



Relazione annuale 2025

sull'attività svolta nel 2024

Presentazione della Presidente

Prof.ssa Paola Bellocchi

Camera dei Deputati, 12 giugno 2025

Autorità, Signore e Signori,
ringrazio il Presidente della Camera, Onorevole Lorenzo Fontana, per la cortese ospitalità nella prestigiosa Sala della Regina. Ringrazio, unitamente ai Colleghi Commissari, i rappresentanti del Parlamento e del Governo, le Autorità, le Organizzazioni sindacali, le Aziende, le Associazioni datoriali e tutti gli ospiti oggi presenti e quelli che ci seguono a distanza.

Premessa

Esattamente il 12 giugno del 1990, ovvero 35 anni fa, il Parlamento emanava la legge n. 146 che, per la prima volta nel nostro ordinamento, dettava, in attuazione dell'art. 40 della Costituzione, le norme sull'esercizio del diritto di sciopero, pur limitatamente al settore dei servizi pubblici essenziali. L'acuirsi della conflittualità nel settore cosiddetto terziario nella metà degli anni '80 - con interruzione o riduzione di servizi che interessano la generalità dei cittadini, che ha reso più evidente quel fenomeno definito di "terziarizzazione del conflitto" - ha indotto il legislatore ad intervenire con una legge, comunque, *concertata*, vale a dire edificata con il contributo attivo delle parti sociali. E, sebbene la norma costituzionale preveda una riserva di legge sull'esercizio del diritto, questo ha trovato la sua concreta regolamentazione soprattutto ad opera dell'autonomia collettiva.

Il delicato bilanciamento tra diritto di sciopero e diritti dei cittadini utenti, che la nostra legge si pone come obiettivo, è stato realizzato con il contributo fondamentale delle parti sociali le quali, anche in proficua sinergia con l'Autorità di garanzia, hanno dato luogo ad una solida *rete* di accordi sulle prestazioni indispensabili che rappresentano almeno in parte la concreta attuazione della normativa. Grazie a questa *rete* di accordi, gli scioperi nei servizi pubblici essenziali, seppure obiettivamente frequenti, sono effettuati, sempre e comunque, con la salvaguardia di soglie minime di servizi, sulla quale i cittadini utenti possono fare affidamento.

Questa legge, oggi nel pieno della sua maturità, grazie anche al contributo della Commissione di garanzia che ho l'onore di presiedere, ha sicuramente realizzato un'importante forma di *civilizzazione del conflitto* ed è guardata, in Europa, con interesse anche da altri Paesi democratici, nei quali si avverte oggi l'esigenza di contemperamento tra diritto di sciopero e diritti dei cittadini utenti.

La legge ha lavorato con successo e profondità soprattutto nella crescita di una cultura di gestione regolata del conflitto. L'anno di riferimento per questa relazione si è chiuso infatti con un importante documento.

Il senso di responsabilità dei sindacati nel soddisfare aspettative di innegabile rilievo sociale ha condotto alla sottoscrizione, nel novembre del 2024, di un *Protocollo* per assicurare lo svolgimento delle manifestazioni più rilevanti del *Giubileo della Misericordia* in corso di svolgimento quest'anno. Con tale *Protocollo* le organizzazioni sindacali si sono impegnate a non proclamare scioperi, che interessano il personale adibito all'erogazione di determinati servizi pubblici, in occasione di eventi inseriti nel calendario giubilare considerati particolarmente significativi sotto il profilo della partecipazione di pubblico. Tali franchigie c.d. giubilari si aggiungono a quelle già esistenti, perché previste negli accordi o nelle regolamentazioni di settore. I settori interessati sono Trasporto Aereo, Trasporto ferroviario e Trasporto marittimo (sull'intero territorio nazionale), Trasporto pubblico locale, Sanità pubblica e privata della Regione Lazio, Corpo dei Vigili del Fuoco della Regione Lazio, Polizia Municipale e Servizio di igiene ambientale nella Città di Roma Capitale.

Dal canto loro le aziende e le amministrazioni erogatrici di tali servizi si sono impegnate a non intraprendere azioni unilaterali e a porre in essere ogni possibile iniziativa per la prevenzione dei conflitti sindacali, che potrebbero avere ricadute negative sull'erogazione dei servizi pubblici in occasione del Giubileo.

Tale Protocollo è stato realizzato su iniziativa della Commissione di garanzia (che l'ha valutato idoneo con delibera n. 24/407, del 27 novembre 2024), ed è stato sottoscritto nella sede dell'Autorità da dodici sigle sindacali (Cisl, Uil, Ugl, Confail Faisa, Confsal, Anao Assomed, Nursind, Nursing Up, Cimop, Co.Na.Po, Fiadel e, per adesione, CSE) e dalle Associazioni datoriali rappresentative, con la Presidenza del Consiglio dei Ministri (presso la quale è stata istituita un'apposita cabina di regia), il Comune di Roma Capitale (il cui Sindaco è il Commissario Straordinario per il Giubileo), il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Ministero della Salute, il Ministero dell'Interno.

***Il contemperamento tra diritto di sciopero e diritti dei cittadini utenti.
Il perimetro di applicazione della legge n. 146: la configurazione dinamica
dei servizi pubblici***

La Relazione annuale costituisce occasione per fare il punto sul principio del contemperamento, da intendere come un criterio mobile ed in continua evoluzione, suscettibile di adattamento secondo le effettive e concrete esigenze di governo del conflitto che, nel tempo, vanno maturando.

Uno degli aspetti più interessanti della legge n. 146 è la capacità di assoggettare alle proprie regole tutto ciò che abbia attinenza con il principio del contemperamento dei diritti, sia per quanto riguarda i tipi di conflitto, sia per quanto riguarda la gamma dei servizi riconosciuti come essenziali.

La nozione di servizio pubblico, come previsto dall'art. 1 della legge n. 146, assume infatti una configurazione *dinamica* e, con l'evoluzione delle esigenze di fruizione dei cittadini utenti, nel suo campo di applicazione sono stati ricondotti nuovi servizi ritenuti essenziali per il godimento di diritti costituzionali. Parte di questo ampliamento è avvenuto per scelta del legislatore (così per la fruizione del patrimonio storico ed artistico della Nazione, oggetto dell'intervento correttivo del 2015), altra parte è stata realizzata attraverso il compito di attuazione e di interpretazione della legge

affidato alla Commissione (si pensi al servizio *taxi*, alla distribuzione di carburante, alla sicurezza e al soccorso autostradale, al noleggio con conducente). Tra i risultati consolidati vi è il rafforzamento del diritto all'istruzione, all'interno del quale la Commissione ha considerato (con il conforto della giurisprudenza di Cassazione) il servizio di refezione scolastica e il "tempo mensa" come servizi essenziali, in quanto componenti dell'offerta educativa e formativa dell'istruzione pubblica in asili nido, scuole materne ed elementari e, dunque, da garantire in caso di sciopero. La refezione scolastica continua a presentare criticità in ordine alle fonti di disciplina, a livello decentrato, delle prestazioni indispensabili, affrontate dalla Commissione nell'anno in esame, in risposta ad una richiesta di parere in cui si è ribadito il potere-dovere del datore di lavoro di individuare, di volta in volta, i "contingenti" di personale nella misura necessaria a garantire i servizi minimi.

Nel corso del 2024, la Commissione si è misurata, in particolare, con una nuova tematica di applicazione della legge n. 146 relativamente al trasporto valori, ed è intervenuta, a seguito di una richiesta di parere, con una nuova delibera di indirizzo sul tema. Il servizio di trasporto valori riferito a Poste e Istituti di credito, inteso come attività di vigilanza delle Guardie giurate, è stato ritenuto strumentale all'attività svolta da soggetti erogatori di servizi pubblici essenziali e, come tale, riconducibile nel campo di applicazione della legge n. 146 (delibera di orientamento 24/338, del 24 ottobre 2024). Un'altra questione di rilevante importanza sottoposta alla Commissione è stata quella relativa agli scioperi degli addetti alla Sala Conta rispetto all'approvvigionamento del contante di Banche e Poste per far fronte al pagamento degli stipendi e degli assegni pensionistici, sulla quale è stata avviata un'istruttoria al fine di valutarne la riconducibilità o meno all'interno della legge n. 146. Sempre nell'anno in esame, l'Autorità ha affrontato e definito un'ulteriore questione relativa all'ambito di applicazione della legge n. 146 con riferimento alle attività di *customer care* (*call center*) in favore dei clienti di TIM, esternalizzato ad altre aziende del settore. Con esclusivo riferimento ai reparti

che svolgono il servizio di attività non esclusivamente commerciali, la Commissione ha ribadito che tali reparti rientrano nel campo di applicazione della legge e della Regolamentazione del settore e che il prolungamento nei tempi di attesa della risposta dell'operatore di *call center* deve essere considerato, di per sé, un pregiudizio all'utenza (delibera n. 24/187, del 4 luglio 2024).

Altre questioni interessanti circa la riconducibilità di talune attività alle previsioni della legge n. 146 sono state affrontate nel comparto Regioni e Autonomie Locali - a seguito di richieste di esame o riesame dell'essenzialità di un servizio, per lo più di natura strumentale, accessoria e collaterale - su talune figure professionali con compiti assistenziali, nonché sul servizio ispettivo e sul servizio di sorveglianza e portierato, svolto presso il Casinò di Sanremo (su cui la Commissione ha confermato il proprio orientamento, riconoscendone l'estraneità al campo di applicazione della legge n. 146).

È opportuno evidenziare che la ragione fondamentale del carattere essenziale di un servizio risiede nella connessione con i diritti costituzionali della persona, senza che l'individuazione e/o le modalità di effettuazione delle prestazioni indispensabili da erogare in caso di astensione (e financo l'assenza di prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, come nel caso di talune attività assistenziali previste nell'Accordo del Comparto Regioni ed Autonomie Locali) ne costituisca una base implicita. La garanzia delle prestazioni indispensabili non esaurisce, infatti, il novero degli obblighi di legge, che si compone di regole strumentali (in punto di preavviso, di limiti di durata, di intervalli, ecc.) le quali, nel loro insieme, concorrono alla costruzione di un sistema che consente di garantire i diritti degli utenti.

All'ampliamento dei servizi pubblici essenziali hanno contribuito anche i processi di liberalizzazione, fortemente voluti dalla UE, per garantire concorrenza e competitività dei mercati, oltre alla opportuna fine dei monopoli. Tali processi hanno comportato l'ingresso, in alcuni settori strategici del

mercato, di nuove realtà imprenditoriali e, insieme ad essi, lo sviluppo di nuove forme di conflitto collettivo.

Tipologia e trasparenza dei conflitti

Nei servizi pubblici essenziali si è di fronte ad un ampliamento delle nozioni di interesse collettivo e, conseguentemente, di conflitto collettivo, il quale si realizza con espressioni diverse di azioni collettive, corrispondenti alla diversificata organizzazione di tali servizi.

La Commissione si è confrontata, nell'anno in esame, con i problemi applicativi dello sciopero dello straordinario - che è la modalità quasi esclusiva di protesta nel settore Poste – i quali si collocano sulla linea di confine con lo sciopero ordinario, affrontati con riferimento all'orario di chiusura degli sportelli e all'orario di cessazione del turno dei dipendenti (delibera n. 24/332, del 24 ottobre 2024). Altri problemi ricorrenti attengono ad aspetti e modalità specifiche di esercizio del diritto di sciopero, come lo sciopero delle mansioni che siano in concreto esigibili ed il cui rifiuto incida sulla funzionalità dei servizi pubblici, confermandosi come l'area riservata al contemperamento risulti più ampia di quella protetta come diritto nell'art. 40 Cost.

La pratica delle astensioni spontanee o mascherate, assai diffusa in passato tanto da avere assunto carattere sistemico, si è sensibilmente attenuata anche nel settore che ne è stato il laboratorio più attivo - l'Igiene ambientale - per l'annosa questione del mancato o ritardato pagamento della retribuzione ai lavoratori, con il clima di esasperazione che ne consegue (nel 2024 solo tre casi di astensione spontanea).

Azioni di protesta spontanee, mai proclamate, di cui non si conoscono né motivazioni né durata, poste in essere in violazione di tutte le regole sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, sono rientrate nell'alveo di una dimensione eccezionale e non più emergenziale.

Nella "storia" della legge n. 146 il fenomeno più macroscopico è stato rappresentato dalle notevoli disorganizzazioni del servizio provocate da

anomali picchi di malattia verificatisi in coincidenza con episodi di aspra conflittualità sindacale, secondo una logica di sciopero senza regole che ogni tanto ritorna. A tal proposito è opportuno segnalare le quattro sentenze della Corte di cassazione rese nel maggio 2024 (nn. 13181/2024, 13206/2024, 13220/2024, 13537/2024), ampiamente illustrate nella Relazione sul contenzioso, con le quali si è definitivamente concluso il lungo *iter* giurisdizionale della vicenda dell'astensione collettiva della Polizia municipale del Comune di Roma nella notte di Capodanno 2014-2015, avvenuta con presentazione di certificati medici attestanti l'assenza per malattia e che, invece, è stata configurata dalla Commissione come una forma di sciopero "occulto". La Suprema Corte ha definitivamente acclarato la regolarità dell'intervento sanzionatorio della Commissione di garanzia, concludendo come, in realtà, quelle astensioni fossero collegate ad uno stato di agitazione sviluppatosi con l'effettuazione di uno sciopero, proclamato dalle OO.SS in modo "occulto". Una delle sentenze della Suprema Corte può dirsi particolarmente rilevante nella misura in cui ha consolidato il principio precedentemente espresso (Cass. n. 2298/2019), ritenendo comportamento sanzionabile anche quello omissivo tenuto dai soggetti collettivi, in violazione del dovere di vigilare e dissociarsi pubblicamente ed in modo inequivoco da forme di protesta siffatte, e ponendo in capo al sindacato promotore di uno stato di agitazione un generale "obbligo di garanzia".

Casi nuovi, come quello della donazione del sangue (che, ai sensi della legge 584/1967, consente l'astensione dal lavoro per l'intera giornata, conservando la normale retribuzione) affrontato nell'anno in esame dalla Commissione con una delibera sanzionatoria (delibera n. 24/405, del 22 novembre 2024), segnalano la necessità di continuare a fare trasparenza su forme di protesta in violazione della legge, mascherate dall'apparente esercizio di un altro diritto.

Anche se su tali forme di conflitto esiste una tendenza di lungo termine, nel complesso in calo, la Commissione attribuisce grande importanza di

principio alla questione degli scioperi spontanei o mascherati e persegue una rigorosa politica di controllo in materia (non solo a seguito di denunce e/o segnalazioni presentate da operatori economici, ma anche di propria iniziativa, con autonome istruttorie le cui fonti sono spesso notizie di stampa), nella convinzione che il rispetto formale e sostanziale della legge n. 146 non possa essere per alcuna ragione aggirato. Tanto più che la punibilità di astensioni cosiddette spontanee dei lavoratori (senza che si possa dimostrare il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali), sconta una strutturale debolezza della legge n. 146, con l'assenza di una tipizzazione delle sanzioni individuali che il datore di lavoro deve irrogare nell'ambito del proprio potere disciplinare, a seguito di indicazione della Commissione. È questo un aspetto che, in un eventuale aggiornamento della legge n. 146, meriterebbe di essere chiarito dal legislatore.

La continuità dei servizi pubblici essenziali tra rarefazione e concentrazione

Ancorché la tutela del diritto degli utenti a fruire con continuità di un servizio pubblico essenziale sia all'origine della regola legale della rarefazione (art. 2, comma 2 della legge n. 146), la Commissione ha in più occasioni consentito, con una serie di delibere o nelle discipline di settore, la concentrazione delle astensioni, con identica collocazione temporale e identiche modalità attuative, sulla data prescelta dal primo sindacato proclamante. Si tratta di un accorgimento pratico per diminuire lo stillicidio di azioni di protesta, pur debitamente distanziate tra loro nel rispetto degli intervalli, che semplifica il calendario degli scioperi convogliando nella stessa giornata scioperi proclamati da diverse sigle sindacali nell'ambito del medesimo servizio.

La concentrazione ha, tuttavia, richiesto, e richiede, un'attenta opera di vigilanza, al fine di evitare che una sua applicazione indifferenziata generi

effetti indesiderati, di affievolimento del contemperamento tra diritto di sciopero e diritti degli utenti.

L'esperienza dei conflitti nel settore dei trasporti - e segnatamente lo sciopero nazionale del 13 luglio 2023, che ha visto per la prima volta il coinvolgimento di entrambi i vettori attivi e operanti nel settore dell'Alta Velocità - ha fatto emergere come la scelta di "concentrare" le azioni di protesta, consentita in base alla disciplina di settore e, quindi, perfettamente legittima, possa amplificare i disagi per gli utenti del servizio, provocando una lesione al diritto alla mobilità. La Commissione, dopo avere invano raccomandato alle organizzazioni sindacali di evitare la concentrazione delle manifestazioni di protesta relative al personale di Trenitalia e di Italo-NTV, ha esercitato il potere di segnalazione ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. f) della legge n. 146. È comprensibile che il ricorso alla precettazione su scioperi legittimi sia percepito dai sindacati come un'indebita ingerenza in conflitti rispettosi di tutte le regole stabilite dalla legge. Il contenzioso che ne è seguito, e che è stato definito nell'anno in esame, ha dato modo alla giurisprudenza non solo di ribadire la specificità del rimedio della precettazione, che prescinde dalle valutazioni in termini di liceità o illiceità dello sciopero ma, soprattutto, di valorizzare la rilevanza dell'intervento della Commissione, con una chiara presa di posizione sul problema della ripartizione di competenze tra autorità garante e autorità precettante.

La dinamica degli scioperi generali ha evidenziato analoghe esigenze di adattamento del principio di concentrazione. In questi casi il discorso si fa più complesso, essendo lo sciopero generale caratterizzato da una particolare incisività - potenziale ma oggettiva - sui diritti degli utenti costituzionalmente garantiti, per il suo coinvolgere tutti i servizi pubblici e tutti i lavoratori, in deroga, tra l'altro, al divieto di concomitanza di astensioni in settori di servizi alternativi tra loro.

Partendo dal presupposto che la sovrapposizione di altri scioperi, sulla data prevista da un primo sciopero generale, possa produrre molteplici,

differenziate ed imprevedibili conseguenze in un sistema complesso e vulnerabile qual è quello dei trasporti passeggeri, incidendo in modo rilevante sulla stessa regolarità del servizio, la Commissione si è indotta a rivedere la posizione di favore rispetto alla concentrazione. Il ripristino dell'operatività della regola legale della rarefazione (con delibera n. 22/279, del 12 dicembre 2022) che impedisce, nella medesima data prevista per lo sciopero generale, di effettuate altre astensioni, generali o di settore, che coinvolgano il trasporto passeggeri, non ha generato particolari criticità applicative, tranne nella vicenda degli scioperi generali del 29 novembre 2024. L'applicazione di questa delibera alle Confederazioni Cgil e Uil ha registrato una netta contrarietà delle stesse: l'invito ad evitare la concentrazione nei trasporti non è stato accolto e la Commissione, ritenendone sussistenti i presupposti, ha esercitato il potere di segnalazione ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. f) della legge n. 146.

La concentrazione si è presentata complessa e di non agevole gestione, ancora una volta nel settore dei trasporti, nelle vicende relative a scioperi "ordinari" e scioperi "agevolati" a sostegno del rinnovo del CCNL, divenute particolarmente frequenti nel 2024 negli ambiti autoferro e ferroviario a causa delle difficoltà riscontrate nei tavoli negoziali. L'obiettivo addensamento di questi scioperi nella stessa giornata ha reso incerta e problematica l'applicazione delle normative di settore sotto il profilo dell'individuazione e del rispetto delle prestazioni indispensabili, la cui disomogeneità è divenuta fonte di intuibili complicazioni (l'impossibilità di sapere a quale sciopero i lavoratori intendano aderire avrebbe reso teoricamente possibile la sommatoria di entrambi i minimi di servizio, quelli ridotti e quelli ordinari). Per assicurare la certezza delle regole, la Commissione ha ritenuto di adottare una delibera quadro di carattere generale e di principio (delibera n. 24/321, del 15 ottobre 2024), che impedisce la concentrazione di scioperi riguardanti il medesimo settore, i quali abbiano garanzie di servizi minimi diversi. Alla delibera generale sono affiancate le due delibere settoriali, rispettivamente nel Trasporto ferroviario (delibera n. 24/322, del 15 ottobre 2024) e nel Trasporto

pubblico locale (delibera n. 24/323, del 15 ottobre 2024), mirate sui due settori all'origine dei dubbi interpretativi e che tuttora prevedono, a seconda della tipologia di sciopero, discipline differenti riguardo alla individuazione dei servizi minimi da garantire.

L'adeguatezza delle regole sulle prestazioni indispensabili e le esigenze di rinnovamento

La Commissione sta procedendo ad una ricognizione delle discipline che, allo stato, regolamentano i vari settori, per un eventuale aggiornamento di quelle più datate e per verificare, alla luce dell'evoluzione del sistema di erogazione dei servizi, la perdurante capacità delle regole esistenti a garantire il contemperamento tra diritti voluto dalla legge.

La questione dell'aggiornamento delle prestazioni indispensabili ha interessato, nel corso del 2024, il settore del Trasporto Ferroviario con un'intensa attività della Commissione, che si è sviluppata anche con un'azione di confronto con le parti sociali, così come previsto dalla legge, la quale non ha portato ad un esito condiviso. In assenza di questa condizione, e stante l'urgenza di intervenire sulla disciplina in merito ai servizi minimi del Gruppo FSI, risalente al novembre 1999, la Commissione ha esercitato, all'inizio di quest'anno, il proprio autonomo potere di regolamentazione provvisoria su due specifiche clausole dell'accordo di settore (delibera n. 25/20 del 30 gennaio 2025, recante la Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero del personale dipendente del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane). Sono, anzitutto, state introdotte delle fasce di garanzia anche per i giorni festivi (7-10 e 18-21), precedentemente non assistiti da alcuna garanzia di servizi per i cittadini utenti del trasporto regionale, diversamente da quanto, invece, avviene negli altri settori (trasporto aereo, marittimo e pubblico locale). L'intervento dell'Autorità ha inteso inoltre rafforzare - nel rigoroso rispetto dei parametri quantitativi imposti dalla legge per le prestazioni indispensabili - la soglia dei servizi minimi anche per la

media e lunga percorrenza (in cui rientra l'Alta Velocità), per le quali nella disciplina precedente operava un livello di tutela proporzionalmente inferiore rispetto a quello assicurato per le linee regionali nei giorni feriali.

Nella consapevolezza che la regolamentazione ottimale resti quella che nasce dall'accordo tra le parti, la Commissione auspica che l'intervento provvisorio su tali previsioni possa costituire un incentivo per la costruzione di regole negoziate *di settore* ed in tal senso, per quanto di competenza, si adopererà.

L'applicazione delle regole sulle prestazioni indispensabili e l'eccesso di comandate

Sempre a proposito di prestazioni indispensabili, non è superfluo sottolineare come la Commissione sia garante dell'applicazione della legge n. 146 e, quindi, di tutti gli interessi in gioco.

La Relazione dello scorso anno dava conto dell'avvio nel settore del Trasporto aereo di numerose istruttorie, a fronte di segnalazioni sindacali, volte ad accertare il rispetto da parte di aziende, principalmente operanti nelle attività di *handling*, dei criteri di individuazione delle prestazioni indispensabili previsti dalla disciplina di settore, sia in termini di congruità dei contingenti di personale esonerati dallo sciopero con le comandate disposte dal datore di lavoro, risultate in alcuni casi abnormi, sia con riferimento alla mancata interlocuzione con il sindacato nell'individuazione dei contingenti e dei nominativi di personale.

La Commissione, nei procedimenti chiusi nel 2024 con valutazione negativa del comportamento delle aziende, ha avuto modo di chiarire che la *ratio* dell'obbligo di consultazione dei sindacati previsto dalla disciplina di settore muove dall'evidente constatazione che la cosiddetta "comandata" del datore di lavoro non è soltanto una misura organizzativa del servizio (la cui prerogativa è senz'altro in capo alla parte datoriale), ma anche un ordine (che incide sul diritto di astensione del singolo lavoratore) proveniente proprio dal

soggetto contro cui lo sciopero è proclamato. La preventiva consultazione dell'organizzazione sindacale risponde, quindi, ad una sorta di “controllo esterno” sulla congruità dell'iniziativa datoriale, a cui è demandato, *in parte qua*, il compito di assicurare sia l'effettività del diritto di sciopero che il godimento dei diritti costituzionali dell'utenza.

L'istruttoria per eccesso di comandate aperta nei confronti di Trenitalia si è, invece, chiusa con l'archiviazione (delibera n. 24/320, del 15 ottobre 2024), in ragione delle incertezze interpretative originate dal quadro normativo sulle differenti regole in merito ai servizi minimi, definitivamente chiarito con le nuove delibere sul divieto di concentrazione.

L'attenzione della Commissione sulla questione dell'eccesso di comandata va apprezzata anche per la deterrenza che sta esercitando sul comportamento delle aziende.

Gli scioperi generali

L'anno in esame ha registrato un aumento degli scioperi generali nazionali (17, rispetto agli 11 del 2023), che hanno interessato complessivamente 8 giornate. L'episodio più rilevante, sul quale ci si è soffermati in precedenza, è stata la concentrazione di ben quattro scioperi generali proclamati, autonomamente, dalle Confederazioni Cub e Sgb, Cgil e Uil, Cobas, Adl Cobas, Sial Cobas, Clap ed USI fondata nel 1912, per l'intera giornata del 29 novembre 2024.

Su tale tipologia di sciopero e sull'ampio utilizzo di esso, con le incisive deroghe alle normative previste nei singoli servizi pubblici, è in corso una riflessione interna al Collegio.

Le evidenze disponibili (crescita del numero degli scioperi generali; percentuali di adesioni basse) confermano l'esigenza di una revisione della disciplina vigente, per migliorarne l'applicazione e rafforzarne l'effettività. La necessità di riconsiderare l'equilibrio fissato dalla Commissione oltre vent'anni fa (con la delibera 03/134, del 24 settembre 2003) nasce, in

particolare, dal rilievo “di sistema” che lo sciopero generale riveste nella gestione della legge n. 146 nella sua interezza.

La proclamazione di uno sciopero generale ha necessariamente - per l'ampiezza e la trasversalità dei settori coinvolti, estesi all'intero mondo del lavoro - effetti di sovraccarico sull'intero calendario degli scioperi e riflessi problematici sulla funzionalità dei servizi pubblici essenziali.

Qualunque sciopero generale (compresi quelli, che si ripetono ogni anno, sorretti da motivazioni volte a sensibilizzare l'opinione pubblica su temi di elevato spessore civile e sociale, come gli scioperi generali dell'8 marzo o del 1° maggio) impedisce ad altri sindacati, in virtù della regola della rarefazione oggettiva che obbliga a rispettare l'intervallo minimo tra astensioni, di esercitare il diritto di sciopero nella data prescelta o, comunque, in una data utile a mantenere un efficace legame temporale con la vertenza di riferimento. Gli interventi della Commissione, attraverso le valutazioni di impatto *ex ante*, hanno cercato di attenuare tali criticità applicative. In quest'ottica, ad esempio, lo sciopero nazionale della Sanità del 20 novembre è stato consentito malgrado entrasse in rarefazione con lo sciopero generale del 29 novembre, proclamato in precedenza da confederazioni ritenute non adeguatamente rappresentative nel Comparto Sanità sulla base dei dati di adesione riscontrati in precedenti astensioni in quello specifico settore. Analoga valutazione d'impatto è stata fatta sulla proclamazione di uno sciopero in ANAC, poiché la mancanza di organizzazioni sindacali autonome operanti in quell'ambito ha consentito di stimare la presumibile assenza di adesioni allo sciopero generale nazionale proclamato da Usb per il giorno 13 dicembre 2024 col quale entrava in rarefazione.

Una riflessione ulteriore riguarda le dinamiche di erogazione di taluni servizi la cui garanzia, in termini di adeguatezza, dovrebbe essere commisurata alla percentuale di adesione dei lavoratori allo sciopero, stimata sulla base di tutte le serie storiche di informazioni disponibili. Tale questione è particolarmente rilevante nel caso degli scioperi generali, in ragione della

qualità e consistenza dei settori (e dei diritti degli utenti) coinvolti. Tali scioperi registrano livelli di adesione quasi sempre bassi ma, già solo per il fatto di essere annunciati, spesso producono effetti vulneranti analoghi a quelli procurati da scioperi collegati a grandi vertenze e con maggiore partecipazione dei lavoratori.

La Commissione, a tal proposito, ha svolto una certa opera di sensibilizzazione verso amministrazioni e aziende erogatrici, per far sì che la previsione delle soglie di servizio da garantire agli utenti sia commisurata all'effettiva consistenza dello sciopero in termini di adesioni; quindi, anche oltre le prestazioni indispensabili previste dalla legge e dalle discipline di settore come limite minimo al di sotto del quale non è consentito scendere.

Si tratta di sfide che possono essere affrontate con successo solo attraverso una banca dati conoscitiva adeguata. L'attività di monitoraggio, con riferimento alla ricognizione dei dati di adesione agli scioperi, ha evidenziato numerose criticità - ad eccezione delle pubbliche amministrazioni, che hanno un sistema obbligatorio di comunicazione attraverso un *software* applicativo - tra le quali il basso livello di ottemperanza all'obbligo di "rendere pubblico tempestivamente il numero dei lavoratori che hanno partecipato allo sciopero" (art. 5, legge n. 146). Nell'ambito dei servizi privati sarebbe auspicabile un sistema di monitoraggio dei dati di adesione agli scioperi più strutturato, con la collaborazione delle Associazioni datoriali di riferimento.

Proprio con l'intento di rafforzare gli sforzi già compiuti in questa direzione, la Commissione ha trasmesso a livello parlamentare alcune proposte di modifica normativa della legge n. 146, con la richiesta di ufficializzare il Calendario degli scioperi.

La precettazione

Alla necessità di un equo contemperamento degli interessi coinvolti deve essere ricondotto, sia pure come *extrema ratio*, anche il ricorso alla precettazione, che rappresenta la valvola di chiusura del sistema in quei

conflitti di lavoro dai quali possa sorgere il rischio di una compromissione dei diritti degli utenti.

La legge n. 146 ha riformato il vecchio istituto della precettazione, già disciplinato dall'art. 20 del Testo Unico delle Leggi Comunali e Provinciali n. 383/1934, sottoponendolo ad una procedimentalizzazione, nella quale alla Commissione è riservato un ruolo propulsore. Il potere di ordinanza da parte del Governo, o delle Prefetture, a seconda della rilevanza nazionale o locale dello sciopero, rimane un'ipotesi eccezionale e deve essere esercitato su segnalazione della Commissione di garanzia, la quale può formulare anche delle proposte, in ordine alle misure da adottare nell'ordinanza. In casi di necessità e urgenza, Ministro competente o Prefetto possono agire di propria iniziativa, informando previamente l'Autorità di garanzia.

L'impianto delineato dalla legge n. 146 evidenzia la natura di *extrema ratio* della precettazione, come tale collocata su un piano distinto dalla fisiologia del conflitto nei servizi essenziali, che trova nelle regole che devono essere rispettate *ex ante* la propria espressione del principio di contemperamento. Il carattere di *extrema ratio* fa sì che l'autorità titolare del potere di precettazione si collochi su un piano diverso da quello su cui si pone la Commissione di garanzia, che alla fisiologica regolazione del conflitto nei servizi essenziali sovrintende. Nondimeno le due autorità, ragionevolmente, non possono non operare in raccordo.

Il potere di segnalazione, propedeutico all'eventuale intervento di precettazione da parte dell'Autorità governativa, è stato esercitato, nell'anno in esame, in due occasioni, al fine di evitare un pregiudizio al diritto alla mobilità degli utenti. La prima con riferimento ad uno sciopero plurisettoriale in giornata festiva e senza fasce di garanzia, coincidente con un importante evento internazionale che vedeva il coinvolgimento degli unici due *competitors* del mercato italiano dell'Alta Velocità (delibera n. 24/136, del 16 maggio 2024). La seconda con riferimento agli scioperi generali del 29 novembre che non avessero escluso (come indicato dal Garante) i settori del

trasporto passeggeri, specificando quale misura da adottare la riduzione della durata delle astensioni nei trasporti a quattro ore (delibera n. 24/406, del 25 novembre 2024). Con riferimento a tale ultima iniziativa, su richiesta di alcuni gruppi parlamentari, si è svolta un'audizione informale in data 28 novembre 2024 presso le Commissioni riunite IX (trasporti, poste e telecomunicazioni) e XI (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei Deputati, in occasione della quale sono state esposte le ragioni ed i presupposti degli interventi effettuati.

Fin dalle prime esperienze di applicazione della legge n. 146, si sono registrate criticità, talora anche notevoli, nei rapporti tra autorità garante e autorità precettante. Sul punto, la giurisprudenza del TAR del Lazio (sentenze 28 marzo 2024, n. 06084 e 16 gennaio 2025 n. 712) ha fornito un importante contributo di chiarezza, delineando l'effettivo perimetro del potere di precettazione esercitabile dall'Esecutivo in via autonoma, vale a dire senza indicazione, in tal senso, della Commissione di garanzia. Ribadito il carattere di straordinarietà e urgenza del provvedimento di precettazione, il TAR del Lazio ha argomentato come questo deve distinguersi dalle ordinarie funzioni di regolamentazione dello sciopero. Esso, infatti, non può basarsi su un esame di conformità dello sciopero ai parametri normativi, attività, questa, demandata dalla legge unicamente alla Commissione, come soggetto preposto alla *governance* del conflitto collettivo. L'ordinanza di precettazione deve, piuttosto, trarre fondamento da situazioni di eccezionale pericolo che lo sciopero può ingenerare, indipendentemente della sua legittimità, senza ripercorrere fatti e circostanze che siano già state (o potevano essere) oggetto di valutazione della Commissione. Il potere autonomo di precettazione deve, dunque, essere sorretto da motivazioni su elementi nuovi o sopraggiunti.

Andamento del conflitto ed efficacia della normativa

Svolte queste considerazioni di carattere generale, è utile soffermarsi su alcuni aspetti di maggior dettaglio.

Nel 2024, i dati complessivi sull'andamento del conflitto rivelano una lieve diminuzione del ricorso allo sciopero rispetto all'anno precedente, pur mantenendosi su una soglia elevata. Le astensioni collettive effettuate sono state 1080 (1129 nel 2023), con una cifra che riflette la mera somma aritmetica delle azioni di sciopero effettivamente attuate, sia a livello nazionale che nelle varie aree geografiche del Paese. Oltre l'80% degli scioperi proclamati ed effettuati hanno una dimensione locale, se non addirittura aziendale: su questi micro-conflitti, gli sforzi della Commissione si sono concentrati sul rigoroso rispetto degli strumenti di prevenzione previsti dalla legge, particolarmente utili per la composizione di tali vertenze.

La Regione dove si sciopera di più è risultata la Lombardia (82 giornate di sciopero), seguita dal Lazio (65), dalla Campania (65) e dall'Emilia Romagna (58). Le Regioni dove si sciopera di meno sono anche le più piccole in termini di forza lavoro, ossia la Valle d'Aosta (2 giornate di sciopero) e la Basilicata (4).

Certamente si tratta di un dato elevato, considerato anche il potere vulnerante che lo sciopero conserva ancora nel settore dei servizi pubblici. Anche se in Italia si sciopera sempre meno che negli altri Paesi europei, le agitazioni si concentrano sui servizi pubblici più vulneranti e soprattutto nel settore dei trasporti, dove il panorama sindacale appare frammentato, turbolento e ad alto tasso di conflittualità, ed è forse questo il motivo per cui la percezione è che si scioperi tanto. Tuttavia, se si guardano i dati dello *European Trade Union Institute*, si vede che l'Italia rientra tra i Paesi europei in cui dal 2010 in poi è maggiormente diminuita la media dei giorni non lavorati per agitazione sindacale ogni mille dipendenti, ed è l'unico che dispone di un sistema di garanzie a favore degli utenti che altri Paesi non hanno.

Rispetto a tali proclamazioni, la segnalazione preventiva per eventuali illegittimità rimane, a tutt'oggi, tra gli interventi principali dell'Autorità: nell'anno in esame la Commissione è intervenuta 391 volte, alle quali sono

seguite 289 revoche di azioni di sciopero e 77 adeguamenti, con un tasso di osservanza delle regole pari al 94%.

L'elevato tasso di osservanza delle regole spiega la bassa percentuale di apertura di procedimenti di valutazione del comportamento che, nel 2024, sono stati 26 dei quali 16 si sono conclusi con una valutazione negativa e conseguente applicazione delle sanzioni. Tra i risultati positivi conseguiti in attuazione della legge vigente vi è da sottolineare che risultano assenti, nei procedimenti valutativi, violazioni relative alla mancata erogazione delle prestazioni indispensabili. Le delibere sanzionatorie della Commissione, in netta crescita rispetto all'anno precedente (nel 2023 erano state solo 3), hanno inteso per lo più censurare violazioni attinenti al momento della decisione di scioperare e segnatamente le regole sulla legittimità della proclamazione (soprattutto procedure preventive e rarefazione). L'irrogazione delle sanzioni nel minimo previsto riflette l'intento della Commissione di perseguire non solo l'effetto deterrente ma anche un approccio correttivo e formativo nei confronti del comportamento illecito.

In tema di *governance* del conflitto è importante riportare il dato relativo all'attività consultiva e di confronto svolta dalla Commissione con le parti sociali. Nell'anno in esame si sono tenute presso l'Autorità ben 51 audizioni, oltre 4 al mese. Si tratta di un dato significativo del dialogo con le parti sociali e del loro coinvolgimento nell'attività istituzionale dell'Autorità.

Questo quadro, sommariamente delineato (per il quale si rinvia al volume allegato a questa Relazione, ove i dati sono più analiticamente esposti) conferma, pur nell'elevato ricorso allo sciopero nei servizi pubblici essenziali, un alto tasso di osservanza della normativa.

Le cause di insorgenza del conflitto

Nel settore dei servizi pubblici essenziali, il conflitto collettivo si relaziona ad una molteplicità di situazioni congiunturali e/o strutturali che

riguardano la sicurezza dei lavoratori, i contratti collettivi applicati, la stabilità occupazionale.

Le dinamiche di erogazione di taluni servizi nei quali si è fatto ampiamente ricorso ad esternalizzazioni (appalti e subappalti), generano una proliferazione di contratti collettivi (il c.d. *dumping* contrattuale) che hanno comportato fenomeni di ampia diffusione di lavoro povero e intensificazione dei conflitti, sui quali abbiamo riferito anche in occasione della presentazione della precedente Relazione.

Il sistema di appalti e subappalti ha, altresì, dato luogo al verificarsi di forme di inadempimenti degli enti pubblici che, in qualità di stazioni appaltanti, non riescono ad erogare i canoni pattuiti all'azienda appaltatrice. Tutto ciò spesso comporta la mancata erogazione delle retribuzioni ai dipendenti, che rimane una delle cause principali di insorgenza del conflitto in taluni settori (Igiene ambientale; Comparto Regioni e Autonomie Locali), di fronte alla quale risulta difficile richiedere l'osservanza di regole sullo sciopero ai lavoratori. Tale fenomeno è stato già oggetto di procedura di infrazione nel 2014 da parte della Commissione Europea nei confronti dell'Italia, proprio per i ritardi nei pagamenti alle imprese da parte della Pubblica Amministrazione in violazione della direttiva europea 2011/7/UE, cui ha fatto seguito nel 2017 la decisione di deferire l'Italia alla Corte di Giustizia, che si è pronunciata a Grande Sezione con la sentenza del 28 gennaio 2020, causa C-122/18.

Le questioni connesse alla stabilità occupazionale risultano sovente legate a complessi piani di ristrutturazione e riorganizzazioni aziendali tra cui, nell'anno in esame, l'avvio del percorso di privatizzazione intrapreso dall'azienda Poste Italiane o le scelte di TIM in relazione al mondo degli appalti dell'assistenza clienti e quelle sulla cessione del ramo d'azienda comprendente l'infrastruttura di rete fissa e le attività *wholesale* (NetCo) alla FiberCop S.p.A., che ha coinvolto circa 20.000 lavoratori trasferiti.

L'attività portata avanti negli ultimi anni dalla Commissione testimonia lo sforzo di ricomporre a sistema il mondo delle esternalizzazioni, mettendo in

relazione ciò che appalti e sub-appalti scompongono e isolano fra loro. In questa prospettiva si colloca lo studio della possibilità di estendere, sul piano interpretativo, il significato ascrivito al termine “parte del conflitto” - che, per la legge n. 146, coincide con le sole amministrazioni e imprese erogatrici del servizio – allargandone il perimetro ai committenti, le cui scelte costituiscono sovente ragione reale e scatenante del conflitto. Questa visione d’insieme gioca un ruolo molto importante nel rinnovare l’approccio all’applicazione della legge n. 146, collocandola in una dimensione più attenta alla reale organizzazione e gestione di una molteplicità di servizi pubblici essenziali.

Una delle più tradizionali cause di insorgenza del conflitto continua ad essere rappresentata dai mancati rinnovi contrattuali.

Secondo gli ultimi dati Istat (marzo 2025), il tempo medio di attesa per il rinnovo in Italia dei CCNL è di poco meno di due anni, registrandosi un leggero miglioramento rispetto all’anno precedente che nulla toglie al fatto che un lavoratore su due, nel settore privato, lavori con il proprio contratto collettivo scaduto e con retribuzioni inadeguate. La conclusione del contratto è, di per sé, il principale strumento di composizione del conflitto, così come la puntualità nei rinnovi. Una prolungata situazione di incertezza, a seguito delle scadenze contrattuali, costituisce causa di insorgenza del conflitto anche in forme spontanee ed anomale, spesso fuori dal controllo delle organizzazioni sindacali.

Nel corso del 2024, il rinnovo contrattuale più atteso era quello relativo alla mobilità nei due settori, ad elevata densità conflittuale, dell’autoferro e delle attività ferroviarie. Sull’autoferro è stata raggiunta un’intesa preliminare a fine 2024, divenuta esecutiva nei primi mesi di quest’anno. Per i ferrovieri le trattative di rinnovo del contratto, scaduto a fine 2023, sono ancora in corso.

Anche la sicurezza sul lavoro resta un tema centrale delle vertenze sindacali nell’anno di riferimento.

Le aggressioni ai lavoratori sono un fenomeno in crescita. Nell’ambito scolastico e nell’ambito sanitario non hanno generato conflitti, mentre si sono

intensificati gli scioperi di protesta contro le aggressioni al personale viaggiante. Nei numerosi episodi valutati nel corso del 2024, ciascuno dei quali ha richiesto una approfondita istruttoria, la Commissione - in considerazione della complessità e delicatezza della materia trattata - ha sempre riconosciuto i presupposti legittimanti la proclamazione ai sensi dell'art. 2, comma 7, della legge n. 146 per beneficiare della disciplina di favore prevista per gli scioperi di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori (in deroga all'obbligo di preavviso minimo e di indicazione della durata massima, con l'unica garanzia delle fasce orarie per gli utenti). Al tempo stesso, la Commissione ha ritenuto di dover fare appello al senso di responsabilità dei sindacati affinché contenessero l'azione di protesta entro limiti di durata ragionevoli, senza eccessivo pregiudizio per gli utenti, in ragione della difficoltà di organizzare i minimi di servizio e darne tempestiva comunicazione all'utenza, che l'assenza del preavviso impedisce di programmare.

Le aggressioni al personale viaggiante rimangono comunque un fenomeno endemico, specie nel TPL a causa della difficoltà di organizzare controlli capillari: al riguardo, la Commissione si è resa disponibile a collaborare con l'apposito "tavolo" opportunamente istituito presso il Ministero dei Trasporti.

I menzionati processi di esternalizzazione dei servizi hanno a volte comportato anche una diminuzione dei livelli di sicurezza per i lavoratori, come dimostrano i numerosi, gravi incidenti sul lavoro, che si verificano nell'ambito di alcuni servizi pubblici, dove è più frequente il ricorso all'appalto e al subappalto. Nell'anno di riferimento, l'episodio più grave di cui ci siamo occupati rimane l'incidente mortale del 9 aprile 2024 nella centrale idroelettrica di Suviana, in cui le vittime sono state sette.

La sicurezza sul lavoro è un tema troppo ampio per poter essere collocato solo nella prospettiva dei conflitti che genera all'interno del campo di

applicazione della legge n. 146. Rimanda a problemi che attraversano l'intero mondo del lavoro senza alcuna eccezione.

La Commissione, di fronte al sempre più frequente fenomeno degli incidenti sul lavoro, che nel nostro Paese assume dimensioni intollerabili, intende ribadire la propria solidarietà ai lavoratori e alle famiglie colpite e lanciare un forte appello alle istituzioni per costruire un modello più avanzato ed incisivo di sicurezza sul lavoro.

Andamento del conflitto in particolari settori

Vengo, adesso, ad illustrare i dati più significativi sull'andamento del conflitto in alcuni servizi pubblici particolarmente sensibili, rinviando al volume allegato alla Relazione per l'analisi dettagliata in tutti i settori dei servizi pubblici essenziali, corredata da dati statistici.

In uno dei servizi maggiormente utilizzati dai cittadini, il **Trasporto pubblico locale**, sebbene l'andamento della conflittualità nel corso del 2024 evidenzia una rilevante diminuzione del numero delle azioni di sciopero effettuate (171 rispetto alle 245 del 2023), tale dato non appare realmente indicativo della condizione di sofferenza in cui versa tale settore. Nonostante la complessiva riduzione delle astensioni, riconducibile all'impegno delle parti sociali di favorire la ripresa di una trattativa negoziale (25 proclamazioni di sciopero revocate a seguito di accordo), in tale servizio si è registrato un incremento degli “*scioperi nazionali di settore*”, legato alla vertenza del rinnovo contrattuale - proclamati da Organizzazioni sindacali firmatarie di CCNL e autonome - con varie azioni di protesta, a cui hanno fatto seguito 25 scioperi concretamente attuati (17 nel 2023). La Commissione, di fronte a tali iniziative, ha svolto un'azione di contenimento delle azioni di protesta mediante l'adozione di interventi preventivi (60 a cui sono seguiti 57 fra revoche e adeguamenti, con un riscontro pari al 95%).

Peraltro, un fenomeno estremamente delicato e foriero di conflittualità rimane quello delle aggressioni al personale *front-line* e gli atti di vandalismo

nei confronti dei mezzi di trasporto, che hanno comportato 14 azioni di sciopero rispetto alle 11 del 2023 proclamate ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 che, come si è detto, prevede la possibilità di scioperare senza preavviso e indicazione di durata (ferma, comunque, la garanzia del cosiddetto servizio minimo) a seguito di gravi eventi lesivi dell'incolumità e la sicurezza dei lavoratori.

Nel servizio del **Trasporto ferroviario** si registra, invece, un notevole incremento delle azioni di sciopero rispetto all'anno precedente: nel 2024 sono salite a 98, mentre erano state 57 nel 2023. Le cause di insorgenza del conflitto sono strettamente connesse alla vertenza per il rinnovo del CCNL, tuttora in corso di negoziazione. È indicativa, infatti, la forte incidenza degli scioperi nazionali sul numero complessivo delle azioni collettive proclamate nel settore (53 su 119). Tale incremento ha registrato un nuovo elemento di criticità dovuto a proclamazioni di *“scioperi nazionali riguardanti tutti i dipendenti delle imprese che svolgono Attività Ferroviaria”*, ad opera delle organizzazioni sindacali autonome, trasversalmente presenti in più settori di trasporto, che hanno attratto il Trasporto Ferroviario, il Trasporto Pubblico Locale ed il Trasporto Merci su Rotaia, indipendentemente dal CCNL di riferimento. Nel settore, l'intervento regolativo della Commissione sulla disciplina in merito ai servizi minimi del Gruppo FSI, richiamato in precedenza, è stato l'episodio più importante dell'anno in esame.

In leggero calo la conflittualità nel **Trasporto aereo** con 134 scioperi, rispetto ai 141 dell'anno precedente. In vigenza di contratto collettivo, le cause di insorgenza del conflitto sono da ricercare, principalmente, nella conclusione o cambio dei contratti di appalto. Anche le giornate interessate da azioni di sciopero sono diminuite: nel 2024 sono state 29, a fronte delle 33 registrate nel 2023. Gli interventi preventivi della Commissione sono stati 59 (circa il 25% degli scioperi proclamati è stato oggetto di intervento) a fronte dei quali sono intervenute 48 revoche e 9 adeguamenti agli inviti formulati, con una percentuale di successo pari al 97%. Ma per valutare l'incidenza di uno

sciopero nel settore, il primo parametro da considerare non può che essere il numero dei voli soppressi. Esso, infatti, si riferisce all'attività in concreto resa dai vettori, le cui perturbazioni sono immediatamente percepite dagli utenti. Tuttavia, tale parametro non può costituire l'unico da prendere a riferimento ai fini di una compiuta valutazione in termini di impatto. Il settore, infatti, viene vulnerato anche da astensioni proclamate nei servizi strumentali al trasporto passeggeri quali, ad esempio, la vigilanza aeroportuale, il controllo di accesso ai varchi, le attività di conduzione e manutenzione dei sistemi di controllo del traffico aereo, le pulizie in ambito aeroportuale, ecc.; per tale motivo lo sciopero è disciplinato da una Regolamentazione fortemente inclusiva, che accorpa tutte quelle attività che concorrono all'erogazione del servizio finale.

Con riferimento al trasporto aereo svolto in regime di continuità territoriale, la Regione Sardegna ha sottoposto alla Commissione una questione circa la necessità in caso di sciopero di estendere, in via eccezionale, la fascia di garanzia in modo da garantire ai cittadini sardi la possibilità di poter usufruire di un volo in partenza nelle prime ore del mattino anticipando la partenza del volo da Milano Linate nella fascia compresa tra le ore 6.00 e le ore 7.00 al fine di poter effettuare la tratta di ritorno (Alghero-Milano) prima delle ore 8.55. A seguito di incontri presso la Commissione con Enac e ITA si è trovata una soluzione che vede la garanzia di un nuovo collegamento per Linate alle 7.00 del mattino. Rimane allo studio la possibilità di prevedere altri voli per altre destinazioni, in anticipo sulle fasce orarie già garantite per il Trasporto aereo, dalle ore 7.00 alle ore 10.00.

Per quanto concerne l'andamento del conflitto nel **Servizio Sanitario Nazionale**, l'anno 2024 ha registrato un lieve incremento rispetto agli anni precedenti. Le astensioni collettive proclamate, quasi esclusivamente a carattere locale, sono state 137 (a fronte delle 100 del 2023), di cui 77 effettuate e 60 revocate, anche a seguito dei 44 interventi preventivi della Commissione ex articolo 13, lett. d), della legge n. 146, con una percentuale pari al 32% e un tasso di adeguamento del 98%. Tra le principali cause di insorgenza del

conflitto si segnala l'annoso tema della carenza di personale, nonché l'assenza di piani di assunzione alla luce dei vincoli di spesa e delle clausole di invarianza finanziaria.

Anche nel settore dell'**Igiene ambientale** le azioni di sciopero risultano diminuite rispetto al 2023 (66, rispetto alle precedenti 92), pur se permangono problemi in ordine alla conclusione del CCNL. Nel novembre scorso è stata convocata una audizione esplorativa con le Associazioni datoriali e le Organizzazioni sindacali firmatarie dell'Accordo nazionale del 1° marzo 2001 di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nel settore, al fine di sollecitare l'adozione di un nuovo Accordo che tenga conto dei profondi cambiamenti del sistema di erogazione di tale delicato servizio pubblico, intervenuti negli ultimi vent'anni. Le parti hanno accolto l'invito della Commissione, ma hanno rinviato l'avvio di un tavolo di confronto a seguito del rinnovo del CCNL.

Nel settore delle **Telecomunicazioni** la conflittualità si mantiene stabile, ma su bassi livelli (18 azioni di sciopero, tante quante quelle del 2023). Come indicato in precedenza, rilevanti interventi della Commissione in tale servizio hanno riguardato la riconducibilità alla legge n. 146 delle aziende operanti nel settore dei *contact center* che, attraverso affidamenti di appalti in *outsourcing*, svolgono attività di *customer care*, anche per le grandi aziende di telecomunicazione.

Nell'anno in esame, la conflittualità dei lavoratori autonomi (il cui assoggettamento alla legge n. 146 costituisce uno degli aspetti più innovativi della riforma del 2000) si è attestata su un livello molto basso, tranne per l'astensione dalle udienze degli **Avvocati** che ha registrato un sensibile incremento (oltre il 30% rispetto all'anno precedente). Pur trattandosi di astensioni pienamente legittime, la Commissione ha ritenuto opportuno rivolgere un appello al senso di responsabilità dell'intera classe forense, invitando l'Unione Camere Penali Italiane - e le Camere territoriali - a utilizzare la leva dell'astensione collettiva con modalità che non abbiano, nella

sostanza, un effetto lesivo del sistema giustizia che con le loro proteste intendono tutelare e di cui lamentano inefficienze e carenze organizzative.

Il ruolo dell'informazione

Uno dei tasselli di maggiore importanza nel sistema di attuazione della legge n. 146, di cui costituisce l'imprescindibile completamento, è il ruolo dell'informazione, che è tuttora una sfida aperta.

Affinché l'attività della nostra Autorità sia ancora più efficace, è necessario che essa sia portata a conoscenza, come espressamente previsto nella legge, dell'opinione pubblica. Il servizio pubblico radiotelevisivo, nonché i giornali quotidiani che si avvalgono di finanziamenti o agevolazioni, tariffarie o fiscali, sono tenuti a dare "informazioni complete" sugli scioperi, la loro durata, le misure predisposte e le eventuali revoche. Ciò significa evidenziare in maniera più puntuale i servizi minimi e le fasce orarie di garanzia previste dalla legge e, soprattutto, evitare di alimentare il cosiddetto effetto annuncio, con il rischio di enfatizzare mediaticamente *a priori* i disagi provocati da uno sciopero, a prescindere dalla sua consistenza, ovvero senza valutare l'impatto reale prodotto dalla percentuale di adesione dei lavoratori e dalle dimensioni delle organizzazioni sindacali proclamanti.

Si è sovente constatato come i mezzi di informazione tendano a trattare gli scioperi proclamati nei servizi essenziali più o meno alla stessa stregua, senza adoperarsi verso una più attenta indagine riguardante l'effettiva capacità dei soggetti proclamanti di vulnerare il servizio pubblico interessato. Tutto ciò non fa che incrementare quell'effetto annuncio che, come è noto, gioca un ruolo fondamentale nella percezione dello sciopero da parte dei cittadini.

In ogni caso, è importante richiamare tutti, ciascuno nella specificità del proprio ruolo, a un senso di responsabilità comune per garantire una corretta comunicazione nei confronti dei cittadini, gli utenti finali da tutelare.

In relazione a tale importante tematica la Commissione, nell'aprile del 2024, ha promosso, in collaborazione con la Sapienza Università di Roma, un

seminario, che ha visto la partecipazione di esperti, studiosi e giornalisti, dal titolo “Sciopero nei servizi pubblici essenziali e ruolo dell’informazione”, i cui atti sono stati pubblicati nei Quaderni dell’Autorità.

Il 31 ottobre 2024 si è svolta, inoltre, presso la Facoltà di Giurisprudenza della Sapienza Università di Roma, la Cerimonia di consegna della prima edizione del “Premio Giuseppe Santoro-Passarelli” per la migliore tesi di dottorato di ricerca in “Trasformazioni del lavoro e relazioni industriali”, assegnato ad una tesi che ha esplorato il tema della tutela del lavoro tramite piattaforme digitali. Un riconoscimento ideato e promosso dalla Commissione di garanzia in memoria del suo ex Presidente scomparso nel 2023, che testimonia l’attenzione di questa Autorità per i giovani studiosi in materia di diritto del lavoro e relazioni industriali.

Gli strumenti istituzionali di comunicazione

Al di là degli obblighi di legge, la Commissione dispone di propri strumenti istituzionali di comunicazione, come il sito *web* e l’URP.

In coerenza con il principio della buona amministrazione e con l’idea di una Amministrazione orientata al cittadino, attraverso l’offerta di servizi efficienti e facilmente accessibili, la Commissione, negli anni, ha reso pubblico e fruibile il proprio patrimonio informativo in materia di scioperi nei servizi pubblici essenziali.

La banca dati riguardante gli atti di proclamazione di scioperi che investono i servizi pubblici essenziali - di cui la Commissione dispone in via esclusiva - ha consentito all’amministrazione di strutturare un sistema centralizzato elaborando tutti gli elementi informativi disponibili, concernenti ciascuno sciopero e la sua storia.

Le informazioni relative agli scioperi sono pubblicate sul sito *web* istituzionale dell’Autorità, nella pagina dedicata al “Calendario degli scioperi”, strumento digitale che, sebbene privo del carattere di ufficialità, si è accreditato negli anni quale utile strumento informativo per cittadini utenti e Istituzioni,

ma soprattutto per operatori del settore e soggetti collettivi che intendano proclamare uno sciopero. I sindacati, infatti, prima di formalizzare l'indizione dell'astensione collettiva, hanno interesse a verificare se vi siano altre astensioni, precedentemente proclamate, che riguardino lo stesso servizio finale o il medesimo bacino d'utenza per non incorrere nella violazione della regola dell'intervallo. In relazione a ciò, la calendarizzazione degli scioperi e il relativo quadro informativo elaborato e pubblicato dalla Commissione non assolvono solo ad una funzione genericamente informativa e di mera comunicazione ma rappresentano un prezioso strumento operativo per gli operatori, a supporto della corretta applicazione delle regole legali, convenzionali e regolamentari in materia di sciopero, rispondendo, in buona sostanza, ad esigenze di certezza delle regole di cui la Commissione è garante.

L'istituzionalizzazione del Calendario degli scioperi della Commissione, per cui è auspicabile l'intervento del legislatore, consentirebbe di offrire, con un sistema più strutturato e sistematico, un servizio suppletivo - che allo stato è rimesso agli sforzi ed ad una valutazione discrezionale dell'Autorità - ai cittadini utenti dei servizi pubblici essenziali, alle Istituzioni, alle parti sociali ed agli operatori del settore, attraverso un accesso telematico diretto al patrimonio informativo dell'amministrazione.

L'ufficio URP è stato istituito per migliorare la comunicazione e la trasparenza tra l'ente e i cittadini, facilitando l'accesso alle informazioni e promuovendo una cultura di servizio pubblico. Nel 2024 sono state elaborate 72 e-mail e 59 telefonate da parte degli utenti, principalmente riguardanti chiarimenti su scioperi proclamati nel settore dei trasporti, innanzitutto nel trasporto aereo, oltre a quelli del ferroviario e del trasporto pubblico locale, con un aumento delle richieste anche in ambito scolastico e sanitario. Tra ottobre e novembre 2024 si è osservato un incremento delle richieste di assistenza, in coincidenza con la forte conflittualità e l'aumento delle proclamazioni di sciopero che hanno disorientato gli utenti. Si è notato anche

un numero significativo di richieste in inglese, suggerendosi la necessità di un sito bilingue per il calendario degli scioperi.

La riorganizzazione interna dei servizi e della struttura

Nel corso dell'anno 2024, è proseguita l'opera di profonda riorganizzazione dell'Amministrazione avviata dalla nuova consiliatura, che si è insediata nel mese di luglio del 2023, a cui è conseguito l'insediamento di un nuovo Segretario generale (settembre 2023). La riorganizzazione dei servizi ha comportato una approfondita analisi dei risultati conseguiti dall'Autorità, che fanno riferimento al P.I.A.O. 2022-24 approvato dalla Commissione, nella sua precedente composizione, che ha evidenziato, peraltro, l'insufficienza dello strumento e dei criteri utilizzati per la valutazione della *performance*. La selezione e nomina di un nuovo O.I.V. (1° marzo 2024) e la successiva nomina di un nuovo Segretario generale (con delibera del 19 marzo 2024) sono state l'occasione per avviare un processo di revisione dell'intero sistema di valutazione della *performance*. Nell'ottica di una transizione verso un nuovo modello organizzativo e di gestione dell'attività amministrativa, le priorità individuate dal Collegio nel corso dell'anno hanno reso necessario, in una prima fase, rafforzare la struttura amministrativa. La Commissione ha proceduto ad individuare le priorità strategiche per il biennio 2024-26 ed ha approvato il nuovo sistema per la valutazione e misurazione della *performance* del personale dell'Autorità (delibera n. 24/152, del 4 giugno 2024).

Per il raggiungimento degli obiettivi strategici ed in coerenza con i principi di buon andamento e imparzialità dell'attività amministrativa, si è ritenuto di modificare radicalmente il modello organizzativo relativo all'attività dei funzionari addetti all'attività istituzionale, in funzione di una più equa ripartizione dei carichi di lavoro e di una formazione professionale trasversale e orientata al lavoro di gruppo.

L'assetto preesistente, che individuava un unico responsabile per ogni settore di intervento della Commissione, non era sempre idoneo a favorire

quella piena fungibilità tra risorse che, soprattutto in una struttura fortemente penalizzata sotto il profilo della dotazione di personale, è strategica per la funzionalità dell'ente.

Con la creazione di due Macroaree, i funzionari alle stesse assegnati sono chiamati ad operare in *team* su diversi settori, acquisendo una visione d'insieme sulla conflittualità che caratterizza l'area di riferimento. L'uniformità dell'azione amministrativa è garantita, altresì, dalla trattazione congiunta delle questioni più rilevanti nonché da procedure standardizzate nell'organizzazione dei lavori e nei rapporti con gli interlocutori esterni.

Il miglioramento dei processi gestionali interni all'Autorità ha richiesto un notevole sforzo nell'individuazione delle soluzioni organizzative più idonee in ragione delle scarse risorse umane e strumentali assegnate all'Autorità.

La pianificazione strategica e operativa ha dovuto tener conto di un organico numericamente insufficiente rispetto ai compiti che si sono stratificati nel tempo. È bene rammentare che il contingente di personale è fissato in complessive trenta unità, incluso il Segretario generale, ed è restato immutato fin dalla sua previsione con la novella del 2000, nonostante il costante incremento dei carichi di lavoro e della complessità delle funzioni svolte dall'Autorità. Anche sul piano gestionale, l'Autorità ha dovuto confrontarsi con adempimenti di carattere amministrativo pressoché analoghi (anche quantitativamente) a quelli richiesti ad amministrazioni che possono contare su organici di ben diverse dimensioni.

È, dunque, fisiologico che il personale della Commissione debba essere impiegato in più servizi dell'amministrazione, conciliando i tempi di lavoro da dedicare alle diverse materie di cui è investito senza trascurare il livello qualitativo richiesto ad una elevata professionalità.

Le criticità legate alla scarsità di personale sono amplificate dalla carenza di un Regolamento per la disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti dell'Autorità. La Commissione di garanzia è l'unica Autorità

Amministrativa indipendente per la quale la legge istitutiva non prevede una cornice normativa in materia di ordinamento del proprio personale.

L'ordinamento vigente fino all'entrata in vigore della legge di stabilità 2014 prevedeva che il personale in servizio presso la Commissione fosse costituito esclusivamente da unità lavorative in posizione di comando o fuori ruolo provenienti da amministrazioni pubbliche o da altri organismi di diritto pubblico, nel limite massimo di trenta unità. A seguito dell'entrata in vigore, in data 1° gennaio 2014, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, che ha istituito il ruolo organico della Commissione, l'Amministrazione ha provveduto all'inquadramento del personale e, in fase di prima attuazione, si è limitata a recepire la posizione giuridica ed economica nella quale ciascun dipendente era inserito nelle Amministrazioni di provenienza.

La mancanza di una regolamentazione organica e di una fonte normativa certa - oltre a rappresentare una rilevante, e ingiustificabile, disparità di trattamento del personale della Commissione, rispetto a quello di tutte le altre Autorità amministrative indipendenti aventi funzioni astrattamente equipollenti - espone l'Amministrazione a evidenti responsabilità.

I tentativi della Commissione di mitigare in via amministrativa gli effetti distorsivi derivanti dalla lacuna normativa non sanano la criticità di fondo e rendono piuttosto urgente l'intervento del legislatore.

Conclusioni

A conclusione di questa relazione intendo rivolgere, anche a nome dei componenti della Commissione, al Presidente della Camera dei Deputati che ci ospita e, per il Suo tramite, al Parlamento i sinceri auguri di buon lavoro.

Un forte appello va rivolto a tutte le istituzioni coinvolte nel contesto dei servizi pubblici essenziali, perché si adoperino in una attività sinergica rivolta ad individuare, nell'ambito delle linee programmatiche e di intervento prefissate dall'esecutivo, le risorse disponibili da destinare ai rinnovi dei CCNL.

Al sindacato più rappresentativo e responsabile e al suo impegno civile, si richiede un ruolo attivo nella gestione del conflitto collettivo e di esercitare quel dovere di influenza sindacale nei confronti dei propri iscritti, più volte richiamato dalla giurisprudenza, per l'osservanza delle regole contrattuali e derivate, che garantiscono il sistema di bilanciamento tra diritti costituzionali.

Un appello è rivolto, altresì, alle Associazioni dei consumatori e degli utenti, affinché intraprendano con l'Autorità uno scambio più proficuo, come peraltro prefigurato nella legge n. 146, che ha inteso dare estrema rilevanza a tali organismi di rappresentanza fino a prevedere una particolare tutela processuale, una vera e propria *class action*, a conferma del rilievo che, nell'attuale contesto sociale, assume la garanzia dei cosiddetti interessi diffusi.

Alla nostra Autorità è demandata la delicata opera di garanzia del contemperamento tra diritti costituzionali dei lavoratori e dei cittadini. Posso affermare che questo compito importante, come mostrano i dati che ho sommariamente descritto, venga complessivamente svolto in modo efficace. In particolare, se si considera l'alta percentuale di revoca degli scioperi proclamati a seguito del nostro invito, o comunque attuati nelle modalità indicate dalla Commissione, sarebbe opportuno riflettere su come sarebbe la situazione nel settore dei servizi pubblici essenziali senza tale opera di regolazione del conflitto.

Da questo punto di vista, non va trascurato un profilo spiccatamente economico che deriva dall'attività istituzionale della nostra Autorità, vale a dire il risparmio economico per il Paese, allorché dall'opera di mediazione e regolazione svolta dalla Commissione, consegua la revoca di scioperi nazionali che avrebbero interessato rilevanti settori dei servizi pubblici.

Sono dunque, nel complesso, soddisfacenti i risultati ottenuti nei 35 anni di applicazione della legge n. 146. Nondimeno, sarebbe auspicabile avviare un processo di riflessione affinché essa possa essere aggiornata.

Appare opportuno evidenziare la necessità che l'erogazione dei servizi pubblici sia informata anche ad un *criterio di efficienza*, doveroso corollario

delle nozioni di trasparenza e buon andamento delle amministrazioni e delle aziende erogatrici. L'osservanza della complessa normativa sullo sciopero diventa più difficile di fronte a servizi pubblici la cui erogazione è percepita, dagli stessi cittadini utenti, ben al di sotto di una soglia minima di efficienza.

Fermo restando il compito del Governo nazionale e delle Amministrazioni locali di trovare rimedi idonei alle difficoltà economiche del settore e alla sua complessa situazione occupazionale, l'Autorità di garanzia intende fare la propria parte, nell'ambito delle proprie competenze, mantenendo un proficuo rapporto con i propri referenti istituzionali e con le parti sociali, nella prospettiva di rafforzamento del ruolo compositivo del conflitto collettivo.

Oltre al senso di responsabilità delle parti sociali, la Commissione vuole rivolgere un appello anche ai cittadini utenti, affinché essi sentano la nostra attività come un'opportunità voluta dal legislatore in funzione di tutela dei loro diritti.

L'Autorità, dal canto suo, rimane disponibile ad accogliere loro segnalazioni per migliorare le modalità del proprio intervento e a renderlo più visibile.