andamento dei livelli di conflittualità e interventi della Commissione

Le proclamazioni di sciopero, nel corso del 2023, sono state 39, per i settori Energia Elettricità e Petrolio 22, per i settori Gas Acqua 17, con 8 interventi preventivi e 8 revoche, con sostanziale equilibrio con quanto registrato negli anni precedenti (33 nel 2022, 42 nel 2021, 51 nel 2020, 53 nel 2019, 54 nel 2018, 64 nel 2017, 49 nel 2016). La maggioranza degli scioperi sono stati proclamati a livello aziendale e/o locale.

Le cause d'insorgenza del conflitto nel comparto Energia vanno ricercate nelle decisioni aziendali di operare riduzioni del personale utilizzando gli

strumenti contrattualmente previsti (mobilità, contratti di solidarietà e prepensionamenti) mentre, sul piano nazionale, rimane sempre viva la preoccupazione per il futuro del personale impiegato nelle centrali termoelettriche sparse nel territorio italiano.

Inoltre, le politiche ambientali sono sempre più orientate verso interventi volti a ridurre le emissioni globali di gas a effetto serra a favore di combustibili meno inquinanti e fonti rinnovabili. In particolare, l'obiettivo è quello di raggiungere la totale decarbonizzazione dell'industria energetica, passando da impianti di grandi dimensioni, progettati per una produzione continuativa e ininterrotta di energia da immettere in rete, a sistemi più agili e flessibili, capaci di far fronte a picchi di richiesta di energia intervenendo in tempi rapidi e garantendo così il mantenimento degli standard di adeguatezza del sistema elettrico nazionale.

Tra le cause di insorgenza si segnalano le vertenze Enel di Filctem Cgil, Flaei Cisl e Uiltec nelle quali si continua a denunciare l'ingiustificata riduzione del costo del lavoro, la riproposizione di comando, le esternalizzazioni di attività Core, il piano industriale e la dismissione di numerosi asset. I sindacati ribadiscono l'inadeguatezza del nuovo piano industriale rispetto al ruolo di guida che Enel deve assumere per accompagnare una fase epocale di transizione energetica che vedrà il vettore elettrico diventare sempre più determinante per il raggiungimento degli obiettivi necessari rispettando gli impegni europei assunti. Per i sindacati destinare anche solo il 2% degli investimenti a bilancio in nuove assunzioni di personale impiegato, tecnico e operativo, permetterebbe di risolvere gran parte dei problemi organizzativi e delle inefficienze.

Il contratto collettivo nazionale di lavoro Energia e Petrolio si applica ai lavoratori addetti a esplorazione e produzione di idrocarburi, ingegneria, perforazione e manutenzione, raffinazione e lavorazione del petrolio; stoccaggio, distribuzione e commercializzazione prodotti petroliferi; rigassificazione, cogenerazione e produzione di energia elettrica; ricerca su petrolio, gas e rinnovabili, logistica.

In questo settore sono in vigore le disposizioni stabilite dalla legge n. 146 1990, richiamate nella parte 1 sezione D del CCNL Energia e Petrolio, con le modifiche e le integrazioni della legge n. 83/2000, che garantiscono, tra le altre, il presidio delle attività che non possono essere interrotte.

La gestione dei rapporti di lavoro diventa sempre più critica in presenza di una molteplicità di CCNL che rende problematica la transizione delle risorse da un business ad un altro all'interno della stessa azienda o tra aziende

diverse (è il caso delle *multiutility*). La costruzione di un contratto unico per il comparto energia appare una scelta strategica di ampio respiro che tende a risolvere le criticità gestionali e a semplificare il processo e i tempi di negoziazione.

Tuttavia, la costruzione di un contratto unico dell'industria energetica, sta riscontrando oggettive difficoltà di attuazione, soprattutto in relazione ai tempi richiesti per la sua elaborazione e per la molteplicità dei soggetti coinvolti.

In tale contesto, l'obiettivo prioritario della Commissione è l'aggiornamento o il consolidamento delle discipline dettate in materia di sciopero nell'ottica di favorire una graduale armonizzazione degli istituti regolamentati.

10. Enti pubblici non economici (a cura di Ivana Sechi)

10.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione

Nel Comparto in esame sono compresi un vasto numero di servizi estremamente eterogenei tra loro, accomunati dal fatto di essere tutti erogati da Enti pubblici non economici, fra i quali rientrano i servizi assistenziali, quelli di protezione civile e i servizi di erogazione di pensioni e indennità (Inps, Inail, Aci, Aifa, Cri).

Tale settore è disciplinato dall'Accordo nazionale in materia di sciopero del 13 marzo 2002, stipulato dall'ARAN con le Organizzazioni sindacali Fp Cgil, Cisl Fps, Uil Pa e Cisl.

Nel periodo di riferimento, la conflittualità è stata quasi assente.

Sono stati proclamati soltanto tre scioperi, tutti di rilevanza nazionale, nel rispetto delle disposizioni legislative e contrattuali vigenti, il primo dei quali ha interessato i dirigenti dell'Aifa, mentre gli altri due hanno riguardato il personale dell'Inail.

Tutti gli scioperi sono stati proclamati per questioni legate all'applicazione di istituti contrattuali.

L'analisi dei dati statistici dimostra, quindi, un conflitto collettivo molto latente, segnale di una buona tenuta delle relazioni sindacali e di un più generale livello di soddisfazione dei dipendenti pubblici operanti in tali settori, che percepiscono retribuzioni più elevate e hanno beneficiato, negli ultimi anni, di nuove assunzioni di personale per far fronte ai carichi di lavoro.

Del tutto assente è il fenomeno dell'*outsourcing* e/o dell'esternalizzazioni.

10.2. Pareri e delibere interpretative

Con riferimento all'astensione ad oltranza, a decorrere dal 6 febbraio 2023, riguardante i Medici CTU iscritti all'Albo afferente al Tribunale di Castrovillari, nominati per l'espletamento degli accertamenti tecnici preventivi obbligatori (ATPO), *ex* articolo 445 *bis* c.p.c. e alla richiesta di parere del Presidente del Tribunale in merito all'applicabilità della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni alla fattispecie, la Commissione, all'esito della complessa istruttoria svolta, ha avuto modo di precisare quanto segue.

Come noto, l'articolo n. 445 *bis* c.p.c. sancisce per le controversie in materia di invalidità civile e per quelle relative alle prestazioni di cui agli artt. 1 e 2 della legge n. 222/84, l'obbligatorietà dell'accertamento tecnico preventivo ai fini della verifica delle condizioni sanitarie adottate a sostegno delle pretese che si intendono far valere in giudizio.

Ne consegue che l'espletamento del suddetto accertamento diventa condizione di procedibilità della domanda medesima ai fini del riconoscimento in giudizio dei diritti in materia di invalidità.

Ciò premesso, la Commissione ha rilevato che l'attività svolta dai CTU nominati dal Giudice per l'espletamento degli accertamenti tecnici preventivi obbligatori (ATPO), *ex* articolo 445 *bis* c.p.c., rientra a pieno titolo nel campo di applicazione della legge n. 146 del 1990 in quanto strumentale al godimento del diritto costituzionalmente tutelato all'assistenza e previdenza sociale, di cui all'articolo 1, comma 1, della citata legge, nonché alla garanzia del diritto inviolabile di azione-difesa *ex* articolo 24 Cost, nonché, da ultimo, all'amministrazione della giustizia *ex* articolo 1, comma 2, lett. a), della legge n. 146 del 1990.

Peraltro, anche l'articolo 1, comma 1, lett. g), dell'Accordo nazionale Enti Pubblici non Economici, sottoscritto il 13 marzo 2002, e valutato idoneo dalla Commissione con delibera n. 02/115, del 20 giugno 2002, prevede, tra i servizi pubblici essenziali da garantire in caso di sciopero l'erogazione di pensioni, di indennità e di rendite, il cui riconoscimento è certamente subordinato all'esito dell'accertamento peritale di cui all'articolo 445 *bis* c.p.c. Conseguentemente, l'astensione è stata posta in essere in violazione delle disposizioni citate in termini di preavviso e predeterminazione della durata ed è stata, pertanto, ritenuta illegittima.

Per tali ragioni, e in considerazione della grave incidenza di tali astensioni sul diritto costituzionalmente garantito all'assistenza e previdenza sociale di cui all'articolo 1, comma 1, della legge n. 146 del 1990 in termini di udienze differite, la Commissione ha invitato i Medici iscritti all'Albo dei CTU afferente al Tribunale di Castrovillari a revocare immediatamente l'azione di sciopero così come proclamata nel corso dell'Assemblea degli iscritti del 3 febbraio 2023 e a porre in essere ogni utile iniziativa per il ripristino della corretta funzionalità del medesimo Tribunale, riservandosi, in ogni caso, l'adozione di una sanzione amministrativa pecuniaria nei confronti di coloro i quali si sono astenuti *ex* articolo 4, comma 4 – *bis*, della legge n. 146 del 1990.

L'Autorità ha inoltre precisato che, nel caso di specie, restava impregiudicata la facoltà del Presidente del Tribunale di Castrovillari di adottare le sanzioni disciplinari previste dagli articoli 19 e segg. disp. att. c.p.c. nei confronti dei Medici iscritti all'Albo dei CTU che non avessero ottemperato agli obblighi derivanti dagli incarichi ricevuti, risultando assenti ingiustificati all'udienza di giuramento *ex* articolo 445 *bis* c.p.c.

A seguito dell'intervento della Commissione, l'Ordine dei Medici della Provincia di Cosenza si è dichiarato estraneo all'astensione proclamata in via spontanea dai medici CTU, dissociandosi formalmente.

Con successiva nota, il Presidente del Tribunale di Castrovillari ha comunicato all'Autorità la ripresa dei giuramenti dei CTU a decorrere dal 5 aprile 2023.

La Commissione, considerata la peculiarità della fattispecie e l'accoglimento dell'invito a revocare l'astensione da parte dei Medici CTU iscritti all'albo del Tribunale di Castrovillari, con conseguente ripresa della funzionalità della giustizia, ha deliberato il non luogo a provvedere.

11. Funerario *(a cura di Silvia Lucrezio Monticelli)*

11.1. Andamento della conflittualità

Il settore funerario è stato interessato da una bassa conflittualità. Nel corso del 2023, infatti, si è registrata una sola proclamazione di sciopero. Non si sono resi necessari interventi della Commissione.

Per quanto riguarda la disciplina di settore, si applica l'Accordo per la regolamentazione delle modalità di esercizio del diritto di sciopero per i lavoratori addetti ai servizi funerari sottoscritto da Federgasacque Fp-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti in data 11.6.03 valutato idoneo dalla Commissione di garanzia con deliberazione n. 04/80 del 4 marzo 2004 e pubblicato in G.U. n. 70 del 24 marzo 2004.

Le cause di insorgenza dei conflitti, anche per quanto riguarda le procedure di raffreddamento, sono da ascrivere alla ritardata corresponsione degli emolumenti retributivi. Nella maggior parte dei casi le procedure hanno comunque avuto un esito positivo e hanno portato alla composizione delle controversie.

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

12.1. Andamento della conflittualità

Nel corso del 2023, nel settore sono stati proclamati in tutto 150 scioperi dei quali 68 sono stati effettuati e 82 revocati, con una leggera flessione rispetto al 2022 (70 scioperi effettuati a fronte dei 144 proclamati) ma restando, comunque, ben al disotto rispetto ai dati registrati nel 2021 e confermando la tendenza di una generale riduzione delle astensioni.

L'analisi dei dati relativi del 2023 è in linea con quelli registrati nel periodo post pandemico e ci restituisce un quadro in cui il conflitto resta sostanzialmente stabile.

L'andamento del conflitto nel settore è storicamente condizionato dall'evoluzione di due principali cause di insorgenza: il ritardo nel pagamento delle retribuzioni ai lavoratori (Italia centro-meridionale) e il *dumping* contrattuale (Italia centro-settentrionale) sotteso all'affidamento in subappalto di molti servizi di raccolta e trattamento dei rifiuti.

La distribuzione delle azioni di sciopero conferma la Campania e la Sicilia come i territori dove è stato proclamato il maggiore numero di scioperi con la Campania che ha registrato la proclamazione di 59 scioperi contro i 31 della Sicilia.

Segue la Puglia con 14, il Lazio con 13 l'Emilia-Romagna con 12. In calo gli scioperi in Calabria (6 contro i 18 dello scorso anno. Nel Norditalia, emerge il dato dell'Emilia-Romagna (12 scioperi proclamati) e della Lombardia (6 scioperi proclamati), tutti riconducibili alla mancata applicazione del CCNL di categoria ai lavoratori.

Il panorama delle Organizzazioni sindacali attive nel settore è sintetizzato nella tabella che riporta il numero delle proclamazioni effettuate da ciascuna sigla (sono riportate in modo disgiunto le proclamazioni effettuate da più sigle sindacali), la percentuale di proclamazioni effettuate da ciascuna sigla rispetto al totale delle proclamazioni con l'indicazione, in parentesi, del dato registrato nel 2022 e, nell'ultima colonna, la variazione di questo dato dal 2022 al 2023.

Organizzazioni Sindacali	Scioperi proclamati 2023	Incidenza % sul totale scioperi 2023 (2022)	Variazione %
FP CGIL	48	23 (19,8)	+3,2
FIT CISL	29	13,9 (20,5)	-6,6
FIADEL	24	11,5 (18,3)	-6,8
UILT	24	11,5 (18,0)	-6,5
FIALAS	15	7,2 (2,5)	+4,7
COBAS	14	6,7 (1,8)	+4,9
FILAS	10	4,8 (0,2)	+4,6
UGL	9	4,3 (2,9)	+1,4
S.I. COBAS	8	3,8 (0,3)	+3,5
USB	7	3,3 (5,0)	-1,7
Altre 11 sigle	21	10 (-)	-
Totale	209	100%	

Il risultato più evidente è la conferma del ruolo prevalente svolto dalle Organizzazioni firmatarie dei CCNL di settore e dell'Accordo nazionale di regolamentazione (Fp Cgil, Fit Cisl, Ultrasporti e Fiadel) che, pur mantenendo un elevato livello di rappresentatività nel settore, hanno ridotto in modo sensibile la conflittualità, con l'eccezione di Fp Cgil. Tendenza opposta, invece, per i sindacati autonomi che, soprattutto a livello locale, hanno incrementato in modo significativo la propria attività; alcune sigle (Fialas, Filas) operano prevalentemente in Campania e hanno evidenziato una discreta capacità di raccogliere adesioni alle proprie iniziative di sciopero. Altre sigle autonome, come S.I. Cobas e Cobas Lavoro privato, hanno accresciuto in modo sensibile la propria presenza nei territori e, seppure con alterni successi in termini di adesioni alle iniziative di sciopero che hanno proclamato, stanno riscuotendo discreti consensi soprattutto in quelle aziende che operano i servizi ambientali in subappalto e che, di frequente, applicano contratti peggiorativi rispetto al CCNL di settore. La diffusione degli affidamenti in subappalto e l'applicazione ai lavoratori di una molteplicità di CCNL di diversa estrazione (tra tutti i più diffusi restano il CCNL Pulizie e Multiservizi, CCNL Servizi socio-assistenziali, CCNL Metalmeccanici, CCNL Carta e cartone), costituiscono indubbiamente un fattore dispersivo e richiamano sigle sindacali di diversi comparti, non sempre a conoscenza delle regole di settore e/o disponibili a raccordarsi con le vertenze condotte dalle Organizzazioni firmatarie dell'Accordo; in tutto,

considerando anche le azioni che non si sono concretizzate con la proclamazione di scioperi, sono state attive nel settore oltre trenta sigle sindacali.

12.2. Cause di insorgenza dei conflitti

Per quanto concerne le cause di insorgenza dei conflitti, pur restando assolutamente preponderante e generalizzato nel centro-sud del Paese il ritardo nel pagamento degli stipendi ai lavoratori, ha registrato una crescita anche la richiesta di maggiori dotazioni e infrastrutture per i servizi di cantiere che, in Campania, ha costituito quasi il 50% delle cause di insorgenza dei conflitti.

L'attività istruttoria svolta dalla Commissione di garanzia ha confermato che l'origine della mancata puntuale erogazione degli stipendi, nella quasi totalità dei casi esaminati, è da ricondurre al ritardo con cui i Comuni corrispondono i canoni dovuti alle Aziende che effettuano i servizi che, peraltro, ha effetti diretti anche sulla dotazione di mezzi e infrastrutture.

È evidente che la puntuale solvenza dell'ente affidante, soprattutto quando i servizi sono affidati a piccole e medie imprese, ha immediati effetti sulla regolarità nei pagamenti delle retribuzioni ai lavoratori e sulla capacità di investimento da parte delle Aziende, sovente costrette a una mera sopravvivenza.

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

Per ovviare tali limitazioni, la Commissione ha avviato contatti con la Corte dei Conti che hanno consentito, proprio all'inizio dell'anno 2022, di avviare una proficua collaborazione con la magistratura contabile allo scopo di individuare con maggior precisione quei comportamenti degli enti locali e dei loro dirigenti che possono causare un danno all'Erario; in particolare, il ritardo nel pagamento delle fatture dovute alle aziende che forniscono servizi alla collettività, l'incapacità esattoriale (si pensi alla grave evasione

della TARI), la mancata o intempestiva attivazione dei fondi di solidarietà o la mancata formazione di piani per il rientro del debito, le sanzioni pecuniarie comminate dalla Commissione di garanzia, possono rappresentare condotte di interesse per il giudice contabile, al fine di vagliare il ricorrere di fattispecie di responsabilità amministrativa.

Nell'Italia settentrionale, invece, la principale causa di insorgenza dei conflitti è costituita dalla sempre più pronunciata frammentazione e segmentazione del servizio, con il massiccio ricorso al subappalto in favore di operatori che offrono mano d'opera a basso costo oppure applicano alle maestranze storiche, protette dalle clausole sociali, contratti peggiorativi; nel settore è, ormai, comune la pratica di ricorrere al C.C.N.L. Pulizie e Multiservizi (peraltro sottoscritto da importanti federazioni sindacali) che, anche in virtù di alcune pronunce della giurisprudenza di merito, è stato ritenuto in parte sovrapponibile ai contratti di settore (Utilitalia e Fise-Assoambiente). Risulta evidente che la possibilità di applicare contratti con differenziali economici marcati (solo a livello retributivo il contratto multiservizi comporta mediamente un risparmio di 15.000 euro annui per dipendente) consente la realizzazione di rilevanti marginalità e rende inevitabile una ridefinizione dell'organizzazione del servizio con l'affermarsi delle holding che controllano aziende di dimensioni significative che assicurano alla cittadinanza l'erogazione di svariati servizi (igiene ambientale, energia, gas, acqua, servizi sociali). In questi contesti si presenta in modo sistematico la difficoltà, da parte delle Organizzazioni sindacali, a gestire le relazioni con aziende strutturate e diffuse sul territorio, in cui convivono e spesso si sovrappongono diversi comparti della contrattazione collettiva, con sempre più frequenti richieste di flessibilità e mobilità nell'organizzazione del lavoro. In alcuni casi, nelle grandi città, la frammentazione del servizio tra enti gestori e società che operano in subappalto, rendono fragile la garanzia del servizio pubblico e problematica la tutela dei diritti dei lavoratori.

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

La caratteristica che accomuna le astensioni spontanee registrate nel settore è che si tratta di proteste effetto di inadempimenti, a volte gravi, degli obblighi retributivi del datore di lavoro.

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

La pratica, assai diffusa in passato, può ritenersi ormai del tutto marginale: nel 2023 sono stati solo tre i casi di astensioni spontanee (uno in Calabria e due in Campania) sempre a causa del ritardo con cui vengono pagate le retribuzioni. A seguito dell'istruttoria, emersa la natura spontanea delle astensioni e l'assenza di qualunque coinvolgimento da parte delle Organizzazioni sindacali, la Commissione ha avviato i procedimenti di valutazione nei confronti dei lavoratori che si sono astenuti illegittimamente dal lavoro, ai sensi degli articoli 4, comma 1, e 13, comma 1, lettera i). Detti procedimenti sono stati tutti correttamente eseguiti dai datori di lavoro che hanno comminato, nella maggioranza dei casi, la sanzione del richiamo scritto, in coerenza con l'orientamento espresso dalla Commissione, con la deliberazione n. 08/518 del 16 ottobre 2008: *“nel caso di astensioni spontanee collettive di lavoratori in relazione alle quali non sia possibile individuare il soggetto promotore, la Commissione, riscontrata l'illegittimità dell'astensione, inviterà il datore di lavoro ad adottare i previsti provvedimenti disciplinari”*.

12.4. Gli interventi della Commissione. Indicazioni immediate e valutazioni di comportamento, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettere c), d) e i), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni

Nell'esercizio delle sue funzioni, la Commissione ha privilegiato forme di intervento preventive, in funzione dissuasiva di scioperi illegittimi, intervenendo ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. d), della legge n. 146/1990 e successive modificazioni, a fronte di numerose proclamazioni non conformi alla disciplina sull'esercizio del diritto di sciopero, contenuta nella legge e nell'accordo di settore (Accordo nazionale del 1° marzo 2001 di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero per i lavoratori addetti ai servizi di igiene ambientale e/o servizi alla collettività, valutato

idoneo dalla Commissione di garanzia con deliberazione n. 01/31, del 19 aprile 2001), ma anche attraverso l'invio di note che hanno richiamato le parti ad uno scrupoloso rispetto delle norme che regolamentano il conflitto nei servizi pubblici essenziali.

In particolare, anche nel periodo di riferimento, la maggior parte delle segnalazioni preventive ha riguardato la violazione della regola dell'intervallo, del preavviso e con specifico riferimento alle astensioni dal lavoro straordinario, della durata. Tuttavia, la decadenza delle R.S.U. e delle R.S.A. del settore (stabilita per accordo tra le parti nazionali a partire dal 1° gennaio 2020), sostituite dalle strutture territoriali delle Organizzazioni sindacali, hanno sostanzialmente azzerato le violazioni riferite al non corretto esperimento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione.

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

12.5. Attività consultiva e interpretativa

Alcune Organizzazioni sindacali del comparto metalmeccanici della Provincia autonoma di Trento hanno richiesto alla Commissione quale fosse la disciplina di regolazione dello sciopero da applicare negli impianti di depurazione dei reflui urbani della Provincia Autonoma, ciò in ragione del fatto che gli impianti sono parte integrante della rete idrica, regolamentata con l'Accordo nazionale Federgasacqua del 27 marzo 1991, sono poi stati inseriti quale prestazione indispensabile nell'Accordo nazionale del 1° marzo 2001 che regola i servizi ambientali, ma sono di fatto esercitati da lavoratori a cui viene applicato il CCNL Metalmeccanici che, a sua volta, fa riferimento allo specifico Accordo nazionale del 4 febbraio 2004.

La Commissione, in riscontro al quesito ha rilevato che, in linea generale, per individuare la disciplina di settore applicabile in caso di sciopero, si deve fare riferimento alla natura del servizio pubblico essenziale erogato (principale o strumentale), unitariamente considerato, e non al contratto collettivo applicato dal datore di lavoro. Tuttavia, l'Accordo del settore metalmeccanici del 2004, cronologicamente successivo a quello in materia di igiene ambientale, ha un ambito di applicazione che, per espressa volontà dei soggetti stipulanti, si sovrappone a quest'ultimo risultando applicabile espressamente ai "servizi di depurazione e smaltimento dei rifiuti tossici". Per tale ragione, al fine di armonizzare le due discipline, nell'Accordo del

settore metalmeccanici le Aziende sono invitate a predisporre il Piano delle prestazioni indispensabili “considerando gli accordi e i regolamenti di settore già utilizzati da parte di altre categorie operanti nello stesso ambito per lo svolgimento del servizio e che coinvolga lo stesso bacino di utenza”. In conclusione, con riferimento ai servizi di depurazione, l’Accordo metalmeccanici trova applicazione in luogo di quello dell’igiene ambientale in quanto *lex specialis*.

Un altro quesito è stato rivolto dalla Prefettura di Rieti, in merito all’applicabilità della legge n. 146 del 1990 al servizio svolto da un impianto di essiccazione dei fanghi di depurazione di reflui urbani posti a servizio dell’impianto di depurazione della rete idrica pubblica ma gestito da altra Società.

A tale proposito occorre precisare che l’articolo 127 del d.lgs. n. 152 del 2006 c.d. “Testo unico ambientale”, stabilisce che *“i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti, ove applicabile e alla fine del complessivo processo di trattamento effettuato”*. Il testo (emendato nel 2008) distingue pertanto una fase di depurazione vera e propria (da intendersi quale separazione della parte liquida da quella solida del refluo), dal successivo trattamento del residuo solido (fango) che deve essere considerato quale rifiuto e, in conseguenza, non più riconducibile alla fase della depurazione. In tal senso, poiché la disciplina in materia di raccolta e smaltimento dei rifiuti si applica anche ai fanghi di depurazione *“l’accumulo di detti fanghi costituisce attività di stoccaggio degli stessi, ossia un’attività di smaltimento consistente in operazioni di deposito preliminare di rifiuti, nonché di recupero degli stessi, consistente nella messa in riserva di materiali”* (Cass. Sez. III n.27085 dell’8 luglio 2008). In conseguenza, se è da escludersi che l’esercizio di tali impianti possa essere ricondotto alla fattispecie del servizio di depurazione (salvo che se ne dimostri la strumentalità) va, piuttosto, valutato se gli stessi rientrano nella più generale disciplina regolatoria stabilita per i rifiuti ai fini dell’applicabilità della legge n. 146 del 1990.

A tale proposito, una volta accertato che i fanghi oggetto di trattamento nell’impianto siano stati generati in modo prevalente dal processo di depurazione di reflui urbani (come definiti dall’articolo 74, comma 1, lett. i), d.lgs. n. 152 /2006), non è dubbio che le successive fasi dello stoccaggio, trattamento, recupero - fino alla loro trasformazione in sottoprodotto - e/o smaltimento debbano, in via di principio, essere ricomprese nell’ambito di applicazione della legge n. 146 del 1990 e, più specificamente, regolate

attraverso l'applicazione dell'Accordo nazionale del 1° marzo 2001, di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero per i lavoratori addetti ai servizi di igiene ambientale e/o servizi alla collettività.

Tuttavia, in mancanza di un documentato nesso di strumentalità del servizio svolto nell'impianto rispetto al servizio di depurazione dei reflui urbani, in assenza di impatti diretti sulla cittadinanza, appare dubbio che possano essere individuate delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero eccedenti quanto disposto dall'articolo 10 (Tutela degli utenti, dei lavoratori, degli impianti e dei mezzi) dell'Accordo nazionale di settore e che si possa, pertanto, prescindere dall'applicazione di quanto disposto dagli articoli 7, 8 e, in parte qua, dell'articolo 9 dell'Accordo medesimo.

Infine, la Commissione ha dovuto ribadire l'indirizzo ormai consolidato circa la non applicabilità dell'Accordo di settore dei servizi ambientali con riferimento ai lavoratori addetti ai servizi di pulizia, spazzamento e raccolta dei rifiuti all'interno dei comprensori agroalimentari (ex mercati generali).

La questione, già a suo tempo emersa con riferimento al Centro Agroalimentare di Roma (verbale n. 1156 del 28 settembre 2017, consultabile sul sito web della Commissione nella sezione "Attività" tra gli orientamenti interpretativi), si è riproposta per il Mercato ortofrutticolo all'ingrosso di Nocera-Pagani (SA) e per il Centro Agroalimentare di Milano.

Questi centri, infatti, si occupano essenzialmente della intermediazione commerciale di prodotti ortofrutticoli e ittici all'ingrosso, costituiscono dei poli avanzati di logistica integrata che forniscono servizi di stoccaggio, preparazione e distribuzione delle merci trattate, attività produttive che non integrano la fattispecie del servizio pubblico essenziale, ragion per cui anche i servizi ad essi strumentali (quali la pulizia, raccolta, rimozione, trasporto e smaltimento dei rifiuti prodotti sulle aree e nei fabbricati dei Centri agroalimentari) non possono essere ricondotti alla disciplina della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni in quanto esclusi dal servizio pubblico di raccolta dei rifiuti.

Per completezza, giova precisare che l'articolo 8, comma 1, lett. c), dell'Accordo nazionale del 1° marzo 2001, nello stabilire quale prestazione indispensabile dei servizi di igiene ambientale la "*Pulizia (spazzamento, raccolta dei rifiuti e lavaggio): dei mercati*", intende riferirsi, essenzialmente, ai mercati destinati alla vendita al dettaglio di prodotti (non necessariamente alimenti), plateatici o coperti, che insistono su aree

pubbliche la cui manutenzione è a carico del servizio pubblico di raccolta dei rifiuti o la cui fruibilità per diversi usi (piazze, strade, parcheggi, parchi pubblici, ecc.) debba essere garantita al termine delle attività mercatali.

13. Istituti di vigilanza (a cura di Silvia Lucrezio Monticelli)

13.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione

Nel corso del 2023, in questo settore, si è mantenuta, come negli anni precedenti, una moderata conflittualità.

Le cause di insorgenza dei conflitti più ricorrenti possono essenzialmente essere ricondotte, oltre ai sistematici ritardi nella corresponsione delle retribuzioni al personale, al mancato rispetto delle previsioni contenute nei contratti collettivi, specie per quel che attiene l'organizzazione del lavoro. Al riguardo, la Commissione è dovuta intervenire preventivamente varie volte attraverso l'invio di indicazioni immediate ai sensi dell'articolo 13, lett. d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, cui hanno fatto seguito, in quasi in tutti i casi, le revoche. In molti di questi casi la Commissione è intervenuta sullo sciopero dello straordinario, segnalando, ad esempio, la mancata osservanza dell'obbligo di preavviso, oppure l'eccessiva durata dell'astensione dalle prestazioni di lavoro straordinario ai sensi della delibera n. 03/130 adottata dalla Commissione di Garanzia nella seduta dell'11 settembre 2003, secondo la quale l'astensione dal lavoro straordinario non può protrarsi per un periodo superiore a 30 giorni. È stata, ancora rilevata la violazione della delibera dell'11 settembre 2003, n. 03/130 ai sensi della quale *“La proclamazione con unico atto di sciopero dello straordinario e di astensione dall'ordinaria prestazione di lavoro può avvenire soltanto se quest'ultima è contenuta nel periodo interessato dall'astensione dallo straordinario”*.

Ancora, in alcuni momenti la Commissione è intervenuta esprimendo pareri in ordine alle questioni che più di frequente vengono poste all'attenzione degli uffici.

Nel caso, ad esempio, dell'Azienda Fidelitas, è stato ribadito il concetto secondo cui l'attività di vigilanza privata è un servizio pubblico essenziale, ai sensi e per gli effetti della legge n. 146/1990 e successive modificazioni ed integrazioni, nella parte in cui è funzionale e/o strumentale ai diritti costituzionalmente tutelati alla vita, alla salute, alla libertà e sicurezza della persona, dell'ambiente e del patrimonio storico artistico e che inoltre ai sensi dell'articolo 8 della Regolamentazione provvisoria per il settore della Vigilanza, sicurezza e ordine pubblico (delibera della Commissione di Garanzia n.06/431 del 19 luglio 2006, pubblicata in G.U. n.183 dell'8 agosto 2006), *“nel corso dello sciopero devono essere assicurate tutte le prestazioni*

necessarie ad evitare un pericolo di danno grave alla sicurezza e alla salute delle persone e agli altri beni indicati nell'articolo 1. Tali prestazioni sono definite mediante accordi aziendali e, nelle more di questi, con regolamenti di servizio, tenuto conto di quanto previsto nella seconda parte della lett. a) dell'articolo 13 della legge n. 146 del 1990 e ss. mod. Gli accordi e i regolamenti suddetti sono comunicati alla Commissione di garanzia. Nei casi in cui l'attività di vigilanza sia fornita ad amministrazioni o aziende erogatrici di servizi essenziali, tali soggetti, unitamente alle imprese di vigilanza, stipulano con le organizzazioni sindacali del personale di vigilanza accordi congiunti per la definizione di prestazioni indispensabili di tale personale”.

Si è quindi, ribadito il concetto, già espresso spesso in occasione degli scioperi nazionali, per cui in assenza di accordi, è onere delle aziende predisporre appositi regolamenti di servizio sulle prestazioni indispensabili e la mancata predisposizione di detti regolamenti, comportando potenziali compromissioni dei diritti della persona costituzionalmente tutelati, potrà formare oggetto di valutazione del comportamento delle aziende inadempienti da parte di questa Commissione.

In altra circostanza, la Commissione ha richiesto altresì ad una delle Aziende coinvolte, in ordine ad un asserito sopravvenuto ed improvviso estraniamento datoriale dalle trattative, urgenti chiarimenti in merito a quanto riferito dai soggetti proclamanti, invitando altresì la Società a voler riprendere con sollecitudine le trattative relative alla vertenza, al fine di scongiurare eventuali provvedimenti di competenza dell'Autorità qualora fossero emersi comportamenti aziendali idonei ad aggravare le cause del conflitto, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. h), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

14. Istruzione e Ricerca (a cura di Ivana Sechi)

14.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

L'Accordo nazionale sulle norme di garanzia dei servizi pubblici essenziali e sulle procedure di raffreddamento e di conciliazione in caso di sciopero, relativo al Comparto Istruzione e Ricerca, è stato sottoscritto in data 2 dicembre 2020 tra l'ARAN e le Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Flc Cgil, Cisl Fsur, Uil Scuola Rua, Snals Confsal, Gilda Unams e Anief, e ricomprende i settori della Scuola, Università, Ricerca e Afam.

L'andamento della conflittualità nel Comparto Scuola segue un andamento ciclico ed è strettamente connesso a rivendicazioni di carattere politico, economico e/o contrattuale. Le astensioni collettive poste in essere in tale settore, generalmente di rilevanza nazionale, sono finalizzate ad incidere su interventi legislativi e/o governativi, a rivendicare nuove assunzioni e/o la stabilizzazione del personale precario e sono concentrate, in prevalenza, nel periodo compreso tra settembre e giugno di ciascun anno.

Quasi assente la conflittualità legata a vertenze di carattere locale.

Il settore è caratterizzato da una frammentazione sindacale molto accentuata e dall'utilizzo dello sciopero, da parte delle sigle sindacali non rappresentative, quale strumento di accreditamento nel sistema delle relazioni sindacali, pur non conseguendo statisticamente risultati rilevanti in termini di adesione.

In tale contesto appare difficile poter tracciare una linea evolutiva del conflitto collettivo utilizzando i consueti parametri di riferimento, potendo le azioni di sciopero dipendere dalla nascita di un nuovo sindacato, con conseguente esigenza di autolegittimazione, o da proclami politici non condivisi dalle Organizzazioni sindacali.

Nel corso dell'anno 2023 le astensioni collettive proclamate nel settore della Scuola sono state 23, di cui 18 a livello nazionale.

I sindacati tendono a convogliare le astensioni sulla data prescelta dalla prima Organizzazione proclamante sulla base del sistema di prenotazione della casella libera, in ossequio al favor della concentrazione tra azioni di sciopero.

Gli scioperi effettuati sono stati 20, mentre 3 astensioni sono state revocate a seguito di invito e/o intervento della Commissione, con un'efficacia preventiva pari al 100%.

Si registra, quindi, una netta flessione rispetto ai valori registrati negli anni precedenti.

Le percentuali di adesione agli scioperi, raccolte e pubblicate dal Dipartimento della Funzione pubblica, hanno registrato un consenso molto basso. Non si può quindi parlare di un effettivo pregiudizio al diritto all'istruzione.

Al riguardo, tuttavia, è necessario ribadire che - pur allorquando risulti limitata in termini di adesione - l'assenza per sciopero di un collaboratore scolastico configura per la scuola il vulnus maggiore in relazione alla prestazione del servizio, che si ripercuote sull'intero plesso.

Se comparata, infatti, rispetto a quella del docente, suscettibile di incidere in modo direttamente proporzionale sul numero di classi coinvolte, l'astensione del collaboratore scolastico si riverbera sull'intera organizzazione del servizio, non consentendo - in taluni casi - né l'apertura, né la vigilanza c.d. "al piano", che prevede una custodia rivolta a tutti gli alunni ogni qualvolta costoro lascino la classe per recarsi ai servizi igienici

Nel settore dell'Università sono stati proclamati soltanto due scioperi, uno a livello locale e uno a livello nazionale.

Nel settore della Ricerca, invece, nell'anno 2023 non è stato proclamato alcuno sciopero.

14.2. Pareri e delibere interpretative

Con riferimento all'azione di protesta proclamata da Uilca Uil e consistente nell'invito rivolto a tutto il personale scolastico (docenti e ATA) a svolgere la propria attività nel rigoroso rispetto dei compiti previsti dal proprio profilo professionale, rifiutando ogni attività aggiuntiva e/o straordinaria attuale e prospettica a decorrere da lunedì 11 dicembre sino a tutto il 10 gennaio 2024, la Commissione ha deliberato che, fatta salva ogni diversa valutazione del Ministero dell'Istruzione e del Merito in ordine all'obbligo contrattuale di dover assicurare delle prestazioni aggiuntive da parte del personale docente ed ATA, la fattispecie non ricade nell'ambito di applicazione della delibera n. 03/130 in materia di astensione dal lavoro straordinario.

In merito a un quesito interpretativo relativo all'articolo 10, comma 5, dell'Accordo nazionale, formulato da un Dirigente scolastico, la Commissione ha avuto occasione di precisare che ai sensi dell'articolo 13, lett. b), della legge n. 146 del 1990, i quesiti su clausole interpretative di

accordi o codici di autoregolamentazione devono essere formulati congiuntamente dalle parti [che lo hanno sottoscritto].

Per tale motivo, il Dirigente di un Istituto scolastico non può essere considerato parte legittimata a richiedere un parere su questioni interpretative relative alle disposizioni contenute nell'Accordo nazionale citato.

Con riferimento allo sciopero regionale breve delle attività funzionali all'insegnamento connesse alla somministrazione/correzione delle prove Invalsi nella Scuola secondaria di secondo grado della Regione Lazio, compresa la correzione e tabulazione per il periodo della correzione dei test, così come definita dalla programmazione di ogni singola istituzione scolastica, proclamato dall'Organizzazione sindacale Cub Sur per la giornata dell'11 maggio 2023, e della durata di un'ora all'inizio turno per la somministrazione e/o un'ora a fine turno nel caso della correzione o tabulazione, la Commissione ha deliberato di non adottare alcun ulteriore provvedimento, in considerazione dell'assenza di pregiudizio alla continuità dell'istruzione scolastica derivante dall'impatto con lo sciopero nazionale del Comparto Scuola proclamato da altre sigle sindacali per l'intera giornata del 5 maggio 2023.

Analoga decisione è stata assunta dalla Commissione con riferimento allo sciopero per l'intera giornata del 10 maggio 2023, riguardante tutto il personale dell'Istituto Comprensivo Caponnetto di Bagno a Ripoli (FI), proclamato dalle Segreterie territoriali di Firenze delle Organizzazioni sindacali Flc Cgil, Cisl Scuola, Confsal Snals e Gilda Unams.

In questo caso la Commissione era intervenuta con un'indicazione immediata in via d'urgenza per violazione della regola dell'intervallo rispetto allo sciopero nazionale del Comparto istruzione e ricerca proclamato da Unicobas per il 5 maggio 2023. Con successiva nota le Organizzazioni sindacali hanno precisato che lo sciopero nazionale di tutto il personale docente e Ata del 5 maggio 2023 era stato proclamato da un'organizzazione sindacale non rappresentativa nel Comparto Istruzione e ricerca e non presente nell'I.C. Caponnetto interessato allo sciopero del 10 maggio 2023. A conferma di ciò, hanno rappresentato che l'adesione allo sciopero del 5 maggio presso il suddetto istituto aveva avuto un impatto nullo rispetto al regolare funzionamento della scuola e delle attività didattiche, vista l'assenza di adesioni da parte del personale. Per contro, lo sciopero del 10 maggio era stato proclamato dai sindacati confederali per questioni attinenti alla sicurezza dell'Istituto.

La Commissione, nel caso di specie, considerato che l'adesione allo sciopero nazionale del 5 maggio è stata pari allo 0,88% e che nella scuola IC Caponnetto non è stata registrata alcuna adesione, ha deliberato di non adottare alcun provvedimento, effettuando una valutazione di impatto tra le due astensioni.

Con riferimento allo sciopero nazionale del 1° dicembre 2023 proclamato dall'Organizzazione sindacale Saese e riguardante tutto il personale del Comparto Scuola, per rivendicare l'introduzione della dieta dei gruppi sanguigni come sistema di educazione alimentare, la Commissione ha confermato il proprio orientamento, peraltro espresso in identiche fattispecie, secondo il quale per sciopero è da intendersi un'astensione dal lavoro decisa ed attuata collettivamente da una pluralità di lavoratori per la tutela di un interesse comune o collettivo - anche di natura non salariale e di carattere politico generale - e non diretto a perseguire finalità pretestuose e il soddisfacimento di contingenti esigenze dei lavoratori (*cf.* Cass. 23552/2004).

In altri termini, secondo l'Autorità, un esercizio del diritto di sciopero serio e responsabile, anche in ragione del profondo impatto che esso produce su altri diritti di rango costituzionale, non può dunque prescindere dall'incidenza sui rapporti di lavoro (*cf.* *ex multis* Cass. 711/1980, Cass. 4260/1984, Cass. 6831/1987) e dal necessario collegamento, anche indiretto, con interessi comuni, condivisi dalla pluralità di lavoratori che il soggetto collettivo proclamante si propone di esprimere e tutelare.

Nel caso di specie, la Commissione, pur non entrando nel merito della vertenza, non ha rilevato alcun collegamento tra la finalità perseguita dall'Organizzazione sindacale (l'introduzione della c.d. "dieta dei gruppi sanguigni") e un interesse o un'esigenza reale e condivisa da un certo numero di lavoratori del Comparto scuola.

Per tali motivi, ha confermato l'estraneità della fattispecie all'esercizio legittimo del diritto di sciopero costituzionalmente garantito dall'articolo 40 e, dunque, l'inapplicabilità della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, con conseguente esonero per le Amministrazioni interessate dal diramare la notizia dello sciopero e dal dare l'obbligatoria comunicazione all'utenza.

15. Libere professioni *(a cura di Tiziana Sorbello)*

15.1. Andamento della conflittualità

Al settore delle ‘Libere professioni’ sono ricondotte le astensioni collettive proclamate dai Consulenti del lavoro, con particolare riferimento alle attività di carattere previdenziale, assicurativo, fiscale, contenzioso e giurisdizionale, per i profili incidenti su diritti fondamentali degli utenti - disciplinate dal Codice di autoregolamentazione adottato in data 13 giugno 2014 dal Consiglio Nazionale dell’Ordine dei Consulenti del Lavoro; le astensioni collettive dei Dottori commercialisti e dagli Esperti contabili, con particolare riferimento alle attività di carattere fiscale, civile, amministrativo, di consulenza del lavoro, previdenziale e assistenziale, inerenti i tributi doganali, il contenzioso tributario e giurisdizionale, procedure concorsuali, di commissario o attestatore, e la mediazione, per i profili incidenti su diritti fondamentali degli utenti, come regolate dal Codice di autoregolamentazione del 2 luglio 2014; le astensioni collettive dalle funzioni e dalle attività svolte dai Notai, secondo quanto previsto dal Codice di autoregolamentazione adottato in data 8 luglio 2015, in ragione della pubblica funzione dagli stessi esercitata, con particolare riferimento alle attività relative agli atti di trasferimento, costituzione o estinzione di beni e/o diritti, agli atti e ai verbali di società e persone giuridiche, agli atti in materia di successioni e di diritto di famiglia, delega di attività giudiziali, mediazione, per i profili incidenti su diritti fondamentali degli utenti.

In tutti gli ambiti di attività sopra indicati ricompresi nel settore di cui trattasi, nel corso dell’anno in rassegna, non è stata proclamata alcuna astensione.

16. Magistrati (a cura di Tiziana Sorbello)

16.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nel corso dell'anno 2023, le associazioni rappresentative della magistratura onoraria hanno proclamato due astensioni al fine di protestare contro l'incompleta attuazione della riforma della magistratura onoraria da tempo sollecitata e oggetto di pronunce anche del giudice sovranazionale, in particolare, la Corte di Giustizia dell'Unione europea; quest'ultima, con la pronuncia del 16 luglio 2020, ha ribadito che la condizione dei magistrati onorari italiani, svolgendo le loro funzioni nell'ambito di un rapporto giuridico di subordinazione amministrativa, è riconducibile a quella del lavoratore subordinato (*cf.* CGUE 16 luglio 2020 C - 658 UX contro Governo Italiano).

16.2. Attività consultiva ed interpretativa

Nello svolgimento dell'attività di tipo consultivo, riscontrando una richiesta di parere, in merito alla possibilità del singolo magistrato di aderire ad una sola delle plurime giornate di astensione proclamate, la Commissione ha avuto modo di chiarire alcuni aspetti della disciplina che governa le astensioni. In particolare, la stessa Autorità, richiamando principi consolidati, ha affermato che lo sciopero è un diritto che ha insito anche una ineliminabile componente individuale così che, in presenza di più giornate di astensione collettiva, deve ritenersi lecita la scelta del lavoratore di aderire anche ad una sola delle stesse, sempre che tale scelta venga esercitata nel rispetto delle norme di legge, della disciplina di settore dichiarata idonea e, più in generale, dei principi generali di correttezza e buona fede che informano il concreto svolgimento del rapporto di lavoro.

Tale soluzione, di carattere generale, vale anche con riferimento alle astensioni proclamate nel settore della magistratura onoraria, laddove è comunque necessario che le modalità attuative delle astensioni non rechino eccessivi o insostenibili aggravii organizzativi - che potrebbero tradursi in un pregiudizio all'utenza - e siano comunque garantite le prestazioni indispensabili.

Inoltre, in merito alla possibilità che, nell'attuare l'astensione, sia consentito al singolo magistrato di limitare l'adesione solo alla presenza in udienza, garantendo, al contrario, le ulteriori attività d'istituto, nonostante la

proclamazione si riferisca anche a queste ultime, la Commissione, ha ritenuto utile richiamare l'elaborazione ermeneutica in materia di c.d. sciopero delle mansioni. Infatti, con riferimento al singolo soggetto, è costante l'orientamento che impedisce di selezionare i compiti da svolgere e quelli da sospendere, in modo da operare una decurtazione unilaterale della prestazione dovuta (sia essa di fonte contrattuale sia di fonte legale) o, comunque, un'alterazione delle sue qualità.

La *ratio* sottesa a detto orientamento, elaborato dalla giurisprudenza della Corte di cassazione con riguardo al rapporto di lavoro subordinato, si attaglia anche a quei rapporti di lavoro che, come nel caso dei magistrati onorari, implicano lo svolgimento di una funzione, comunque dovuta, che comporta l'espletamento di quei compiti inerenti all'esercizio dell'attività giurisdizionale che il singolo magistrato è chiamato a svolgere.

Pertanto, pur nella diversità della fonte del rapporto di lavoro che riguarda la fattispecie di cui trattasi, anche in relazione all'astensione collettiva dei magistrati onorari, è impedito che, durante la giornata di astensione, il singolo possa selezionare le funzioni da svolgere.

Tale considerazione, avrebbe, infatti, l'effetto di rimettere all'iniziativa del singolo aderente la decisione della portata dell'astensione, facendo venire meno la stessa connotazione di astensione collettiva e risolvendosi, piuttosto, in una modifica unilaterale dell'oggetto della prestazione dovuta.

In conclusione, a tale fattispecie, deve ritenersi applicabile l'orientamento espresso dalla giurisprudenza della Corte di cassazione che considera il c.d. 'sciopero delle mansioni' estraneo al concetto di sciopero, pertanto illegittimo e possibile oggetto di censura disciplinare.

17. Metalmeccanici *(a cura di Silvia Lucrezio Monticelli)*

17.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione

Nel corso del 2023 il settore è stato interessato da una conflittualità più contenuta rispetto agli anni precedenti.

Nell'anno 2023, sono infatti pervenute in Commissione 8 proclamazioni di sciopero. Con riferimento a dette astensioni, la Commissione è dovuta intervenire, in via preventiva, in un solo caso. Come nel corso dell'anno precedente, quasi tutti gli scioperi sono stati proclamati a seguito di ritardi nella corresponsione delle retribuzioni ai dipendenti, mentre solo una minima parte delle astensioni ha avuto ad oggetto scadenze di appalti e/o ipotesi di ristrutturazioni aziendali.

In alcuni casi, la Commissione si è trovata anche a dover condurre alcune importanti istruttorie, come in quello riguardante, ad esempio, la gestione degli impianti di depurazione di Avellino. A tale proposito, la Commissione ha richiesto ai soggetti coinvolti, di conoscere, in particolare, se l'Azienda, pur occupandosi in via principale della depurazione di reflui industriali, negli impianti affidati alla sua gestione, avesse trattato anche dei reflui civili, quali fossero state in ogni caso, nel dettaglio, le attività svolte dalla stessa, nonché la condizione attuale dell'Azienda e dei lavoratori a livello occupazionale e di percepimento delle retribuzioni. All'esito di una lunga e approfondita istruttoria, considerato che l'attività svolta dall'Azienda è risultata riferirsi per la maggior parte al comparto industriale, la Commissione ha deliberato il non luogo a provvedere.

18. Ministeri (a cura di Ivana Sechi)

18.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nell'anno 2023 l'esame dei dati statistici relativi agli scioperi proclamati/effettuati nel Comparto Funzioni Centrali – Ministeri segna una ripresa del conflitto collettivo.

Le astensioni collettive proclamate sono state 26, di cui 17 effettuate e 9 revocate.

Le motivazioni sottese alle diverse astensioni collettive sono strettamente connesse a specifiche questioni di carattere organizzativo che, ciclicamente, interessano i vari Ministeri.

A livello decentrato, la conflittualità ha trovato origine in specifiche situazioni di contrasto, limitate all'ambito locale, ed ha riguardato, principalmente, i dipendenti dei centri di accoglienza migranti, i lavoratori impegnati a vario titolo nella custodia e vigilanza dei beni culturali, nonché gli addetti alla ristorazione collettiva a favore di Istituzioni di natura militare.

17 azioni di sciopero su 26 hanno riguardato servizi pubblici essenziali, di competenza statale, erogati facendo ricorso all'*outsourcing*. Numerose astensioni sono state messe in atto per lamentare il mancato/ritardato pagamento della retribuzione ai dipendenti di cooperative o società affidatarie di servizi pubblici essenziali.

Il meccanismo dell'aggiudicazione del servizio sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa, il mancato assorbimento di tutto il personale in caso di cambio appalto (anche in presenza di una clausola di salvaguardia sociale) e, soprattutto, il frequente ritardo nella corresponsione di quanto dovuto dalle stazioni appaltanti, si riversano sistematicamente sui lavoratori delle aziende affidatarie, amplificando sia le precarie condizioni di lavoro in cui questi sono chiamati ad operare che i ritardi nella corresponsione delle retribuzioni.

Gli interventi preventivi della Commissione, ex articolo 13, lett. d., della legge n. 146 del 1990, sono stati soltanto due.

Gli scioperi proclamati a livello nazionale sono stati 7. Tra questi si segnalano:

- lo sciopero di biglietteria presso i servizi museali proclamato da Filcams Cgil, Fisascat Cisl, Uiltucs Uil e Uiltrasporti (Segreterie nazionali). Lo sciopero è stato revocato a seguito di accordo tra il Ministero della Cultura e le Organizzazioni sindacali

- sull'inserimento di una clausola che garantisca il mantenimento dei livelli occupazionali negli appalti di servizio e la costituzione di un tavolo permanente tra le parti sociali;
- lo sciopero del 30 ottobre 2023, riguardante tutto il personale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro proclamato da Fp Cgil, Cisl Fp, Uil Pa, Flp, Confsal Unsa, Confintesa e Usb (Segreterie nazionali). Tra le motivazioni sottese il riconoscimento di autonomia organizzativa e finanziaria dell'INL e la possibilità di utilizzo dei proventi derivanti dalle sanzioni comminate in materia di salute e sicurezza in favore del personale;
 - lo sciopero del 17 novembre 2023, proclamato da USB pubblico impiego (Segreteria nazionale), riguardante il personale DOG, DAG e DDSC del Ministero della Giustizia per la mancata apertura di un tavolo tecnico per progettare una stabilizzazione dei lavoratori del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del dipartimento per gli affari di giustizia e del Dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione;
 - lo sciopero del 3 febbraio 2023, proclamato da Confsal Unsa (Segreteria nazionale), riguardante il personale ex Ustif transitato in Anfisa per il mancato inquadramento nei ruoli dell'Amministrazione;
 - lo sciopero dell'11 luglio 2023, proclamato da Cobas Lavoro Privato (Segreteria nazionale), riguardante i lavoratori dipendenti del Consorzio Ciclat e delle società Nuovi Orizzonti, Ricina e Verbatim che svolgono le attività di fonoregistrazione, trascrizione e stenotipia a beneficio dei Tribunali sul territorio nazionale. Lo sciopero è stato indetto per denunciare le condizioni di estrema precarietà del personale che svolge tali attività per conto del Ministero della Giustizia, contro la logica degli appalti nella pubblica amministrazione e per rivendicare l'internalizzazione delle attività e dei lavoratori nell'ambito della pubblica amministrazione;
 - lo sciopero del 22 dicembre 2023, proclamato da Filcams Cgil, Fisascat Cisl e Uiltucs Uil (Segreterie nazionali), riguardante i lavoratori dipendenti del settore Servizi Museali aderenti a Confcommercio, stante la grave situazione ingenerata dal mancato rinnovo del CCNL per i Dipendenti da Aziende del Terziario, della Distribuzione e dei Servizi scaduto il 31 dicembre 2019.

18.2. Pareri e delibere interpretative

Sul fronte della prevenzione e della composizione del conflitto collettivo, si conferma, anche nel periodo di riferimento, l'attività interpretativa e di mediazione della Commissione di garanzia.

Con riferimento allo sciopero nazionale dei lavoratori impegnati negli appalti dei servizi museali e di biglietteria per l'intera giornata del 30 settembre 2023, la Commissione ha deliberato di invitare le Organizzazioni sindacali proclamanti a garantire le prestazioni indispensabili previste dai Protocolli di attuazione dell'Accordo nazionale del 23 febbraio 2016 in materia di norme di garanzia dei servizi pubblici essenziali in caso di sciopero del Comparto Funzioni Centrali, che ha recepito le modifiche introdotte dal D.L. n. 146 del 20 settembre 2015, includendo, tra i servizi pubblici essenziali di cui all'articolo 1, comma 2, lett. a), della legge n. 146 del 1990, l'apertura al pubblico di musei e luoghi della cultura.

Sul fronte dei servizi museali, la Commissione ha preso atto del nuovo Protocollo di attuazione dell'Accordo Collettivo nazionale del 23 febbraio 2016, in materia di prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero riguardante i beni culturali di appartenenza statale, trasmesso dal Ministero della Cultura – Galleria degli Uffizi con nota del 30 giugno 2023, ma sottoscritto in data 14 febbraio 2022 tra l'Amministrazione, le RSU e le Organizzazioni sindacali firmatarie, invitando le parti sociali a voler comunicare tempestivamente alla Commissione di garanzia ogni utile variazione in merito alle prestazioni indispensabili individuate al fine di garantire la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale afferente alle Gallerie degli Uffizi.

La Commissione, con riferimento allo stato di agitazione del personale impegnato nei servizi museali del Parco Archeologico del Colosseo, Parco Archeologico di Paestum, Polo Museale Regione Toscana, App Ad Arte e servizi di biglietteria, dipendente dalle Società Cooperativa Culture, Opera Laboratori Fiorentini Spa e Ales - Arte Lavoro e Servizi Spa, ha espresso l'auspicio che le parti sociali valutino l'adozione di ogni opportuna iniziativa volta a ristabilire, nell'ambito delle relazioni industriali, un percorso quanto più ampiamente condiviso che consenta, agli attori del conflitto, di avviare il confronto in un clima costruttivo, volto al perseguimento di una reale soluzione delle problematiche in essere, favorendo la piena attuazione della volontà del Legislatore nella previsione di procedure di raffreddamento e conciliazione da esperirsi obbligatoriamente prima della proclamazione di sciopero.

In merito allo sciopero proclamato per l'intera giornata del 1° luglio 2023, riguardante tutto il personale della Società Opera Laboratori Fiorentini S.p.A., operante presso il Polo Museale di Firenze, la Commissione ha ritenuto opportuno fornire alcune precisazioni in merito all'attuazione e all'applicazione della legge n. 146 del 1990 nel settore dei beni culturali per i servizi affidati in appalto.

Come noto, con l'Accordo nazionale del 23 febbraio marzo 2016, siglato da tutte le Organizzazioni sindacali rappresentative del Comparto Ministeri, le parti firmatarie hanno integrato l'Accordo nazionale dell'8 Marzo 2005, dando attuazione alle disposizioni contenute nella legge 12 novembre 2015, n. 182, di conversione del decreto legge n. 146 del 20 settembre 2015 che, modificando l'articolo 1, comma 2, lettera a), della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, ha previsto, tra i servizi pubblici da assicurare in caso di sciopero, anche l'apertura al pubblico regolamentata di musei e altri istituti e luoghi della cultura (indicati dall'articolo 101, comma 3, del Codice dei beni culturali, di cui al decreto legislativo n. 42 del 22 gennaio 2004).

L'articolo 1 dell'Accordo del Comparto Ministeri, come modificato dall'Accordo del 2016, nel delineare il campo soggettivo di applicazione della disciplina, non introduce alcuna limitazione connessa alla natura giuridica del rapporto di coloro che ne sono astrattamente destinatari. Ne deriva che rientrano nell'ambito applicativo di tale Accordo tutti i soggetti che erogano nel concreto uno dei servizi citati dal successivo articolo 2, anche in regime di concessione o appalto, in coerenza con un approccio metodologico di carattere sostanzialistico costantemente privilegiato in materia dalla Commissione.

D'altra parte, è la stessa legge n. 146 del 1990 che all'articolo 1, comma 1, nel definire la nozione di servizio pubblico essenziale, sottolinea che essa prescinde dalla natura dei rapporti di lavoro e finanche dalla circostanza per cui l'erogazione del servizio sia svolta da pubbliche amministrazioni ovvero da parte di soggetti privati, in regime di concessione o convenzione.

Sulla scorta di quanto detto, la Commissione ha ribadito che la disciplina sopra citata, così come modificata, si applica anche alle società di diritto privato alle quali sia stata eventualmente affidata l'esecuzione di servizi ricadenti nell'ambito oggettivo di applicazione della disciplina negoziale oppure attività a questi strumentali.

Peraltro, l'autonomia decisionale e organizzativa di cui gode l'appaltatore, da un lato, e la sua qualità di esclusivo datore di lavoro nei

confronti dei lavoratori impiegati nell'appalto costituiscono elementi che hanno indotto la Commissione a ritenere che sia quest'ultimo - e non la committente - a dover determinare i contingenti di personale da esonerare in caso di sciopero, eventualmente anche con il coinvolgimento del Polo Museale di Firenze, al fine di garantire la tutela, la vigilanza e la custodia dei beni culturali, nonché la pubblica fruizione di musei e altri istituti e luoghi della cultura nella misura non inferiore al 50% degli spazi ordinariamente aperti al pubblico, comprensivi degli elementi caratterizzanti, o nel criterio alternativo di garanzia del servizio, dettato da specifiche esigenze dell'utenza o oggettiva compromissione del diritto di sciopero, consistente nell'individuazione, mediante Protocollo d'Intesa, di una fascia oraria, corrispondente al 50% del normale orario di apertura al pubblico dei musei e altri istituti e luoghi della cultura, coincidente con il periodo di massima richiesta dell'utenza.

Da ultimo, l'Autorità ha invitato tutte le parti sociali ad attivarsi per l'effettiva garanzia delle prestazioni indispensabili in occasione dello sciopero del 1° luglio 2023.

19. Noleggio autobus con conducente *(a cura di Silvia Lucrezio Monticelli)*

19.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione

Nel corso dell'anno 2023 è stata registrata una proclamazione di sciopero a cui ha fatto seguito la relativa revoca.

La peculiarità dell'Accordo nazionale sulla regolamentazione dell'esercizio di sciopero, nel settore del noleggio autobus con conducente, sottoscritto dall'ENAT - Associazione nazionale esercenti noleggio autobus e trasporti turistici - e le Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl e Uiltrasporti, in data 22 marzo 1994 (valutato idoneo dalla Commissione con delibera del 17 maggio 1994, n. 7.2), consiste nell'individuare, nel servizio pubblico essenziale, la garanzia inderogabile del trasporto domicilio-scuola, e quello riguardante l'utenza pendolare.

20. Pulizie/Multiservizi (a cura di Daniele Michelli)

20.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione

Il servizio di pulizia/multiservizi continua ad essere disciplinato dall'Accordo nazionale di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero per i lavoratori dipendenti dalle imprese di pulizia e servizi integrati/multiservizi del 15 gennaio 2002, valutato idoneo dalla Commissione di Garanzia con delibera n. 02/22, del 7 febbraio 2002 e pubblicato in G.U. n. 57, dell'8 marzo 2002.

La Commissione ritiene, in linea di principio, che il servizio di pulizia/multiservizi rientri nell'ambito di applicazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, e del suddetto Accordo, quando oggettivamente collegato, anche mediante un nesso di strumentalità, all'erogazione di un servizio pubblico essenziale e diretto, quindi, a garantire il godimento dei diritti costituzionalmente tutelati.

Così, ai sensi dell'articolo 7 dell'Accordo nazionale di settore, le prestazioni indispensabili, da garantire in caso di sciopero, risultano essere quelle effettuate presso: *“...sale operatorie, sale di degenza, pronto soccorso e servizi igienici in ambienti sanitari ed ospedalieri ... in asili nido, scuole materne ed elementari e servizi in comunità di particolare significato (carceri, caserme, ospizi), con particolare riguardo ai servizi igienici ... raccolta di rifiuti in ambienti particolari ... servizi in locali adibiti a pronto soccorso, infermeria presso impianti aeroportuali e assimilabili ... gestione e controllo degli impianti e relativi servizi di sicurezza strumentali alla erogazione dei servizi pubblici essenziali...”*.

Gli scioperi proclamati nel settore pulizie/multiservizi, nel corso del 2023, sono stati complessivamente 81. Tale dato conferma il *trend* che ha caratterizzato il settore nell'ultimo triennio, con una ulteriore flessione in diminuzione rispetto agli anni immediatamente precedenti, quando le astensioni erano state 91 nel 2022 e 84 nel 2021.

Anche nel 2023, l'elemento comune a tutte le astensioni è stato il carattere locale/aziendale, senza alcuna iniziativa a carattere nazionale nel corso dei 12 mesi dell'anno. Particolarmente attiva la Regione Campania interessata da 40 proclamazioni di sciopero, quasi tutte per le aree di Napoli e Caserta, che ha così raggiunto da sola il 50% delle proclamazioni effettuate nell'anno in esame. Le restanti proclamazioni, invece, hanno interessato altri territori dello stivale, con iniziative sporadiche, da nord a sud, a Roma (10),

Frosinone (4), Taranto (4), Palermo (3) e Belluno (3), oltre a diverse iniziative isolate in altre realtà locali.

La Commissione è dovuta intervenire in 7 casi (su 81), riscontrando irregolarità nell'atto di proclamazione, con indicazioni immediate ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della Legge 146 del 1990, e successive modificazioni. La principale violazione riscontrata e segnalata è stata la violazione della regola dell'intervallo tra azioni di sciopero, con riferimento ad altri scioperi (in prevalenza generali nazionali) precedentemente proclamati, da organizzazioni sindacali diverse.

Quando la Commissione è intervenuta con indicazioni preventive, comunque, le organizzazioni sindacali proclamanti, destinatarie di tali indicazioni immediate, hanno sempre risposto, revocando, differendo o adeguando la propria iniziativa di sciopero, nel rispetto delle prescrizioni della Commissione, ai sensi della normativa in vigore e della disciplina di settore.

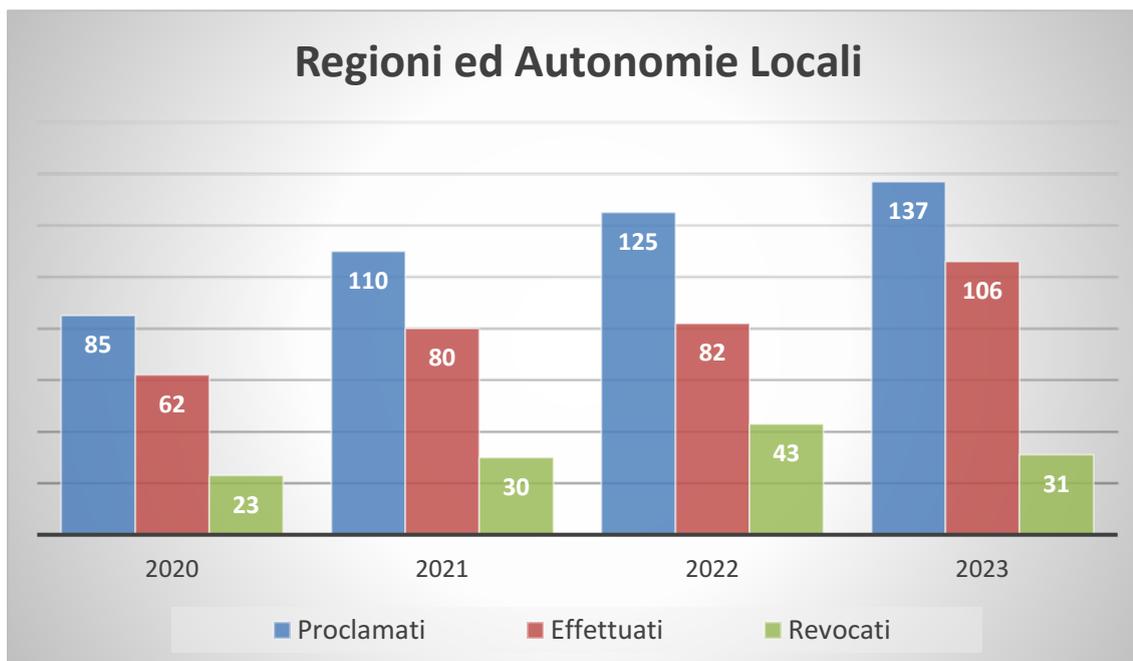
Solo in un caso (relativo allo sciopero proclamato dalla Segreteria territoriale di Palermo dell'Organizzazione sindacale Filcams Cgil, per il personale della Linda S.r.l. addetto al servizio di pulizie presso l'Istituto Zooprofilattico "Mirri" di Palermo), la Commissione, intervenuta con una indicazione immediata per segnalare la violazione dell'intervallo con altro sciopero (cosiddetto "paletto"), precedentemente proclamato, ha deliberato il "*non luogo a provvedere*" nei confronti dell'Organizzazione sindacale proclamante, in quanto, come anche sostenuto dalla medesima Organizzazione, nessun lavoratore, impegnato nel servizio di pulizie presso l'Istituto Zooprofilattico, ha aderito allo sciopero "paletto".

Trattandosi, quindi, di proclamazioni di scioperi legittimi o di revoche immediate, regolari, tempestive e/o a seguito di accordo (ad eccezione del caso sopraindicato), la Commissione non è dovuta intervenire, durante tutto l'arco dell'anno 2023, con valutazioni del comportamento, di cui agli articoli 4, comma 4-*quater*, e 13, comma 1, lettera i), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

21. Regioni ed autonomie locali (a cura di Ivana Sechi)

21.1. Andamento della conflittualità e causa di insorgenza del conflitto

Nel Comparto Regioni e Autonomie Locali, l'anno 2023 ha evidenziato un leggero incremento del conflitto collettivo in confronto al dato numerico registrato negli anni precedenti, come dimostra il grafico riportato.



Le astensioni collettive proclamate, quasi esclusivamente a carattere locale, sono state 137, di cui 106 effettuate e 31 revocate, anche a seguito dei 16 interventi preventivi della Commissione ex articolo 13, lett. d), della legge n. 146 del 1990, con una percentuale pari al 12% e un tasso di adeguamento dell'81%.

Nell'anno 2023 la Commissione non ha aperto alcun procedimento di valutazione del comportamento nei confronti delle Organizzazioni sindacali proclamanti o delle Amministrazioni interessate dalle azioni di sciopero.

Segno di una forte civilizzazione e di un rispetto pressoché totale delle previsioni di legge e delle indicazioni dell'Autorità da parte degli attori del conflitto.

Nel settore, è stato proclamato solo uno sciopero nazionale per l'intera giornata del 22 dicembre 2023, riguardante i lavoratori dipendenti del settore Servizi Museali aderenti a Confcommercio, per protestare contro il mancato rinnovo del CCNL per i Dipendenti da Aziende del Terziario, della Distribuzione e dei Servizi, scaduto il 31 dicembre 2019.

Le violazioni segnalate dall’Autorità hanno riguardato, per lo più, il mancato esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione prima della proclamazione dello sciopero, il mancato rispetto del termine di preavviso, la violazione della regola della franchigia e la violazione della regola della rarefazione oggettiva con riferimento a scioperi generali e/o plurisettoriali precedentemente proclamati.

Con riferimento alla microconflittualità a livello locale, la rilevazione geografica ha confermato la netta prevalenza del conflitto nelle Regioni del Centro-Nord Italia, con oltre il 70% delle proclamazioni, rispetto al restante territorio nazionale.

La principale motivazione sottesa alle astensioni ha riguardato il mancato/ritardato pagamento della retribuzione ai dipendenti di società/cooperative che erogano servizi pubblici essenziali di competenza comunale in regime di *outsourcing*, come i servizi socioassistenziali educativi ad anziani o disabili, la refezione scolastica, la gestione degli asili nido e delle scuole materne, il trasporto scolastico, i servizi museali.

Delle 137 astensioni collettive proclamate nel 2023, ben 60 hanno riguardato i servizi comunali esternalizzati (ovvero il 44% degli scioperi)

E invero, anche gli Enti Locali, coinvolti nel generale processo di modernizzazione e riorganizzazione delle PA, stanno sempre più ricorrendo all’*outsourcing* come soluzione strategica per abbattere i costi, fronteggiare la cronica carenza di personale e affrontare una serie di mutamenti rilevanti all’interno delle singole amministrazioni.

Il ricorso all’*outsourcing* come forma privilegiata di erogazione del servizio pubblico alla persona ha inevitabilmente innescato un processo di compressione verso il basso delle condizioni occupazionali e di vita dei lavoratori, soprattutto di quelli impiegati in lavori a medio-bassa qualifica e *labour intensive*, e un inevitabile aumento del conflitto collettivo.

Da un lato, è indiscutibile che la scelta di affidare all’esterno servizi e funzioni persegua una mera ragione di risparmio dei costi per l’Ente. Dall’altro lato, le Aziende erogatrici, per rimanere competitive nel mercato, hanno l’interesse a mantenere bassi i salari, applicando ai propri lavoratori contratti collettivi di gran lunga più flessibili e svantaggiosi - sia in termini di protezioni che di condizioni lavorative - rispetto a quelli riconosciuti dalle Stazioni appaltanti.

Si passa così dall’applicazione di un contratto collettivo più protettivo - come il CCNL Funzioni Locali - a quello di contratti decisamente più svantaggiosi per i lavoratori, come i contratti multiservizi, terziario o delle

cooperative sociali, con l'ulteriore paradosso che si verifica allorché le Amministrazioni pubbliche garantiscono i servizi essenziali di competenza comunale attraverso lavoratori dipendenti di cooperative e società esterne a cui vengono corrisposti trattamenti economici nettamente inferiori rispetto a quelli riconosciuti al personale dipendente della PA che svolge o svolgeva l'identica mansione.

In sintesi, lavoratori che prestano la propria attività fianco a fianco nell'erogazione dei servizi pubblici, con mansioni uguali, sono sottoposti a regimi contrattuali, di retribuzione e di controllo diversi, con inevitabile dumping salariale e contrattuale.

Conseguentemente, la frammentazione della forza lavoro in diversi segmenti - dipendenti "interni" vs. lavoratori in appalto - con datori di lavoro e contratti diversi, aumenta il conflitto collettivo a causa del peggioramento delle condizioni lavorative e del limitato potere contrattuale dei lavoratori, assunti con contratti atipici o precari.

Allo stesso tempo, le esternalizzazioni vanno a colpire e progressivamente "svuotare" dall'interno la forza contrattuale delle Organizzazioni sindacali che rappresentano i dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Il panorama delle Organizzazioni sindacali attive nel settore è sintetizzato nella tabella che riporta il numero delle proclamazioni effettuate da ciascuna sigla (sono riportate in modo disgiunto le proclamazioni effettuate da più sigle sindacali), nonché la percentuale di proclamazioni effettuate da ciascuna sigla rispetto al totale delle proclamazioni.

Organizzazioni Sindacali	Scioperi Proclamati 2023	Incidenza sul totale scioperi 2023 (%)
FP CGIL	30	21,5
CISL FP	20	14,3
UIL FPL	12	8,6
FILCAMS CGIL	9	6,4
FISASCAT CISL	7	5
UILTUCS UIL	8	5,7
USB (USB PI e LAVORO PRIVATO)	15	10,7
CSA	14	10
SGB	7	5
UGL	9	6,4
CUB	3	2,1
FESICA	6	4,3

Il timore delle esternalizzazioni delle proprie funzioni agisce anche come strumento deterrente nei confronti dei dipendenti pubblici. La conferma è nei dati di adesione agli scioperi proclamati dalle sigle più rappresentative, che raramente raggiungono un ampio consenso.

Nel Comparto non sono mancate le rivendicazioni di natura contrattuale, generalmente connesse alla cronica carenza di personale che investe numerose realtà locali, e ai conseguenti carichi di lavoro, nonché all'approvazione ed alla corretta applicazione del contratto collettivo Funzioni Locali (riconoscimento lavoro straordinario, turnazioni, contrattazione integrativa, strumenti della premialità).

Si segnalano, inoltre, le numerose astensioni riguardanti il Corpo di Polizia Locale, caratterizzate da una particolare incisività sui diritti degli utenti costituzionalmente garantiti, perché proclamate in coincidenza con manifestazioni di rilevante importanza, con conseguenti ricadute sull'ordine pubblico e la sicurezza dei cittadini. In tali casi i Prefetti, pur svolgendo un'importante attività di mediazione tra le Organizzazioni sindacali e le Amministrazioni interessate, sono ricorsi al potere di precettazione *ex* articolo 8 della legge n. 146 del 1990 al fine di garantire il servizio pubblico essenziale.

21.2. Pareri e delibere interpretative

Sul fronte della prevenzione e della composizione del conflitto collettivo, si conferma, anche nel periodo di riferimento, il costante supporto della Commissione di garanzia alle parti sociali nell'attività di interpretazione/applicazione della normativa legale e negoziale vigente.

Con riferimento allo sciopero del 7 dicembre 2023, nonché all'astensione dal lavoro straordinario dal 4 al 10 dicembre 2023, riguardante il Corpo di Polizia Locale del Comune di Milano, proclamato da tutte le sigle sindacali rappresentative dell'Ente al fine di contrastare la delibera che ha modificato l'organizzazione del servizio su più turni serali e notturni, il Comune di Milano ha chiesto alla Commissione di valutare il comportamento delle parti sindacali in merito al mancato rispetto delle previsioni in materia di raffreddamento dei conflitti durante i periodi di confronto, e di invitare le stesse a differire l'effettuazione dello sciopero ad altra data perché la tematica era oggetto di incontri già svolti o calendarizzati, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del CCNL Enti Locali, che stabilisce che

“durante il periodo in cui si svolge il confronto le parti non assumono iniziative unilaterali sulle materie oggetto dello stesso”.

La questione sollevata dal Comune di Milano è se, dalla stipula di un contratto collettivo, scaturisca un obbligo di pace sindacale e, conseguentemente, un divieto di effettuare scioperi durante tale periodo. Il quesito condensa i termini di un dibattito dottrinale risalente (eppure sempre attuale) sul rapporto tra sciopero e contratto collettivo, ovvero sulla capacità ontologica del contratto di anestetizzare il conflitto (e quindi lo sciopero) durante la sua vigenza. Secondo un orientamento risalente della Commissione (delibere del 26 marzo 1998, n. 98/177, e del 10 giugno 1999, n. 99/378), le clausole riconducibili alla c.d. “parte obbligatoria” della contrattazione collettiva, ivi compresa quella di “tregua sindacale”, pur potendo fornire un supporto esterno agli strumenti di diretto contemperamento fra diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e diritti costituzionali degli utenti, hanno la funzione di regolare i rapporti fra i soggetti stipulanti, determinando per essi l’insorgenza di vincoli, la cui violazione costituisce inadempimento sul piano contrattuale. Tali clausole non possono, invece, ritenersi inserite nel “corpo unico della disciplina dei servizi minimi” (tanto che non sono state riportate nell’Accordo nazionale del 2002) e, quindi, rilevare ai fini della applicazione della legge 146 del 1990 e successive modificazioni.

La Commissione ha quindi affermato, in relazione al caso di specie, che le clausole riconducibili alla c.d. “parte obbligatoria” della contrattazione collettiva, ivi compresa quella di “tregua sindacale”, pur potendo fornire un supporto esterno agli strumenti di diretto contemperamento fra diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e diritti costituzionali degli utenti, hanno la funzione di regolare i rapporti fra i soggetti stipulanti, determinando per essi l’insorgenza di vincoli, la cui violazione costituisce inadempimento sul piano contrattuale. Tali clausole non possono, invece, ritenersi inserite nel corpo unico della disciplina dei servizi minimi in caso di sciopero e, quindi, rilevare ai fini della applicazione della legge 146 del 1990.

Quanto alla richiesta di differire lo sciopero ad altra data, la Commissione ha precisato che l’articolo 13, lett. c), della legge n. 146 del 1990 consente alla Commissione di invitare, con apposita delibera, i soggetti che hanno proclamato lo sciopero a differire la data dell’astensione dal lavoro per il tempo necessario a consentire un ulteriore tavolo di mediazione, soltanto nel caso di conflitti di particolare rilievo nazionale.

In merito allo sciopero proclamato per l'intera giornata del 23 gennaio 2023, riguardante il personale appartenente al Corpo di Polizia Municipale del Comune di Vicenza, interessato da un'ordinanza *ex* articolo 8 della legge n. 146 del 1990 adottata dal Prefetto di Vicenza, le Organizzazioni sindacali proclamanti hanno interpellato la Commissione di Garanzia al fine di comprendere se tale scelta risultasse conforme al dettato normativo, anche a garanzia del diritto di sciopero, costituzionalmente garantito, del personale interessato.

La Commissione, nel caso di specie, ha deliberato di precisare alle Organizzazioni sindacali che ogni valutazione in merito alla legittimità di un'ordinanza di precettazione adottata dal Prefetto *ex* articolo 8 della legge n. 146 del 1990, al fine di evitare un pregiudizio grave ed imminente ai diritti della persona costituzionalmente garantiti, esula dalle proprie competenze, essendo tale potere di regolazione rimesso all'autorità amministrativa.

Con riferimento allo sciopero della Polizia Locale del Comune di Villasanta (MB), proclamato per l'intera giornata del 3 settembre 2023, l'Ente Locale ha richiesto un intervento dell'Autorità e urgenti indicazioni in merito allo sciopero, stante l'impossibilità di garantire le prestazioni del Corpo di Polizia Municipale nel territorio limitrofo a quello in cui si svolgerà, nella medesima data prescelta per l'astensione, il Gran Premio d'Italia di Formula 1.

La Commissione ha precisato che, nel caso di specie, non sussistono i presupposti per un intervento della Commissione ai sensi dell'articolo 13, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, in quanto l'azione di sciopero appare conforme alle previsioni dell'Accordo Collettivo Nazionale in materia di norme di garanzia del funzionamento dei servizi pubblici essenziali nell'ambito del comparto Regioni-Autonomie Locali, non sussistendo un divieto di sciopero in concomitanza con eventi di rilevante importanza.

L'Autorità ha poi ribadito la competenza del Prefetto in caso di sussistenza di un rilevante pregiudizio ai diritti degli utenti costituzionalmente garantiti o in merito a profili di ordine pubblico.

Quanto allo sciopero della refezione scolastica del Comune di Volvera (TO), proclamato per il 17 novembre 2023, e alla segnalazione aziendale in merito al contingente di personale esonerato dallo sciopero, la Commissione ha deliberato di precisare che la questione dell'assoggettabilità del servizio di refezione scolastica alle disposizioni di cui alla legge n. 146 del 1990, in

quanto strumentale al servizio di istruzione pubblica, è stata ribadita in numerose occasioni dalla Commissione di garanzia.

L'orientamento è stato confermato anche dalla giurisprudenza di merito che ha affermato il principio per cui *“l'interruzione del servizio di somministrazione del pasto all'interno della refezione scolastica può incidere negativamente sulla esigenza di salvaguardare la continuità del diritto all'istruzione”*, tutelato dalla legge n. 146 del 1990, riconoscendo, in particolare, che il cosiddetto «tempo-mensa» costituisce una componente effettiva del diritto di istruzione e, come tale, è assoggettato alla legge n. 146 del 1990 (cfr. Tribunale di Roma, Sezione Lavoro, sentenza n. 2948 del 26 marzo 2019 resa nel giudizio promosso dalle Segreterie di Roma e Lazio delle Organizzazioni sindacali Filcams Cgil, Fisascat Cisl E Uiltucs Uil avverso la delibera sanzionatoria della Commissione n. 17/271 del 28 settembre 2017; Tribunale di Roma, Sezione Lavoro, sentenza n. 8706 del 16 dicembre 2019 resa nel giudizio promosso dalla Segreteria Regionale e provinciale di Torino dell'Organizzazione sindacale Uiltucs Uil avverso la delibera sanzionatoria della Commissione n. 17/159 del 17 maggio 2017).

Con la sentenza n. 20504 del 30 luglio 2019 le Sezioni Unite Civili della Corte di cassazione hanno escluso la configurabilità di un diritto soggettivo perfetto e incondizionato all'autorefezione individuale nell'orario della mensa e nei locali scolastici, statuendo altresì che il <<tempo mensa>> è compreso nel <<tempo scuola>> perché condivide le finalità educative proprie del progetto formativo scolastico di cui è parte. Aderendo all'offerta formativa del tempo pieno o prolungato, i genitori hanno accettato il servizio mensa che di quest'ultima costituisce una componente essenziale.

Nel caso di specie l'Azienda, mancando l'accordo sui contingenti a livello d'impresa, ha determinato unilateralmente le prestazioni indispensabili - che il datore di lavoro è tenuto ad assicurare in ogni circostanza - mediante specifici ordini di servizio che individuano il contingente necessario e i nominativi. La mancata predisposizione dei regolamenti di servizio da parte delle Aziende può formare, infatti, oggetto di valutazione del comportamento da parte della Commissione. Del tutto correttamente, poi, l'Azienda, non avendo con le Organizzazioni sindacali un'intesa in materia di contingenti di personale da esonerare dallo sciopero, ha attivato le procedure di conciliazione presso il Prefetto del capoluogo di provincia, rimaste senza esito.

Con riferimento alla richiesta di parere in merito alla riconducibilità dell'attività prestata dalla GR Costruzioni S.r.l. - appaltatrice del Servizio di manutenzione integrata della rete stradale di interesse regionale di cui alla DGR 335/2022 Lotto 5 della Provincia di Salerno – al campo di applicazione della legge n. 146 del 1990, la Commissione, alla luce della documentazione trasmessa, ha precisato che il servizio di manutenzione della rete viaria comunale, provinciale e/o regionale, nonché quello di pronto intervento e messa in sicurezza d'emergenza sul manto stradale ricade nel campo di applicazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, nonché nel novero delle attività di cui all'articolo 2, punto 8), dell'Accordo collettivo nazionale del comparto Regioni-Autonomie Locali (servizio attinente alla rete stradale, con ridotto numero di squadre di pronto intervento in reperibilità 24 ore su 24), perseguendo la finalità di garantire la pubblica incolumità da situazioni di pericolo che possono insistere sul manto stradale.

In merito allo sciopero proclamato per il 15 maggio 2023, senza il rispetto del termine di preavviso, riguardante il personale dipendente delle Cooperative affidatarie della gestione dei servizi di asili Nido nel Comune di Napoli, per mancato pagamento delle mensilità di febbraio, marzo 2023 e aprile 2023, la Commissione ha avviato un'istruttoria al fine di valutare il comportamento delle parti sociali. Il rappresentante legale delle Cooperative ha segnalato che il Comune di Napoli, da ottobre 2022, non avrebbe corrisposto alle Cooperative i canoni pattuiti e che, nonostante lo sciopero, sarebbe riuscita a garantire la continuità dei servizi pubblici essenziali attraverso la sostituzione dei pochi dipendenti scioperanti. L'Organizzazione sindacale proclamante ha precisato *“la mancata retribuzione dei lavoratori da oltre tre mesi ha portato una grandissima insicurezza nel personale già colpito dal reiterato ritardo nel pagamento delle spettanze con grave difficoltà a proseguire nella vita quotidiana stante la delicata situazione inflattiva in essere nel paese aggravata dal fatto che buona parte del personale in servizio è mono reddito ha reso necessaria la proclamazione dello sciopero che fino all'ultimo si è tentato di scongiurare anche con la richiesta di incontro al Comune di Napoli sopra riportata ed ignorata; Ciò detto si rappresenta altresì, in riferimento alla richiesta di codesta Spettabile Commissione, che l'adesione allo sciopero ha riguardato 15 lavoratrici su 112 come riportato anche dagli organi di stampa (il 13% del personale) e che ciò, come da indicazione della Prefettura di Napoli del 12 Maggio 2023, ha consentito di garantire le prestazioni indispensabili del servizio pubblico essenziale”*. Il Comune di Napoli ha precisato che, nelle more

dell'acquisizione della documentazione richiesta ai fini dell'appalto, sarebbero scaduti gli esiti delle verifiche sulla regolarità del DURC e che, soltanto in data 19 maggio, dopo aver acquisito il nulla osta, si sarebbe proceduto alla stipula del contratto e al pagamento dei corrispettivi. La Commissione, preso atto delle cause di insorgenza del conflitto così come esplicitate da tutte le parti sociali, solo parzialmente risolte, ha deliberato il non luogo a provvedere in relazione allo sciopero senza preavviso del 15 maggio 2023, data la limitata adesione e l'assenza di impatto sull'utenza. Allo stesso tempo, ha invitato le parti sociali ad attivarsi prontamente per la risoluzione delle problematiche connesse al contratto di appalto e al rigoroso rispetto delle disposizioni di cui alla legge n. 146 del 1990, avvertendo che in caso di future violazioni la Commissione eserciterà i poteri sanzionatori previsti dalla legge citata.

Con riferimento allo sciopero per l'intera giornata del 17 novembre 2023, riguardante gli Assistenti Sociali dipendenti dell'Istituto Immacolata ASP di Galatina, per la mancata trasformazione dei contratti di lavoro a tempo indeterminato da *part-time* a *full-time*, l'Organizzazione sindacale proclamante ha lamentato la mancata partecipazione dell'Ambito territoriale Sociale di Galatina, stazione appaltante, al tavolo di conciliazione convocato dal Prefetto di Lecce per ben due volte e senza addurre motivazioni.

Considerato che l'articolo 2 della legge n. 146 del 1990 prevede per entrambe le parti sociali l'obbligatorietà delle procedure di raffreddamento e di conciliazione, da esperire prima della proclamazione dello sciopero, e che il concetto di "parte" deve essere letto estensivamente così da ricomprendere anche quei soggetti terzi che costituiscono gli effettivi interlocutori del conflitto poiché, con i loro comportamenti, ne hanno scatenato l'insorgenza o l'aggravamento, pena l'ineffettività dell'intera procedura conciliativa (*cf.* Linee guida ricognitive e decisioni operative in materia di appalti e sciopero nei servizi pubblici essenziali - Verbale Commissione n. 1270 del 14.06.2022, in Orientamenti interpretativi, Vol. I, p. 175), la Commissione ha richiesto all'Ambito territoriale Sociale di Galatina di illustrare le ragioni che hanno impedito la partecipazione al tavolo di conciliazione prefettizio. L'Ambito territoriale sociale di Galatina ha rappresentato la propria totale estraneità al rapporto di lavoro delle assistenti sociali dell'ASP di Galatina e che le rivendicazioni circa la trasformazione del rapporto di lavoro da part time a full time non può che essere definita mediante lo stanziamento di risorse nel Piano di zona predisposto da tutti i Comuni aderenti all'ATS. Il Comune di Galatina, in

qualità di capofila ATS, rappresenta di aver comunicato queste circostanze al Prefetto di Lecce con nota del 5 ottobre 2023. La Commissione, attese le precisazioni trasmesse dall'Amministrazione, propone il non luogo a provvedere in merito alla segnalazione sindacale.

22. Sanità (a cura di Marco Diana)

22.1. Andamento della conflittualità e cause d'insorgenza del conflitto

Il Comparto Sanità è da sempre caratterizzato da una forte conflittualità, stante la pluralità di figure professionali rappresentate (dirigenza medica, personale infermieristico, personale amministrativo, personale ausiliario), con 7 organizzazioni sindacali ammesse al tavolo negoziale nell'area amministrativa e ben 10 nell'area della dirigenza.

Nel Servizio Sanitario Nazionale le rivendicazioni dei lavoratori sono correlate, solo in minima parte, ad aspetti di natura economico/retributiva (con particolare riferimento all'applicazione dei meccanismi premianti relativi alla produttività, derivanti dalla contrattazione aziendale) mentre, prevalentemente, sono strettamente connesse all'organizzazione del lavoro all'interno delle strutture sanitarie, con specifico riferimento ai carichi di lavoro, alla cronica mancanza di personale e alla conseguente tutela psico-fisica dei lavoratori.

A ciò si aggiungono le problematiche derivanti dalla mancata stabilizzazione del personale assunto a termine per gestire i primi periodi della pandemia e le rivendicazioni volte al rinnovo del CCNL di categoria.

Ai processi di esternalizzazione in atto nella Pubblica Amministrazione sono collegati, con specificità tipiche e rilevanti, i processi di esternalizzazione in atto nel nostro Sistema Sanitario Nazionale, dove aziende sanitarie pubbliche e ospedaliere costituiscono un segmento particolarmente dinamico. L'*outsourcing* ha progressivamente acquisito importanza nel SSN per due principali ragioni: da un lato il decentramento della gestione sanitaria dal livello centrale al livello regionale, dall'altro l'introduzione di una visione "manageriale" e dei relativi modelli gestionali in ambito sanitario.

L'*outsourcing* nel comparto sanità ha inizialmente interessato servizi non-clinici e ha visto la sua espansione in servizi periferici come la sicurezza, la lavanderia, la gestione dei servizi di ristorazione, i servizi di pulizia, di parcheggio, i Centri Unificati di Prenotazione (CUP) e i *call-center*. L'esternalizzazione di servizi clinici ha riguardato, invece, quelle attività in cui erano fondamentali la riduzione dei costi e la necessità di acquisire conoscenze specializzate, al contrario di quella relativa ai servizi non clinici, che invece ha seguito l'ottica di esternalizzare le funzioni non-core.

Tra i servizi esternalizzati, sicuramente più alta è l'incidenza dei servizi accessori considerati di scarsa importanza strategica da parte delle aziende sanitarie. I servizi diagnostici e i servizi clinici, considerati invece di rilevante importanza, vengono esternalizzati più raramente; tra di essi, i più frequenti risultano essere i test di laboratorio e l'assistenza infermieristica.

La riorganizzazione dei processi produttivi, anche nella sanità, ha inevitabilmente innescato un processo di complessiva compressione verso il basso delle condizioni occupazionali e di vita dei lavoratori, soprattutto di quelli impiegati nei lavori a medio-bassa qualifica e *labour intensive*, con conseguente aumento del conflitto collettivo.

Non è un caso, infatti, che circa il 50% degli scioperi proclamati nell'ambito della Sanità pubblica riguardino servizi esternalizzati.

Un momento particolarmente delicato è quello del cambio d'appalto, alquanto frequente a causa sia (soprattutto) della tendenza degli appaltanti a ridurre i costi del personale. È un dato, indiscutibile, che qui la scelta di appaltare servizi e funzioni persegue una mera ragione di risparmio dei costi e produce la situazione paradossale per cui soggetti pubblici si avvalgono di lavoratori esterni con trattamenti nettamente inferiori a quelli degli interni.

Man mano che ci si allontana dall'area della "acuzie/emergenza/ospedalità", ancora prevalentemente presidiata dalla sanità pubblica, aumenta il numero dei soggetti terzi non pubblici che operano nelle filiere assistenziali: RSA, residenze di vario tipo e genere, centri diurni, ambulatori e laboratori di analisi, "accreditati" con le ASL. Nel mondo dell'ADI poi abbiamo oltre l'80% di erogatori "accreditati". Anche i MMG, i PLS, i "medici di continuità assistenziale", i SUMAI, e le "guardie turistiche" sono tutti "convenzionati" con i vari Servizi sanitari regionali, come per altro i farmacisti. Ognuno di questi soggetti è portatore d'interessi specifici che vanno riconosciuti e mediati con l'interesse generale di salute.

Per quanto concerne l'andamento del conflitto, l'anno 2023 ha confermato il *trend* registrato negli anni precedenti.

Le astensioni collettive proclamate, quasi esclusivamente a carattere locale, sono state 100, di cui 66 effettuate e 34 revocate, anche a seguito dei 13 interventi preventivi della Commissione ex articolo 13, lett. d), della legge n. 146 del 1990, con una percentuale pari al 13% e un tasso di adeguamento del 92%.

Nell'anno 2023 la Commissione non ha aperto alcun procedimento di valutazione del comportamento nei confronti delle Organizzazioni sindacali proclamanti o delle Aziende sanitarie interessate dalle azioni di sciopero.

Le parti sociali, infatti, tendono a rispettare le previsioni di legge e le indicazioni dell’Autorità.

Nel settore sono stati proclamati 9 scioperi nazionali, di cui 7 effettuati. Tra questi si segnalano:

- lo sciopero nazionale del 18 dicembre 2023, riguardante tutta la dirigenza medica, sanitaria, veterinaria, professionale, tecnica ed amministrativa del SSN, ivi compresi IRCCS ed ARPA, proclamato da Aaroi Emac, Fassid, Fvm, Cisl Medici come forma di contestazione alla manovra di bilancio dello Stato, ritenuta penalizzante per il sistema pensionistico dei medici e per l’intero Servizio Sanitario Nazionale;
- lo sciopero nazionale del 5 dicembre 2023, riguardante gli infermieri ed il personale di comparto del SSN, proclamato da Nursing Up, e quello della dirigenza medica, sanitaria, veterinaria, professionale, tecnica ed amministrativa del SSN, proclamato da Anaao Assomed, Fes Med Cimo, sempre per protestare contro la manovra di bilancio dello Stato;
- lo sciopero nazionale del 17 novembre 2023, riguardante tutto il personale di comparto del SSN, proclamato da Nursind, quale contestazione alla manovra di bilancio dello Stato, ritenuta penalizzante per l’intero Servizio Sanitario Nazionale.

Le violazioni segnalate dall’Autorità hanno riguardato, per lo più, il mancato esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione prima della proclamazione dello sciopero, la violazione del termine di preavviso e la violazione della regola della rarefazione oggettiva con riferimento a scioperi generali e/o plurisettoriali precedentemente proclamati.

Nell’ambito della Sanità Privata, quasi tutte le azioni collettive sono proclamate come diretta conseguenza dei gravi ritardi nella corresponsione delle retribuzioni e dei lamentati eccessivi carichi di lavoro dovuti a carenze di personale. A ciò si aggiunge che, anche in tale settore, si è assistito a rivendicazioni relative ad una sorta di “dumping” contrattuale in ragione del fatto che numerose aziende hanno stabilito unilateralmente di applicare CCNL peggiorativi rispetto a quelli precedentemente utilizzati. Nell’ambito della Sanità privata sono ormai passati oltre 3 anni dall’ultimo rinnovo contrattuale dell’8 ottobre 2020, che fa seguito ad un blocco contrattuale durato oltre 14 anni.

Le lavoratrici e i lavoratori della sanità privata rivendicano la diminuzione del potere di acquisto delle retribuzioni a causa dell'aumento vertiginoso dei tassi di inflazione nonché la necessità di un'azione di contrasto reale al dumping salariale e contrattuale esercitato finora nei confronti delle lavoratrici e dei lavoratori della categoria. A fronte di un'uguaglianza di lavoro tra strutture pubbliche e strutture private, che peraltro ricevono risorse pubbliche, non vengono garantite stesse condizioni di lavoro e stessi salari.

Le Organizzazioni sindacali, inoltre, hanno richiesto che tra i criteri per il riconoscimento dell'accreditamento venga previsto il rispetto dell'applicazione dei CCNL sottoscritti con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. L'obiettivo è quello di arrivare ad un contratto unico Aris, Aiop, Rsa e riconoscere a tutte le professionalità coinvolte la giusta dignità in termini di diritti e salari.

Le astensioni collettive proclamate, quasi esclusivamente a carattere locale, sono state 36, di cui 21 effettuate e 15 revocate, anche a seguito dei 7 interventi preventivi della Commissione ex articolo 13, lett. d), della legge n. 146 del 1990, con una percentuale pari al 19% e un tasso di adeguamento del 100%.

Nel settore, sono stati proclamati anche 2 scioperi nazionali:

- lo sciopero nazionale del 5 dicembre 2023, riguardante i medici operanti nelle strutture sanitarie aderenti all'AIOP, quale forma di contestazione alla manovra di bilancio dello Stato, nella parte in cui ridetermina *in pejus* il trattamento pensionistico dei medici;
- lo sciopero nazionale del 27 settembre 2023, proclamato da Fp Cgil, Fp Cisl e Uil Fpl, riguardante il personale delle strutture sanitarie private alle quali si applica il CCNL Aiop RSA, per contrastare la mancata piena applicazione del CCNL di riferimento.

23. Servizio postale *(a cura di Daniele Michelli)*

23.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione

Il servizio postale è attualmente disciplinato dalla Regolamentazione provvisoria adottata della Commissione di garanzia con delibera n. 02/37, del 7 marzo 2002, pubblicata in G.U. n. 88, del 15 aprile 2002.

Il quadro delle regole si completa con le disposizioni relative alle procedure di raffreddamento e di conciliazione contenute nell'articolo 17 del CCNL del 14 aprile 2011, valutato idoneo con delibera n. 11/549, del 10 ottobre 2011.

Nell'anno 2023, poco o nulla è mutato con riferimento al numero di scioperi proclamati nel settore postale. In tale settore, infatti, il numero delle proclamazioni è rimasto sostanzialmente invariato rispetto allo stesso dato registrato nell'anno precedente, con 65 proclamazioni di sciopero complessive (64 delle quali relative all'azienda Poste Italiane, mentre solo una rivolta a lavoratori di altre aziende operanti a vario titolo nel settore postale, con servizi in appalto affidati direttamente da Poste Italiane).

Il dato numerico relativo alle proclamazioni di sciopero ha subito una flessione in diminuzione rispetto al medesimo dato registrato negli anni immediatamente precedenti, quando gli scioperi proclamati nell'anno solare sono stati 88 del 2022, 86 del 2021, 71 nel 2020, 92 nel 2019 e 73 nel 2018.

Tutte le iniziative di sciopero proclamate per i lavoratori di Poste Italiane S.p.A., nel corso dell'anno in esame, hanno avuto durata mensile, avendo interessato, come ormai avviene da oltre un decennio, le prestazioni straordinarie e/o aggiuntive. In alcune occasioni (3), però, le organizzazioni sindacali hanno proclamato oltre all'astensione dal lavoro straordinario, anche uno sciopero delle prestazioni ordinarie, per la durata di 24 ore. Le Regioni interessate da tale "doppia" proclamazione sono state il Veneto e la Valle d'Aosta (in quest'ultimo caso, però, lo sciopero è stato successivamente revocato nei termini previsti).

In tutti i casi, la "contestuale proclamazione" è avvenuta nel pieno rispetto della Regolamentazione provvisoria che disciplina il settore postale, ormai dal 2002, che prevede appunto che lo sciopero dal lavoro ordinario ("ogni astensione dal lavoro non può avere durata superiore alle 24 ore") possa essere effettuato solo se ricompreso nel periodo di attuazione dell'astensione dal lavoro straordinario (fino ad un massimo di 30 giorni consecutivi).

A livello nazionale, l'astensione collettiva dalle prestazioni straordinarie e aggiuntive è stata riproposta esclusivamente dalle organizzazioni sindacali non firmatarie del contratto collettivo, che, nel pieno rispetto della Regolamentazione di settore, hanno proclamato, periodicamente, la medesima iniziativa, rispettando l'intervallo ed il preavviso previsti: n. 8 proclamazioni per Cobas Pt-Usb e n. 8 per gli altri sindacati autonomi: Cobas Poste del Lavoro Privato, Cub Poste e Slg-Cub Poste (quest'ultima ha anche proclamato uno sciopero delle prestazioni ordinarie, per la durata di 24 ore, a livello nazionale). Viceversa, le azioni di sciopero proclamate dalle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo hanno interessato, di volta in volta, solo bacini locali, provinciali e/o regionali.

Nella maggior parte degli scioperi proclamati nel 2023, la principale causa di insorgenza del conflitto è da rinvenire nella necessità di ottenere modifiche dell'articolazione dell'orario di lavoro e/o delle prestazioni richieste, mentre in via residuale, le organizzazioni sindacali hanno proclamato scioperi contro l'ipotesi di ristrutturazioni aziendali e/o la riorganizzazione dei servizi.

La Commissione, nel corso dei 12 mesi del 2023, è dovuta intervenire 5 volte, con indicazioni immediate ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della Legge 146 del 1990, e successive modificazioni. La principale violazione commessa è stata sempre la violazione della regola dell'intervallo tra azioni di sciopero (solo in un caso, la Commissione ha segnalato la violazione della "franchigia", con riferimento alla "scadenza del termine per il pagamento dell'ICI ..." - oggi IMU).

In tali casi, la Commissione è intervenuta per segnalare, alle organizzazioni sindacali proclamanti, l'esistenza di un'astensione precedentemente indetta, invitando, quindi, le sigle sindacali proclamanti lo sciopero "successivo", a revocare o *"riformulare la proclamazione in conformità alla legge ed alla disciplina di settore, differendo l'astensione ad altra data"*, sulla base di quella/e *"precedentemente indetta/e"*. Le organizzazioni sindacali destinatarie di tali indicazioni immediate hanno sempre risposto positivamente, accogliendo l'invito dell'Autorità, revocando la propria iniziativa o adeguandosi alle prescrizioni dell'Autorità, andando, quindi, a revocare l'astensione proclamata successivamente o a "concentrarla" con gli altri scioperi, precedentemente proclamati da altre organizzazioni.

Pertanto, anche nell'anno 2023, in linea di continuità con quanto avvenuto negli anni precedenti, tutte le astensioni sono risultate regolari (tenendo conto anche degli adeguamenti alle indicazioni immediate della Commissione, avvenuti nei termini di legge), evitando così all'Autorità di procedere all'apertura di procedimenti di valutazione del comportamento.

L'unica astensione che non ha interessato lavoratori di Poste Italiane S.p.A. è stata proclamata per le lavoratrici ed i lavoratori impegnati nei magazzini Idealposta S.r.l., siti nei comuni di Città di Castello, Perugia, Terni e Castiglione del Lago.

A seguito della richiesta sindacale di parere circa l'assoggettabilità delle attività svolte dall'azienda Idealposta S.r.l. all'ambito di applicazione della legge 146 del 1990 e successive modificazioni, l'Autorità, dopo idonea istruttoria, ha deliberato di precisare che:

- l'attività svolta da Idealposta S.r.l., per conto di Nexive S.p.A., riguarda la *“distribuzione di materiale postale nella Regione Umbria ... principalmente le cartelle dell'Agenzia di Riscossione (ex Equitalia), con circa l'80% di tutte le uscite giornaliere ... mentre il resto sono pacchi casellabili, cioè pacchi sotto i 7 kg”*;
- l'attività di riscossione, svolta anche dall'Agenzia delle Entrate, *“presenta carattere di strumentalità con riferimento all'attività dello Stato (inteso in senso ampio), in quanto attiene a diritti fondamentali costituzionalmente garantiti, ed è preposta al soddisfacimento di interessi dello Stato e dei contribuenti. Essa, infatti, è volta a garantire il flusso di entrate dell'Ente - consentendo l'erogazione, da parte del medesimo, delle prestazioni e dei servizi essenziali alla comunità, così configurandosi come attività primaria per il soddisfacimento degli interessi dello Stato - e risponde ad esigenze di tutela patrimoniale degli stessi contribuenti”* (cfr. verbale dell'Autorità n. 1006 del 7.10.2013);
- l'attività di distribuzione delle cartelle esattoriali incide sulla correttezza e sul perfezionamento del procedimento di formazione della pretesa tributaria, in quanto segmento finale dell'attività di riscossione svolta dall'Ente impositore.

Pertanto, con esclusivo riferimento alla sola attività di distribuzione delle cartelle di riscossione svolta da Idealposta S.r.l., per conto di Nexive S.p.A. (non anche a quella di recapito dei *“pacchi casellabili”*), l'Autorità ha ritenuto che tale attività risulti, allo stato, assoggettabile alla disciplina della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

24. Servizio radiotelevisivo pubblico (a cura di Daniele Michelli)

24.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione

Il settore in esame è regolato da tre diversi accordi, tutti valutati idonei dalla Commissione. Per quanto attiene l'esercizio del diritto di sciopero dei giornalisti RAI, la disciplina applicabile è contenuta nell'Accordo del 4 dicembre 2000, stipulato dalla RAI e dalle organizzazioni sindacali Usigrai e Fnsi e valutato idoneo con delibera n. 01/19 del 22 marzo 2001.

Al personale tecnico ed amministrativo, invece, si applica l'Accordo del 22 novembre 2001, siglato dalla RAI e da Cgil, Cisl, Uil, Libersind e Ugl, e valutato idoneo con delibera 02/12 del 24 gennaio 2002.

Infine, l'Accordo nazionale sulle prestazioni indispensabili, relative ai canali radiofonici di pubblica utilità (Isoradio, Ccis – Viaggiare informati), sottoscritto, in data 27 luglio 2005 dalla RAI e dalla Usigrai e valutato idoneo con delibera n. 05/616.

Le proclamazioni di scioperi effettuate nel corso del 2023 sono state complessivamente 19, delle quali 6 revocate e 13 effettuate.

Il 50% circa degli scioperi effettuati hanno interessato il personale Rai delle Direzioni Produzione Tv del Cptv di Roma e Produzione News, sia in sede che in regime di trasferta su tutto il territorio nazionale, mentre in altre occasioni l'astensione ha riguardato il personale delle medesime Direzioni di Napoli e Torino. In tutti i casi, si è trattato dell'astensione dal lavoro nella c.d. sesta giornata e dalle prestazioni accessorie e/o complementari (intendendosi per esse le prestazioni di lavoro supplementare, straordinario, settimo giorno, anticipo turno, cambio turno e reperibilità).

Nel mese di aprile 2023, è stato proclamato dalle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Slc-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil, Fnc-Ugl, Snater e Libersind-Confasal lo sciopero nazionale per l'intero turno lavorativo, per il 26 maggio 2023, con blocco delle prestazioni accessorie e/o complementari (lavoro supplementare, straordinari, reperibilità, straordinario in sesta giornata) a decorrere dal 5 maggio 2023 sino al 31 maggio 2023 compresi, per tutti gli impiegati, quadri e operai delle società del Gruppo Rai (Rai Radiotelevisione Italiana S.p.A., Rai Way S.p.A., Rai Com S.p.A., Rai Cinema S.p.A.), operanti su tutto il territorio italiano. Tale astensione era stata proclamata con varie motivazioni (*“incertezza sul Piano Industriale, Piano Immobiliare e tenuta finanziaria del Gruppo Rai; futuro sull'assetto industriale di Rai Way; utilizzo ingiustificato degli appalti e delle risorse esterne e mancata valorizzazione di quelle interne come*

previsto dal Contratto di Servizio; assenza delle risorse economiche necessarie per il rinnovo del CCL; mission dei Centri di Produzione e delle Sedi Regionali; carenza di organico e mancato aggiornamento tecnologico; mancata conciliazione Vita Lavoro in Produzione TV, Radio e Sedi Regionali; mancato ampliamento del “Lavoro Agile” in Produzione e miglioramento degli accordi sottoscritti in tema di “Lavoro Agile”; mancato confronto sul Piano di razionalizzazione del Servizio Mensa e del graduale riconoscimento dei Buoni Pasto a tutti i Lavoratori”), ma in data 21 maggio 2023 lo sciopero è stato revocato a seguito dell’accordo soprappiunto tra le parti.

Le altre iniziative di sciopero, che hanno interessato il lavoro ordinario in Rai, hanno riguardato il personale della sede regionale dell’Emilia-Romagna (operai, impiegati, tecnici e quadri). In 3 occasioni, infatti, è stato proclamato dalle RSU dell’Emilia-Romagna, unitamente alle Segreterie territoriali di Bologna delle Organizzazioni sindacali Cgil-Slc, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil, lo sciopero di 1 ora a fine di ogni turno di lavoro, allo scopo di sensibilizzare l’azienda ad intervenire su alcune tematiche urgenti, quali: *“la stabilizzazione del personale attualmente in distacco presso la Sede di Bologna; i pensionamenti e le prospettive di sviluppo della Sede; i riconoscimenti professionali e gestionali dei colleghi tecnici, impiegati e specializzati della Sede; le possibili collaborazioni con Enti ed Istituzioni locali”*.

In tutti i casi, si è trattato di iniziative che hanno riguardato esclusivamente il personale tecnico e amministrativo della Rai (nel corso dell’anno in esame nessuna astensione ha interessato i giornalisti) e, come detto, sono state messe in atto con l’obiettivo di sensibilizzare l’azienda su problemi contingenti, legati alle realtà produttive locali.

Come per l’anno precedente, quindi, tutte le astensioni effettuate nel 2023, nel settore in esame, sono risultate regolari, cioè proclamate ed effettuate nel rispetto della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, e degli Accordi che disciplinano il settore, confermando l’attitudine delle Organizzazioni sindacali operanti nel settore, a rispettare la regolamentazione vigente e, di conseguenza, anche nel 2023, l’Autorità non ha dovuto procedere all’apertura di procedimenti di valutazione del comportamento.

25. Taxi (a cura di Silvia Mancini)

25.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nel 2023 il settore del Trasporto Pubblico non di linea ha registrato, da parte delle Organizzazioni sindacali nazionali e dalle Associazioni di categoria, una sola proclamazione di “Fermo del Servizio Taxi Nazionale” per la giornata del 10 ottobre 2023.

Tale azione di protesta è nata a seguito dell’esigenza manifestata dai rappresentanti di categoria di essere convocati dal Governo in relazione a diverse tematiche, fra le quali: i contenuti dell'Articolo 3 del «Decreto Asset» (Misure urgenti per far fronte alle carenze del sistema di trasporto taxi su gomma) e la mancata stesura dei decreti Attuativi della legge n.12/2019.

I rappresentanti di categoria, con un documento datato 5 ottobre 2023, hanno evidenziato *“che ad oltre 4 anni e mezzo dalla riforma introdotta dalla Legge n. 12/2019 non vi è traccia dei contenuti riguardanti i 3 decreti attuativi previsti per completarne l'iter legislativo, mentre viceversa altre condizioni sono state rese immediatamente operative a discapito della Categoria Taxi. La conferma delle nostre preoccupazioni l'abbiamo avuta proprio nel contenuto dell'articolo 3 del «Decreto Asset», che prendendo atto delle more nell'applicazione di quanto stabilito, sostanzialmente abdica a garantire gli elementi di programmazione territoriale indispensabili nella nostra funzione di Servizio Pubblico”*.

Relativamente più intensa è stata, invece, l’attività posta in essere dalle strutture territoriali dei rappresentanti di categoria che, in ambito locale, hanno proclamato tre azioni di sciopero riguardanti i conducenti di Taxi del Comune di Napoli, le cui rivendicazioni sono legate alle seguenti motivazioni: interventi sul traffico e viabilità; posteggi e corsie preferenziali inadeguati e/o assenti; lotta all’abusivismo; assenza di progetti di sviluppo e qualificazione dell’organizzazione dell’offerta dei servizi ai tre terminali.

Anche i conducenti di Taxi del Comune di Bologna hanno manifestato il proprio disagio proclamando due azioni di sciopero, enumerando un dettagliato elenco di richieste: mancato adeguamento tariffario dal 2018; mancate risposte anche sul tema della sicurezza, mediante l’adozione di provvedimenti, specialmente negli orari notturni; mancanza di impegni presi rispetto la formazione della Commissione Consultiva di Area Sovracomunale; mancata creazione di un tavolo permanente sulla viabilità e cantieristica cittadina; mancati impegni rispetto una soluzione sulle

problematiche di alimentazione ed allestimento dei mezzi destinati al trasporto delle persone diversamente abili.

Come già espresso nelle precedenti Relazioni, si conferma l'auspicio che si possa concretizzare, quanto prima, la condivisione di un Protocollo d'Intesa sui principi cardine del riordino della categoria, nonché la previsione di nuove forme di investimento e di rilancio della stessa, quali strumenti indispensabili per consentire anche al Trasporto Pubblico non di linea di partecipare e contribuire allo sviluppo della vita economica e sociale del Paese.

26. Telecomunicazioni (a cura di Daniele Michelli)

26.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione

Il servizio di telecomunicazioni è disciplinato dalla Regolamentazione provvisoria adottata con delibera 07/643 del 15 novembre 2007 (ad integrale sostituzione della Regolamentazione provvisoria approvata con delibera n. 02/152 del 25 luglio 2002 e pubblicata in G.U. n. 214 del 12 settembre 2002), pubblicata in G.U. n. 7 del 9 gennaio 2008 e modificata dalla delibera n. 08/59 del 31 gennaio 2008, pubblicata in G.U. n. 47 del 25 febbraio 2008.

Nell'anno in esame, sono state appena 18 le azioni di sciopero proclamate nel settore, tutte effettuate. Ad eccezione degli scioperi (2) proclamati per l'intero comparto delle telecomunicazioni, che coinvolgono, quindi, tutte le aziende che operano in tale contesto, le astensioni del 2023, nel 50% dei casi, hanno interessato a livello nazionale i lavoratori di Tim S.p.A., mentre nel restante 50% hanno interessato i dipendenti di altre aziende che svolgono a vario titolo attività di telecomunicazione, sia direttamente, come nel caso di WindTre, che indirettamente, attraverso affidamenti di appalti in *outsourcing*, come nei casi di CallMat e Network Contacts.

Con riferimento a quest'ultima azienda, le Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Slc Cgil e Fistel Cisl, unitamente alle Segreterie regionali della Puglia delle Organizzazioni sindacali Slc Cgil, Fistel Cisl e Uilcom Uil hanno proclamato lo sciopero per il personale di Network Contacts S.r.l., per il giorno 22 maggio 2023.

Con riferimento a tale proclamazione, l'Autorità, all'esito di un'accurata istruttoria, ha deliberato di precisare che: *“con esclusivo riferimento ai reparti della Network Contacts S.r.l. che svolgono il servizio di customer care, per ciò che attiene unicamente «alle attività finalizzate a garantire la libertà di comunicazione», tali reparti rientrano nel campo di applicazione della Regolamentazione provvisoria del settore telecomunicazione e, conseguentemente, risultano assoggettati alla disciplina della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.*

Conseguentemente, con esclusivo riferimento ai reparti sopraccitati, ogni azione collettiva che, d'ora in avanti, le Organizzazioni sindacali intendano porre in essere, dovrà rispettare le procedure previste dalla richiamata normativa in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali”.

Il mese di maggio 2023, inoltre, è stato caratterizzato dall'astensione proclamata, dalle sigle sindacali firmatarie del CCNL Telecomunicazioni, *“per i lavoratori di tutte le sedi italiane di WindTre S.p.A. dalle prestazioni straordinarie ed aggiuntive dal 2 maggio 2023 al 31 maggio 2023 e, all'interno di tale periodo, lo sciopero per l'intero turno di lavoro ... per il giorno 4 maggio 2023”*. Tra le motivazioni dell'iniziativa, la contestazione relativa al *“piano industriale che (come sostenuto dalle Organizzazioni sindacali proclamanti) prevede la vendita della rete e la cessione di ramo di azienda con circa 2.000 lavoratori coinvolti”*.

Come sostenuto dalle Organizzazioni sindacali proclamanti: *“l'altissima adesione di tutti i lavoratori e lavoratrici di WindTre (con punte fino anche al 100%) e l'alta partecipazione alle varie manifestazioni o sit-in organizzati, nelle varie realtà locali, testimoniano il disagio e la contrarietà alle iniziative di carattere organizzativo espresse dalla dirigenza di WindTre ... relative ai trasferimenti del mondo Finance verso Milano e la esternalizzazione dei Data Center interni”*.

Nel mese di giugno 2023, invece, lo sciopero nazionale, proclamato dalle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Slc Cgil, Fistel Cisl e Uilcom Uil, prevedeva, a livello nazionale, *“per il giorno 6 giugno 2023, lo sciopero per l'intero turno di lavoro (otto ore) di tutto il personale delle aziende del settore Tlc ad eccezione del personale delle aziende del Trentino Alto Adige e della Valle D'Aosta che sciopereranno con le medesime modalità l'8 giugno 2023 per rispetto delle franchigie elettorali”*. Tale iniziativa, proclamata per la *“Difesa dei perimetri occupazionali”* ed il *“rilancio del settore delle Telecomunicazioni”* è stata, poi, affiancata da un'altra proclamazione, coincidente alla precedente, a firma della Segreteria nazionale dell'Organizzazione sindacale Ugl Telecomunicazioni che, però, come spesso accade, ha provveduto in autonomia all'esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione e, conseguentemente, anche alla, successiva, proclamazione di sciopero.

Così facendo, la regola dell'intervallo non è risultata violata, proprio in virtù di quanto previsto nell'articolo 12 della Regolamentazione provvisoria del settore telecomunicazioni, in tema di intervallo tra scioperi, ove viene precisato che: *“La regola di intervallo minimo non opera nel caso di scioperi concomitanti, il che si verifica quando lo sciopero, anche dello straordinario, proclamato successivamente, sempre nel rispetto del termine di preavviso, è attuato in un periodo coincidente o ricompreso in quello dello sciopero proclamato in precedenza”*.

Nello stesso giorno di giugno 2023 (il 6), su iniziativa della Segreteria regionale della Basilicata dell'Organizzazione sindacale Snater, sono stati chiamati ad incrociare le braccia anche i lavoratori di un'altra azienda operante nel settore TLC: la CallMat S.r.l. di Matera che svolge, tra gli altri, il servizio di customer care e di assistenza tecnica per Tim S.p.A.

L'iniziativa di sciopero, indetta a *“difesa del posto di lavoro, per le eccessive pressioni sul lavoro e la fruizione di ferie forzate”* puntava il dito sulle: *“Incertezze sul futuro occupazionale; la mancata conferma dei lavoratori assunti con contratto interinale; la richiesta di chiarimenti in merito ai volumi delle “chiamate” gestite dall'azienda”*.

Durante il tentativo di conciliazione tenuto presso la Prefettura di Matera, le rappresentanti dell'azienda, *“in relazione alle preoccupazioni espresse circa le incertezze sul futuro occupazionale, hanno tenuto ad evidenziare che l'intero settore attraversa un momento generale di crisi; è, infatti, aperto un tavolo presso il Mise”*.

Inoltre, le rappresentanti della CallMat hanno dichiarato che *“l'Azienda sta continuando ad operare nel migliore dei modi e che sono state intraprese interlocuzioni con la committente (Tim) per trovare soluzioni al riferito calo del volume di attività... che consentano il mantenimento dell'intero perimetro occupazionale”*.

Nonostante quanto sostenuto dall'azienda, il 6 giugno 2023, in concentrazione con lo sciopero nazionale del settore, è stato effettuato anche lo sciopero dai lavoratori della CallMat. Tale iniziativa collettiva, sulla base di quanto dichiarato dalle Organizzazioni sindacali proclamanti, ha fatto registrare *“punte di adesione dell'80%”*.

Esaminando le restanti proclamazioni di sciopero effettuate nel 2023, si riscontra che la maggior parte di esse ha interessato esclusivamente le prestazioni di lavoro straordinarie e aggiuntive. Tale modalità di sciopero, tipica del settore Telecomunicazioni, ha caratterizzato oltre il 60% degli scioperi proclamati ed effettuati nel corso dell'anno in esame, durante i quali l'astensione dall'attività lavorativa è avvenuta, nel rispetto di quanto previsto nella Regolamentazione provvisoria del settore, all'inizio o alla fine di ciascun turno di lavoro, fino ad un massimo di 120 minuti per turno, con una durata complessiva massima di 30 giorni consecutivi per ciascuna astensione. Nessuna di queste astensioni ha di fatto causato, nell'anno in esame, alcun pregiudizio al diritto degli utenti, costituzionalmente tutelato, alla libertà di comunicazione. Tale circostanza è senz'altro connessa al

sempre più elevato livello di automazione degli apparati telefonici e telematici utilizzati, nonché allo sviluppo delle reti ultraveloci (banda larga e 5G) e all'adozione di tecnologie innovative che rafforzano le infrastrutture digitali, permettendo così all'utenza di non avere alcuna percezione della presenza di uno sciopero, in quanto la fruizione del servizio rimane pienamente garantita, anche nelle giornate interessate da astensioni nazionali del personale operante nel comparto delle telecomunicazioni.

Infine, anche nel 2023, è stata confermata l'attitudine delle Organizzazioni sindacali operanti nel settore a rispettare la regolamentazione vigente. A tal riguardo, appare significativa la percentuale del 100% relativa alle proclamazioni risultate regolari, nel corso dell'anno in esame. Di conseguenza, in sostanziale linea di continuità con quanto avvenuto negli anni precedenti, l'Autorità non è dovuta intervenire né in via preventiva, segnalando eventuali violazioni riscontrate nell'atto di proclamazione, mediante l'invio di indicazioni immediate ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, né, tantomeno, di procedere all'apertura di procedimenti di valutazione del comportamento, ai sensi degli articoli 4, comma 4-*quater*, e 13, comma 1, lettera i), della medesima legge.

27. Trasporto aereo (a cura di Fabio Paolucci)

27.1. Il quadro di riferimento

Lo sciopero nel settore del trasporto aereo è disciplinato dalla Regolamentazione provvisoria adottata dall’Autorità il 13 ottobre 2014 con delibera n. 14/387, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 250 del 27 ottobre 2014.

A circa dieci anni dall’emanazione, le regole dettate dalla Commissione dimostrano attualità e tenuta rispetto ai mutamenti del contesto sociale ed ai progressi in termini industriali intervenuti nel settore aereo negli ultimi anni; settore da sempre rilevante e strategico per l’economia nazionale che, più di altri, ha subito profondi cambiamenti in termini di emersione di nuovi modelli di *business* e relazioni industriali e che sconta gli effetti di una imponente ripresa delle attività dopo la pandemia.

Nel 2023, hanno viaggiato, infatti, oltre 197 milioni di passeggeri con un incremento di più del 2% rispetto al dato rilevato nel 2019.

Recenti dati, presentati al CNEL, hanno evidenziato come il sistema aeroportuale sia in grado di generare oltre 1 milione di posti di lavoro.

In termini occupazionali, si stima che un milione in più di unità trasportate (passeggeri e merci) sono in grado di produrre oltre 500 nuovi posti di lavoro in ambito locale (presso gli Scali interessati) e oltre 6 mila nuovi occupati a livello nazionale.

L’incremento della connessione tra Scali aeroportuali (nazionali e internazionali) costituisce inevitabilmente un volano per numerose componenti strategiche dell’intero sistema economico.

È stato stimato, infatti, che il solo aumento del 10% dell’indice di connettività aerea di uno Scalo aeroportuale genererebbe un incremento del 3% circa del numero degli occupati, del 10% sul valore delle esportazioni e del 17% sui flussi turistici.

27.2. Andamento della conflittualità. I dati del 2023

Il servizio, nel 2023, è stato interessato da 203 proclamazioni di sciopero, rispetto alle 189 del 2022. Si è assistito, pertanto, ad un incremento pari al 7% circa.

Gli interventi preventivi della Commissione, ex articolo 13, lettera d), della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, sono stati 50 (a fronte dei 56 registrati nel 2022).

I provvedimenti adottati hanno avuto una percentuale di successo del 100 per cento.

Infatti, a seguito delle indicazioni immediate adottate dall’Autorità, sono intervenute 36 revoche di scioperi e 14 adeguamenti delle proclamazioni agli inviti formulati.

Non può che confermarsi, pertanto, come in più occasioni ribadito, il pieno rispetto da parte delle Organizzazioni sindacali/Associazioni professionali delle regole e dell’orientamento giurisprudenziale elaborato costantemente dalla Commissione.

Gli scioperi nazionali e di rilevanza nazionale proclamati nell’anno di riferimento sono stati complessivamente 92 (a fronte dei 69 proclamati nel 2022).

Gli scioperi effettuati sono stati 141 (a fronte dei 138 registrati nel 2022), dei quali 58 nazionali o di rilevanza nazionale.

L’evidente civilizzazione del conflitto unitamente al puntuale rispetto delle regole vigenti da parte delle componenti datoriali e sindacali consentono di ritenere sufficientemente contenuto l’impatto delle astensioni.

Solo per citare un caso: in Francia, nel periodo dal 1° marzo al 9 aprile 2023 si sono verificati 34 giorni di agitazioni sindacali che hanno avuto ripercussioni sull’intero trasporto aereo europeo - in una giornata di sciopero circa 64.000 passeggeri non hanno potuto volare come previsto a causa delle cancellazioni.

27.3. Gli interventi preventivi della Commissione

Come nell’anno precedente, gli interventi preventivi della Commissione, nel settore hanno avuto ad oggetto, nel 2023, principalmente la violazione della regola della rarefazione oggettiva. In pochi altri casi le violazioni hanno riguardato la regola della franchigia e dell’obbligo del preventivo esperimento (o ripetizione) delle procedure di raffreddamento e conciliazione.

Nell’anno in esame, non risultano aperti procedimenti di valutazione del comportamento.

27.4. Le questioni più rilevanti

Nel corso del 2023, la Commissione ha ricevuto una richiesta sindacale in ordine alla possibilità, a fronte di una richiesta formale da parte

dell'azienda, di revocare uno sciopero legittimamente proclamato senza il rispetto del termine previsto dalla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, per la revoca tempestiva.

In tale circostanza, l'Autorità ha preliminarmente ribadito che non rientra nei propri poteri autorizzare revoche di scioperi proclamati, posto che la *ratio* delle vigenti disposizioni in materia è quella di evitare che, una volta che l'azienda abbia informato gli utenti dello sciopero, il soggetto proclamante possa trarre un indebito vantaggio dal c.d. "effetto annuncio".

È facilmente intuibile, come nel settore del trasporto aereo l'effetto annuncio sia particolarmente vulnerante. Uno sciopero proclamato e successivamente revocato incide in ogni caso sul regolare flusso del traffico aereo, tenuto conto delle difficoltà operative e gestionali che devono affrontare i vettori in tali circostanze (in termini di ripristino dei voli cancellati, di informazione ai passeggeri, di rimborso del biglietto, ecc.).

La Commissione ha ritenuto, in relazione al caso concreto, rilevante, ai fini delle valutazioni di competenza, la circostanza se l'azienda abbia o meno fornito all'utenza informazione in ordine allo sciopero proclamato, sul presupposto, da accertare tuttavia caso per caso, che in assenza di informativa all'utenza non si produrrebbero conseguenze in relazione ad una eventuale intempestività della revoca di uno sciopero.

La Commissione ha, altresì, ribadito che il differimento di uno sciopero equivale ad una revoca con contestuale proclamazione di una nuova astensione collettiva dal lavoro con la conseguenza che, ai fini del rispetto delle regole in materia di rarefazione oggettiva, la nuova proclamazione sconterà gli effetti di scioperi precedentemente indetti.

Nel 2023, la Commissione è stata chiamata a valutare la regolarità della proclamazione di uno sciopero con riferimento al corretto esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione dalla componente sindacale.

Nel caso sottoposto all'Autorità, l'azienda asseriva l'illegittimità della proclamazione dello sciopero ritenendo non perfezionate le procedure di raffreddamento e conciliazione.

Il sindacato, in sede di procedura di conciliazione presso la Prefettura, si era riservato di consultare i lavoratori in ordine alle proposte formulate dall'azienda.

L'esito negativo della consultazione veniva comunicato alla Prefettura la quale, conseguentemente, dichiarava "non andato a buon fine" il tentativo di conciliazione.

Successivamente il sindacato proclamava una azione di sciopero, ritenuta illegittima dall'azienda e oggetto di segnalazione.

In tale circostanza, la Commissione, esaminati gli atti acquisiti nel corso dell'istruttoria, non ha ritenuto sussistenti i presupposti per un intervento, valutando assolti, da parte sindacale, gli obblighi previsti dall'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990 ed ha, quindi, preso atto della proclamazione dello sciopero comunicando la decisione alle parti.

Sempre in tema di procedure di raffreddamento e conciliazione, la Commissione, nel periodo di riferimento, ha dovuto ribadire che il termine di 60 giorni, previsto dall'articolo 32 della Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo, decorso il quale il soggetto che intende proclamare una successiva azione di sciopero è tenuto a ripetere le procedure di raffreddamento e di conciliazione, deve ritenersi intercorrente tra la data dell'effettuazione della prima azione e la data di proclamazione della successiva e non tra le due date di sciopero, come, erroneamente, asseriva l'azienda in una segnalazione inoltrata all'Autorità con richiesta di intervento.

La Commissione, in un altro caso, ha dovuto rammentare, all'organizzazione sindacale che le procedure obbligatorie di raffreddamento e conciliazione, secondo quanto stabilito dall'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, devono essere esperite prima della proclamazione dello sciopero con la conseguenza che, nell'atto con cui i soggetti sindacali attivano le procedure di raffreddamento e conciliazione non può essere indetta nessuna astensione dal lavoro (nel caso sottoposto al vaglio della Commissione si trattava di astensione dalle prestazioni straordinarie risultate, all'esito di istruttoria, legittimamente dovute in quanto previste contrattualmente).

Il sindacato nel proclamare lo stato di agitazione e chiedere un incontro in Prefettura, aveva comunicato, altresì, *“l'astensione di ogni e qualsiasi attività accessoria, rappresentando che al termine dei dieci giorni verrà attuata una prima azione di sciopero”*.

In tale circostanza, ricevuto il documento sindacale dalla Prefettura, l'Autorità ha invitato l'Organizzazione sindacale a rettificare il contenuto e l'azienda a comunicare se si fossero registrate astensioni dal lavoro. È stato richiesto, altresì, se i lavoratori operassero nell'area sterile del sedime aeroportuale e se fossero presenti, nell'area stessa, adeguati sistemi automatici di distribuzione di *snack* e bevande, in grado di offrire un servizio alternativo in caso di sciopero del personale ivi impiegato.

All'esito dell'istruttoria, accertata la revoca dello stato di agitazione a seguito di accordo tra le parti e preso atto dell'assenza di ulteriori segnalazioni, la Commissione ha deliberato di non adottare alcun ulteriore provvedimento ed ha archiviato il relativo fascicolo.

La vertenza in ordine al rinnovo della Sezione specifica *handlers* del CCNL del Trasporto aereo ha visto, nel corso del 2023, una fisiologica acutizzazione del conflitto che ha condotto alla proclamazione di numerose azioni di sciopero, da parte di quasi tutte le Organizzazioni sindacali presenti nel settore.

Vista la massiccia partecipazione agli scioperi indetti in precedenza e i conseguenti rilevanti disagi nel trasporto aereo, il Governo ha invitato le parti a proseguire gli incontri per pervenire ad una soluzione condivisa, anche offrendo tavoli tecnici, e la Commissione ha rinnovato l'invito alle parti alla ripresa delle trattative e chiesto di conoscere gli sviluppi della vertenza e di essere aggiornata in ordine agli esiti degli incontri calendarizzati.

I riscontri offerti, in data 13 settembre 2023, evidenziavano posizioni distanti nonostante i continui incontri tra le parti.

Relativamente alla vertenza *handlers*, nel corso del 2023, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ha adottato una Ordinanza di precettazione ex articolo 8 della legge 146 del 1990 e successive modificazioni (n. 195/T), con riferimento agli scioperi proclamati dalle Organizzazioni sindacali (confederali e autonome) per l'intera giornata del 29 settembre.

Con detto provvedimento, è stata ordinata la riduzione degli scioperi a quattro ore. Alcune Organizzazioni sindacali hanno accolto l'invito mentre altre hanno differito gli scioperi ad altra data.

La sezione specifica del CCNL è stata sottoscritta a novembre del 2023 dall'Associazione datoriale e dalle Organizzazioni sindacali confederali; dopo tale data risultano proclamati, per tale servizio, scioperi dai sindacati non firmatari.

Nel 2023, ENAC ha chiesto alla Commissione di conoscere i criteri da adottare ai fini dell'individuazione dei collegamenti da garantire per il vettore Poste Air Cargo e/o trasporto similare durante le astensioni.

In una prima comunicazione di ENAC a Poste Air Cargo (inviata per conoscenza alla Commissione), l'Ente rilevava che, a seguito della privatizzazione *ex lege* del servizio postale, sarebbe venuto meno il ruolo dello Stato in tale materia, ma che - tuttavia - *“al soggetto erogatore del servizio postale (quale la Società Poste Air Cargo S.r.l.) deve riconoscersi*

l'esercizio di una attività di natura pubblicistica, alla luce del principio del "servizio postale universale".

Tale evenienza, sempre secondo ENAC, *"permette di equiparare agli aeromobili di Stato quegli aeromobili che, pur appartenendo a privati ed essendo da questo esercitati, sono adibiti ad un servizio di Stato di carattere non commerciale (articolo 746 cod. nav.)"*.

Nella stessa nota ENAC rilevava, altresì, che il servizio postale non sarebbe ricompreso "tra le attività essenziali", in quanto non a presidio di diritti costituzionalmente garantiti. Per quanto attiene il settore Cargo, invece, ENAC precisava che il trasporto di merci indispensabili è assicurato, come da normativa di riferimento.

Con una successiva nota, ENAC, rivalutando la posizione precedentemente assunta, rilevava che *"il servizio postale rientra tra quelli di pubblica utilità volto a garantire a tutti i cittadini la possibilità di fruire dei servizi postali, definiti dal legislatore essenziali ed affidato a Poste italiane fino al 2026"*.

Ciò posto, ENAC, nell'apprezzare il servizio postale quale servizio essenziale, come sopra rilevato, ha chiesto alla Commissione di indicare i criteri ai quali attenersi ai fini dell'individuazione dei collegamenti da garantire per il vettore Poste Air Cargo e/o trasporto similare durante le astensioni.

All'esito di approfondimenti istruttori, la Commissione, in ordine al primo rilievo, riferito alla riconducibilità del servizio di Poste Air Cargo alla disciplina di cui all'articolo 746 cod. nav., ha osservato che, anche a voler ritenere in astratto (da un punto di vista oggettivo-funzionale) sussistente l'equiparabilità di detto servizio, a quello di un servizio di Stato, la norma citata prescrive la doverosità dell'emanazione di un apposito provvedimento amministrativo, nella specie non sussistente, per come riferito dalla stessa società nel corso di una apposita audizione convocata.

Per tale ragione, l'Autorità ha ritenuto non applicabile, al caso di specie, quanto previsto dalla circolare ENAC (EAL-19, punto 4.5.) a proposito dei voli di Stato.

Con riferimento, invece, agli ulteriori profili, la Commissione ha ribadito che il trasporto delle merci e il servizio postale costituiscono fattispecie diverse alle quali la legge 146 del 1990, e successive modificazioni, accorda, in caso di sciopero, differenti forme di tutela nell'ottica del bilanciamento dei diversi diritti costituzionali coinvolti.

Il trasporto delle merci, infatti, costituisce un servizio pubblico essenziale nella misura in cui sia diretto a garantire l'approvvigionamento di energie, prodotti energetici, risorse naturali e beni di prima necessità, come si evince dalla lettura dell'articolo 1, comma 2, lettera a), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, mentre il servizio postale è oltremodo servizio essenziale, in quanto espressione della libertà di comunicazione costituzionalmente garantita (articolo 1, comma 2, lettera e).

Con riferimento al servizio postale, la Regolamentazione provvisoria del settore individua le seguenti prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero: accettazione delle raccomandate e delle assicurate, pagamento dei ratei di pensione in calendario, accettazione e trasmissione dei telegrammi e telefax, servizio di accettazione, smistamento e recapito delle cartoline precetto all'insorgere dell'emergenza segnalata dal Ministero della Difesa e servizi di sorveglianza e di telesorveglianza per la sicurezza delle persone, per la salvaguardia e la funzionalità degli impianti, per la custodia dei fondi e dei valori, per la efficienza dei mezzi e delle attrezzature.

Per quanto attiene al trasporto delle merci con vettori aerei, la Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo dispone che, nel corso dello sciopero, deve essere *“assicurato, sia mediante i voli ricompresi nelle prestazioni indispensabili, sia mediante voli cargo, il trasporto di merci deperibili, animali vivi, medicinali nonché generi qualificati, di volta in volta, dalle competenti autorità come di prima necessità e come merci necessarie per il rifornimento delle popolazioni e per la continuità delle attività produttive nei servizi pubblici essenziali limitatamente alle relative prestazioni indispensabili”*.

Coerentemente con il quadro normativo sopra delineato, ENAC, nell'elenco dei voli da garantire al di fuori delle fasce orarie 7.00-10.00/18.00-21.00, stabilisce, per il trasporto delle merci, che: *“E' altresì assicurato, sia mediante i voli ricompresi nelle prestazioni indispensabili che mediante voli cargo, il trasporto di merci deperibili, animali vivi, medicinali, nonché generi qualificati di volta in volta dalle competenti Autorità come generi di prima necessità e come merci necessarie per il rifornimento delle popolazioni e per la continuità delle attività produttive nei servizi pubblici essenziali limitatamente alle relative prestazioni indispensabili”*.

ENAC, nel definire le fasi del procedimento di individuazione dei voli da garantire in occasione degli scioperi, con circolare EAL-19 del 21 dicembre 2012, ha precisato che *“Tali voli sono garantiti solo se il vettore*

presenta dettagliate dichiarazioni a dimostrazione della tipologia di volo o della merce da trasportare”.

Per quanto attiene al servizio postale erogato dai vettori aerei, ENAC, nella richiamata circolare EAL-19, ha espressamente stabilito che *“I servizi aerei postali non sono garantiti in quanto non sono equiparati a voli di Stato”.*

La Commissione, quindi, ricostruito il quadro normativo e regolamentare, ha deliberato di far presente ad ENAC che la formulazione dell’elenco dei voli da garantire, sinora adottata dall’Ente, risulta coerente e in linea con le vigenti disposizioni.

Nel periodo di riferimento, è stato chiesto alla Commissione di valutare la conformità di una proclamazione riguardante una astensione indetta per 30 giorni dalle trasferte e dalla reperibilità per il personale dipendente di ENAV addetto al servizio di manutenzione dei sistemi per il controllo del traffico aereo (ex lavoratori Technosky).

All’esito di istruttoria, la Commissione ha ritenuto che il servizio “trasferte” non potesse essere assimilato all’astensione dal lavoro straordinario in quanto l’attività è risultata essere resa all’interno dell’ordinaria prestazione di lavoro e, pertanto, l’astensione in tale servizio è soggetta ai limiti di durata previsti dall’articolo 7, comma 1, della disciplina di settore.

Quanto al servizio di reperibilità, invece, la Commissione ha ritenuto di far presente che lo stesso è equiparabile alle prestazioni di lavoro straordinario con la conseguenza che, per tale forma di astensione, deve ritenersi applicabile la disposizione contenuta nel comma 2 del citato articolo 7, ove la durata massima è individuata in trenta giorni.

In relazione agli eventi calamitosi che hanno colpito la Regione Emilia-Romagna nel mese di maggio del 2023, la Commissione non ha mancato di far appello al senso di responsabilità delle Organizzazioni sindacali che avevano regolarmente proclamato scioperi nel settore del trasporto aereo per il 19 maggio 2023 al fine di valutare l’opportunità di escludere dagli scioperi le aree interessate.

L’invito, come in altre occasioni, è stato prontamente accolto da tutti i sindacati e gli scioperi sono stati differiti ad una data successiva.

Nell’ultimo trimestre dell’anno di riferimento, il settore ha avviato numerose istruttorie a fronte di segnalazioni sindacali volte ad accertare il rispetto da parte delle aziende, principalmente operanti nelle attività di

handling (passeggeri e cargo) delle disposizioni di cui agli articoli 24 e 28 della disciplina di settore.

I sindacati hanno, infatti, segnalato alla Commissione la mancata interlocuzione con le aziende in ordine all'individuazione dei contingenti di personale da esonerare dallo sciopero per la garanzia delle prestazioni indispensabili, come richiesto dall'articolo 28 sopra richiamato, nonché un uso abnorme delle comandate, non proporzionate alle percentuali indicate nell'articolo 24 e asseritamente eccedenti rispetto alle prestazioni indispensabili da garantire nel corso dello sciopero.

Al momento della redazione del presente rapporto, le istruttorie non sono ancora concluse e dell'esito delle stesse si darà conto nella Relazione dell'anno prossimo.

28. Trasporto ferroviario (a cura di Caterina Valeria Sgrò)

28.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nel settore del trasporto ferroviario l'analisi dei dati relativi all'anno 2023 fotografa una diminuzione significativa del numero degli atti di proclamazione (95) rispetto all'anno precedente (121) riportando la conflittualità ai livelli del 2021. Il medesimo tasso di decremento ha riguardato gli scioperi effettivamente portati a termine che nell'anno 2023 sono stati 57, a fronte delle 82 astensioni del 2022. In linea col dato storico, gli scioperi sono in prevalenza regionali o di ambito territorialmente limitato.

È rimasta costante, in ogni caso, l'azione di vigilanza della Commissione, che è intervenuta in via preventiva in oltre il 20% dei casi consentendo di evitare l'effettuazione di astensioni collettive contrarie alle regole.

Gli interventi adottati in via d'urgenza, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. d) della legge n. 146, sono stati 21 e gli inviti della Commissione a revocare gli scioperi irregolari o a riformulare l'atto di proclamazione in conformità alla normativa vigente sono stati tutti accolti dai soggetti proclamanti.

V'è da sottolineare che, in prevalenza, le indicazioni immediate hanno riguardato le violazioni della regola dell'intervallo tra scioperi locali e scioperi nazionali e/o generali e/o plurisettoriali.

Si presenta molto più attenuato, rispetto all'anno precedente, il fenomeno conflittuale legato ai gravi eventi lesivi dell'incolumità dei lavoratori a seguito delle aggressioni subite dal personale viaggiante e di quello addetto alla vendita ed assistenza alla clientela, pur rimanendo alta l'attenzione di tutti sulla delicata materia della sicurezza.

L'attività di prevenzione della Commissione continua ad essere determinante per evitare, da un lato, i pregiudizievoli danni all'utenza derivanti da scioperi illegittimamente proclamati e, dall'altro, per scongiurare gli inevitabili provvedimenti sanzionatori nei confronti di coloro che infrangono le regole.

Nel periodo in esame, si registra un - sia pur modesto - incremento della conflittualità riferita alle iniziative di protesta di carattere nazionale, rispetto all'anno precedente.

Tra gli scioperi più rilevanti, per la gravità dell'evento lesivo che ha provocato una pronta reazione sindacale, devono menzionarsi quelli

proclamati a seguito dell'incidente ferroviario mortale occorso nella serata del 28 novembre 2023 in Calabria, sulla linea ferroviaria Jonica, in località Thurio, nel territorio del Comune di Corigliano Rossano. Le astensioni collettive hanno riguardato il personale delle Aziende del settore del trasporto ferroviario passeggeri e merci e sono state indette, nell'immediatezza del tragico accadimento, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, dalle segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fiat Cisl, Uiltrasporti, Ugl Ferrovieri, Fast Confsal, Orsa Ferrovie (8 ore sciopero per il 30 novembre 2023, dalle h. 9.00 alle h. 17.00) e, con atto disgiunto, dai Sindacati Cub Trasporti, Cat, Sgb, Usb (24 ore di sciopero, dalle h. 21.00 del 30 novembre alle h. 21.00 del 1° dicembre 2023).

Con riferimento agli scioperi proclamati da Cub Trasporti, Cat, Sgb, Usb, la Commissione, pur prendendo atto della legittimità delle astensioni, giustificate dall'incidente costato la vita a due lavoratori, ha invitato i soggetti proclamanti, considerate le comuni ragioni sottese alla protesta, a concentrare l'astensione collettiva nella giornata del 30 novembre 2023, facendola confluire in un'unica grande mobilitazione sindacale, in concomitanza con quella indetta dai Sindacati confederali.

Le Organizzazioni sindacali hanno ritenuto di non aderire all'invito della Commissione confermando lo sciopero secondo le modalità indicate nell'atto di proclamazione.

Con riferimento a tali scioperi, la Commissione ha replicato alle segnalazioni degli utenti - che avevano lamentato la carenza di un congruo preavviso e di una efficace comunicazione da parte dell'Azienda - esplicitando le ragioni del proprio mancato intervento.

In particolare, l'Autorità ha evidenziato che le azioni di protesta erano state indette, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza. La fattispecie prevista dalla norma richiamata - ha rammentato l'Autorità - riveste il carattere di una misura eccezionale di protesta alla quale si fa ricorso in presenza di eventi straordinari di particolare delicatezza e gravità (difesa dell'ordine costituzionale, gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori). Tali eventi giustificano una reazione pronta e immediata che assume carattere prioritario e che esonera, evidentemente, dal rispetto dell'obbligo del preavviso e della indicazione della durata; pertanto, in tale ipotesi, la comunicazione all'utenza può non essere resa con la consueta tempestività.

La Commissione ha rammentato, altresì, che il gestore del servizio, su cui ricade l'obbligo della comunicazione all'utenza, può responsabilmente omettere di adempierlo, al fine di evitare all'utenza i danni derivanti dal c.d. "effetto annuncio". Ciò è consentito quando, sulla base di una valutazione presuntiva, l'azienda erogatrice del servizio ritenga l'impatto scarso o addirittura nullo, in relazione ai dati storici di adesione o alla effettiva rappresentanza delle Organizzazioni sindacali proclamanti all'interno dell'Azienda.

In relazione alle cause di insorgenza di tali conflitti, va evidenziato che alle consuete esigenze di garantire la sicurezza dei luoghi di lavoro in senso stretto, fisiologicamente nella disponibilità dei datori di lavoro, si affianca, più in generale, l'esigenza di modernizzazione delle infrastrutture, degli impianti e dei macchinari.

A distanza di 80 anni dal disastro di Balvano, il più grave incidente ferroviario per numero di vittime (circa 600 persone) accaduto in Italia e uno dei più gravi disastri ferroviari della storia, lungo il tratto lucano della linea Battipaglia-Potenza, non possono non evidenziarsi i nodi irrisolti del trasporto ferroviario in Italia, tra cui il grave divario infrastrutturale e di servizi che ancora esiste tra aree geografiche del Sud e aree del Centro-Nord. Quattro delle dodici linee ferroviarie peggiori, si concentrano al Sud: le *ex* linee circumvesuviane (142 km, ripartiti su 6 linee e 96 stazioni, che si sviluppano intorno al Vesuvio, sia lungo la direttrice costiera verso Sorrento, sia sul versante interno alle pendici del Monte Somma, fino a raggiungere Nola, Baiano e l'Agro nocerino sarnese), la linea Catania-Caltagirone-Gela, la linea Jonica che collega Taranto e Reggio Calabria, la linea adriatica nel tratto pugliese Barletta-Trani-Bari.

Altra nota dolente, riguarda i convogli vecchi e lenti e le linee ferroviarie chiuse e sospese ormai da anni: come quella della Palermo-Trapani via Milo (chiusa dal 2013 a causa di alcuni smottamenti di terreno), della Caltagirone-Gela (chiusa a causa del crollo del Ponte Carbone l'8 maggio 2011) o quelle delle linee a scartamento ridotto che da Gioia Tauro portano a Palmi e a Cinquefrondi in Calabria, il cui servizio è sospeso da 11 anni e dove non vi è alcun progetto concreto di riattivazione. In Sicilia sono 1.267 i km di linee a binario unico, l'85% del totale di 1.490 km, mentre non sono elettrificati 689 km, pari al 46,2% del totale.

Tali differenze marcate sulla qualità e quantità del trasporto su ferro, in particolare tra linee principali e secondarie e tra nord e sud sono segno di uno squilibrio strutturale che ha effetti sull'erogazione del servizio nella sua

ordinarietà e che pregiudica gli utenti a prescindere dai danni provocati dagli scioperi.

Tra gli scioperi nazionali non preavvisati, vanno annoverati quelli proclamati in prossimità temporale rispetto al verificarsi di un altro drammatico incidente sul lavoro che ha coinvolto cinque operai nella notte tra il 30 e il 31 agosto 2023, alla stazione di Brandizzo, alle porte di Torino. Le vittime, investite sui binari da un convoglio fuori servizio, in fase di spostamento da Alessandria a Torino, erano dipendenti di una ditta appaltatrice della Società RFI, impegnati in lavori di manutenzione delle infrastrutture ferroviarie.

Ancora una volta i Sindacati non hanno optato per una mobilitazione di carattere unitario. All'iniziativa di protesta della durata di 4 ore, promossa da Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Ugl Ferrovie, Fast Confsal, Orsa Trasporti, per il 31 agosto - 1° settembre 2023, riguardante il solo personale addetto alla manutenzione delle infrastrutture di RFI, si è sovrapposta quella indetta dal Sindacato Usb, di impatto più ampio, sia per la durata dell'astensione (24 ore) che per il personale coinvolto (tutto il personale delle Aziende del comparto ferroviario).

Anche in tale occasione è stato disatteso l'invito rivolto dalla Commissione al Sindacato Usb a ridurre la durata dello sciopero riconducendola all'arco temporale individuato dalle altre Organizzazioni sindacali e a limitare la mobilitazione al solo personale della Società RFI.

Un terzo incidente sul lavoro, a Voltaggio nella notte del 7 febbraio 2023, per un'esplosione in un cantiere della linea ferroviaria del terzo valico, tra Piemonte e Liguria, costato la vita ad un operaio, ha rappresentato il motivo dello sciopero proclamato dalle Segreterie regionali del Piemonte di Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, per l'8 febbraio 2023, riguardante il personale del settore manutenzione della Società RFI Piemonte.

Con riferimento a tali cause di insorgenza del conflitto, si auspica una intensificazione degli sforzi prevenzionistici in atto, da parte di tutti gli operatori del settore, così da abbattere sensibilmente, fino a ridurre alla prossimità allo zero, la ricorrenza di una simile casistica.

La questione della sicurezza sul lavoro nel settore degli appalti e subappalti rappresenta un tema richiamato più volte con preoccupazione da istituzioni e parti sociali. Procedure e controlli più severi sono necessari soprattutto nella catena dei subappalti che, quanto più si allunga, tanto più rende difficile assicurare adeguate tutele per i lavoratori.

Tra gli scioperi nazionali effettuati nell'anno in esame, meritano di essere menzionati, altresì, quelli che hanno interessato il personale della Società Trenitalia ed il personale della Società Italo-NTV nelle giornate del 12 e 13 luglio 2023. Le astensioni, riguardanti i due principali operatori ferroviari, sono state proclamate con atti distinti dalle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Orsa Ferrovie, Ugl Ferrovieri, Fast Confsal, per la medesima data e con articolazione oraria differenziata per turni di lavoro.

Con indicazioni immediate adottate in via d'urgenza, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, il Commissario delegato, in data 27 giugno 2023, ha contestato, alle Organizzazioni sindacali proclamanti ciascuno sciopero, la violazione della regola della rarefazione soggettiva (c.d. sciopero a pacchetto) in relazione all'articolazione oraria indicata nell'atto di proclamazione avente come effetto, per alcune categoria professionali, l'estensione dello sciopero oltre la fascia oraria individuata per il personale addetto alla circolazione dei treni (dalle h. 3.00 del 13 luglio alle h. 2.00 del 14 luglio 2023).

Nel medesimo provvedimento, i soggetti proclamanti sono stati invitati - con una formulazione destinata a produrre effetti di mera moral suasion - ad evitare la concentrazione delle due azioni di protesta, in ragione dell'impatto particolarmente pregiudizievole per l'utenza dovuto, da un lato, al coinvolgimento di entrambe le aziende del trasporto ferroviario che operano nell'alta velocità e, dall'altro, all'intensificarsi dei flussi dei passeggeri nel periodo estivo.

L'intervento di *moral suasion* della Commissione aveva il carattere di una mera esortazione ed era privo di forza cogente dal momento che gli atti di proclamazione non presentavano profili di illegittimità né rispetto alla regola della franchigia (nel trasporto ferroviario le franchigie estive sono previste nei periodi 27 giugno - 4 luglio; 27 luglio - 3 settembre) né con riferimento al principio della concentrazione, in considerazione del consolidato orientamento interpretativo della Commissione in materia.

Al di là del caso specifico, secondo il principio elaborato dalla Commissione in materia di concentrazione, se la funzione dell'istituto dell'intervallo tra uno sciopero e l'altro è quella di evitare che risulti compromessa la continuità di un determinato servizio, nessuna compromissione ricorre se più scioperi, pur diversi, si concentrino nella medesima giornata e articolazione oraria.

In generale, il principio si fonda sul presupposto che la concentrazione delle astensioni nella medesima giornata, da parte di diversi soggetti sindacali e indipendentemente dall'oggetto della vertenza, possa avere l'effetto di minimizzare i danni all'utenza, atteso che il servizio sarebbe compromesso per una sola giornata anziché da una pluralità di scioperi in successione su più giornate, a condizione che tutte le astensioni si riferiscano allo stesso arco temporale e abbiano ad oggetto il medesimo bacino d'utenza. Una deroga a tale principio è stata introdotta dalla Commissione con la delibera del 12 dicembre 2022, n. 22/279 che ha previsto il divieto di concentrazione tra scioperi generali e/o tra scioperi generali e scioperi di settore, limitatamente al trasporto passeggeri, affinché, nella medesima data prevista per lo sciopero generale, non possano essere effettuate altre astensioni. In tali casi, la rigorosa applicazione della regola generale in materia di rarefazione, richiesta dalla Commissione in deroga al suddetto principio, non consente l'effettuazione di scioperi plurimi (articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni).

Ciò premesso, con riferimento agli scioperi del 12 e 13 luglio 2023, la Commissione ha ritenuto di rivolgere un invito ai Sindacati a riconsiderare le determinazioni assunte con le proclamazioni di scioperi congiunti, evitandone la concentrazione. Ciò in relazione alla circostanza del tutto nuova della compromissione a livello nazionale dell'intero servizio del trasporto ferroviario reso dai due principali operatori ferroviari ed alle particolari criticità per il traffico ferroviario, dovute al periodo dell'anno interessato dalle azioni di protesta che, a ridosso della franchigia estiva, avrebbero acuitizzato i disagi per gli utenti del servizio.

Le Organizzazioni sindacali destinatarie dei provvedimenti adottati dal Commissario delegato hanno riformulato le proclamazioni di sciopero in ottemperanza all'indicazione della Commissione riferita alla rarefazione. Rispetto all'invito in materia di concentrazione, i Sindacati non hanno accolto la raccomandazione della Commissione precisando che, *“proprio nell'intento di recare il minor danno possibile all'utenza e in completa applicazione del consolidato orientamento in materia, hanno inteso concentrare le due azioni di protesta nazionale, ampiamente motivate dall'assenza di risposte da parte delle aziende del settore alle istanze del lavoro, in un'unica giornata di protesta”*.

L'intera vicenda è stata sottoposta dalla Commissione all'attenzione del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, quale Autorità competente a valutare l'opportunità di adozione del provvedimento previsto dall'articolo

8, comma 1, della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, anche ai fini di una eventuale riduzione della durata delle astensioni.

Con l'ordinanza di precettazione n. 193 T del 12 luglio 2023, il Ministro ha rideterminato la durata degli scioperi, disponendone la riduzione a 12 ore, dalle ore 3.00 alle h. 15.00 del 13 luglio (v. Relazione Contenzioso).

La vertenza con Trenitalia è stata chiusa positivamente nel mese di agosto con un accordo che ha dimostrato che le buone relazioni del lavoro e l'interlocazione costante rappresentano la strada maestra per individuare soluzioni condivise alle problematiche rappresentate a più riprese da lavoratori, causa delle azioni di mobilitazione intraprese. È un accordo positivo perché rinnovato nell'alveo del CCNL della Mobilità, in scadenza al 31 dicembre 2023, per il quale è stata presentata ad Agens (Agenzia confederale dei trasporti e dei servizi), nel mese di ottobre 2023, una piattaforma, che dà il via alle trattative di rinnovo del contratto di settore, che interessa circa 140.000 lavoratori.

Sul piano concreto, all'interno del comparto ferroviario, le parti sociali devono confrontarsi in uno scenario reso più complesso dagli eventi straordinari accaduti negli ultimi anni. La pandemia, la guerra in Ucraina, le politiche economiche stringenti ed elevati livelli di inflazione hanno causato l'indebolimento del potere di acquisto delle retribuzioni, incidendo in maniera negativa sull'economia di lavoratori e famiglie.

Nonostante tutto, il mondo delle relazioni industriali ha dato dimostrazione, in questo ambito, di una salda tenuta. Deve infatti osservarsi che, in linea generale, sui temi di maggior rilievo la conflittualità è stata tenuta sotto controllo da un sistema consolidato e di tipo inclusivo.

Con riferimento alla società Italo-Ntv, l'anno 2023 è stato interessato dalle trattative per il rinnovo del Contratto collettivo nazionale aziendale di lavoro, firmato dalle parti dopo una trattativa durata quindici mesi. L'intesa è stata importante anche nella prospettiva di realizzazione del percorso di allineamento, fortemente voluto dalle Organizzazioni sindacali, del Contratto collettivo aziendale ai trattamenti normativi e retributivi del contratto collettivo nazionale di riferimento e cioè il CCNL Mobilità/Attività ferroviarie.

La vicenda contrattuale ha coinvolto la Società in una significativa conflittualità, rispetto alla sostanziale tregua sindacale del passato. Le mobilitazioni sono state promosse unitariamente dai Sindacati presenti in Azienda fino al raggiungimento dell'intesa, che ha portato alla sottoscrizione

del contratto il 1° agosto 2023 da parte di tutte le Organizzazioni sindacali di categoria ad eccezione di Uiltrasporti.

La decisione di Uiltrasporti di non firmare il CCNL ha comportato la prosecuzione dello stato di agitazione e delle azioni di protesta e, conseguentemente, una vigilanza particolarmente attiva da parte della Commissione che è intervenuta più volte, nel periodo in esame, per verificare l'effettivo contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il diritto alla mobilità dei cittadini, in mancanza di un Accordo aziendale in materia di sciopero.

In particolare, in occasione dello sciopero proclamato da Uiltrasporti per le giornate del 17 e 18 settembre 2023, la Commissione ha invitato il soggetto proclamante a rinnovare le procedure di raffreddamento e conciliazione, non potendo il Sindacato fare riferimento alle precedenti, esperite congiuntamente alle altre sigle sindacali. Secondo il consolidato orientamento dell'Autorità di garanzia, quando intervengono modificazioni nelle posizioni delle parti e dei termini del conflitto (nel caso specifico tutti i sindacati, eccetto Uiltrasporti, avevano sottoscritto il contratto collettivo aziendale definendo i punti della piattaforma rivendicativa) è utile la riattivazione della procedura di conciliazione.

Le vicende riguardanti Italo-NTV hanno rappresentato per la Commissione un'altra occasione per sollecitare le parti a trovare una soluzione condivisa sulle modalità di esercizio del diritto di sciopero, con la sottoscrizione di un accordo che contenga regole chiare e certe in materia di prestazioni indispensabili, procedure di raffreddamento e ogni altro adempimento previsto dalla legge a tutela degli utenti del servizio. Al fine di favorire la soluzione negoziale, il Commissario delegato si è reso disponibile ad offrire un tavolo di mediazione attraverso la promozione di audizioni interlocutorie con le parti.

Nel settore del trasporto ferroviario, in controtendenza rispetto agli anni precedenti, risulta più attenuato il fenomeno delle azioni di sciopero portate avanti, a livello nazionale, dalle sigle sindacali riconducibili prevalentemente al sindacalismo autonomo.

Deve evidenziarsi che, in ogni caso, tali scioperi, connotati da un intento dimostrativo più che autenticamente rivendicativo, continuano ad avere uno scarso grado di lesività rispetto all'utenza per i bassi tassi di adesione che hanno consentito agli operatori ferroviari di assicurare il servizio, ben al di sopra della soglia minima di garanzia prevista dalla normativa di settore.

Le dinamiche competitive, che hanno caratterizzato nell'ultimo decennio i rapporti tra le varie Organizzazioni sindacali, non coinvolgono il livello locale, riequilibrando il ruolo dei Sindacati tradizionalmente rappresentativi di un ampio consenso ad assumere un ruolo determinante nella regolazione nel governo del conflitto. In un sistema regolato e ordinato di rapporti negoziali, le relazioni sindacali si esprimono in forme meno conflittuali.

E infatti, con riferimento alla compagine sindacale, a livello periferico, continua a registrarsi una maggiore coesione delle Organizzazioni sindacali considerate rappresentative (confederali e autonome) che - ad eccezione di qualche realtà - hanno portato avanti vertenze di carattere regionale/locale attraverso un'azione congiunta. A livello locale i Sindacati, in linea di massima, continuano ad avere contatti continui, consapevoli del fatto che, quando si allentano i vincoli unitari, immediatamente si verifica nel sindacato un calo di capacità operativa, con un danno oggettivo per i lavoratori, nell'interesse dei quali i sindacati sono chiamati ad agire.

Sotto questo profilo deve evidenziarsi che, nel trasporto ferroviario, come in passato, le vertenze tipiche del settore del riguardano il trasporto regionale/locale.

Con particolare riferimento al servizio erogato dal Gruppo FSI, si ripropongono le dinamiche conflittuali ordinarie che vedono al centro delle azioni di protesta sindacali istanze rivendicative concernenti l'applicazione delle norme del contratto collettivo al personale operante presso le Direzioni regionali di Trenitalia, RFI e Mercitalia Rail.

Molte strutture territoriali aziendali presentano esigenze organizzative e tecnico-funzionali diversificate; conseguentemente, le problematiche concernenti le scelte gestionali del datore di lavoro e le modalità applicative delle norme del contratto collettivo rappresentano le principali cause di insorgenza del conflitto nelle diverse realtà territoriali. Molte di queste hanno riguardato l'organizzazione dei servizi di manutenzione, di vendita e assistenza, la sicurezza dei luoghi di lavoro, con particolare riferimento alle misure necessarie a fronteggiare le aggressioni a danno del personale viaggiante, l'applicazione del contratto in materia di orario di lavoro, turni di servizio, part time, formazione, riposo settimanale, trasferta, reperibilità, assegnazione unilaterale di nuove mansioni.

Significativa ma costante rimane la conflittualità presso la Società Trenord che gestisce, in prevalenza, i servizi ferroviari regionali della Lombardia sulla base di un contratto di servizio con la Regione.

È opportuno tornare ad evidenziare come gli effetti pregiudizievoli delle astensioni collettive si ripercuotano prevalentemente sugli utenti del servizio passeggeri regionale. Durante lo sciopero, infatti, i maggiori disservizi, in termini di soppressioni di treni, si registrano sul trasporto regionale. Sotto questo profilo non può non rilevarsi come l'Azienda FSI tenda tendenzialmente a salvaguardare il servizio di mercato offerto con l'alta velocità, che verosimilmente genera maggiori profitti consentendo ampi margini di redditività, a scapito del cosiddetto servizio universale, l'area di mobilità di interesse pubblico, caratterizzato da una maggiore vulnerabilità dell'utenza legata prevalentemente al pendolarismo.

Deve inoltre evidenziarsi che nel settore del trasporto ferroviario il pregiudizio del diritto alla mobilità degli utenti sia amplificato, nelle grandi aree metropolitane, per effetto del nesso molto stretto che caratterizza i servizi intermodali in un sistema integrato dei trasporti, non sempre efficienti e puntuali.

Infatti, nei sistemi di trasporto complementari (trasporto ferroviario - trasporto pubblico locale - metropolitana), la sospensione di uno solo dei servizi intermodali è destinata a paralizzare l'intero sistema. Con la conseguenza che, in tali contesti, il viaggiatore che utilizza il servizio di trasporto ferroviario subisce un disagio non soltanto in caso di scioperi proclamati nel settore ma anche in conseguenza di astensioni riguardanti il servizio del trasporto pubblico locale. Gli effetti ultrattivi che ne derivano per gli utenti del sistema intermodale non sono peraltro evitabili col rispetto della regola che vieta la concomitanza di scioperi, atteso che il divieto di concomitanza è posto a tutela del diritto di fruizione di servizi alternativi e non di servizi complementari.

29. Trasporto marittimo (a cura di Caterina Valeria Sgrò)

29.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto. Analisi dei dati e interventi della Commissione

Nel periodo in esame la conflittualità nel settore si è drasticamente ridotta rispetto al biennio precedente. I dati in possesso della Commissione evidenziano un dimezzamento delle astensioni concretamente portate a termine, che sono state 3 di livello locale e 3 di livello nazionale. Degno di attenzione è il riferimento numerico relativo alle revoche (6), intervenute, per la quasi totalità dei casi, a seguito di accordo tra le parti, a conferma del progressivo miglioramento delle relazioni industriali nell'ambito delle Società operanti nel settore. In un solo caso è stato necessario l'intervento preventivo della Commissione che ha segnalato in via d'urgenza il mancato esperimento preventivo delle procedure di raffreddamento e di conciliazione. L'indicazione dell'Autorità è stata positivamente recepita dai soggetti proclamanti ed ha portato alla revoca dell'astensione, scongiurando l'apertura di un procedimento di valutazione. Anche in questo contesto, dunque, il ricorso all'indicazione immediata *ex* articolo 13, lett. d) della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, si è rivelato un efficace strumento di prevenzione.

La condotta responsabile delle parti sociali ha consentito di fronteggiare gli eventi straordinari degli ultimi anni e di gestire il conflitto attraverso un modello di tipo inclusivo orientato al più generale interesse collettivo e non soltanto agli interessi di categoria.

I profondi mutamenti registrati a livello internazionale, sia per il conflitto bellico ucraino che per gli strascichi dell'emergenza sanitaria per il Covid-19, nonché la riconosciuta importanza dei trasporti marittimi nell'ambito dell'affermazione del trasporto intermodale hanno confermato l'importanza del metodo concertativo e, ancor più, la necessità di una collaborazione tra i principali attori del conflitto.

Il 20 luglio 2023 si è riunito l'attivo nazionale di Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti per presentare le linee guida della piattaforma per il rinnovo del Contratto nazionale del settore marittimo, in scadenza il 3 dicembre 2023.

Nel documento si evidenzia la necessità e l'urgenza di un impegno negoziale, posto che il CCNL rappresenta il principale strumento di regolazione del settore.

Si tratta di un settore in continua evoluzione, caratterizzato da migliori condizioni di mercato - in forte espansione rispetto al recente passato - a cui

si contrappongono, però, condotte concorrenziali aggressive che favoriscono la proliferazione di forme di *dumping* salariale.

Inoltre, i rischi connessi alla professione del marittimo, le particolari modalità temporali di esecuzione della prestazione lavorativa, in considerazione dell'alternanza di periodi di imbarco e riposo a terra, richiedono specifiche norme sulla salute e sicurezza del lavoro e nei luoghi di lavoro.

La gestione della salute e sicurezza sul lavoro si pone con altrettanta evidenza nel settore portuale.

La portualità, centro di snodo per i traffici via mare, rappresenta un *asset* fondamentale e indispensabile per la filiera logistica dell'intero paese, essendo la connettività marittima un anello importante del sistema industriale italiano. Ma è anche un luogo ad alto rischio di infortuni che incidono annualmente in maniera significativa sulle statistiche nazionali che attestano l'alta frequenza di incidenti e morti sul lavoro, anche per le peculiarità del settore.

Il 31 dicembre 2023 è scaduto il CCNL dei lavoratori dei porti che, nel tempo, si è dimostrato in grado di affrontare le sfide che il mercato ha generato, garantendo una pace sociale solida e duratura. Il rinnovo giunge in un contesto complicato per il Paese e i suoi porti; i conflitti attuali sul fronte russo-ucraino e tra Israele e Hamas contribuiscono a definire uno scenario geopolitico ed economico molto delicato. Il 6 novembre 2023 le Organizzazioni sindacali di categoria hanno ufficialmente presentato alle parti datoriali la piattaforma contrattuale che punta ad adeguare i salari al costo della vita e che vede la formazione, anche in una prospettiva di rafforzamento della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, come obiettivo primario delle rivendicazioni all'interno di un sistema articolato in cui le continue interferenze, dettate da più soggetti che operano contemporaneamente, rendono il lavoro sempre più rischioso.

Il tema della sicurezza negli scali portuali è tornato prepotentemente in primo piano dopo i due incidenti mortali verificatisi nell'intervallo di 24 ore, il 9 e 10 febbraio 2023 nei porti di Trieste e Civitavecchia.

Le Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Ugl hanno proclamato uno sciopero nazionale della durata di 24 ore per il 10-11 febbraio 2023, ai sensi dell'articolo 2, comma 7; per la medesima data, il Coordinamento Lavoratori Portuali Trieste ha promosso un'azione di protesta riguardante specificamente il personale delle Aziende operanti nell'area portuale di Trieste.

La questione della sicurezza sul lavoro del personale addetto ai servizi portuali ha riguardato anche lo sciopero nazionale di 24 ore proclamato da Uil per il 25 febbraio 2023.

Il 9 marzo 2023, all'indomani dei drammatici eventi accaduti, vi è stato l'incontro tra sindacati e le associazioni datoriali con il Viceministro Rixi ed i rappresentanti del Mef e del Ministero del lavoro, sul tema della sicurezza nei porti. La richiesta unitaria dei sindacati e dell'associazione dei terminalisti alle istituzioni è stata di intensificazione dell'azione di controllo e di investimenti sulla formazione e sulla certificazione dei processi aziendali organizzati per prevenire gli incidenti e costruire sistemi di sicurezza dei lavoratori nel luogo di lavoro.

Vi è da precisare che il comparto portuale rientra nel campo di applicazione della legge n. 146 del 1990 limitatamente alle attività direttamente ed oggettivamente strumentali e propedeutiche al trasporto marittimo ed alla sicurezza delle persone e delle infrastrutture e a quelle dirette all'approvvigionamento di beni di prima necessità (prodotti energetici, risorse naturali, animali vivi, merci deperibili), nonché al funzionamento ed alla manutenzione dei relativi impianti (articolo 1, comma 2, lettera a)).

Sono servizi pubblici essenziali anche i servizi tecnico-nautici di pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio, che offrono prestazioni in ambito portuale a servizio delle navi. Si tratta di servizi di interesse generale atti a garantire nei porti, ove essi sono istituiti, la sicurezza della navigazione e dell'approdo (articolo 14 della Legge n. 84/94).

Tra questi, il servizio di rimorchio riveste una particolare rilevanza per le caratteristiche di universalità. Esso è prestato a chiunque ne faccia richiesta a qualunque ora del giorno e della notte e mira a garantire la sicurezza della navigazione nelle acque portuali e lungo le coste. Il rimorchiatore, oltre che in condizioni meteo marine avverse, si rivela indispensabile anche in condizioni normali, per consentire la manovra in sicurezza delle navi anche in specchi d'acqua ristretti, a contatto con infrastrutture portuali o con altre navi in transito o in sosta, attraverso prestazioni di trazione o assistenza alle manovre di accosto ed allontanamento dalla banchina delle navi in arrivo e in partenza. Inoltre, il rimorchio garantisce il soccorso di chiunque si trovi in situazione di emergenza nei porti e nelle acque antistanti, nonché lo svolgimento in sicurezza dei traffici passeggeri e merci e i rifornimenti energetici.

Il rimorchiatore rappresenta in definitiva un indispensabile punto di riferimento a disposizione dell'Autorità marittima, essendo un presidio fondamentale per la sicurezza dei trasporti marittimi e per la sicurezza dell'intera area portuale. Ai rimorchiatori, infatti, è affidato il compito di supportare l'Autorità marittima, in caso di emergenze per incendi in porto o in rada, per l'assistenza e il soccorso a navi e persone in pericolo negli spazi portuali e nelle aree marittime adiacenti, per il recupero di oggetti galleggianti pericolosi per la navigazione e per il recupero di navi che hanno perso l'ormeggio. Per tutte queste attività è necessariamente richiesta la c.d. prontezza operativa, ossia la presenza in porto e la disponibilità 24 ore al giorno dei mezzi e del personale.

Per ragioni afferenti alla sicurezza della navigazione ed alla sostenibilità del servizio le linee guida per il rilascio delle concessioni per l'esercizio del servizio di rimorchio portuale emanate dal MIT nel 2019 prevedono che l'Autorità marittima possa limitare il numero dei prestatori del servizio. Ciò in ragione della natura di servizio d'interesse generale svolto in un mercato chiuso in cui il ridimensionamento dell'offerta dipende dagli standard di sicurezza fissati dall'Autorità marittima indipendentemente dalle decisioni imprenditoriali del fornitore.

Nel servizio del trasporto marittimo di passeggeri, i dati evidenziano una conflittualità ridotta che riguarda prevalentemente vertenze di carattere aziendale con effetti su bacini di utenza limitati.

Nell'anno in esame, l'Azienda Caronte & Tourist, che gestisce il collegamento marittimo nello Stretto di Messina, è stata interessata da tre scioperi proclamati dalle Segreterie regionali della Sicilia di tutte le Organizzazioni sindacali di categoria (Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Ugl mare, Uslac-Uncdim Smacd, Federmar Cisl, Confintesa, Admi) per il rinnovo del contratto integrativo dei lavoratori marittimi e di terra del gruppo.

La Commissione è stata investita della questione relativa alla lacuna normativa in materia di prestazioni indispensabili. L'Autorità ha preliminarmente precisato che il legislatore ha affidato in via prioritaria alle parti sociali la determinazione convenzionale dei servizi minimi e delle altre misure dirette a consentire un contemperamento tra beni costituzionalmente garantiti, quando per tutelare nella sua essenzialità un diritto o interesse di rango superiore sia necessario sacrificare l'esercizio del diritto di sciopero (articolo 2, comma 2, legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni).

Pertanto, nello spirito della legge, l'intervento regolativo eteronomo della Commissione, attraverso l'adozione della regolamentazione provvisoria, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. a), della legge medesima - sollecitata dalle parti sociali nella richiesta inoltrata alla Commissione - rappresenta un'opzione possibile ma praticabile come *extrema ratio* provvisoria. Con specifico riferimento ai servizi minimi, la Commissione ha rilevato che l'articolo 2, commi 2 e 3, della legge impone ai soggetti che promuovono lo sciopero, ai lavoratori che esercitano il relativo diritto ed alle amministrazioni e imprese erogatrici dei servizi l'obbligo di garantire, durante lo sciopero, le prestazioni indispensabili. Nel servizio di trasporto marittimo da e per le isole, il legislatore ha direttamente ed espressamente previsto l'obbligo di garantire l'effettività della tutela degli utenti, individuando, con una specifica previsione contenuta nell'articolo 3 della legge citata, i servizi indispensabili che, comunque, devono essere mantenuti durante lo sciopero.

Pertanto, la formulazione adottata dal legislatore sottolinea la imperatività della norma che prevede l'obbligo di garantire le prestazioni indispensabili direttamente in capo ai datori di lavoro, accentuando la responsabilità di questi ultimi nell'adempimento del suddetto obbligo e nella ricerca di un'intesa con la controparte sindacale.

Per questi motivi, secondo il proprio consolidato orientamento, la Commissione ha sempre ritenuto che anche in assenza di specifici accordi, l'Azienda debba comunque assicurare, in via unilaterale, l'erogazione delle prestazioni indispensabili comandando in servizio in occasione dello sciopero una quota dei propri dipendenti, al fine di garantire nel loro contenuto essenziale i diritti costituzionali della persona, oltre che la sicurezza degli impianti e dell'esercizio. Sull'Azienda grava altresì l'obbligo di garantire un'adeguata comunicazione all'utenza e la pronta riattivazione del servizio al termine dello sciopero, ai sensi dell'articolo 2, comma 6, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Infine, con riferimento alla misura delle linee di trasporto da garantire, la Commissione ha indicato come parametro di riferimento, nelle more del raggiungimento di un'intesa, i criteri individuati dalle parti nell'Accordo sottoscritto in data 30 aprile 2021 dalla Società Caronte & Tourist Isole Minori e dalle Segreterie regionali della Sicilia delle Organizzazioni Sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Ultrasporti, Uslac-Unctdim e Federmar Cisl, Ugl Mare e Porti, avente ad oggetto le modalità di esercizio del diritto di sciopero del personale addetto al servizio di trasporto marittimo da e per le

isole minori della Sicilia (Delibera di valutazione di idoneità n. 21/167 del 15 giugno 2021), nel rispetto dei limiti individuati dalla legge (*“misura non eccedente mediamente il 50 per cento delle prestazioni normalmente erogate”* ... *“quote strettamente necessarie di personale non superiori mediamente ad un terzo del personale normalmente utilizzato per la piena erogazione del servizio nel tempo interessato dallo sciopero”* articolo 13, comma 1, lett. a).

30. Trasporto merci su gomma (a cura di Antonio Fusco)

30.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione

Nel periodo oggetto di relazione è stato registrato un livello di conflittualità analogo a quello dell'anno precedente. Risultano infatti pervenute 11 proclamazioni di sciopero a fronte delle 10 astensioni collettive registrate nel corso del 2022.

Nel dato numerico esposto sono ricomprese tanto le azioni di protesta dei lavoratori dipendenti delle imprese di trasporto merci su gomma quanto quelle proclamate dagli autotrasportatori privati in conto terzi (i cd. "Padroncini"). Questi ultimi, in particolare, sono assoggettati alla legge 146 del 1990 solo nel caso in cui siano annoverabili tra i "piccoli imprenditori" (cfr., a tal fine, il combinato disposto dell'articolo 2 bis, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, e dell'articolo 2083 c.c.).

Le cause principali di insorgenza dei conflitti collettivi sono state di natura essenzialmente economica.

Il conflitto collettivo si è espresso in maniera sostanzialmente conforme alle regole di settore.

31. Trasporto merci su rotaia *(a cura di Antonio Fusco)*

31.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione. Questioni applicative della disciplina di settore

Nel periodo oggetto di Relazione è stato registrato un basso livello di conflittualità nel settore, analogamente a quanto accaduto nel corso dell'anno precedente.

Risultano, infatti, proclamati solo 7 scioperi a fronte delle 4 azioni effettuate nell'anno 2022.

Le astensioni collettive sono state tutte proclamate a livello aziendale e sono state, pertanto, dirette a risolvere problematiche organizzative e/o contrattuali esistenti a livello delle singole società.

L'esercizio del diritto di sciopero è avvenuto in sostanziale conformità con le regole dettate dalla legge 146 del 1990 e con gli indirizzi interpretativi espressi nel settore dalla Commissione.

Sotto il profilo degli interventi interpretativi della Commissione, merita di essere richiamata la richiesta di parere formulata da una impresa del settore la quale, premesso che l'attività operativa prevede sia i servizi di trazione ferroviaria che l'attività di manovra di mezzi e carri, anche per conto di altre imprese ferroviarie, chiedeva di sapere se *“La normativa in materia di servizi minimi garantiti, in caso di azioni di sciopero proclamati da parte delle Organizzazioni Sindacali titolate, circoscritta al trasporto di merci pericolose, deve intendersi applicata non solo ai servizi di trazione, ma obbligatoriamente anche ai servizi di manovra per conto di altre imprese ferroviarie”*.

Ai fini istruttori del procedimento venivano richieste all'Azienda, da parte della Commissione, maggiori informazioni in merito alle attività di manovra e quelle di trazione, nonché precisazioni in ordine all'impatto che un'eventuale astensione totale dalle attività di manovra è suscettibile di determinare sull'erogazione del servizio di trasporto merci su rotaia.

Dalle informazioni rese emergeva che le attività di manovra erano propedeutiche e necessarie alle attività di trazione svolte negli impianti presi in esame e che, in caso di astensione delle attività di manovra, ne sarebbe derivato il fermo del servizio di trazione, il fermo di carri con eventuali merci pericolose, nonché l'impossibilità di consegna al cliente, di magazzinaggio o di proseguimento del trasporto con altre modalità.

Alla luce di tali risultanze istruttorie, la Commissione ha ritenuto che sussistesse uno stretto vincolo di strumentalità tra le attività di manovra e

quelle di trazione (tale per cui il venir meno delle prime determinerebbe l'impossibilità di procedere alle attività di trazione) e che, pertanto, la disciplina di settore e, in particolare, le regole sui servizi minimi da garantire (di cui all'articolo 10 della regolamentazione provvisoria) fossero applicabili anche alle attività di manovra.

Per completezza di informazione, merita, altresì, di essere richiamato il parere (meglio descritto nella Relazione del settore Vigili del Fuoco) con il quale la Commissione ha attratto nell'ambito di applicazione della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, l'attività di sorveglianza antincendio svolta in regime di appalto presso un interporto, avendo accertato che in caso di sospensione delle attività di sorveglianza antincendio ne sarebbe derivata l'interruzione dell'erogazione dei servizi pubblici essenziali svolti nell'ambito dell'interporto, ivi comprese le attività di trasporto merci su rotaia.

32. Trasporto pubblico locale *(a cura di Silvia Mancini)*

32.1. Modifica transitoria dell'assetto regolatorio del settore del trasporto pubblico locale

Al fine di consentire una migliore comprensione della disciplina che, allo stato, regola il Trasporto Pubblico Locale, è utile illustrare brevemente le modifiche sopravvenute a seguito del pronunciamento del Consiglio di Stato (sentenze del 1° marzo 2023, n. 2115 e n. 2116), con riferimento alla disciplina dell'istituto della "Rarefazione" (articolo 11 della Regolamentazione provvisoria adottata dalla Commissione con delibera del 23 aprile 2018, n.18/138, pubblicata nella G.U. del 19 maggio 2018, n. 115).

Come ampiamente illustrato nelle precedenti Relazioni, l'Autorità, ritenendo che le misure individuate in via pattizia - con particolare riferimento alla regola della rarefazione - non fossero idonee a garantire un equo contemperamento dei diritti costituzionali coinvolti, aveva adottato la richiamata Regolamentazione provvisoria integrativa dell'Accordo nazionale del 28 febbraio 2028, in sostituzione delle due norme contrattuali valutate non idonee, individuando un intervallo di "20 giorni" tra uno sciopero ed il successivo.

Il Consiglio di Stato, con le suddette sentenze, accogliendo i ricorsi delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil e Fit Cisl, ha annullato la Regolamentazione provvisoria (impugnata nella parte contenente la disciplina della rarefazione tra scioperi), prevedendo la necessità di un ulteriore approfondimento attraverso informazioni da richiedere <<alle istituzioni di prossimità (ad esempio le prefetture). Trattandosi di trasporto pubblico locale ed avendo la singola astensione un impatto immediatamente tangibile in un ambito territoriale più o meno circoscritto, solo le istituzioni più prossime all'utenza possono apprezzare l'incidenza dello sciopero sulla popolazione>> (cfr. Parte II - Contenzioso).

Per effetto di tale pronunciamento, nelle more dell'adozione di un nuovo assetto normativo (Accordo o Regolamentazione provvisoria), torna in vigore la precedente disciplina e, segnatamente, quella prevista dall'articolo 10, lettera B, della Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili nel settore del trasporto locale, adottata con delibera del 31 gennaio 2002, n. 02/13, pubblicata nella G.U. del 23 marzo 2002, n. 70, che prevede l'intervallo fra l'effettuazione di due azioni di sciopero che incidono sul medesimo bacino di utenza nella misura di "10 giorni".

32.2. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Il primo elemento che ha caratterizzato l'andamento della conflittualità nell'anno 2023 è, indubbiamente, il significativo aumento sia del numero di proclamazioni (341 rispetto alle 273 del 2022) sia in quello delle conseguenti azioni di sciopero realmente effettuate (245 rispetto alle 193 del 2022).

Tale crescita è confermata anche per quanto riguarda il dato relativo ai conflitti di natura “*politica*” - unitamente alle manifestazioni di protesta legate alla vertenza contrattuale, proclamati esclusivamente dalle Organizzazioni sindacali autonome - per un totale di 23 proclamazioni (14 nel 2023), a cui hanno fatto seguito 17 azioni di sciopero concretamente attuate (11 nel 2023). Al contrario, invece, in ambito regionale (Umbria e Basilicata) le azioni di sciopero sono state promosse dalle articolazioni territoriali delle sole Organizzazioni sindacali firmatarie di CCNL.

Nel corso dell'anno, inoltre, non è affatto diminuito, bensì è aumentato, il fenomeno delle aggressioni al personale *front-line* e gli episodi di atti di vandalismo nei confronti dei mezzi, a seguito del quale le Organizzazioni sindacali confederali ed autonome hanno proclamato 10 azioni di sciopero - ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge n.146 del 1990 - che hanno visto la loro collocazione temporale fra febbraio e dicembre 2022, confermando il pericoloso incremento del *trend* negativo di tali episodi, inducendo le Organizzazioni sindacali a manifestare nuovamente alle Aziende, al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed al Governo, la impellente necessità, da parte dell'adozione di interventi volti al perseguimento di una maggiore e più capillare attività di prevenzione e di tutela dell'incolumità dei lavoratori, dei mezzi e dell'utenza stessa.

Malgrado il rinnovato elevato tasso di conflittualità del settore, è stato comunque possibile operare un contenimento dell'effettuazione delle azioni di sciopero anche per effetto sia degli interventi preventivi adottati dalla Commissione ai sensi dell'articolo 13, lettera d), della legge n. 146 del 1990 (51 a cui sono seguiti 51 fra revoche e adeguamenti, con un riscontro pari al 100% dei provvedimenti adottati), sia di “*accordo*” fra le parti (45), dato che ancora una volta conferma la capillare attività svolta dall'Autorità e l'impegno delle parti sociali volto alla concreta ripresa di un dialogo costruttivo.

Tuttavia, l'endemica carenza di fondi nel settore, le ingenti perdite economiche derivanti dal periodo pandemico, la necessità di attuare sia le misure previste dal PNRR sia di un adeguato quadro normativo di

riferimento, nonché le attuali insufficienti risorse finanziarie, hanno rallentato, di fatto, il raggiungimento degli elevati *standard* di efficienza e sostenibilità che rappresentano gli obiettivi indispensabili per il conseguimento di una maggiore e migliore competitività del settore, in carenza dei quali, ancora oggi, non è stato possibile avviare l’auspicato rilancio di un settore nevralgico per il tessuto socio-economico del Paese quale è quello del Trasporto Pubblico Locale.

32.3. La vertenza del CCNL del Trasporto Pubblico Locale

Il precedente anno si è concluso con la sottoscrizione, da parte di Asstra, Anav e Agens e di Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Faisa Cisl e Ugl Fna, del “*Verbale di Accordo Nazionale di rinnovo del CCNL Autoferrotravieri-Internavigatori (Mobilità TPL)*” del 10 maggio 2022, relativo al triennio 2021-2023.

Nel 2023, pertanto, le parti sociali hanno avviato le trattative per il rinnovo contrattuale, trattative che sono state oggetto di numerosi incontri e che risultano essere tutt’ora in corso.

32.4. Valutazioni di Accordi, ex articolo 13, lettera a), della legge n. 146 del 1990

L’Azienda ATM S.p.A. di Messina, che svolge attività di trasporto pubblico locale nella città di Messina, le RR.SS.AA. e le Segreterie territoriali di Messina delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Faisa Cisl, Ugl e Orsa hanno concluso, in data 29 settembre 2022, un Accordo aziendale sulle prestazioni indispensabili e le altre misure da garantire in caso di sciopero. Le parti, in applicazione di quanto previsto dalle regole di settore, hanno concordato di individuare le seguenti modalità operative da assicurare in caso di sciopero: 1. servizi esclusi dall’ambito di applicazione della disciplina dell’esercizio del diritto di sciopero; 2. servizi da garantire; 3. procedure da adottare all’inizio dello sciopero e alla ripresa del servizio; 4. fasce giornaliere di garanzia (dalle ore 6:30 alle ore 9:30 e dalle ore 12:30 alle ore 15:30); 5. procedure da adottare per garantire il servizio durante tutta la durata delle fasce; 6. garanzia dei presidi aziendali atti ad assicurare la sicurezza e la protezione degli utenti, dei lavoratori, degli impianti e dei mezzi; 7. individuazione delle Aziende che per tipo, orari e

tratte programmate possano garantire un servizio alternativo a quello erogato dall'Azienda interessata dallo sciopero.

La Commissione, avendo verificato che i contenuti dell'Accordo aziendale in oggetto fossero in linea con le previsioni contenute nella normativa vigente ha ritenuto, nella seduta del 13 febbraio 2023, di poter procedere alla valutazione di idoneità con l'adozione della delibera n. 23/26.

Anche l'Azienda S.T.N. S.r.l. di Novara, che svolge attività di trasporto pubblico nei bacini di Novara, Pavia e Verbania-Cusio-Ossola, e le Segreterie territoriali di Novara-VCO delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil e Ugl Fna hanno concluso, in data 1° ottobre 2022 un Accordo aziendale sulle prestazioni indispensabili e le altre misure da garantire in caso di sciopero. Con la sottoscrizione di detto Accordo aziendale, le parti si sono impegnate a dare completa attuazione alle previsioni di legge differenziando la collocazione oraria fra Invernale Scolastico (1° settembre - 15 giugno: 1^ fascia: dalle ore 5:30 alle ore 8:29; 2 ^ fascia: dalle ore 12:15 alle ore 15:14) ed Estivo (16 giugno - 31 agosto: 1^ fascia: dalle ore 5:30 alle ore 8:29; 2^ fascia: dalle ore 15:30 alle ore 18:29). Con lo stesso Accordo aziendale, anche in questo caso sono state individuate dalle parti ulteriori specifiche attività da garantire nel corso della giornata di sciopero, al fine di garantire all'utenza la completa fruibilità del servizio durante le fasce orarie garantite.

La Commissione, anche in questo caso, ha potuto verificare che i contenuti dell'Accordo aziendale in oggetto fossero in linea con le previsioni contenute nella normativa vigente ed ha ritenuto, sempre nella seduta del 13 febbraio 2023, di poter procedere alla valutazione di idoneità con l'adozione della delibera n. 23/27.

33. Vigili del fuoco (a cura di Antonio Fusco)

33.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione

Nel corso dell'anno 2023, nel settore dei Vigili del Fuoco sono state proclamate, complessivamente, 15 azioni di sciopero e, pertanto, si è registrato un livello di conflittualità analogo a quello dell'anno precedente, nel corso del quale erano state indette, in totale, 14 proclamazioni di sciopero.

La conflittualità si è espressa a livello dei singoli Comandi provinciali o Direzioni regionali ed è stata, in massima parte, legata a problematiche di carattere organizzativo del servizio (quali, la carenza di personale, la vetustà e/o carenza dei mezzi di soccorso).

Nessuna proclamazione di sciopero ha richiesto interventi della Commissione di garanzia.

33.2. Questioni interpretative e/o applicative relative al settore

Nel corso del periodo oggetto di Relazione, la Commissione è stata chiamata ad esprimersi in merito ad alcune fattispecie il cui inquadramento giuridico era assai controverso.

Una riflessione piuttosto ampia è stata fatta dalla Commissione con riferimento allo sciopero della fame proclamato da una Organizzazione sindacale per protestare contro presunte penalizzazioni dell'Amministrazione nei confronti del personale dei Vigili del Fuoco che non aveva adempiuto agli obblighi vaccinali introdotti durante il Covid-19. Nell'ambito del documento di proclamazione, il soggetto collettivo dichiarava che *“Ove gli aderenti effettuino lo sciopero durante il servizio sarà cura informare i dirigenti affinché ne possano prontamente prevedere l'esonero totale da qualsiasi attività che possa comportare rischio o pericolo per l'incolumità di costoro o altrui. Ben consapevoli che lo sciopero della fame è un atto di grande determinazione e coraggio, si invita l'amministrazione a tutelare tempestivamente tutto il personale aderente affinché non diventi pregiudizievole per la salute psico-fisica di coloro che avranno comunicato l'adesione e al tempo stesso garantire l'idonea continuità del Soccorso”*. Dopo approfondito esame, la Commissione ha ritenuto che l'azione di protesta non integrasse gli elementi costitutivi di una fattispecie di sciopero e che, pertanto, fosse estranea al sindacato di

competenza della Commissione. Ciò, in quanto, l'astensione collettiva dalle prestazioni lavorative non costituiva l'effetto principale e diretto (oggetto) della proclamazione, bensì un effetto secondario ed eventuale dell'astensione collettiva dal cibo promossa dal Sindacato. Ad avvalorare il fatto che l'azione di protesta non costituisse sciopero e, quindi, non rientrasse nella tutela di cui all'articolo 40 Cost. *“depone la circostanza per cui l'eventuale mancata prestazione dell'attività lavorativa non deriverebbe da una decisione dei lavoratori, bensì da un provvedimento dei Dirigenti ai quali il soggetto collettivo (si veda, a tal proposito, il quart'ultimo capoverso dell'atto di proclamazione) demanda i compiti di accertare la momentanea inidoneità psico-fisica dei lavoratori e, conseguentemente, quello di provvedere all'esonero degli stessi dal lavoro. La conseguenza di tale inquadramento giuridico della fattispecie è - proseguiva la Commissione - che i comportamenti anzidetti rilevano sul piano dei rapporti contrattuali intercorrenti tra i lavoratori e l'Amministrazione e si ritiene spetti a quest'ultima il potere/dovere di valutare se l'eventuale inidoneità allo svolgimento di particolari attività, conseguente allo sciopero della fame, integri o meno un inadempimento contrattuale imputabile agli aderenti. Considerato, comunque, che tale forma di mobilitazione è suscettibile di determinare delle conseguenze sulla normale erogazione del servizio, questa Autorità continuerà a vigilare su tali azioni, riservandosi ulteriori approfondimenti”*.

Merita inoltre di essere richiamata la richiesta di parere formulata da una Organizzazione sindacale in merito alla riconducibilità nell'ambito di applicazione della legge 146 del 1990 di alcune attività di sorveglianza antincendio esercitate in regime di appalto da parte della Società Elisicilia presso l'interporto Sito di Orbassano. Dall'attività istruttoria svolta emergeva che l'interporto costituisce una infrastruttura strategica complessa e che nell'ambito di essa vengono movimentate eterogenee categorie merceologiche, alcune delle quali escluse dalla legge 146 del 1990. Gli elementi informativi resi, in prima istanza, dalle parti, non avevano consentito di appurare un chiaro ed inequivoco collegamento tra l'attività in esame e l'eventuale svolgimento di servizi pubblici essenziali (quali il trasporto merci e/o la logistica farmaceutica) posto che l'istante non aveva precisato quali conseguenze sul trasporto ferroviario delle merci potesse avere l'interruzione dalle attività di sorveglianza antincendio.

Sulla scorta di tale quadro istruttorio, la Commissione concludeva il procedimento con un provvedimento di non luogo a provvedere.

A seguito di una istanza di riesame del provvedimento reso dalla Commissione, veniva disposta un'integrazione istruttoria dalla quale emergeva che all'interno del Sito vengono movimentati prodotti farmaceutici e merci pericolose e che l'attività di servizio antincendio deve essere garantita h.24, in adempimento a degli obblighi di legge, pena l'interruzione di tutte le attività esercitate nell'interporto.

Le sopravvenienze istruttorie consentivano, pertanto, di acclarare un rilevante nesso di strumentalità del servizio antincendio rispetto ai servizi pubblici essenziali esercitati nell'interporto e, per tale via, la riconducibilità del servizio antincendio nell'ambito di applicazione della legge 146 del 1990, e successive modificazioni.

Considerata, tuttavia, l'assenza di un'apposita disciplina che tenga conto delle peculiari caratteristiche delle attività di sorveglianza antincendio, la Commissione invitava le parti a convenire in apposito accordo collettivo, con il coinvolgimento della parte committente, le prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero. Allo stesso tempo, la Commissione, precisava che, nelle more della negoziazione, sarebbe stato onere della parte datoriale stabilire, anche unilateralmente, i contingenti minimi di personale da esonerare dallo sciopero, nella misura strettamente necessaria ad ottemperare agli obblighi di legge in materia di sicurezza antincendio e, conseguentemente, a consentire lo svolgimento dei servizi pubblici essenziali svolti nell'ambito dell'interporto.

Vale la pena evidenziare, in ultima analisi, che, mentre il fondamento della riconducibilità del servizio dei Vigili del Fuoco nell'ambito di applicazione della legge 146 del 1990 è la preordinazione al soddisfacimento del diritto costituzionale alla vita ed alla salute delle persone, nel caso del servizio esaminato l'attrazione nell'ambito di applicazione della legge 146 del 1990 avviene (ed è subordinato) per effetto dell'accertamento di un nesso di strumentalità rispetto ad un servizio pubblico essenziale principale. In difetto di tale accertamento, quindi, lo sciopero nell'ambito dell'attività di sorveglianza antincendio non è assoggettato alle regole di cui alla legge 146 del 1990.

PARTE II

Contenzioso

1. Contenzioso *(a cura di Caterina Valeria Sgrò)*

1.1. Premessa

Il periodo in esame è stato interessato da interventi giurisprudenziali di particolare rilievo per la Commissione.

Le questioni giuridiche portate all'attenzione dei giudici e definite con sentenze hanno riguardato temi di grande attualità. La nozione di specifico e concreto grave evento lesivo dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori è stata oggetto di esame in relazione allo sciopero generale motivato dall'asserito pregiudizio per i lavoratori derivante dal rischio di contagio da Covid-19 e proclamato ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

I giudici hanno approfondito il profilo dell'onere probatorio che non può considerarsi assolto con generiche asserzioni di una mera situazione di pericolo astratto e di un rischio generico legato alla circolazione del virus Covid-19, soprattutto allorquando si deducono non eventi dannosi, ovvero situazioni nelle quali si sia già concretamente determinata una lesione del bene protetto, ma eventi di pericolo in cui l'anticipazione della tutela alla fase del rischio impone l'allegazione dell'esposizione ad un grave e specifico pericolo di lesione.

Con una seconda pronuncia il Tribunale di Roma ha indagato sulla sussistenza dei presupposti per invocare l'esimente della protesta a difesa dell'ordine costituzionale in occasione dello sciopero proclamato contro l'obbligo vaccinale c.d. selettivo, introdotto dalle disposizioni del decreto-legge n. 44/2021, convertito in legge 28 maggio 2021, n. 76, che, ad avviso del sindacato, avrebbe comportato una violazione dell'articolo 3 della Costituzione ponendo una disciplina discriminatoria a svantaggio dei lavoratori sottoposti a obbligo vaccinale, rispetto a quella più ampia platea di soggetti per i quali il ricorso alla immunizzazione era previsto in termini di facoltatività.

Di particolare impatto per l'attività regolatoria svolta dalla Commissione sono state le pronunce del Consiglio di Stato che, con sentenze n. 2115/2023 e n. 2116/2023, ha riformato i provvedimenti di primo grado e annullato la deliberazione n. 18/138 del 23 aprile 2018, nella parte concernente la Regolamentazione provvisoria in materia di rarefazione nel settore del trasposto pubblico locale. Si tratta di un tema delicato e attuale che investe il corretto esercizio ed i limiti della discrezionalità tecnica di cui le Autorità amministrative indipendenti si avvalgono per assolvere alle loro funzioni

istituzionali.

1.2. I limiti applicativi dell'articolo 2, comma 7

- **La nozione di “grave evento lesivo dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori”**

Nell'anno in esame la Corte d'Appello di Roma ha definito il giudizio promosso dall'Organizzazione sindacale Usb per la riforma della sentenza del Tribunale di Roma n. 7237/2020 del 5 novembre 2020.

La vicenda giudiziaria ha ad oggetto quello che è stato un tema di grande attualità nei difficili anni della pandemia. Gli eventi che ne sono derivati hanno coinvolto la Commissione in una delicata azione di contenimento nel conflitto collettivo che ha investito tutte le realtà produttive. Nel contesto emergenziale legato al diffondersi del virus da Covid-19, la funzione di vigilanza dell'Autorità, volta al rispetto delle norme in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali e al contenimento dei disagi derivanti da possibili astensioni, è stata esercitata ricorrendo allo strumento degli interventi preventivi, ai sensi dell'articolo 13, lett. d), della legge n. 146 del 1990, e ad azioni di *moral suasion* attraverso un'intensa attività istruttoria e una collaborazione stringente tra tutti i principali attori della legge 146: Commissione, Prefetto, sindacati, datori di lavoro, associazioni professionali.

Il punto di equilibrio tra l'esigenza dei cittadini di non subire ulteriori limitazioni ai propri diritti costituzionali, il cui libero esercizio era già stato inevitabilmente compresso, con il diritto dei lavoratori di scioperare, è stato individuato dalla Commissione nel fermo invito rivolto a tutte le Organizzazioni sindacali ed alle Associazioni professionali a non proclamare astensioni nel momento più acuto dell'emergenza, ovvero dal 25 febbraio al 31 marzo 2020, tenuto conto delle previsioni contenute nelle specifiche discipline di settore concernenti l'obbligo di sospendere gli scioperi in casi di avvenimenti eccezionali di particolare gravità o di calamità naturali.

Sulla base di tale indirizzo, la Commissione è intervenuta nel tentativo di scongiurare gli effetti sproporzionati derivanti dallo sciopero generale proclamato il 21 marzo 2020 - in piena emergenza pandemica - dall'Organizzazione sindacale di base USB, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, per il giorno 25 marzo 2020. La delibera sanzionatoria, adottata dalla Commissione all'esito dello sciopero (delibera n. 20/129, del 15 luglio 2020), è stata prontamente impugnata dal Sindacato.

La questione giuridica posta all'esame dei giudici è se rientri nella nozione di grave evento lesivo dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori quello legato al rischio di contagio da Covid-19 e, in particolare, se ricorrano i presupposti di cui all'articolo 2, comma 7, della legge 146 del 1990 - che legittima il ricorso allo sciopero senza il rispetto del termine di preavviso e della indicazione della durata - nel caso di sciopero generale proclamato per protestare contro la *“decisione del Governo di mantenere aperti e funzionanti le aziende e gli uffici non essenziali ai fini del contrasto all'espandersi della pandemia COVID – 19”*.

I gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori - requisito imprescindibile per invocare l'esimente prevista dalla norma e ritenuto insussistente, nel caso specifico, dal Tribunale - erano rinvenibili, secondo il Sindacato, nella mancata predisposizione di idonee tutele per prevenire il rischio da contagio sui luoghi di lavoro nonostante la rapida diffusione del virus su tutto il territorio nazionale. Dinanzi alla Corte d'Appello, l'appellante ha reiterato le censure già disattese in primo grado con la sentenza gravata, argomentando la dedotta illegittimità del provvedimento impugnato in base ai rilievi che fosse stata erroneamente interpretata la previsione dell'articolo 2, comma 7, gli atti di causa e i fatti allegati.

Con la sentenza n. 2856 del 5 luglio 2023, la Corte d'Appello di Roma ha rigettato il ricorso proposto e confermato la sentenza di primo grado.

La sentenza ha recepito nella sostanza le argomentazioni difensive formulate dalla Commissione sulla base dei seguenti rilievi:

- 1) La norma di cui all'articolo 2, comma 7, ha un carattere derogatorio rispetto all'impianto normativo dettato dalla legge 146 del 1990. Trattandosi di norma speciale, non ne è ammessa una interpretazione estensiva, né analogica.
- 2) In relazione ai requisiti richiesti dalla norma, l'onere probatorio deve essere assolto con l'allegazione di specifici eventi di danno o di pericolo “grave”, connotati - questi ultimi - da un elevato grado di concretezza tale per cui risulti assai probabile la lesione dei beni giuridici protetti dalla norma.
- 3) La prova deve essere tanto più specifica e rigorosa allorquando si deducono non eventi dannosi, ovvero situazioni nelle quali si sia già concretamente determinata una lesione del bene protetto (la vita e l'incolumità dei lavoratori), ma eventi di pericolo, come nel caso di specie, in cui l'anticipazione della tutela alla fase del rischio impone

l'allegazione dell'esposizione ad un grave e specifico pericolo di lesione. Ampliare la portata applicativa della norma per ricomprendere eventi di pericolo astratto e generico (come avvenuto nel caso oggetto di giudizio) comporta un abuso del diritto ed è in contrasto con l'operazione di contemperamento effettuata dal legislatore che giustifica il carattere eccezionale, specialistico e derogatorio della fattispecie normativa.

La sentenza ha consolidato l'orientamento interpretativo dell'Autorità di garanzia in materia di esimente *ex* articolo 2, comma 7, con riferimento alla portata precettiva della locuzione "*protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori*". Il "grave evento lesivo" deve incidere sulla posizione soggettiva dei lavoratori del settore interessato dallo sciopero (o almeno di uno dei settori interessati allo sciopero, aderendovi gli altri per solidarietà) e deve essere in nesso causale imprescindibile e diretto con la loro protesta.

Pertanto, l'obbligo di preavviso può essere ritenuto inoperante soltanto se lo sciopero si presenti come *extrema ratio* per la difesa immediata da concreti, distinguibili e altrimenti esiziali pregiudizi per i lavoratori.

Secondo i giudici incombeva sull'appellante l'onere di dare la prova che le predette causali integrassero esimente dall'obbligo del preavviso, in quanto costituenti gravi eventi lesivi dell'incolumità dei lavoratori ovvero della loro sicurezza sul lavoro ai sensi di legge.

Nel caso di specie, per invocare l'esimente prevista dall'articolo 2, comma 7, non era sufficiente la sola esistenza di un pericolo generico ma era richiesto il verificarsi di accadimenti idonei a mettere fisicamente a repentaglio la sicurezza dei lavoratori, nonché un diretto e immediato rapporto di causalità tra l'astensione dal lavoro ed il grave e specifico evento lesivo. In relazione a ciò, era necessario assolvere l'onere probatorio non con generiche asserzioni di una mera situazione di pericolo astratto e di un rischio generico legato alla circolazione del virus Covid-19, ma dimostrando che lo specifico evento lesivo sia derivato dalla mancata adozione a livello aziendale di misure mitigative riguardanti una o più realtà produttive interessate dallo sciopero.

Al contrario, il Sindacato Usb ha ritenuto sufficiente ai fini probatori ricondurre la pandemia ad un fatto notorio - che in ogni caso non supplisce alla carenza probatoria - deducendo dal fatto principale anche il fatto secondario dell'esistenza in concreto di uno specifico e grave evento (anche di pericolo) dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori di tutte le

amministrazioni e imprese erogatrici dei servizi pubblici essenziali.

- **La nozione di “difesa dell’ordine costituzionale”**

Un’altra vicenda, connessa agli interventi con cui Governo e Parlamento hanno fronteggiato la pandemia, è stata invocata dalla Confederazione Sindacati Autonomi Federati Italiani (Conf.safi) per motivare lo sciopero generale “*ad oltranza dalle ore 00.01 del 15 ottobre 2021 alle 00.00 del 20 ottobre 2021 di tutti i lavoratori pubblici e privati, liberi professionisti e/o comunque denominati*”.

Più specificamente, lo sciopero è stato indetto per protestare contro le disposizioni del decreto-legge n. 44/2021, conv. in legge 28 maggio 2021, n. 76, nella parte in cui ha introdotto nel sistema normativo sanzioni disciplinari per i lavoratori che non si fossero assoggettati alla vaccinazione anti Sars Covid 19. Secondo la prospettazione del soggetto proclamante, l’azione sindacale integrava i presupposti dell’articolo 2, comma 7, della legge 146 del 1990, in ragione della configurabilità della stessa quale protesta a difesa dell’ordine costituzionale. Con l’introduzione dell’obbligo vaccinale c.d. selettivo, ad avviso del sindacato, il legislatore avrebbe consumato una violazione dell’articolo 3 della Costituzione, ponendo una disciplina discriminatoria a svantaggio dei lavoratori sottoposti a obbligo vaccinale, esposti a conseguenze economiche negative in caso di inottemperanza, rispetto a quella più ampia platea di soggetti per i quali il ricorso alla immunizzazione era previsto in termini di facoltatività.

Disatteso l’invito a revocare l’astensione, formulato ai sensi dell’articolo 13, comma 1, lett. d), della legge n. 146 del 1990 per violazione del termine di preavviso, la Commissione ha aperto il procedimento di valutazione nei confronti del Sindacato proclamante, ai sensi degli artt. 4, comma 4 - quater e 13, comma 1, lett. i). Esaminate le risultanze istruttorie acquisite nell’ambito del procedimento, non ritenendo condivisibili le argomentazioni dedotte dal soggetto proclamante, l’Autorità di garanzia ha valutato negativamente la condotta sindacale disponendo l’applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria a carico del legale rappresentante della Confederazione (delibera n. 21/281, del 9 dicembre 2021).

La delibera è stata impugnata dinanzi al Tribunale di Roma, in funzione di Giudice del Lavoro.

Il principale motivo di impugnazione si fonda sul mancato riconoscimento della sussistenza dei presupposti di cui all’articolo 2, comma 7, della legge 146 del 1990, in ragione dell’affermata riconducibilità dello

sciopero nell'ambito della difesa dell'ordine costituzionale che consente l'esonero dal rispetto degli obblighi in tema di preavviso minimo e di predeterminazione della durata.

Con riferimento a tale doglianza, la Commissione si è difesa in giudizio riaffermando l'interpretazione rigorosa e restrittiva della disposizione contenuta nell'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, condivisa ampiamente anche dalla Corte costituzionale. Tale opzione interpretativa deriva dal regime "privilegiato" delle modalità di esercizio dello sciopero accordato dal legislatore nelle due particolari ipotesi di sciopero previste, la cui eccezionalità può essere assimilata alle ipotesi di divieto di sciopero o di immediata sospensione dello sciopero in corso, che gli accordi contemplano in presenza di "eventi eccezionali di particolare gravità o di calamità naturali".

L'articolo 2, comma 7, consente di derogare agli obblighi di preavviso e durata massima dell'azione di sciopero solo in caso di astensioni proclamate in difesa dell'ordine costituzionale ovvero in caso di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori. Il regime derogatorio rispetto alla disciplina generale prevista per le astensioni incidenti sui servizi pubblici essenziali ha un carattere speciale e non può essere applicato oltre i casi espressamente previsti.

In particolare, la Commissione ha rilevato che l'ordine costituzionale va inteso in senso non normativo ma materiale, sicché non comprende qualsiasi diritto riconosciuto dalla Costituzione ma solo i cardini dell'assetto costituzionale, appunto difendibili con immediatezza. Il principale riferimento è alle ipotesi di sovvertimento violento – o pericolo di sovvertimento violento – dell'ordinamento statale da parte di poteri o soggetti usurpatori (*cf.* delibera Commissione n. 78 dell'11 febbraio 1999).

Citando la giurisprudenza consolidata sul tema, la Commissione ha evidenziato che la norma contenuta nell'articolo 2, comma 7, ha carattere di eccezionalità e tassatività (*"eccettuati i due casi previsti dall'articolo 2, comma 7, lo sciopero nei servizi pubblici essenziali è sempre e incondizionatamente soggetto all'obbligo di preavviso non inferiore a dieci giorni"* Corte cost. 28 maggio-10 giugno 1993, n. 276), e che, affinché uno sciopero possa essere ritenuto indetto in difesa dell'ordine costituzionale, appare necessario che venga minacciato non un qualunque diritto di stampo costituzionale ma l'insieme dei valori fondanti del nostro sistema di governo democratico e delle libertà individuali e collettive; valori così pregnanti e minacciati da un pericolo così imminente, da sfuggire al bilanciamento con

gli altri diritti fondamentali della persona garantiti e tutelati dai servizi pubblici essenziali.

In relazione a ciò, non può valere a fondare il pregiudizio all'ordine costituzionale l'asserita violazione dell'articolo 3 della Costituzione, asseritamente perpetrata dalle disposizioni della legge 28 maggio 2021 n. 76, in termini di discriminazione tra lavoratori sottoposti all'obbligo vaccinale e lavoratori per i quali l'accesso alla vaccinazione è configurato solo in termini facoltativi.

Lo stesso principio di uguaglianza, evocato dalla ricorrente, nella sua duplice dimensione formale e sostanziale, non impone affatto di trattare tutti nello stesso modo. Rientra pertanto nella discrezionalità del legislatore, in presenza di soggetti che nell'esercizio della loro prestazione lavorativa entrano in contatto con i terzi, introdurre misure che, alla stregua delle conoscenze scientifiche del momento, siano idonee a ridurre il rischio di danno alla salute per la collettività.

Il carattere selettivo della vaccinazione obbligatoria si giustifica nel *dovere* fondamentale di cura e di tutela della salute collettiva che grava sullo Stato, che sovrasta il *diritto* alla salute e alla autodeterminazione sanitaria, secondo un rapporto di regola-eccezione capovolto in un contesto di emergenza pandemica. Ciò consente a tutti i consociati la possibilità di esercitare i diritti che connotano il carattere liberale e democratico dell'ordinamento giuridico italiano e ne consentono la trasmissione del tempo (articolo 2 Cost.). Tra i principi fondamentali dell'ordinamento vi sono anche i doveri inderogabili ispirati a valori solidaristici che si compendiano nel principio di solidarietà, che sta a fondamento dell'articolo 2 della Costituzione.

Con la sentenza n. 7294 del 12 luglio 2023, il Tribunale di Roma ha rigettato il ricorso condannando la ricorrente al pagamento delle spese di lite.

Il Tribunale, accogliendo le argomentazioni difensive della Commissione, ha negato la sussistenza dei presupposti per configurare lo sciopero quale astensione dal lavoro in difesa dell'ordine costituzionale, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge 146 del 1990, ritenendo che la disposizione abbia carattere speciale e non possa essere applicata oltre i casi espressamente previsti, coerentemente con l'orientamento giurisprudenziale della Corte costituzionale in materia.

I giudici hanno condiviso la prospettazione della Commissione secondo cui l'ordine costituzionale, la cui difesa giustifica il mancato rispetto del termine di preavviso, non comprende qualsiasi diritto riconosciuto dalla

Costituzione ma solo i cardini dell'assetto costituzionale (Corte costituzionale sent. 28 maggio-10 giugno 1993, n. 276), "quei principi fondamentali che formano il nucleo intangibile destinato a contrassegnare la specie di organizzazione statale, secondo la Costituzione" (Cass. Pen., 17 settembre 2008, n. 39504; Tribunale di Roma, 1° febbraio 2017, n. 950 in riferimento alla delibera della Commissione n. 225 del 20 luglio 2015).

Nel caso di specie, l'asserita violazione dell'articolo 3 della Costituzione ad opera della legge 28 maggio 2021 n. 76, in termini di discriminazione tra lavoratori sottoposti all'obbligo vaccinale e lavoratori per i quali l'accesso alla vaccinazione è configurato solo in termini facoltativi oltre a non costituire una minaccia ai valori fondamentali delle libertà civili e della democrazia, non tiene conto che il principio di uguaglianza, nella sua duplice dimensione formale e sostanziale, non impone affatto di trattare tutti nello stesso modo bensì impone di trattare nello stesso modo situazioni tra loro analoghe e di trattare diversamente quelle, tra loro, non sovrapponibili, sicché rientra nella discrezionalità del legislatore, in presenza di soggetti che nell'esercizio della loro prestazione lavorativa entrano in contatto con i terzi, introdurre misure diversificate che, alla stregua delle conoscenze scientifiche del momento, siano idonee a ridurre il rischio per la collettività. Il Tribunale ha concluso, a definitiva conferma di quanto sostenuto, che con le sentenze 14 e 15 del 2023 la Corte costituzionale ha espressamente ritenuto la legittimità dell'obbligo vaccinale e della relativa sospensione dall'esercizio della professione in caso di inadempimento per gli operatori sanitari.

Il Tribunale ha accolto le difese della Commissione anche in merito all'interpretazione della norma in materia di rarefazione, che, secondo il ricorrente, imporrebbe una preliminare verifica dell'effettivo pregiudizio dei diritti costituzionalmente protetti degli utenti cagionato da più scioperi in successione.

Al contrario, la sentenza ritiene che l'effettuazione di più scioperi in successione riguardanti il medesimo servizio comporta l'automatica violazione delle regole di rarefazione in quanto le regole di rarefazione sono fondate su una presunzione di compromissione della continuità dei servizi in caso di scioperi eccessivamente ravvicinati.

Alla luce dell'attuale contesto normativo, in mancanza di parametri legislativi idonei a misurare l'effettiva rappresentatività dei soggetti sindacali nel settore privato, non sussiste l'obbligo per la Commissione di effettuare una valutazione d'impatto ex ante e non è possibile, peraltro, stabilire una relazione certa fra il grado di rappresentatività di

un'organizzazione sindacale e il tasso di adesione allo sciopero.

1.3. Il rapporto tra l'attività valutativa della Commissione e le ordinanze di precettazione adottate ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni

La questione del rapporto tra gli interventi della Commissione e le ordinanze adottate dall'Autorità precettante, ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, è stata oggetto di esame con riferimento al contenzioso riguardante l'ordinanza di precettazione n. 193 T del 12 luglio 2023, adottata dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.

L'ordinanza ha disposto la riduzione della durata degli scioperi nazionali riguardanti il personale dei due principali operatori ferroviari in Italia, la Società Trenitalia e la Società Italo-NTV.

Le astensioni erano state proclamate con atti distinti dalle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Orsa Ferrovie, Ugl Ferrovieri, Fast Confsal, per la medesima data del 12 e 13 luglio 2023, con articolazione oraria differenziata per turni di lavoro.

Acquisito l'atto di proclamazione, la Commissione è intervenuta in via d'urgenza in data 27 giugno 2023, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, per segnalare alle Organizzazioni sindacali proclamanti ciascuno sciopero la violazione della regola della rarefazione soggettiva (c.d. sciopero a pacchetto) in relazione all'articolazione oraria indicata nell'atto di proclamazione avente come effetto, per alcune categoria professionali, l'estensione dello sciopero oltre la fascia oraria individuata per il personale addetto alla circolazione dei treni (dalle h. 3.00 del 13 luglio alle h. 2.00 del 14 luglio 2023).

Nel medesimo provvedimento, i soggetti proclamanti sono stati invitati - con una formulazione destinata a produrre effetti di mera moral suasion - ad evitare la concentrazione delle due azioni di protesta, in ragione dell'impatto particolarmente pregiudizievole per l'utenza dovuto, da un lato, al coinvolgimento di entrambe le aziende del trasporto ferroviario che operano nell'alta velocità e, dall'altro, all'intensificarsi dei flussi dei passeggeri nel periodo estivo.

Con riferimento a tale specifico profilo, l'intervento della Commissione aveva il carattere di una mera esortazione ed era privo di forza cogente dal momento che gli atti di proclamazione non presentavano profili di

illegittimità né rispetto alla regola della franchigia (nel trasporto ferroviario le franchigie estive sono previste nei periodi 27 giugno-4 luglio; 27 luglio-3 settembre) né con riferimento al principio della concentrazione, in considerazione del consolidato orientamento interpretativo della Commissione in materia.

Ciononostante, avuto riguardo al caso concreto ed ai possibili effetti distorsivi dell'applicazione della regola generale, la Commissione ha ritenuto di rivolgere un invito ai Sindacati a riconsiderare le determinazioni assunte con le proclamazioni di scioperi congiunti, evitandone la concentrazione. Ciò in relazione alla circostanza del tutto nuova della compromissione a livello nazionale dell'intero servizio del trasporto ferroviario reso dai due principali operatori ferroviari ed alle particolari criticità per il traffico ferroviario, dovute al periodo dell'anno interessato dalle azioni di protesta che, a ridosso della franchigia estiva, avrebbero acuitizzato i disagi per gli utenti del servizio.

Le Organizzazioni sindacali destinatarie dei provvedimenti adottati dal Commissario delegato hanno riformulato le proclamazioni di sciopero in ottemperanza all'indicazione della Commissione riferita alla rarefazione. Rispetto all'invito in materia di concentrazione, i soggetti proclamanti non hanno accolto la raccomandazione della Commissione precisando che, *“proprio nell'intento di recare il minor danno possibile all'utenza e in completa applicazione del consolidato orientamento in materia, hanno inteso concentrare le due azioni di protesta nazionale, ampiamente motivate dall'assenza di risposte da parte delle aziende del settore alle istanze del lavoro, in un'unica giornata di protesta”*.

L'intera vicenda è stata sottoposta dalla Commissione, con comunicazione del 12 luglio 2023, all'attenzione del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, quale Autorità competente a valutare l'opportunità di adozione del provvedimento previsto dall'articolo 8, comma 1, della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, anche ai fini di una eventuale riduzione della durata delle astensioni.

Con l'ordinanza di precettazione n. 193 T del 12 luglio 2023, il Ministro ha rideterminato la durata degli scioperi, disponendone la riduzione a 12 ore, dalle ore 3.00 alle h. 15.00 del 13 luglio.

Con distinti atti, le Organizzazioni sindacali Orsa Ferrovie, Filt Cgil, e Uil/Uiltrasporti hanno proposto ricorso al Tar del Lazio contro il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la Presidenza del Consiglio dei ministri e la Commissione di garanzia per l'annullamento, previa sospensiva,

dell'ordinanza di precettazione e di ogni atto ad essa preordinato, consequenziale e connesso.

Le censure dei ricorrenti riguardano essenzialmente la sussistenza dei presupposti previsti dall'articolo 8 della legge n. 146 del 1990, per l'adozione dell'ordinanza di precettazione e le motivazioni poste alla base del provvedimento adottato dall'Autorità precettante.

La Commissione, per i profili di propria competenza, nel rapporto inoltrato all'Avvocatura dello Stato per la difesa in giudizio, ha eccepito preliminarmente la carenza dei presupposti volti a sorreggere la richiesta della tutela provvisoria: gli effetti del principale atto impugnato (l'ordinanza di precettazione) si sono già prodotti e il presunto danno già verificato in quanto lo sciopero è stato effettuato secondo le modalità prescritte dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.

È stato altresì dedotto il difetto di un attuale e concreto interesse ad agire non avendo gli atti della Commissione, oggetto di impugnazione, natura autoritativa. E infatti, l'esortazione rivolta alle Organizzazioni sindacali a riconsiderare la scelta di concentrare nella medesima data due scioperi, riguardanti entrambi gli operatori ferroviari operanti sul territorio nazionale, aveva carattere di moral suasion; rappresentava, cioè, una mera raccomandazione non avente natura vincolante e quindi priva di carattere lesivo per la sfera giuridica del destinatario. Il legislatore non prevede alcuna conseguenza concreta per chi ignora gli inviti di moral suasion della Commissione. Mentre la nota inoltrata dalla Commissione al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti consisteva in "un mero avviso, effettuato nell'ambito del procedimento già in corso su iniziativa del Ministro competente, di cui l'Autorità precettante si limita a tener conto" (articolo 8, comma 2) non avente, ex se, la benché minima efficacia lesiva nei confronti del destinatario dell'ordinanza.

Nel merito, la Commissione ha precisato che l'argomentazione dei ricorrenti che fanno derivare l'illegittimità dell'ordinanza dalla valutazione di legittimità dello sciopero da parte della Commissione non è coerente con la normativa vigente che distingue nettamente gli ambiti di competenza, il ruolo e i poteri della Commissione rispetto a quelli dell'Autorità precettante.

Il Tar del Lazio, all'udienza camerale del 4 settembre 2023, ha preso atto della rinuncia alla domanda cautelare di controparte e ha rinviato per il merito.

1.4. Il vaglio giurisdizionale sulla Regolamentazione provvisoria del trasporto pubblico locale

La Regolamentazione provvisoria recante norme sull'esercizio del diritto di sciopero nel settore del trasporto pubblico locale) adottata dalla Commissione con deliberazione n. 18/138 del 23 aprile 2018 è stata oggetto di una vicenda giudiziaria e amministrativa piuttosto articolata che non si è ancora conclusa.

Di fronte alla proliferazione dei conflitti, registrata negli ultimi anni nel settore del trasporto locale, lo strumento operativo utilizzato dalla Commissione per riequilibrare il rapporto di proporzionalità fra il disagio causato agli utenti e l'astensione proclamata è stato quello della rarefazione.

L'obbligo di rarefazione costituisce una significativa novità introdotta con la legge n. 83 del 2000 all'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990. Le c.d. "clausole di rarefazione" erano previste negli accordi di individuazione delle prestazioni indispensabili attuativi della l. n. 146 del 1990 e vennero successivamente trasformate in obblighi di legge con la novella del 2000.

La riforma del 2000 ha ampliato il novero degli obblighi procedurali previsti dalla legge n. 146 del 1990 e, in una logica più garantista per gli utenti, ha imposto, accanto alle prestazioni indispensabili da assicurare durante lo sciopero, anche l'adozione di "altre misure" dirette a garantire le finalità della legge, tra cui l'individuazione di "intervalli minimi da osservare tra l'effettuazione di uno sciopero e l'effettuazione del successivo".

La relativa previsione è oggi norma cogente di portata generale ed il legislatore non ne ha subordinato l'applicabilità ad una indagine specifica e contingente.

Il principio della rarefazione oggettiva prevede che i soggetti stipulanti gli accordi di settore sono obbligati ad individuare *«intervalli minimi da osservare tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo quando ciò sia necessario ad evitare che, per effetto di scioperi proclamati in successione da soggetti sindacali diversi e che incidono sullo stesso servizio finale o sullo stesso bacino d'utenza, sia oggettivamente compromessa la continuità dei servizi pubblici»*. La finalità è, dunque, quella di evitare che i diritti costituzionalmente protetti degli utenti siano pregiudicati da un addensamento eccessivo del numero di scioperi che potrebbe determinare la oggettiva compromissione de *«la continuità dei servizi pubblici di cui all'articolo 1»*.

Dal punto di vista applicativo, la precedenza tra scioperi è determinata

solo dalla data di proclamazione; in base all'articolo 13, comma 1, lett. e), della legge n. 146, la Commissione «può invitare i soggetti la cui proclamazione sia stata comunicata successivamente in ordine di tempo a differire l'astensione collettiva ad altra data». Ciò comporta che il sindacato più tempestivo nella proclamazione di uno sciopero impedisce ad altri sindacati di proclamare (ed effettuare) scioperi ravvicinati che incidano sullo stesso servizio finale o sullo stesso bacino d'utenza.

Nel sistema della legge è per definizione irrilevante (ed infatti non è previsto dalle vigenti discipline pattizie relative ai singoli servizi pubblici essenziali) ogni apprezzamento dell'effettiva idoneità dei due scioperi ravvicinati a compromettere la continuità del servizio nel caso concreto. Così com'è irrilevante la circostanza che i diversi scioperi siano proclamati da un medesimo soggetto sindacale (“rarefazione soggettiva”) o da soggetti sindacali diversi (“rarefazione oggettiva”), dal momento che l'obiettivo del legislatore è tutelare i diritti costituzionalmente protetti degli utenti del servizio, che non possono tollerare un pregiudizievole addensamento di scioperi sol perché ciascuna astensione è proclamata da un sindacato diverso.

L'obbligo di rarefazione soggettiva e oggettiva opera indipendentemente dai soggetti sindacali proclamanti, dal loro grado di rappresentatività. La portata immediatamente precettiva della regola esclude l'obbligo di qualsiasi valutazione ex ante circa il concreto impatto degli scioperi sul servizio finale.

Peraltro, anche in presenza di una legge sulla rappresentatività sindacale e di strumenti affidabili di misurazione della stessa, resterebbe pur sempre impossibile stabilire una relazione certa fra la rappresentatività del soggetto proclamante ed il successivo tasso di adesione allo sciopero potendo esservi casi di scioperi proclamati da soggetti poco rappresentativi che tuttavia riscuotono un'elevata adesione fra i lavoratori. Un soggetto poco rappresentativo a livello nazionale o da poco costituito potrebbe infatti risultare agli occhi dei lavoratori un interprete più efficace di un certo interesse collettivo in un determinato momento storico.

Un quadro conflittuale molto articolato comporta inevitabilmente una eccessiva reiterazione delle azioni di sciopero, anche in brevi archi temporali. Criticità, questa, che finisce per produrre, in alcuni particolari servizi, gravi pregiudizi ai diritti costituzionalmente protetti dei cittadini utenti, creando disagi decisamente superiori al numero dei partecipanti all'astensione.

In un settore altamente sensibile per gli interessi della collettività - quale quello in esame - in cui le astensioni sono riproposte con una cadenza

periodica, prevalentemente nella giornata di venerdì, la recrudescenza del conflitto ha un potere vulnerante particolarmente accentuato sugli utenti del servizio.

Per scongiurare il pregiudizio grave al diritto alla libera circolazione dei cittadini utenti, l'unico correttivo praticabile si è rivelato quello di intervenire in materia di intervalli graduando proporzionalmente l'impatto dell'accresciuta conflittualità sugli utenti del servizio di trasporto pubblico locale.

In ragione di ciò, la Commissione ha ritenuto che l'intervallo di 10 giorni tra azioni di sciopero, prescritto dalla precedente Regolamentazione di settore, non fosse più idoneo ad un utile contemperamento tra gli interessi in gioco e ha valutato insufficiente l'intervallo 3 giorni tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo proposto dalle parti.

La previsione di un intervallo di 20 giorni, da calcolarsi tra effettuazione ed effettuazione e non tra effettuazione e proclamazione, è stata ritenuta dall'Autorità adeguata ad impedire una eccessiva compromissione della continuità del servizio, oltre che coerente con le discipline relative ad altri servizi pubblici, aventi le medesime problematiche.

Infatti, nei servizi in cui lo sciopero ha un elevato grado di vulnerabilità sugli utenti, per le peculiarità tecniche del servizio stesso, per la conflittualità che lo caratterizza ed in considerazione dell'organizzazione aziendale, la Commissione è intervenuta dettando regole più stringenti in materia di rarefazione e prevedendo una disciplina diversificata anche all'interno dello stesso settore.

È evidente che l'introduzione della norma sull'intervallo non azzerava affatto l'efficacia del diritto di sciopero ma si limita a diradarne nel tempo l'esercizio al solo fine di renderlo compatibile con il nucleo essenziale di altri diritti primari. Un bilanciamento assolutamente coerente con *ratio* della legge 146 come confermato dalla Suprema Corte che ha effettuato un'operazione analoga escludendo il diritto di astensione collettiva degli avvocati allo scopo impedire la compromissione di diritti costituzionali primari (Corte Cass., sez. pen. 1° giugno 2017, n. 27482).

Il Tar del Lazio (25 ottobre 2019, n. 12317; 9 dicembre 2019, n. 14079; 9 dicembre 2019, n. 14078) ha riconosciuto legittimo il provvedimento impugnato. Le motivazioni sono esplicitate nella prima delle tre sentenze (Uiltrasporti c/CGS). Mentre, con riferimento ai giudizi promossi da Filt Cgil e Fit Cisl, il Collegio si è pronunciato in forma semplificata, ai sensi dell'articolo 74 c.p.a., attraverso un sintetico riferimento al precedente

conforme del 25 ottobre 2019.

Secondo i giudici il bilanciamento tra diritti costituzionali, cui la legge n. 146 del 1990 è preordinata, trova la sua effettiva garanzia non solamente attraverso la predisposizione di norme che attengono alla regolarità formale dell'azione di sciopero ma soprattutto evitando che il godimento dei diritti degli utenti venga pregiudicato, nel suo contenuto essenziale, da una eccessiva reiterazione delle astensioni in un breve arco temporale.

In tale ottica, il Tar ha riconosciuto che la previsione del termine minimo di 20 giorni tra un'azione di sciopero e la successiva, nel servizio pubblico locale, ha l'esclusivo obiettivo di riequilibrare l'eccessiva compromissione del diritto dei cittadini alla libertà di circolazione, derivante da proclamazioni di sciopero attuate in un contesto di oggettiva frammentazione sindacale. In relazione a ciò, il giudizio della Commissione è stato correttamente formulato sulla idoneità potenziale dello sciopero a compromettere i diritti degli utenti e non sul pregiudizio effettivo. Ciò anche in considerazione del fatto che non è possibile tenere conto del potere rappresentativo delle singole organizzazioni sindacali.

In caso di inerzia dell'autonomia collettiva o di inadeguatezza delle misure individuate contrattualmente - sostiene il Collegio - il potere di regolamentazione provvisoria della Commissione può essere esercitato senza particolari vincoli, in base ad una valutazione discrezionale di opportunità, con l'unico limite della non manifesta irragionevolezza o illogicità delle scelte operate. Con riferimento a tale profilo, la discrezionalità tecnica della Commissione, nell'operazione di contemperamento dei diritti in gioco, non ha superato i limiti della "non manifesta irragionevolezza o illogicità delle scelte operate" in quanto finalizzata al raggiungimento dell'unico obiettivo di garantire un più adeguato contemperamento dei diritti in gioco. La delibera, infatti, sorretta da un'accurata istruttoria, è sufficientemente motivata dall'esigenza di realizzare un *"progetto unitario finalizzato a riequilibrare l'eccessiva compromissione del diritto dei cittadini alla libertà di circolazione, derivante da proclamazioni di sciopero attuate in un contesto di oggettiva frammentazione sindacale"*.

Anche dal punto di vista procedimentale, l'operazione di valutazione di idoneità parziale dell'accordo, per inadeguatezza dei risultati raggiunti, e di intervento suppletivo, con regolamentazione provvisoria, è stata ritenuta conforme al dettato normativo e coerente con l'obiettivo di provvedere ad un interesse pubblico concreto.

L'esito favorevole dei giudizi di primo grado conferma l'indirizzo giurisprudenziale già tracciato dal Tar del Lazio nelle cause riguardanti la Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili per il personale della Società Atac (Tar Lazio, 15 marzo 2018, n. 2965 e n. 2967). In entrambi i casi, le valutazioni della Commissione sono state ritenute dai giudici coerenti con un corretto esercizio della discrezionalità tecnica di cui l'Autorità si avvale per assolvere alle sue funzioni istituzionali.

Con ricorsi al Consiglio di Stato le Organizzazioni sindacali Filt Cgil e Fit Cisl hanno chiesto la riforma delle sentenze 9 dicembre 2019, n. 14078 e 14079 e l'annullamento della deliberazione n. 18/138 del 23 aprile 2018, nella parte concernente la Regolamentazione provvisoria.

Con sentenze n. 2115/2023 e n. 2116/2023 il Consiglio di Stato ha accolto i ricorsi riformando i provvedimenti del Tar Lazio.

Sotto il profilo della valutazione della delibera in termini di ragionevolezza, congruità e proporzionalità, il Consiglio di Stato ha ritenuto il provvedimento non sufficientemente supportato da un'accurata istruttoria e non sufficientemente motivata, sotto il profilo della proporzionalità, la scelta di modificare la regola della rarefazione in senso più restrittivo per l'esercizio del diritto di sciopero. Per tali ragioni, ha avvertito l'esigenza di un ulteriore approfondimento attraverso informazioni da richiedere *<<alle istituzioni di prossimità (ad esempio le prefetture). Trattandosi di trasporto pubblico locale ed avendo la singola astensione un impatto immediatamente tangibile in un ambito territoriale più o meno circoscritto, solo le istituzioni più prossime all'utenza possono apprezzare l'incidenza dello sciopero sulla popolazione>>*.

In relazione ai rilievi sopra citati, il sindacato del giudice appare in linea con l'orientamento giurisprudenziale oggi prevalente in materia di controllo giurisdizionale sugli apprezzamenti tecnici delle Autorità indipendenti, che prevede la possibilità di una verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza quanto a criterio tecnico ed a procedimento applicativo (sindacato intrinseco), senza limitarsi al mero controllo formale ed estrinseco dell'iter logico seguito dall'autorità amministrativa.

Tuttavia, il giudizio del Consiglio di Stato va oltre la valutazione di inadeguatezza sotto il profilo istruttorio e motivazionale, indicando alla Commissione *<<l'unico metodo da seguire per comprendere se effettivamente il trend degli scioperi nel settore del trasporto pubblico locale sia stato, negli ultimi anni, caratterizzato da una naturale tendenza*

all'incremento rilevante o meno>>. Sotto questo specifico profilo, sembra che il giudice ritenga rilevante non il dato “virtuale” relativo alle proclamazioni di sciopero, ma quello “reale” relativo agli scioperi concretamente effettuati. E sembra ritenere altresì necessario - affinché l'istruttoria possa ritenersi esaustiva - valutare il dato relativo alla durata di ciascuno sciopero e cioè al numero dei giorni in cui l'astensione si è sviluppata.

Con riferimento a tali ultimi rilievi, è appena il caso di rammentare che, nei servizi pubblici essenziali e nel settore dei trasporti, in particolare, il danno per l'utenza deriva essenzialmente dal cosiddetto “effetto annuncio” ed è indipendente dalla reale effettuazione dell'azione di protesta; e che, nel settore del trasporto pubblico locale le azioni di sciopero non possono avere una durata superiore alle 24 ore (mentre la prima azione di sciopero può avere una durata massima di 4 ore); pertanto il dato relativo “*al numero dei giorni in cui l'astensione si è sviluppata*” coincide necessariamente con il dato concernente la giornata per cui lo sciopero è stato indetto.

Nelle sentenze viene riconosciuta in ogni caso la competenza esclusiva della Commissione in materia e viene fatta salva la discrezionalità tecnica dell'Autorità alla quale il giudice rivolge la seguente raccomandazione: <<*Sarà cura della Commissione riesercitare motivatamente il proprio potere, alla stregua dei poteri di indagine sopra indicati, all'esito deliberando se confermare nel doppio l'innalzamento del periodo di rarefazione o se lasciarlo del tutto invariato. Ovvero se adottare soluzioni intermedie*>>.

La Commissione ha prontamente accolto le sollecitazioni del giudice invitando le Prefetture dei Capoluoghi di regione e delle Province con maggiori criticità a trasmettere i dati registrati in merito all'andamento del conflitto ed a fornire informazioni sull' <<*incremento del disagio a danno dell'utenza*>> dovuto al proliferare degli scioperi negli ultimi anni.

Con il medesimo intento, le principali associazioni degli utenti sono state invitate a rappresentare la propria posizione.

La Commissione si è riservata di avviare il procedimento per l'adozione di una nuova Regolamentazione provvisoria, diretta a disciplinare l'istituto della rarefazione, all'esito dell'istruttoria.

PARTE III

**Dati statistici e tabelle sinottiche sull'andamento della
conflittualità e sugli interventi della Commissione**

TABELLA 1

Scioperi proclamati/effettuati e attività preventiva della Commissione

Settore	Proclamazioni di sciopero	Scioperi effettuati	Scioperi revocati	Scioperi Nazionali proclamati/effettuati	Interventi preventivi	Percentuale interventi preventivi	Revoche o differimenti a seguito di interventi preventivi	Adegamenti a seguito di interventi preventivi	Efficacia degli interventi della Commissione
Generale Nazionale	11	11		11/11	5	45%		5	100%
Generale Regionale	21	19	2						
Generale Provinciale	5	4	1						
Generale Territoriale	1	1							
Plurisettoriale Nazionale	5	5		5/5	2	40%		2	100%
Plurisettoriale Regionale	1	1							
Plurisettoriale Provinciale	2	2							
Acqua	4	2	2		3	75%	2	1	100%
Agenzie Fiscali	10	10							
Appalti Ferroviari	14	11	3	4/4	1	7%	1		100%
Avvocati	34	33	1	1/1					
Carburanti	1	1							
Circolazione e Sicurezza Stradale	30	26	4						
ConSORZI di Bonifica	1		1						
Credito	15	3	12	14/2					
Distribuzione Farmaci e Log. Farmaceutica	15	9	6	1/1	2	13%	2		100%
Elicotteri	10	7	3	9/6					
Energia e Petrolio	16	5	11		4	25%	3	1	100%
Enti Pubblici non Economici	3	2	1	3/2					
Funerario	1	1							
Gas	2	2							
Igiene Ambientale	183	92	91	1/1	51	28%	48		94%
Istituti di Vigilanza	49	32	17	1/1	7	14%	5	1	86%
Istruzione e Ricerca	1	1		1/1					
Magistrati Togati e Onorari	2	2		2/2					
Metalmeccanici	8	4	4		1	13%	1		100%
Ministeri	26	17	9	7/5	2	8%	1		50%
Noleggio con Conducente	1		1						
Poste	65	56	9	20/19	5	8%		5	100%
Pulizie e Multiservizi	81	46	35		7	9%	6	1	100%
Radio e Tv	19	13	6	2/0					
Regioni e Autonomie Locali	137	106	31	1/1	15	11%	12	3	100%
Sanità Privata	36	21	15	2/2	7	19%	7		100%
Scuola	23	20	3	18/16	3	13%	1	2	100%
Servizio Sanitario Nazionale	100	66	34	9/7	13	13%	11	1	92%
Taxi	9	7	2	1/1	1	11%	1		100%
Telecomunicazioni	18	18		14/14					
Trasporto Aereo	203	141	62	92/58	50	25%	36	14	100%
Trasporto Ferroviario	95	57	38	23/19	21	22%	18	3	100%
Trasporto Marittimo	12	6	6	3/3	1	8%	1		100%
Trasporto Merci su Gomma	11	5	6	5/2	1	9%	1		100%
Trasporto Merci su Rotaia	7	6	1	7/6					
Trasporto Pubblico Locale	341	245	96	23/17	51	15%	44	7	100%
Università	2	2		1/1					
Vigili del Fuoco	15	11	4						
TOTALE	1646	1129	517	281/208	253	15%	201	46	98%

TABELLA 2

Quadro comparativo scioperi anni 2022/2023

Settore	Proclamazioni di sciopero		Scioperi effettuati		Giornate interessate dalle azioni di sciopero	
	Anno 2022	Anno 2023	Anno 2022	Anno 2023	Anno 2022	Anno 2023
Generale Nazionale	23	11	20	11	5	6
Generale Regionale	20	21	20	19	6	5
Generale Provinciale	6	5	6	4	6	3
Generale Territoriale	2	1	2	1	1	1
Plurisetoriale Nazionale	5	5	3	5	3	3
Plurisetoriale Regionale	0	1	0	1	0	1
Plurisetoriale Provinciale	1	2	1	2	1	2
Plurisetoriale Territoriale	2	0	1	0	1	0
Acqua	4	4	2	2	2	2
Agenzie Fiscali	7	10	6	10	4	10
Appalti Ferroviari	5	14	1	11	1	10
Avvocati	55	34	48	33	28	24
Carburanti	3	1	2	1	2	1
Circolazione e Sicurezza Stradale	24	30	19	26	17	26
Consorzi di Bonifica	10	1	7	0	6	0
Credito	6	15	6	3	4	3
Distribuzione Farmaci e Log. Farmaceutica	5	15	2	9	2	8
Elettricità	5	0	3	0	2	0
Elicotteri	3	10	2	7	2	7
Energia e Petrolio	7	16	6	5	6	4
Enti Pubblici non Economici	1	3	1	2	1	2
Funerario	0	1	0	1	0	1
Gas	13	2	10	2	10	2
Igiene Ambientale	161	183	80	92	59	60
Istituti di Vigilanza	54	49	37	32	26	25
Istruzione e Ricerca	3	1	3	1	3	1
Libere Professioni	1	0	1	0	1	0
Magistrati Professionali e Onorari	4	2	4	2	4	2
Metalmeccanici	9	8	5	4	4	4
Ministeri	13	26	11	17	11	17
Noleggio con Conducente	2	1	2	0	2	0
Poste	88	65	79	56	32	31
Pulizie e Multiservizi	91	81	46	46	30	39
Radio e Tv	25	19	15	13	14	12
Regioni e Autonomie Locali	125	137	82	106	56	82
Ricerca	3	0	3	0	2	0
Sanità Privata	32	36	24	21	22	17
Scuola	36	23	34	20	21	16
Servizio Sanitario Nazionale	93	100	67	66	55	51
Taxi	4	9	2	7	1	6
Telecomunicazioni	32	18	23	18	17	13
Trasporto Aereo	189	203	138	141	26	33
Trasporto Ferroviario	121	95	82	57	48	34
Trasporto Marittimo	15	12	12	6	12	5
Trasporto Merci su Gomma	10	11	2	5	2	5
Trasporto Merci su Rotaia	4	7	3	6	3	5
Trasporto Pubblico Locale	273	341	193	245	59	73
Università	9	2	2	2	2	2
Vigili del Fuoco	14	15	10	11	10	10
Totale	1618	1646	1128	1129		

TABELLA 3

Quadro comparativo scioperi e interventi preventivi dal 2013 al 2023

Anno	Proclamazioni di sciopero	Interventi preventivi	Efficacia interventi preventivi
2013	2338	368	92%
2014	2084	379	88%
2015	2261	324	99%
2016	2352	466	99%
2017	2448	331	92%
2018	2109	312	95%
2019	2345	345	95%
2020	1472	277	89%
2021	1527	272	97%
2022	1619	281	97%
2023	1646	253	98%

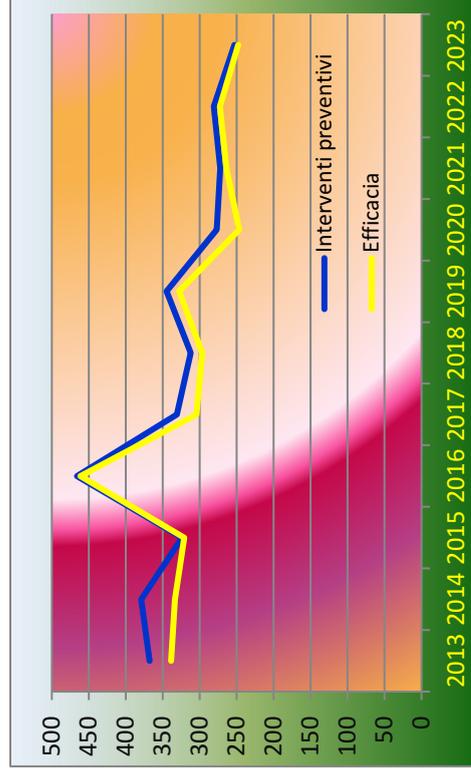
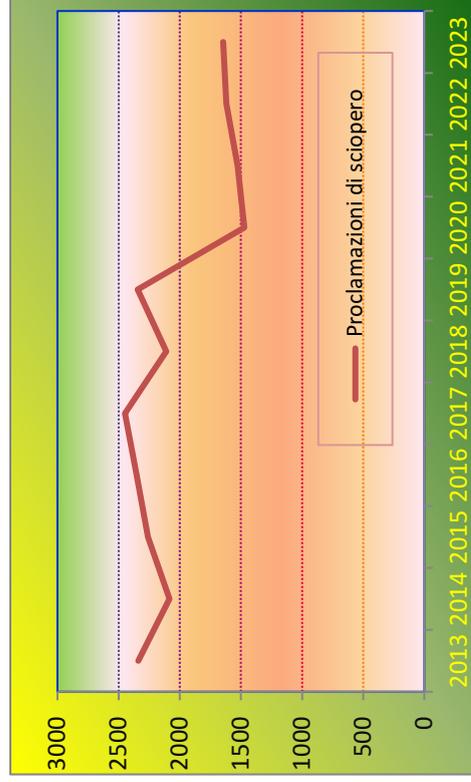


TABELLA 4

Proclamazioni di sciopero per Regione *

Regione	Proclamazioni di sciopero	Giornate interessate dalle azioni di sciopero
Valle d'Aosta	11	8
Piemonte	62	33
Lombardia	178	84
Trentino-Alto Adige	44	18
Friuli-Venezia Giulia	57	31
Veneto	71	40
Liguria	75	53
Emilia-Romagna	131	71
Toscana	91	57
Marche	14	13
Umbria	23	13
Lazio	126	55
Abruzzo	13	8
Molise	6	4
Campania	208	88
Puglia	84	30
Basilicata	30	20
Calabria	59	31
Sicilia	123	41
Sardegna	16	11
Totale	1422	

* La tabella si riferisce alle proclamazioni di sciopero in ambito locale/regionale. Il totale (1422) risulta essere inferiore rispetto a quello riportato nella tabella 1 (1646), che comprende anche le proclamazioni di sciopero di rilevanza nazionale (224).

TABELLA 5



Nord (Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Trentino, Friuli, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna)	629
Centro (Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Abruzzo)	267
Sud (Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria)	387
Isole (Sardegna, Sicilia)	139

* Il prospetto non comprende le proclamazioni di sciopero di rilevanza nazionale

TABELLA 6

Audizioni delle parti sociali

Settori	Audizioni	Sindacati	Aziende	Sindacati/Aziende
Elicotteri	3	1	1	1
Generale Nazionale	1	1		
Trasporto Aereo	1	1		
Trasporto Ferroviario	1		1	
Trasporto Pubblico Locale	2	1	1	
Totale	8	4	3	1

TABELLA 7

Delibere distinte per tipologia e per settore

SETTORI	Chiusura procedimento valutazione: prescrizione sanzioni disciplinari (articolo 4, co. 1)	Invito ex articolo 13, lett. h	Valutazione Accordo	Totale
Elicotteri		1		1
Igiene Ambientale	3			3
Trasporto Pubblico Locale			2	2
Totale	3	1	2	6

TABELLA 8

DELIBERE E INTERVENTI PREVENTIVI

<i>Chiusura procedimento valutazione: prescrizione sanzioni disciplinari (articolo 4, co. 1)</i>	3
<i>Invito articolo 13, co.1, lett. c)</i>	1
<i>Valutazione accordo</i>	2
<i>Interventi preventivi (articolo 13, co. 1, lett. d)</i>	253
Totale	259