

Relazione annuale 2025
sull'attività svolta nell'anno 2024

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, 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, Maria Vittoria Piacente, Lino Rosa,
Anna Ida Rubino, Luca Ruffo, Ivana Sechi.*

Indice

PARTE I - I reports sulla conflittualità nei singoli servizi pubblici essenziali..... 9

1. Agenzie fiscali (a cura di Ivana Sechi)	
1.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	11
2. Appalti ferroviari (a cura di Marco Diana)	
2.1. Andamento della conflittualità, cause d'insorgenza del conflitto e interventi della Commissione.....	12
3. Avvocati (a cura di Dario Andreutto)	
3.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	13
3.2. Pareri	14
3.3. Garanzia del diritto degli utenti	15
4. Circolazione e sicurezza autostradale (a cura di Antonio Fusco)	
4.1. Andamento della conflittualità ed attività della Commissione	17
4.2. Questioni interpretative della disciplina di settore.....	17
5. Consorzi di bonifica (a cura di Paolo Montuori)	
5.1. Andamento della conflittualità.....	19
6. Credito (a cura di Marco Diana)	
6.1. Andamento della conflittualità, cause d'insorgenza del conflitto e interventi della Commissione.....	21
7. Distribuzione di carburante (a cura di Daniele Michelli)	
7.1. Andamento della conflittualità.....	22
8. Energia, Elettricità, Gas, Acqua (a cura di Paolo Montuori)	
8.1. Andamento dei livelli di conflittualità e interventi della Commissione	23
9. Enti pubblici non economici (a cura di Ivana Sechi)	
9.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione.....	26
9.2. Pareri e delibere interpretative	27
10. Funerario (a cura di Silvia Lucrezio Monticelli)	
10.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione.....	28
11. Igiene ambientale (a cura di Dario Andreutto)	
11.1. Andamento della conflittualità.....	29
11.2. Cause di insorgenza dei conflitti.....	31

11.3.	Le astensioni spontanee dei lavoratori e le istruttorie della Commissione.	32
11.4.	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.....	33
11.5.	Attività consultiva e procedimentale	33
11.6.	Rinnovo dell'Accordo di regolamentazione dei servizi ambientali	36
12.	Istituti di vigilanza (a cura di Silvia Lucrezio Monticelli)	
12.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione	37
13.	Istruzione e Ricerca (a cura di Ivana Sechi)	
13.1.	Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.....	42
13.2.	Pareri e delibere interpretative.....	43
14.	Libere professioni (a cura di Dario Andreutto)	
14.1.	Andamento della conflittualità	46
15.	Magistrati (a cura di Dario Andreutto)	
15.1.	Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.....	47
16.	Metalmecchanici (a cura di Silvia Lucrezio Monticelli)	
16.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione	48
17.	Ministeri (a cura di Ivana Sechi)	
17.1.	Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.....	49
17.2.	Pareri e delibere interpretative.....	50
18.	Noleggio autobus con conducente (a cura di Silvia Lucrezio Monticelli)	
18.1.	Andamento della conflittualità	52
19.	Pulizie/Multiservizi (a cura di Daniele Michelli)	
19.1.	Andamento della conflittualità e interventi della Commissione	53
20.	Regioni ed autonomie locali (a cura di Ivana Sechi)	
20.1.	Andamento della conflittualità e causa di insorgenza del conflitto.....	55
20.2.	Pareri e delibere interpretative.....	58
21.	Sanità (a cura di Marco Diana)	
21.1.	Andamento della conflittualità e cause d'insorgenza del conflitto	68
21.2.	Valutazioni del comportamento ex articolo 13 della l. 146 del 1990	71
22.	Servizio postale (a cura di Daniele Michelli)	
22.1.	Andamento della conflittualità e interventi della Commissione	75

23. Servizio radiotelevisivo pubblico <i>(a cura di Daniele Michelli)</i>	
23.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione.....	81
24. Taxi <i>(a cura di Daniele Michelli)</i>	
24.1. Andamento della conflittualità.....	84
25. Telecomunicazioni <i>(a cura di Daniele Michelli)</i>	
25.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione.....	85
26. Trasporto aereo <i>(a cura di Fabio Paolucci)</i>	
26.1. Le rilevazioni del 2024. Dati e interventi della Commissione.....	89
26.2. Gli effetti e i costi di uno sciopero nel settore del trasporto aereo.....	91
26.3. Le questioni più rilevanti affrontate dalla Commissione nel 2024	93
27. Trasporto ferroviario <i>(a cura di Antonio Fusco e Fabio Paolucci)</i>	
27.1. Andamento della conflittualità ed attività della Commissione; Questioni applicative della disciplina di settore	104
28. Trasporto marittimo <i>(a cura di Antonio Fusco)</i>	
28.1. Andamento della conflittualità e attività della Commissione	111
28.2. Questioni applicative della disciplina di settore	111
28.3. Le attività di regolazione dello sciopero	112
29. Trasporto merci su gomma <i>(a cura di Antonio Fusco)</i>	
29.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione.....	114
30. Trasporto merci su rotaia <i>(a cura di Antonio Fusco)</i>	
30.1. Andamento della conflittualità ed attività della Commissione; Questioni applicative della disciplina di settore	115
31. Trasporto pubblico locale <i>(a cura di Silvia Mancini)</i>	
31.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	116
31.2. La vertenza del CCNL del Trasporto Pubblico Locale.....	117
31.3. Attività consultiva e interpretativa.....	118
31.4. Valutazioni del comportamento <i>ex</i> articolo 13 della legge n. 146 del 1990 e principi generali espressi in occasione delle stesse.....	120
32. Vigili del fuoco <i>(a cura di Fabio Paolucci)</i>	
32.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione.....	125
33. Scioperi generali e plurisettoriali <i>(a cura di Ivana Sechi)</i>	
33.1. La cornice regolatoria	126

- 33.2. Il divieto di concentrazione tra scioperi generali, limitatamente al trasporto passeggeri. La delibera n. 22/279 della Commissione di garanzia e gli interventi della Commissione nel 2024 127
- 33.3. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e gli interventi della Commissione 130

PARTE II - Contenzioso 135

1. Contenzioso (a cura di Caterina Valeria Sgrò)

- 1.1. Premessa 137
- 1.2. L'astensione collettiva degli agenti del Corpo di Polizia Municipale del Comune di Roma capitale nella notte del Capodanno 2014/2015. Le pronunce della Suprema Corte 137
- 1.3. Gli scioperi generali del 29 novembre 2024. La segnalazione della Commissione ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. f), e l'ordinanza di precettazione del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti 142
- 1.4. I presupposti dell'ordinanza di precettazione del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti nelle due ipotesi previste dall'art. 8 della legge n. 146 del 1990 145
- 1.5. Sulla inammissibilità del ricorso per carenza del requisito della lesività dell'atto 152
- 1.6. Sul divieto di concentrazione di scioperi che prevedano discipline differenziate in materia di prestazioni indispensabili 158
- 1.7. I procedimenti estinti per perenzione 162

PARTE III - Dati statistici e tabelle sinottiche sull'andamento della conflittualità e sugli interventi della Commissione (a cura di Francesco Adinolfi) 163

La *Relazione annuale 2025*, 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 2024.

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

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.

Il Comparto è 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.

Nel periodo di riferimento sono stati proclamati soltanto 2 scioperi, di cui 1 revocato e correttamente riproclamato a seguito di intervento della Commissione, entrambi riguardanti l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Vicenza. È un dato in netta flessione rispetto ai 10 scioperi registrati nel corso del 2023 a causa del processo di riorganizzazione dell’Agenzia delle Dogane, che aveva portato alla chiusura di numerosi uffici periferici.

Nel corso del 2024 nessun parere interpretativo è stato richiesto a questa Autorità.

2. Appalti ferroviari

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

Nel settore appalti ferroviari, nel corso del 2024, nonostante il numero indotto in termini di aziende interessate e lavoratori addetti (oltre 10.000), non si è assistito ad una forte conflittualità.

Infatti, sono state proclamate solo 20 azioni di sciopero su tutto il territorio nazionale (con un incremento di oltre il 40 % con il dato riscontrato per l'anno 2023) e di queste ne sono state effettuate esclusivamente 14.

Gli scioperi a rilevanza nazionale sono stati effettuati nel settore della ristorazione per rivendicare condizioni economiche migliorative in conseguenza dell'incremento del tasso di inflazione che ha ridotto notevolmente il potere di spesa dei lavoratori addetti. In particolare, è stata comune, da parte di tutte le OO.SS proclamanti, la richiesta di ottenimento del ticket (sostitutivo del servizio mensa), per alleviare almeno in parte le spese sostenute dai dipendenti per il pasto.

A livello locale/aziendale, invece, le proclamazioni hanno riguardato il settore delle pulizie a bordo dei treni e presso le stazioni ferroviarie e le rivendicazioni sono state relative all'organizzazione del lavoro, alla turnistica (con eccessivi carichi di lavoro) e al riconoscimento dei tempi vestizione e spostamento cantiere.

Occorre sottolineare, inoltre, l'attività di manutenzione delle linee e dei binari ferroviari, assegnata ormai da tempo a ditte esterne, che non applicano il contratto dei dipendenti di RFI e quindi del gruppo FS, non ha riscontrato, a differenza dell'anno precedente (nel quale sono stati portati all'attenzione problemi di sicurezza sul lavoro), alcuno stato d'agitazione.

Nel corso del 2024, l'Autorità è dovuta intervenire preventivamente ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, due volte, segnalando in un caso la violazione della regola dell'intervallo rispetto ad astensioni di settore precedentemente proclamate, e, in un altro, la mancanza di preavviso e della predeterminazione della durata (si trattava di un'astensione dal lavoro straordinario). Entrambi i provvedimenti hanno riscontrato un successivo positivo adeguamento da parte delle Organizzazioni sindacali proclamanti.

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

3. Avvocati

3.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nel corso dell'anno 2024, nel settore sono state proclamate in tutto 45 astensioni (34 nel 2023), segnando un deciso aumento (maggiore del 30%) rispetto all'anno precedente. Il territorio più interessato dalle astensioni è stato la Campania (oltre il 50% del totale) e la Calabria dove le astensioni si sono svolte a livello regionale entro i limiti massimi di durata consentiti dal codice di regolamentazione (massimo otto giorni consecutivi e/o mensili).

Nella gran parte dei casi, le cause di insorgenza dei conflitti fanno riferimento alle difficoltà organizzative degli uffici giudiziari, alle carenze di personale amministrativo e negli organici della magistratura; altre proteste (soprattutto in Campania) hanno invece interessato la scarsa affidabilità delle tecnologie utilizzate nel processo civile telematico e per le difficoltà riscontrate nel deposito degli atti.

Le Camere penali calabresi, invece, hanno posto in atto una serie articolata di scioperi per porre in evidenza i disservizi strutturali dell'Amministrazione della giustizia e sottolineato che tali carenze sono aggravate dal sempre più frequente accorpamento dei giudizi che interessano fattispecie riconducibili alla criminalità organizzata in maxi-processi che si svolgono in aule-bunker delocalizzate rispetto alle sedi naturali dei processi, rendendo difficoltoso, a loro dire, il pieno esercizio del diritto alla difesa degli imputati.

Nel corso dell'anno sono state proclamate quattro astensioni nazionali degli avvocati penalisti (che complessivamente hanno comportato dieci giorni di astensione di cui uno revocato). Con l'effettuazione di una prima astensione a febbraio, l'Unione delle Camere Penali Italiane ha inteso denunciare le determinazioni assunte dal Governo con l'emanazione del 'pacchetto sicurezza', ritenute violative dei principi di offensività e proporzionalità, contestando, in particolare, la moltiplicazione delle fattispecie di reato e l'aggravamento delle pene -che interferisce coi principi di uguaglianza e di proporzionalità-, stigmatizzare la mancata soppressione dei limiti interposti all'appello dall'art. 581 c.p.p., misure che confermerebbero la perdurante pretesa di affidare al sistema penale la soluzione di ogni situazione di conflitto sociale con un conseguente, insostenibile, aggravio del sistema penitenziario.

Le successive astensioni (a marzo - poi revocata - luglio e novembre), culminate nella manifestazione nazionale del 5 novembre 2024, si sono concentrate sul tema della moltiplicazione delle fattispecie di reato che aggravano

le inefficienze del sistema giudiziario e hanno dirette conseguenze sul fenomeno del sovraffollamento delle carceri.

3.2. Pareri

Un interessante caso si è posto in relazione alla proclamazione di uno sciopero nazionale (della durata di un giorno) che si concentrava su scioperi a carattere locale proclamati in precedenza e di durata superiore. All'indicazione immediata della Commissione seguiva una nota della UCPI con la quale si faceva presente che, nel caso di specie, dalla concentrazione dello sciopero nazionale su quelli territoriali non poteva derivare alcun disservizio o compromissione di continuità nei servizi poiché, in quei circondari, i giorni di astensione dalle udienze sarebbero stati gli stessi. A questa osservazione il Commissario delegato replicava che la regola dell'obbligo di rispettare l'intervallo minimo tra astensioni discende dal disposto dell'art. 2, comma 2 della legge n. 146/1990 ed è stata recepita nell'art. 2, comma 4, del Codice di autoregolamentazione degli Avvocati del 4 aprile 2007. Tale ultima disposizione, nel declinare le condizioni legittimanti ciascuna proclamazione di astensione, recita che *“in ogni caso tra il termine finale di una astensione e l'inizio di quella successiva deve intercorrere un intervallo di almeno 15 giorni”*. Il riferimento alla locuzione *“in ogni caso”* doveva intendersi quale espressione della volontà di definire la regola secondo una portata oggettiva e formale, riferita all'incidenza di due scioperi diversi proclamati successivamente, dallo stesso o da diverso soggetto, e incidenti sullo stesso servizio finale. Ai fini del rispetto dell'intervallo tra astensioni è, dunque, necessario valutare gli effetti della concentrazione tra scioperi temporalmente coincidenti, ma sorretti da differenti motivazioni; nel caso in esame, per valutare gli effetti della concentrazione di un'astensione di carattere nazionale su un'altra di livello territoriale, era dunque necessario che gli stessi organismi proclamanti le astensioni formulassero delle valutazioni, anche in via potenziale, circa l'assenza di un effetto ultrattivo (sotto il profilo del numero dei processi da rinviarsi). Tale indicazione, peraltro, è conseguenza del criterio interpretativo posto da Cassazione n. 28965 del 10 maggio 2022, in base al quale *“l'astensione a carattere nazionale che eccettui, in virtù dei limiti temporali posti dal codice di autoregolamentazione, alcuni circondari, non impedisce al difensore iscritto alla Camera Penale di questi fori di aderire all'astensione, qualora debba esercitare attività defensionale al di fuori dei distretti predetti”*; letto a contrario, la concentrazione di uno sciopero indetto a livello nazionale con uno sciopero riguardante il medesimo servizio, ma su base territoriale, coinvolgerebbe anche i difensori non appartenenti al foro locale con un effetto - potenzialmente - ulteriore rispetto alle adesioni

potenzialmente riscontrabili per il “solo” sciopero territoriale. In conseguenza a queste considerazioni, l’UCPI procedeva a revocare lo sciopero nazionale.

A corollario di quanto sopra riferito, si segnala un ulteriore parere all’Unione delle Camere penali italiane che aveva chiesto di conoscere l’avviso della Commissione in ordine al seguente quesito: *“se un avvocato iscritto al Foro di Foggia, compreso nel distretto di Corte d’Appello di Bari, possa esercitare il diritto di astensione con riferimento a processi da celebrarsi davanti la Corte di Appello di Bari”*.

Il dubbio interpretativo traeva origine dalla circostanza che la stessa delibera adottata dall’UCPI, in data 18 giugno 2024, nel proclamare le tre giornate di astensione nazionale, escludeva, tra gli altri, anche il circondario di Bari, perché interessato da una precedente astensione. La questione ha trovato adeguata soluzione facendo riferimento alla stessa *ratio* posta a fondamento della regola dell’intervallo, che ha consentito di concludere nel senso che, ove si ammettesse di esercitare l’astensione anche davanti agli Uffici giudiziari, ancorché di secondo grado e del medesimo distretto di Corte d’appello, esclusi per questioni di carattere temporale, ciò comporterebbe una evidente elusione della regola sopra richiamata che vuole evitare una interruzione ravvicinata del diritto dell’utente al regolare svolgimento del servizio pubblico essenziale. In definitiva, è la necessità di rispettare la stessa regola dell’intervallo che non ha consentito di accogliere positivamente la fattispecie esemplificata nella richiesta di parere, in quanto da ciò sarebbe derivata la compromissione del diritto degli utenti a fruire con continuità del servizio pubblico essenziale.

3.3. Garanzia del diritto degli utenti

L’analisi dei dati in possesso della Commissione ha evidenziato un notevole incremento delle astensioni che interessano la classe forense, che hanno come denominatore comune le inefficienze del sistema giustizia, l’eccessiva pressione sul sistema carcerario, le carenze di organico nonché le disposizioni organizzative che incidono sul diritto di difesa e sul giusto processo, riconosciuti e garantiti dalla Carta costituzionale.

Benché le astensioni fossero rispettose della disciplina recata dal Codice di autoregolamentazione, tenuto conto che la sospensione delle attività giudiziarie protratta per più giornate incide in modo rilevante sulla stessa regolarità del servizio che vede classe forense, al tempo stesso, destinataria e partecipe attiva del suo svolgimento, in un’ottica di contemperamento del diritto di sciopero con la tutela dei diritti costituzionali degli utenti dei servizi pubblici essenziali, coinvolti e incisi dalle singole astensioni collettive, la Commissione ha ritenuto opportuno rivolgere un appello al senso di responsabilità dell’intera classe forense, invitando

Commissione garanzia scioperi

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, peraltro, con le loro proteste intendono tutelare e di cui lamentano inefficienze e carenze organizzative.

4. Circolazione e sicurezza autostradale

4.1. Andamento della conflittualità ed attività della Commissione

Nel periodo oggetto di relazione è stato registrato un livello di conflittualità inferiore rispetto a quello constatato nell'anno precedente.

Risultano, infatti, proclamati 9 scioperi a fronte delle 30 azioni effettuate nell'anno 2023.

Le astensioni collettive sono state proclamate per la maggior parte 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 e non hanno richiesto l'adozione di alcun provvedimento di competenza della Commissione.

4.2. Questioni interpretative 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.

Sotto il profilo interpretativo merita di essere richiamata la questione controversa rimessa all'esame della Commissione da parte di una società esercente il servizio di sorveglianza antincendio. Più in particolare, perveniva alla Commissione la proclamazione di uno sciopero riguardante il personale dipendente di una impresa impegnata nello svolgimento di servizi Integrativi antincendio presso le strade e le autostrade sia pubbliche che private, presso le stazioni ferroviarie e presso gli ospedali, ad esclusione delle Elisuperfici. Nell'ambito dell'atto di proclamazione, l'Organizzazione sindacale richiedeva un incontro aziendale volto a determinare i contingenti minimi di personale da impiegare in occasione dello stesso, preannunciando che, in difetto di un accordo tra le parti, avrebbe garantito servizi minimi mediante 1/3 del personale ordinariamente impiegato per la piena erogazione del servizio. A fronte di tale proclamazione, la Commissione interveniva, in prima istanza, per rappresentare alle parti che la garanzia dei servizi minimi costituisce un obbligo gravante su entrambe le parti del conflitto collettivo e per invitare le parti ad attivarsi tempestivamente per la predisposizione dei contingenti minimi previsti dalle discipline dei settori rispetto ai quali l'attività di sorveglianza antincendio era strumentale, avvertendole del fatto che, data la rilevanza del bene (della vita) investito dallo sciopero, non avrebbero potuto applicarsi, in caso di mancato accordo tra le parti stesse, soluzioni quali quella prospettata dal Sindacato, ovvero

la garanzia dei servizi minimi con soglie di personale pari ad 1/3 del personale. In riscontro alla nota della Commissione, la Società segnalava l'insorgenza di problematiche con l'Organizzazione sindacale per la determinazione dei contingenti minimi di personale da esonerare dallo sciopero, attesa l'inesistenza di accordi in materia con le Organizzazioni sindacali. In riscontro a tale segnalazione aziendale, la Commissione precisava che *“Dall'esame degli atti in possesso di questa Autorità, non emerge l'esistenza di accordi in materia di servizi minimi da garantire, sebbene l'Azienda in indirizzo risulti appaltatrice del servizio in diversi contesti organizzativi. Tale mancanza non è giustificata, essendo precisa responsabilità delle parti sociali, secondo quanto previsto dalla legge, negoziare le prestazioni indispensabili. Il rinvio operato dalla legge 146 del 1990 all'autonomia collettiva (cfr. art. 2, comma 1, legge citata), infatti, risponde all'esigenza di rimettere la regolamentazione della materia agli operatori del settore, i quali hanno diretta conoscenza degli assetti organizzativi dei servizi, dei rischi ad esso connessi e delle normative applicabili. Alla luce di quanto sopra si conferma, data l'imminenza dello sciopero ed allo stato degli atti a disposizione, la necessità di garantire, anche per i settori del trasporto ferroviario e del servizio sanitario nazionale, elevate soglie di servizi minimi dirette a cautelare i rischi a carico della sicurezza degli utenti dei servizi finali rispetto ai quali le attività di sorveglianza antincendio sono concretamente strumentali”*.

L'orientamento espresso (ribadito) dalla Commissione, quindi, in caso di attività connesse con la sicurezza e, quindi, dirette a cautelare rischi a carico della vita e salute delle persone, è quello di ritenere che, data la particolare rilevanza del bene coinvolto, si possano derogare i limiti previsti in via generale dalla legge 146 del 1990 in ordine alle soglie di personale da esonerare dallo sciopero (ovvero 1/3 del personale).

5. Consorzi di bonifica

5.1. Andamento della conflittualità

Il settore dei Consorzi di Bonifica è attualmente disciplinato dall'Accordo nazionale, sottoscritto in data 18 giugno 2001 e valutato idoneo dalla Commissione di garanzia con delibera n. 01/161 del 20 dicembre 2001 (G.U. – serie generale – n. 51 del 1° marzo 2002) integrato dall'Accordo nazionale per il personale dei Consorzi di Bonifica, conclusosi in data 12 ottobre 2020, dal sindacato nazionale degli Enti di bonifica, di irrigazione e di miglioramento fondiario (Snerbi) 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.

Anche nell'anno 2024 una delle principali criticità che ha riguardato il comparto dei Consorzi di Bonifica è stata la crisi idrica, che ha messo in evidenza la necessità di maggiori investimenti nelle infrastrutture idriche. Nonostante i fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), molti progetti sono stati rallentati da vincoli burocratici e dalla complessità delle procedure di assegnazione dei fondi che ha portato a ritardi nella realizzazione delle opere necessarie per affrontare la crisi idrica e i cambiamenti climatici.

Un'altra criticità ha riguardato la stabilità occupazionale, laddove le Organizzazioni sindacali hanno denunciato la precarietà dei lavoratori dei Consorzi, con molti contratti a tempo determinato e stagionali. La Legge di Stabilità Regionale in Sicilia ha rappresentato un passo avanti, permettendo l'assunzione a tempo indeterminato di circa 300 lavoratori, tuttavia, la situazione rimane critica in molte altre regioni, dove i lavoratori continuano a vivere nell'incertezza. Anche la sicurezza sul lavoro è stata un altro tema centrale delle vertenze sindacali con la richiesta di un maggiore impegno da parte dei Consorzi per garantire condizioni di lavoro sicure e per ridurre il rischio di incidenti.

Il rinnovo del CCNL 2023-2024 ha rappresentato un passo avanti in questa direzione, ma i sindacati continuano a chiedere ulteriori miglioramenti per garantire una maggiore equità e giustizia per tutti i lavoratori del settore.

Altre problematiche maggiormente evidenziate nel territorio nazionale hanno poi riguardano 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.

Le vertenze che hanno portato al conflitto collettivo nel corso del 2024 nel comparto dei Consorzi di Bonifica hanno registrato sul piano quantitativo, tra

Commissione garanzia scioperi

scioperi proclamati ed effettuati una diminuzione rispetto agli anni precedenti con solo 2 scioperi proclamati.

Trattandosi sempre di proclamazioni di scioperi legittimi, la Commissione non è mai dovuta intervenire in via preventiva e, conseguentemente, anche nel corso del 2024, in linea di continuità con il passato, l'Autorità non ha dovuto procedere ad alcuna valutazione del comportamento, nel settore in questione.

6. Credito

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 adeguato economicamente rispetto all'ancora elevato tasso di inflazione ed alla conseguente perdita di potere d'acquisto.

Si conferma, nel credito, come causa principale di insorgenza del conflitto l'avvio di processi di riorganizzazione, di ristrutturazione, di acquisizione, di fusione, di incorporazione che, potenzialmente 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*). Il rinnovo dei Contratti integrativi aziendali, prevalentemente per la parte economica, costituisce il secondo profilo vertenziale nel settore.

Nel corso dell'anno di riferimento, ci sono state 15 proclamazioni di sciopero (al pari dell'anno precedente), di cui 13 scioperi sono stati realmente effettuati (diversamente dall'anno 2023, nel quale ne sono stati effettuati soltanto 3 e gli altri sono stati revocati).

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 2024, sia dovuta intervenire preventivamente, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, soltanto una volta, per segnalare la violazione della regola della rarefazione oggettiva (ovvero il corretto distanziamento temporale da precedenti astensioni proclamate), con pronto adeguamento delle OO.SS. all'invito della Commissione.

7. Distribuzione di carburante

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.

Nel corso di tutto l'anno 2024, non è stata proclamata alcuna astensione nel settore dei distributori di carburante, né, tantomeno, è stata segnalata alcuna chiusura degli impianti.

8. Energia, Elettricità, Gas, Acqua

8.1. Andamento dei livelli di conflittualità e interventi della Commissione

Nel 2024 i mercati energetici sono stati trainati dall'espansione dell'offerta di energia da fonti rinnovabili che ha visto un salto del 14% rispetto all'anno precedente, la produzione idroelettrica ha registrato una crescita del 30%, mentre l'energia solare ha aumentato del 20%, contribuendo a coprire circa il 41% del fabbisogno energetico nazionale.

La produzione di energia da carbone ha subito un crollo del 71%, con la chiusura di Centrali a carbone di Civitavecchia e Piombino e la conversione della Centrale di Brindisi, mentre le innovazioni tecnologiche hanno favorito lo sviluppo di nuove soluzioni per la produzione, distribuzione e consumo di energia. Questi sviluppi hanno avuto un impatto significativo sul mercato energetico italiano, contribuendo a una maggiore stabilità dei prezzi e a un incremento dell'uso di fonti rinnovabili.

Tra i settori energetici sono convenzionalmente ricompresi diversi servizi pubblici essenziali quali il servizio elettrico, i servizi di energia e petrolio oltre ad altri servizi considerati ad essi strumentali, il servizio di approvvigionamento e fornitura del gas oltre al servizio di approvvigionamento e fornitura di acqua.

La disciplina convenzionale vigente risale all'inizio degli anni novanta; per il settore gas-acqua, l'Accordo nazionale Federgasacqua è del 27 marzo 1991, ed è stato valutato idoneo dalla Commissione con delibera dell'11 aprile 1991; per l'elettricità, gli Accordi nazionali con Enel S.p.a., Federelettrica, Terna S.p.a., GSE e Sogin S.p.a., risalgono al mese di maggio 2013, mentre per il settore energia-petrolio 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.

L'andamento del conflitto collettivo nel corso del 2024 nei comparti Gas-Acqua, Elettricità, Energia e Petrolio ha registrato sul piano quantitativo, tra scioperi proclamati ed effettuati un sostanziale aumento rispetto all'anno precedente. Le proclamazioni di sciopero sono state 77, in aumento con quanto registrato nell'anno precedente (22 nel 2023) di cui 20 a livello nazionale mentre le altre proclamate a livello aziendale e/o locale, le revoche a seguito degli interventi preventivi sono stati 12.

Analiticamente per il settore Elettricità le proclamazioni di sciopero a sostegno del rinnovo del CCNL sono state 55, nel settore Energia e Petrolio le proclamazioni

sono state 6, mentre nei settori Gas Acqua le proclamazioni di sciopero sono state 16.

Nel comparto elettrico una delle vertenze più significative è stata quella con Enel, conclusasi con un accordo il 24 aprile 2024. Dopo tre mesi di mobilitazione, le rappresentanze sindacali di Filctem Cgil, Flaei Cisl e Uiltec Uil hanno raggiunto un'intesa con il management di Enel. L'accordo prevede la ridefinizione del modello di relazioni industriali, iniziative congiunte sulle concessioni (idroelectriche, distribuzione, geotermia), e l'assunzione di 2000 nuovi lavoratori, di cui almeno 1600 nuove assunzioni

Un'altra vertenza importante ha riguardato le concessioni di distribuzione elettrica, laddove il 18 dicembre 2024, la Commissione Bilancio della Camera dei deputati ha approvato una norma che permette la proroga delle concessioni fino a 20 anni, evitando la "messa a gara" delle concessioni che avrebbe avuto effetti disastrosi per il sistema elettrico nazionale. Questi eventi hanno avuto un impatto significativo sul settore, garantendo stabilità occupazionale mitigando in conflitti in corso.

Anche nel comparto Gas e nel comparto Acqua le cause di insorgenza del conflitto hanno riguardato essenzialmente problematiche di carattere locale e/o aziendale, strettamente connesse a piani di ristrutturazioni aziendali, o al mancato pagamento del lavoro straordinario o della reperibilità, ristrutturazioni aziendali.

In questi settori sono da annoverare il rinnovo del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL), raggiunto tra le rappresentanze sindacali di Filctem Cgil, Femca Cisl, Uiltec Uil e le associazioni datoriali di Anfida, Proxigas e Utilitalia, che prevedeva un aumento stipendiale nel triennio 2022-2024. Significativa è la vertenza che ha coinvolto il Gruppo Hera il 24 giugno 2024, con la proclamazione di una giornata di sciopero che ha interessato i settori con CCNL gas-acqua, elettrico, chimico e ambiente, le richieste sindacali includevano un piano straordinario di assunzioni, miglioramenti nelle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori, e una corretta applicazione dei protocolli sugli appalti.

Nel corso del 2024, il numero di lavoratori coinvolti in crisi industriali è raddoppiato, con un impatto significativo anche sui settori del gas e dell'acqua. Le vertenze aperte presso il Ministero delle Imprese e del Made in Italy hanno coinvolto oltre 105.000 lavoratori, evidenziando la necessità di politiche industriali più efficaci per affrontare le sfide delle transizioni verde e digitale.

In questi settori viene evidenziata l'elevata capacità delle Organizzazioni sindacali rappresentative a rispettare gli Accordi vigenti, grazie all'esistenza di un sistema di relazioni sindacali positivo e responsabile, cosicché, anche nel corso del

2024, in linea di continuità con il passato, l'Autorità non ha dovuto procedere ad alcuna valutazione del comportamento.

9. Enti pubblici non economici

9.1. 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, 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.

Sono stati proclamati soltanto tre scioperi, di cui 2 di rilevanza nazionale.

La prima azione di sciopero ha riguardato l'Autorità Portuale del Mar Tirreno Centro Settentrionale, Ente pubblico non economico istituito ai sensi del d.Lgs 169/2016, ed è stato proclamato da Filt Cgil, Fit Cisl, Ugl e Uiltrasporti - Segreterie territoriali di Roma - dal 18 al 22 marzo 2024.

Con nota del 12 marzo 2024, l'Ente ha contestato il mancato esperimento delle procedure di conciliazione *ex art.* 49 del CCNL Lavoratori dei porti. Con successiva nota del 13 marzo 2024, le Organizzazioni sindacali hanno precisato che lo sciopero non avrebbe coinvolto i diritti costituzionalmente garantiti delle persone e che dallo stesso sarebbero escluse tutte quelle prestazioni potenzialmente idonee a coinvolgere il trasporto passeggeri da e per le isole, l'assistenza ai passeggeri, la sicurezza degli impianti, la vigilanza e le merci deperibili.

In relazione a tale sciopero la Commissione ha deliberato il non luogo a provvedere in quanto, secondo il proprio consolidato orientamento, l'attività amministrativa svolta dal personale delle Autorità portuali (attività di pianificazione, programmazione e coordinamento delle attività commerciali esercitate nei porti) non riveste natura di servizio pubblico essenziale (cfr. verbale n. 1026 del 10 marzo 2014 e verbale n. 1133 del 6.10.2016).

Il secondo sciopero, di carattere nazionale, è stato proclamato da Fp Cgil, Cisl Fp e Uil Fpl per l'intera giornata del 20 febbraio 2024, e ha riguardato tutti i

dipendenti delle strutture nelle quali si applica il CCNL Federcasa. La vertenza aveva ad oggetto il mancato rinnovo contrattuale.

Il terzo sciopero ha riguardato il personale dell'Autorità nazionale anticorruzione (Anac) ed è stato proclamato dalle RSA Fisac Cgi, First Cisl, Uilca per il giorno 16 dicembre 2024, dalle ore 9.30 alle ore 12.30. La vertenza riguardava: *“l'assenza di un quadro stabile in materia di trattamento previdenziale del personale dell'Autorità...; l'assenza di trasparenza sulla destinazione di bilancio dei fondi relativi al personale...; l'iniziativa di contestuale rotazione di dirigenti e personale non dirigente e la riorganizzazione degli uffici...; la disparità di trattamento tra il personale Anac e Agcm”*.

In relazione a tale sciopero la Commissione, atteso che in Anac non risultano essere presenti organizzazioni sindacali autonome e, pertanto, considerata la presumibile assenza di adesioni allo sciopero generale nazionale proclamato da USB per il giorno 13 dicembre 2024, ha preso atto della proclamazione dello sciopero, sussistendo i presupposti per una valutazione d'impatto ai sensi della delibera n. 03/134 in materia di sciopero generale.

9.2. Pareri e delibere interpretative

Con riferimento ad una richiesta di parere del 15 luglio 2024, da parte del Prefetto di Udine, in merito all'essenzialità del servizio svolto dall'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Udine, a seguito della proclamazione di uno stato di agitazione da parte dell'Organizzazione sindacale Confsal Unsa, la Commissione, nella seduta del 25 luglio 2024, preso atto dei chiarimenti richiesti e trasmessi dal Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri di Udine al fine di valutare la riconducibilità del servizio alla legge n. 146 del 1990, ha deliberato che tale attività non ricade nell'ambito di applicazione della citata legge né dell'Accordo nazionale Enti pubblici non economici del 13 marzo 2002, che elenca i seguenti servizi pubblici essenziali: a) assistenza ai minori e ai soggetti ospiti nelle strutture sociali; b) protezione civile, servizio dighe, vigilanza nei parchi nazionali; c) servizi di informazione, servizi degli uffici di frontiera; d) assistenza sanitaria, igiene e sanità pubblica; e) servizi di supporto logistico e organizzativo; f) specifici servizi del personale; g) erogazione di pensioni, di indennità e di rendite.

10. Funerario

10.1. Andamento della conflittualità

Il settore funerario è stato caratterizzato da una bassa conflittualità. Nel corso del 2024, infatti, il settore è stato interessato da due sole proclamazioni di sciopero. Non si sono resi necessari interventi della Commissione.

Per quanto riguarda lo sciopero, esso è disciplinato dall'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.

11. Igiene ambientale

11.1. Andamento della conflittualità

Nel corso del 2024, nel settore sono stati proclamati in tutto 122 scioperi dei quali 66 sono stati effettuati e 56 revocati, con una flessione rispetto al 2023 (68 scioperi effettuati a fronte dei 150 proclamati) confermando la tendenza di una generale riduzione delle astensioni.

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.

L'analisi dei dati relativi del 2024 è in linea con quelli registrati nel periodo post pandemico e ci restituisce un quadro in cui il conflitto nel settore resta per lo più confinato a livello locale (nel settore non sono stati proclamati scioperi nazionali e due soli scioperi - quelli nel gruppo Hera - hanno superato la dimensione regionale).

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 30 scioperi (circa la metà rispetto ai 59 scioperi del 2023, contro i 22 della Sicilia. Segue la Toscana con 16 (in gran numero per la riorganizzazione del servizio e per la mancata applicazione del CCNL dei servizi ambientali), il Lazio con 12, la Puglia con 9 e l'Emilia-Romagna con 7. Stabili gli scioperi in Calabria (6 come lo scorso anno).

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 2023 e, nell'ultima colonna, la variazione di questo dato dal 2023 al 2024.

Commissione garanzia scioperi

Organizzazioni Sindacali	Scioperi proclamati 2024	Incidenza sul totale scioperi 2024 (2023)	Variazione %
FP CGIL	36	19,4 (23,0)	-3,6
UILT	28	15,0 (11,5)	+3,5
FIT CISL	27	14,5 (13,9)	+0,6
FIADEL	26	14,0 (11,5)	+2,5
USB	26	14,0 (3,3)	+10,7
F.I.L.A.S.	8	4,3 (4,8)	-0,5
F.I.A.L.A.S.	7	3,8 (7,2)	-3,4
COBAS Lavoro Privato	7	3,8 (6,7)	-2,9
UGL	7	3,8 (4,3)	-0,5
Altre 9 sigle	14	7,4 (10,0)	-2,6
Totale	186	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, Uiltrasporti e Fiadel) che, anche in esito alle elezioni delle rappresentanze unitarie svolte - livello nazionale - nel mese di dicembre del 2024, hanno confermato la loro ampia rappresentatività nel settore (la Fp Cgil, con circa il 38% delle preferenze, è risultato il sindacato con il maggior numero di consensi). Tendenza opposta, invece, per i sindacati autonomi che, soprattutto a livello locale, pur in un quadro di sostanziale stabilità, hanno leggermente diminuito la propria incidenza sul numero delle proclamazioni complessive. Un discorso a parte deve essere fatto per USB che segna il più alto incremento, anche assoluto, delle proclamazioni passando dalle 7 registrate nel 2023 (3,3% del totale) alle 27 del 2024 (14% del totale). L'Organizzazione sindacale ha concentrato la sua attività soprattutto in Toscana (12 proclamazioni) dove gode anche di una certa rappresentatività. Per il resto le astensioni proclamate a Torino (3) e nel Lazio (7) hanno ottenuto adesioni non significative; in Campania la federazione locale ha proclamato scioperi con altre Organizzazioni sindacali, ragion per cui non è possibile fare alcuna valutazione in merito alle adesioni. Altre organizzazioni autonome (F.i.a.l.a.s., F.i.l.a.s.) operano prevalentemente in Campania e hanno evidenziato una discreta capacità di raccogliere adesioni alle proprie iniziative di sciopero. Infine, altre sigle Cobas Lavoro privato e Ugl (quest'ultima ha aderito all'Accordo nazionale del 1° marzo 2001) hanno confermato la propria presenza nei territori, seppure con alterni successi in termini di adesioni alle iniziative di sciopero.

11.2. Cause di insorgenza dei conflitti

Tra le cause di insorgenza dei conflitti, sono in calo le astensioni proclamate per ritardi nel pagamento delle retribuzioni, in crescita quelle che coinvolgono temi afferenti alla sicurezza mentre sono stabili gli scioperi nelle aziende che effettuano 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. Si conferma, a livello nazionale, la richiesta di maggiori dotazioni e infrastrutture per i servizi di cantiere che, in Campania, hanno 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. Il rincaro dei costi energetici a cui, di sovente, non corrisponde una rinegoziazione dei contratti in essere, è un ulteriore nodo critico per la corretta gestione economica dei servizi, soggetti a rincari che possono essere assorbiti solo rendendo più efficiente il ciclo integrato dei rifiuti; la carenza strutturale dei centri per il trattamento, riciclo e recupero dei rifiuti, che incide maggiormente nelle regioni meridionali, è una problematica risalente nel tempo e che stenta ad avere risposte adeguate.

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; il fenomeno, in continua espansione

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.

11.3. 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 2024 sono stati solo tre i casi di astensioni spontanee (uno in Calabria e due in Sicilia) 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”.

11.4. 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'art. 13, co. 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 e ricostituite solo per effetto dei comizi del dicembre 2024), 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 pressoché totale.

11.5. Attività consultiva e procedimentale

La Dusty S.r.l., in qualità di gestore del servizio di igiene ambientale nel Comune di Misterbianco (CT), contestava la volontà dell'Organizzazione sindacale Usb di proclamare un'astensione degli addetti per questioni afferenti l'organizzazione dell'attività lavorativa e, in particolare, in relazione all'ordine di servizio avente ad oggetto il ritenuto - da parte datoriale - *“obbligo del lavoratore*

inquadrate nel livello J-1 - assunto nell'area spazzamento - di svolgere attività di pulizia di locali aziendali in conformità e coerenza con la declaratoria contrattuale del livello J-1, come declinata tra i profili professionali dell'Area servizi generali". La Società riteneva priva di fondamento la proclamazione dello sciopero, in quanto indetto per una questione non attinente all'interesse della generalità dei lavoratori, sottoponendo la questione all'attenzione della Commissione per ogni opportuna determinazione. La Commissione, in risposta alla richiesta aziendale, confermava il proprio indirizzo in merito alla rilevanza dei motivi dello sciopero e, in particolare, alla necessità che le ragioni dell'astensione, che possono essere le più varie, devono attenersi ad un interesse collettivo. Infatti, la legge n.146/1990 - e successive modificazioni - non stabilisce, neppure nei servizi essenziali, dimensioni minime o massime dello sciopero, purché quest'ultimo sia proclamato da un soggetto collettivo per una collettività di lavoratori. In linea di principio, il conflitto collettivo può avere ad oggetto qualsiasi questione che il sindacato valuti di proprio interesse, anche quando tale questione non coinvolga la generalità dei lavoratori, tuttavia si richiamava l'attenzione dell'Organizzazione sindacale sui requisiti di legittimità della proclamazione dell'astensione, secondo le disposizioni normative e contrattuali con la conseguenza che l'esternazione della volontà di proclamare una astensione collettiva per contestare una declaratoria contrattuale, recata in calce al verbale di incontro del 2 agosto 2024, non pareva conforme alle prescrizioni normative e invitava la stessa Organizzazione sindacale ad attenersi alle previsioni normative esposte.

Per quanto concerne le modalità attraverso cui deve essere esperito dalle parti il tentativo obbligatorio di conciliazione, la Prefettura di Viterbo aveva richiesto di valutare il comportamento della Riecam S.c. a r.l., che gestisce il servizio di igiene ambientale nel Comune di Tarquinia (VT), per non aver aderito, seppure motivando, all'invito del Prefetto di Viterbo alla procedura di raffreddamento e di conciliazione convocata per il 14 agosto 2024 e richiesta dall'Organizzazione sindacale Usb.

In questi casi la Commissione è chiamata a valutare, caso per caso, se le motivazioni rappresentate dall'Azienda possano o meno costituire una giustificazione del rifiuto di aderire alla procedura di conciliazione convocata dall'Autorità amministrativa; nel caso in esame, l'Azienda, ritenendo insussistenti i motivi del contendere e l'attivazione della procedura da parte sindacale meramente strumentale alla richiesta di annullare dei procedimenti disciplinari avviati a carico di un lavoratore, ha inteso sottrarsi, come dalla stessa dichiarato e

tempestivamente comunicato, a una indebita pressione sull'esercizio del potere disciplinare, che caratterizza in modo precipuo la funzione datoriale e, proprio per tale ragione, è - di norma - sottratta dalla disciplina regolatoria del conflitto collettivo. Il contesto ambientale che può desumersi dalla documentazione depositata agli atti (dal quale emerge un comportamento quantomeno ambiguo della struttura territoriale sindacale), la tempistica della dichiarazione dello stato di agitazione sindacale (trasmessa il venerdì 9 agosto dopo le ore 17.00 senza coinvolgimento della R.S.A. della stessa O.S.) e della successiva convocazione del Prefetto (formalizzata lunedì 12 agosto per il 14 agosto successivo -giornata prefestiva-, con largo anticipo rispetto ai tempi di raffreddamento stabiliti dall'Accordo nazionale), tra l'altro durante la franchigia estiva che, è bene rammentarlo, non consentiva l'effettuazione di scioperi fino al 1° settembre, fanno ritenere che vi fossero elementi sufficienti per giustificare la mancata adesione dell'Azienda che ha inteso, in tal modo, comunicare la propria intenzione di non conciliare e considerare ultimata con esito negativo la procedura. La Commissione ha valutato che la posizione assunta dall'Azienda, pur avendo avuto quale conseguenza la successiva proclamazione ed effettuazione dello sciopero, tuttavia, considerato l'esito di quest'ultimo (2 aderenti su 60 lavoratori), non ha comportato un aggravamento del conflitto, profilo rilevante ai fini della valutazione del comportamento delle parti, conseguendone l'archiviazione del procedimento.

Infine, a fronte di uno sciopero proclamato dalle Segreterie territoriali di Livorno delle Organizzazioni sindacali Fp-Cgil, Fiadel, Uiltrasporti e Fit Cisl, l'A.A.M.P.S. S.p.A., che gestisce il servizio di igiene ambientale nel Comune di Livorno ed era destinataria dell'atto di proclamazione dello sciopero, rilevava che essendo stata proclamata un'astensione per il giorno 19 novembre 2025, contestava la violazione della rarefazione oggettiva con riferimento allo sciopero generale già proclamato per il 29 novembre 2024 "non essendo rispettato un intervallo di dieci giorni tra il 19 e il 29 novembre". La Commissione deliberava di comunicare all'Azienda che l'atto di proclamazione dello sciopero risultava regolare in quanto, ai fini dell'applicazione della regola dell'intervallo, si computa uno dei due giorni (o il *dies a quo* o il *dies ad quem*). In conseguenza, la Commissione ha deliberato il non luogo a provvedere in merito a quanto segnalato da A.A.M.P.S. S.p.A. di Livorno dandone comunicazione alle parti.

11.6. Rinnovo dell'Accordo di regolamentazione dei servizi ambientali

In data 13 novembre 2024, è stata convocata una audizione esplorativa con Associazioni datoriali e le Organizzazioni sindacali firmatarie dell'Accordo nazionale del 1° marzo 2001, al fine di sollecitare l'adozione di un nuovo Accordo di regolamentazione per il settore dell'igiene ambientale. Le parti hanno accolto l'invito della Commissione rinviando alla trattativa per il rinnovo del CCNL l'esame di eventuali clausole emendative dell'Accordo nazionale di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nel settore.

12. Istituti di vigilanza

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

Nel corso del 2024 è stata registrata, nel settore in esame, una intensa 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.

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.

Le revoche sono, altresì intervenute anche a fronte di indicazioni immediate per mancato rispetto del preavviso ai sensi della legge e della Regolamentazione di settore, ovvero il mancato rispetto della forma scritta ai sensi dell'art.2 comma 1 l. n. 146/1990.

Degna di nota è la consistente attività di approfondimento e studio sul settore condotta nell'anno in esame dal Commissario delegato e dalla Commissione in generale, che ha portato ad un attento riesame della normativa e dell'applicazione delle regole, corredata anche da frequenti audizioni delle parti sociali coinvolte al fine di giungere ad una analisi ancora più dettagliata dei casi posti all'attenzione dell'Autorità.

In alcuni di questi la Commissione è infatti intervenuta esprimendo pareri in ordine alle questioni che più di frequente vengono poste all'attenzione degli uffici, mentre si è trovata a dover affrontare in particolare una nuova tematica relativamente al trasporto valori e applicazione della legge n. 146 del 1990.

In particolare, all'esito di una complessa istruttoria originata dal presentarsi di numerosi casi di scioperi riguardanti l'attività di trasporto valori proclamati in violazione delle regole, la Commissione è intervenuta, a seguito di una richiesta di parere, con una nuova delibera di indirizzo sul tema, rivisitando il proprio orientamento secondo cui tale servizio non sarebbe rientrato nell'alveo della legge 146 del 1990 e successive modificazioni (Deliberazione 24/338: Servizio di trasporto valori – Delibera di orientamento).

In particolare, tale parere era stato sollecitato dalla Cosmopol S.r.l., che, a seguito della proclamazione di uno sciopero in violazione delle regole degli addetti al trasporto valori da parte della Filcams Cgil di Avellino, aveva richiesto alla Commissione di Garanzia di valutare nel merito se il servizio di "trasporto valori"

fosse ricompreso tra quelli disciplinati dall'art.1 della Regolamentazione per il settore della Vigilanza privata. Essa asseriva, infatti, che il trasporto valori dovesse essere ricompreso nell'ambito di applicazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, in quanto nell'ultimo giorno di ciascun mese *“i servizi di trasporto valori sono destinati per larga parte a consegnare agli uffici postali [...] il capitale necessario alla corresponsione degli emolumenti pensionistici a favore dei pensionati che, di contro, si ritroverebbero senza il sostentamento mensile”*.

La ricostruzione operata dalla Commissione ed il successivo mutamento di orientamento si sono basati, oltre che su una attenta rilettura della giurisprudenza, sulle seguenti evidenze normative emerse nel corso dell'approfondimento.

In particolare, la Regolamentazione provvisoria del settore denominato *“Istituti di Vigilanza”* (adottata dalla Commissione di garanzia con delibera n. 06/431 del 19 luglio 2006 e pubblicata in G.U. n. 183 dell'8 agosto 2006), all'art. 1 prevede che la disciplina in questione si applica *“alle attività di vigilanza svolte dalle guardie particolari previste negli art. 133 e ss. del R.D. 18 giugno 1931 n. 773 e ulteriormente regolate dal decreto legge 27 luglio 2005 n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155”*.

L'art. 133 del R.D. 18 giugno 1931 n. 773 (Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza), inserito nel Titolo IV (delle Guardie Particolari e degli Istituti di Vigilanza e di Investigazione Privata) circoscrive il perimetro delle attività *“di vigilanza o custodia”*, a cui destinare le guardie particolari, nell'ambito delle *“proprietà mobiliari od immobiliari”*. Tali attività possono essere svolte, in proprio, *“da enti pubblici, da enti collettivi e da privati”*, titolari di beni mobili o immobili (tramite guardie particolari giurate loro dipendenti) (art. 133 Tulps), ovvero, ricorrendo *“ad enti o privati”* (gli Istituti di Vigilanza) (art. 134 Tulps).

Inoltre, il Decreto Legge 27 luglio 2005, n. 155 (Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale), convertito dalla Legge 31 luglio 2005, n. 155, all'art. 18 ha *“consentito l'affidamento a guardie giurate dipendenti o ad istituti di vigilanza privata dei servizi di sicurezza sussidiaria nell'ambito dei porti, delle stazioni ferroviarie e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, delle stazioni delle ferrovie metropolitane e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, nonché nell'ambito delle linee di trasporto urbano”*. Il Ministero dell'Interno, con D.M. in data 15 settembre 2009, n. 154, ha stabilito le modalità per l'affidamento dei servizi predetti.

Il D.P.R. 4 agosto 2008, n. 153 (Regolamento recante modifiche al regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, per l'esecuzione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, in materia di guardie particolari, istituti di vigilanza e

investigazione privata) ha novellato il R.D. 6 maggio 1940 n. 635, con l'introduzione, tra l'altro, dell'art. 256 bis che, al comma 2, elenca le attività di vigilanza costituenti *“servizi di sicurezza complementare, da svolgersi a mezzo di guardie particolari giurate”* e, al punto c) indica *“la custodia, il trasporto e la scorta del contante o di altri beni o titoli di valore”*¹.

Ancora, l'Allegato D, del D.M. 1 dicembre 2010, n. 269 (Regolamento recante disciplina delle caratteristiche minime del progetto organizzativo e dei requisiti minimi di qualità degli istituti e dei servizi di cui agli articoli 256 bis e 257 bis del Regolamento di esecuzione del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) nel dettare, a sua volta, le disposizioni generali riguardanti l'organizzazione dei servizi e l'impiego delle guardie giurate, alla Sezione III[^] (dei singoli servizi di vigilanza privata), precisa che *“gli istituti di vigilanza privata per mezzo delle dipendenti guardie giurate e con l'uso dei mezzi posti a loro disposizione disimpegnano i seguenti servizi”*: tra gli altri, punto 9 *“servizio di trasporto e scorta valori e servizi su apparecchiature automatiche, bancomat e casseforti”*; punto 10 *“servizio di scorta a beni trasportati con mezzi diversi da quelli destinati al trasporto valori, di proprietà dello stesso istituto di vigilanza o di terzi”*; lo stesso Allegato D, nel disciplinare il trasporto valori (punto 3.1.) precisa quanto segue: *“consiste nel trasferimento di somme di denaro o di altri beni e titoli di valore, da un luogo ad un altro effettuato da guardie giurate su veicoli di proprietà o nella disponibilità dell'istituto, equipaggiati secondo quanto previsto dal presente*

¹Art. 256-bis. *“1. Sono disciplinate dagli articoli 133 e 134 della legge tutte le attività di vigilanza e custodia di beni mobili o immobili per la legittima autotutela dei diritti patrimoniali ad essi inerenti, che non implicino l'esercizio di pubbliche funzioni o lo svolgimento di attività che disposizioni di legge o di regolamento riservano agli organi di polizia 2. Rientrano, in particolare, nei servizi di sicurezza complementare, da svolgersi a mezzo di guardie particolari giurate, salvo che la legge disponga diversamente o vi provveda la forza pubblica, le attività di vigilanza concernenti: a) la sicurezza negli aeroporti, nei porti, nelle stazioni ferroviarie, nelle stazioni delle ferrovie metropolitane e negli altri luoghi pubblici o aperti al pubblico specificamente indicati dalle norme speciali, ad integrazione di quella assicurata dalla forza pubblica; b) la custodia, il trasporto e la scorta di armi, esplosivi e di ogni altro materiale pericoloso, nei casi previsti dalle disposizioni in vigore o dalle prescrizioni dell'autorità, ferme restando le disposizioni vigenti per garantire la sicurezza della custodia, del trasporto e della scorta; c) la custodia, il trasporto e la scorta del contante o di altri beni o titoli di valore; nonché la vigilanza nei luoghi in cui vi è maneggio di somme rilevanti o di altri titoli o beni di valore rilevante, appartenenti a terzi; d) la vigilanza armata mobile e gli interventi sugli allarmi, salve le attribuzioni degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza; e) la vigilanza presso infrastrutture del settore energetico o delle telecomunicazioni, dei prodotti ad alta tecnologia, di quelli a rischio di impatto ambientale, ed ogni altra infrastruttura che può costituire, anche in via potenziale, un obiettivo sensibile ai fini della sicurezza o dell'incolumità pubblica o della tutela ambientale. 3. Rientra altresì nei servizi di sicurezza complementare la vigilanza presso tribunali ed altri edifici pubblici, installazioni militari, centri direzionali, industriali o commerciali ed altre simili infrastrutture, quando speciali esigenze di sicurezza impongono che i servizi medesimi siano svolti da guardie particolari giurate”*.

Regolamento, osservando le prescrizioni ivi imposte, nonché quelle contenute nel Regolamento di servizio approvato dal Questore”.

La normativa sopra richiamata e la definizione del “trasporto valori” enunciata nell’Allegato D, del D.M. 1° dicembre 2010 n. 269, ha consentito di poter affermare che detto servizio rientra nelle attività di vigilanza “di proprietà mobiliari” (contante o di altri beni o titoli di valore) di cui all’art. 133 Tulp.

Da ultimo, l’art. 1, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, indica i servizi essenziali nell’ambito dei quali devono essere rispettate regole e procedure da seguire in caso di conflitto collettivo, allo scopo di garantire il contemperamento tra l’esercizio del diritto di sciopero e il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati, e, alla lett. c) prevede, in particolare, che *“per quanto concerne l’assistenza e la previdenza sociale, nonché gli emolumenti retributivi o comunque quanto economicamente necessario al soddisfacimento delle necessità della vita attinenti a diritti della persona costituzionalmente garantiti; i servizi di erogazione dei relativi importi anche effettuati a mezzo del servizio bancario”.*

Alla luce di quanto sopra esposto, la Commissione ha deliberato che il servizio di “trasporto valori”, nella specie in favore di Uffici postali e Istituti di credito, costituisce attività strumentale *“fornita a soggetti erogatori di servizi pubblici essenziali” (art. 1, Regolamentazione di settore).* È di tutta evidenza, infatti, che *in difetto della necessaria provvista sarebbe impedito agli Uffici postali e agli Istituti di credito di erogare il loro servizio”.*

Da segnalare, infine, che, a seguito dell’adozione della delibera sopra descritta, sono pervenuti scioperi in violazione delle regole riferiti al settore trasporto valori, sui quali la Commissione è prontamente intervenuta. In alcuni casi, non essendo sopraggiunte le relative revoche, l’Autorità ha avviato una istruttoria che ha portato, nei mesi successivi, all’apertura di procedimenti di valutazione del comportamento.

Un’altra questione di rilevante importanza sottoposta alla Commissione è stata quella relativa agli scioperi degli addetti alla Sala Conta.

Con nota ricevuta in data 14 giugno 2024, l’Azienda BTV Gruppo Battistolli sosteneva infatti l’illegittimità della proclamazione dello sciopero per i giorni 19, 20, 28 e 29 giugno 2024 per il personale “Sala Conta” di Cesena, indetto dalle Segreterie provinciali di Forlì-Cesena delle Organizzazioni sindacali Filcams Cgil, Fisascat Cisl e Uiltucs Uil, e, allo stesso tempo, richiedeva parere alla scrivente in ordine alla riconducibilità del servizio nell’ambito della disciplina di cui alla legge n. 146/90. La Commissione ha così richiesto alla Società in indirizzo urgenti informazioni in merito a detto sciopero, in particolare, chiedendo di conoscere nel

dettaglio quale fosse l'attività effettivamente svolta dai lavoratori della Sala conta, nonché i relativi dati di adesione. Con nota ricevuta in data 30 luglio 2024 l'Azienda BTV Gruppo Battistolli si rivolgeva nuovamente alla Commissione sostenendo l'illegittimità di una nuova proclamazione di sciopero per il 30 e 31 luglio 2024 per il personale "Sala Conta" di Cecina, indetto dalle Segreterie provinciali di Livorno delle Organizzazioni sindacali Filcams Cgil e Fisascat Cisl e dalla Segreteria regionale della Toscana dell'Organizzazione sindacale Uiltucs Uil, e, allo stesso tempo, richiedeva parere in ordine alla riconducibilità del servizio nell'ambito della disciplina di cui alla legge n. 146/90. Con nota del 30 luglio 2024 il Commissario delegato richiedeva informazioni urgenti allo scopo di consentire l'espletamento di idonea attività istruttoria funzionale a verificare la strumentalità del servizio svolto dalla "Sala Conta" rispetto a quello espletato da banche e Uffici postali, in ossequio a quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, lettera c) della legge n. 146/90. Con nota in pari data, l'Azienda faceva, quindi, presente che *"le attività svolte all'interno delle Sale Conta di BTV S.p.A. consistono nella rendicontazione del denaro (banconote e monete) che proviene dalla raccolta presso le strutture ricettive esterne (ad esempio: grande e piccola distribuzione, banche, Poste ecc.), per destinarlo a stoccaggio presso i caveaux delle filiali o rimmetterlo in circolo in base alle richieste dei singoli clienti"*. In particolare, essa sottolineava la rilevanza delle attività di sovvenzioni di denaro e confezionamento casse che *"consistono nel preparare gli approvvigionamenti per clienti quali Banche e Poste Italiane, indispensabili per l'erogazione dell'assistenza e la previdenza sociale, nonché gli emolumenti retributivi o comunque quanto economicamente necessario al soddisfacimento delle necessità della vita attinenti a diritti della persona costituzionalmente garantiti: i servizi di erogazione dei relativi importi anche effettuati a mezzo del servizio bancario (Legge 146-90, art. 1, lettera C.)"*; rappresentava, altresì, che la mancata comunicazione, con congruo preavviso, delle azioni di protesta indette e delle modalità di svolgimento, unita all'assenza di una disciplina sui servizi minimi da garantire in caso di sciopero, metterebbero a rischio l'approvvigionamento del contante di Banche e Poste per far fronte al pagamento degli stipendi e degli assegni pensionistici.

Alla luce di quanto sopra esposto, la Commissione ha avviato un'istruttoria anche in relazione all'attività della Sala Conta, al fine di valutarne la riconducibilità o meno all'interno della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, che, al momento della redazione della presente relazione, risulta ancora in corso.

13. Istruzione e Ricerca

13.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

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. Le percentuali di adesione agli scioperi, raccolte e pubblicate dal Dipartimento della Funzione pubblica, hanno sempre registrato un consenso molto basso, anche da parte delle sigle rappresentative del Comparto. Non si può, quindi, parlare di un effettivo pregiudizio al diritto all'istruzione, se non in termini di effetto annuncio.

Nel corso dell'anno 2024 le astensioni collettive proclamate nel settore della Scuola sono state 27 (19 a livello nazionale), di cui 16 effettuate e 11 revocate anche a seguito dei 10 interventi preventivi della Commissione *ex art. 13, lett. d)*, della legge n. 146 del 1990, con una percentuale pari al 37% e un tasso di adeguamento del 100%. Dato, quest'ultimo, indicativo del fatto che le parti sociali tendono a rispettare le indicazioni dell'Autorità.

Le violazioni contestate 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, la violazione della regola della rarefazione oggettiva con riferimento a scioperi generali e/o plurisettoriali precedentemente proclamati e l'eccessiva durata dell'azione di sciopero. In un caso la Commissione ha segnalato l'insussistenza dei presupposti per l'esimente di cui all'art. 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990. Si tratta dello sciopero del Comparto scuola della Regione Umbria proclamato da Cobas per l'intera giornata del 31 ottobre 2024: in tal caso l'atto di proclamazione non conteneva alcun riferimento a specifici eventi lesivi della sicurezza dei lavoratori ma la vertenza riguardava, invece, problematiche relative al CCNL di riferimento e, più in generale, rimandava a motivazioni legate al rapporto di lavoro e/o all'organizzazione del lavoro.

Le giornate interessate dalle azioni di sciopero sono state 13, e ciò in quanto 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.

La conflittualità si assesta sui valori registrati nel corso del 2023; in netta diminuzione, quindi, rispetto agli anni di vigenza dell'Accordo nazionale in materia di sciopero del 1999, che consentiva un intervallo di soli 7 giorni tra le astensioni, a fronte degli attuali 12 previsti dall'Accordo nazionale del 2 dicembre 2020 relativo al Comparto Istruzione e Ricerca.

Nel settore dell'Università sono stati proclamati 6 scioperi (due di rilevanza nazionale), di cui 3 effettuati e 3 revocati a seguito degli interventi preventivi della Commissione *ex art.* 13, lett. d), della legge n. 146 del 1990, con una percentuale pari al 50% e un tasso di adeguamento del 100%. Le violazioni contestate dall'Autorità hanno riguardato il mancato esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione prima della proclamazione dello sciopero e la violazione della regola della rarefazione oggettiva con riferimento a scioperi generali e/o plurisettoriali precedentemente proclamati.

Nel settore della Ricerca, invece, nell'anno 2024 non è stato proclamato alcuno sciopero.

Nel Comparto Istruzione e Ricerca (Scuola, Università, Ricerca, Afam ed i docenti universitari) sono stati proclamati 3 scioperi di rilevanza nazionale, di cui 2 da Flc Cgil, uno per l'intera giornata dell'8 marzo e l'altro per l'intera giornata del 31 ottobre 2024, per rivendicare il rinnovo del CCNL 2022-2024.

13.2. 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 del Comparto Scuola, riguardante tutto il personale docente e ATA, proclamato dal Saese per l'intera giornata del 18 ottobre 2024, per rivendicare l'introduzione della dieta dei gruppi sanguigni, la Commissione, richiamati i propri orientamenti già assunti in relazione alla medesima fattispecie, ha deliberato di non adottare alcun ulteriore provvedimento rispetto a quanto già precedentemente deliberato.

E invero l'Autorità, da ultimo nella seduta del 10 ottobre 2024, con riferimento all'astensione avente ad oggetto la medesima rivendicazione, ha espresso l'avviso 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” e che, nel caso di specie, non si evincerebbe 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, l’Autorità ha più volte ritenuto che l’astensione nazionale proclamata dall’Organizzazione sindacale Saese in ragione di tali rivendicazioni fosse estranea all’esercizio legittimo del diritto di sciopero costituzionalmente garantito dall’art. 40 e, dunque, non rientrasse nell’ambito di applicazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, esonerando il Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il MIM dal diramare la notizia dello sciopero e dal dare l’obbligatoria comunicazione all’utenza.

Con riferimento allo sciopero nazionale di tutto il personale docente e Ata delle scuole pubbliche - Comunali e Private - proclamato dall’Organizzazione sindacale CSLE per l’intera giornata del 24 maggio 2024, la Commissione è intervenuta più volte per fornire chiarimenti interpretativi in ordine alla proclamazione dello sciopero e ai profili attinenti alla comunicazione all’utenza.

La prima volta a seguito di una segnalazione sindacale del 10 maggio 2024, ovvero 10 giorni prima dell’effettuazione dello sciopero, con la quale l’Autorità ha chiarito a CSLE che per ogni doglianza in merito all’obbligo di una comunicazione tempestiva all’utenza si deve fare riferimento alle previsioni contenute nell’art. 3, comma 5, dell’Accordo nazionale del 2 dicembre 2020, secondo il quale *“L’istituzione scolastica comunica alle famiglie nelle forme adeguate (ad esempio, siti internet, comunicazioni via email, registro elettronico), almeno cinque giorni prima dell’inizio dello sciopero, le seguenti informazioni: a) l’indicazione delle organizzazioni sindacali che hanno proclamato l’azione di sciopero, le motivazioni poste a base della vertenza di cui all’art. 10, comma 1, unitamente ai dati relativi alla rappresentatività a livello nazionale, alle percentuali di voti, in rapporto al totale degli aventi diritto al voto, ottenuti da tali organizzazioni sindacali nelle ultima elezione delle RSU avvenuta nella singola istituzione scolastica, nonché alle percentuali di adesione registrate, a livello di istituzione scolastica, nel corso di tutte le astensioni proclamate nell’anno scolastico in corso ed in quello precedente, con l’indicazione delle sigle sindacali che hanno indetto tali astensioni o vi hanno aderito; b) l’elenco dei servizi che*

saranno comunque garantiti; c) l'elenco dei servizi di cui si prevede l'erogazione, anche sulla base delle comunicazioni rese ai sensi del comma 4 e/o delle informazioni di cui alla lett. a)''.

La seconda volta con riferimento al contenuto dell'atto di proclamazione, indicante uno sciopero nazionale per l'intera giornata del 24 maggio 2024, riguardante tutto il personale docente e ATA delle scuole pubbliche - comunali e private.

La Commissione ha chiarito al sindacato proclamante che la formulazione e l'interpretazione letterale del documento di proclamazione non consentono di ricomprendere nell'ambito di applicazione di tale sciopero il personale educativo dei servizi educativi per l'infanzia di cui all'art. 87 CCNL Funzioni Locali, trattandosi di personale con qualifica differente rispetto al personale docente delle scuole dell'infanzia o dal personale insegnante delle scuole gestite dagli enti locali, di cui agli artt. 86 e 88 CCNL Funzioni Locali.

Ove l'Organizzazione sindacale avesse voluto ricomprendere nell'ambito dello sciopero nazionale del 24 maggio 2024 anche il personale educativo dei servizi scolastici per l'infanzia avrebbe dovuto specificarlo nell'atto di proclamazione, non essendo possibile un'interpretazione qualificatrice dell'astensione a posteriori, e attesa la particolare rilevanza degli interessi costituzionalmente coinvolti.

14. Libere professioni

14.1. Andamento della conflittualità

Nell'anno 2024 è stata proclamata un'unica astensione nazionale che ha interessato i dottori commercialisti e gli esperti contabili. Le Associazioni nazionali dei commercialisti Anc – Andoc - Fiddoc – Unico, hanno proclamato un'astensione collettiva dalle attività di invio dei modelli per Dichiarazione Redditi 2024 (anno d'imposta 2023) e relativi all'Irap 2024 (anno d'imposta 2023), precisando che l'astensione era stata determinata *“dalle richieste, più volte reiterate al legislatore, di un provvedimento di proroga del termine del 31 ottobre 2024 per l'adesione da parte dei contribuenti titolari di reddito d'impresa e lavoro autonomo alla proposta di concordato preventivo biennale formulata dall'Agenzia delle Entrate”*.

La proclamazione è stata valutata regolare.

15. Magistrati

15.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nel corso dell'anno 2024 non sono state proclamate astensioni nel settore.

16. Metalmeccanici

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

Nel corso del 2024 il settore è stato interessato da 13 proclamazioni di sciopero, mostrando una discreta conflittualità.

Con riferimento a dette astensioni, la Commissione è dovuta intervenire, in via preventiva, in 2 soli casi, cui hanno fatto seguito le relative revoche. La Commissione ha segnalato, tra gli altri, la violazione della forma scritta, la violazione del preavviso e la violazione della rarefazione oggettiva rispetto a scioperi precedentemente proclamati.

Per quanto riguarda le motivazioni delle astensioni, sono stati esaminati nel corso dell'anno degli scioperi nazionali per la crisi industriale del settore metalmeccanico del territorio di Caserta causata dalla chiusura degli impianti di alcune multinazionali americane, nonché diversi scioperi legati alle problematiche di cambio appalti.

A partire da novembre 2024, infine, alcune vertenze, nazionali e locali, hanno riguardato il rinnovo del Ccnl Federmeccanica/Assistal, per *“rivendicare la ripresa del negoziato interrotto il 12 novembre 2024 e una rapida conclusione della vertenza”*.

17. Ministeri

17.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nell'anno 2024 l'esame dei dati statistici relativi agli scioperi proclamati/effettuati nel Comparto Funzioni Centrali - Ministeri conferma la ripresa del conflitto collettivo, già registrata nel corso dell'anno precedente.

Le astensioni collettive proclamate sono state 27, di cui 18 effettuate e 9 revocate, anche a seguito degli 8 interventi preventivi della Commissione *ex art.* 13, lett. d), della legge n. 146 del 1990, con una percentuale pari al 30% e un tasso di adeguamento del 100%. Dato, quest'ultimo, indicativo del fatto che le parti sociali tendono a rispettare le indicazioni dell'Autorità.

Le violazioni contestate 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, le franchigie elettorali, la mancanza della firma in calce all'atto di proclamazione e la violazione della regola della rarefazione oggettiva con riferimento a scioperi generali e/o plurisetoriali precedentemente proclamati.

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 lavoratori del Ministero della Cultura o dipendenti da Cooperative impegnati a vario titolo nella custodia e vigilanza dei beni culturali (si sono registrate astensioni nei siti culturali di Pompei, presso la Galleria degli Uffizi, il Bargello, l'Opificio pietre dure e la Pinacoteca di Brera), per le irrisolte criticità riguardanti la sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro, la situazione di precarietà dei lavoratori e i bandi di gara per l'affidamento dei servizi museali integrati.

Gli scioperi proclamati a livello nazionale sono stati 13, di cui 9 effettuati. Tra questi si segnalano quelli riguardanti il Ministero della Giustizia, interessato da un elevata conflittualità:

- lo sciopero nazionale riguardante i direttori del Ministero della Giustizia, proclamato dal Coordinamento nazionale direttori giustizia per l'intera giornata del 20 settembre 2024, per denunciare <<*l'illegittima ed iniqua previsione di far confluire il profilo professionale del "direttore" nella "Famiglia Professionale dei servizi amministrativo - contabili e di organizzazione" dell'Area Funzionari*>>;

- lo sciopero nazionale del personale del Ministero della Giustizia, proclamato da Confintesa per l'intera giornata del 25 novembre 2024, a causa della *“persistente procrastinazione nell'applicazione di leggi, CCNL ed Accordi da parte dell'Amministrazione”* e considerato che *“le proposte del CCNI sono insoddisfacenti per il personale, non rispondono a un piano strutturato capace di adempiere alle loro legittime aspettative di sviluppo professionale e retributivo”*;
- lo sciopero nazionale riguardante i Cancellieri Esperti del Ministero della Giustizia proclamato dal Comitato Nazionale Cancellieri Esperti 2024 per l'intera giornata dell'8 ottobre 2024, *“mediante astensione del personale amministrativo ricoprente la figura di cancelliere esperto in tutti gli uffici giudiziari”* per denunciare, tra l'altro *“l'irragionevole ed immotivato appiattimento della figura del Cancelliere (oggi Cancelliere Esperto, che ne era figura apicale) su quelle che ne rappresentano da sempre la base (conducenti di automezzi, centralinisti e operatori), nonostante l'evidente disomogeneità di attribuzioni e responsabilità fra le stesse”*.

17.2. 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 nota del 26 giugno 2024 l'Organizzazione sindacale Cub Trasporti ha richiesto un intervento della Commissione per la mancata partecipazione della Società Ladisa S.p.A., che gestisce l'appalto mensa presso le caserme della Polizia di Stato, ad entrambe le fasi delle procedure di raffreddamento e conciliazione.

L'Autorità, nella seduta del 4 luglio 2024, con riferimento alla segnalazione in oggetto, ha deliberato di precisare quanto segue.

L'Organizzazione sindacale Cub Trasporti, nell'ambito della medesima vertenza, ha già proclamato (ed effettuato) due azioni di sciopero riguardanti il personale della Società Ladisa S.p.A.: una il 19 marzo 2024 e l'altra il 16 aprile 2024.

L'art. 5, comma 11, dell'Accordo sulle norme di garanzia dei servizi pubblici essenziali e sulle procedure di raffreddamento e conciliazione in caso di sciopero - Comparto Ministeri - dell'8 marzo 2005, applicabile al caso di specie, trattandosi di un servizio strumentale erogato in favore di caserme della Polizia di Stato, prevede che *“in caso di proclamazione di una ulteriore iniziativa di sciopero, nell'ambito della medesima vertenza, da parte del medesimo soggetto, ed entro*

120 giorni dall'effettuazione o revoca della precedente azione di sciopero, esclusi i periodi di franchigia di cui all'art. 4, commi 7 e 8, non sussiste obbligo di reiterare la procedura di cui ai commi precedenti”.

Per tali ragioni, non essendosi nel frattempo verificate modificazioni nei termini del conflitto, tali da rendere utile la riapertura di una procedura di raffreddamento che, si ricorda, si svolge in un'unica fase davanti all'Autorità prefettizia, la Commissione ha deliberato il non luogo a provvedere in merito alla segnalazione in oggetto.

18. Noleggio autobus con conducente

18.1. Andamento della conflittualità

Nel corso dell'anno 2024 è stata registrata una sola proclamazione di sciopero, alla quale 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.

19. Pulizie/Multiservizi

19.1. 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'art. 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 2024, sono stati complessivamente 64. Tale dato conferma il *trend* che il settore ha avuto nell'ultimo triennio, con una ulteriore flessione in diminuzione rispetto agli anni immediatamente precedenti quando le astensioni erano state 81 nel 2023 e 91 nel 2022.

Come per gli anni precedenti, anche nel 2024, 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 che, da sola, ha raggiunto il 50% circa delle proclamazioni effettuate nell'anno in esame. Tali azioni di sciopero (40 circa) hanno interessato principalmente le aree di Napoli, Salerno e Caserta. Le restanti proclamazioni, invece, hanno interessato altri territori dello stivale, con iniziative isolate, da nord a sud, in diverse realtà locali.

Commissione garanzia scioperi

La Commissione è dovuta intervenire in 5 casi (su 64), 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 scioperi generali nazionali), precedentemente proclamati da organizzazioni sindacali diverse. In alcuni casi, però, la Commissione è dovuta intervenire anche per segnalare la violazione della "forma scritta", in quanto gli atti di proclamazione di sciopero pervenuti risultavano non sottoscritti (mancava la firma) dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali proclamanti.

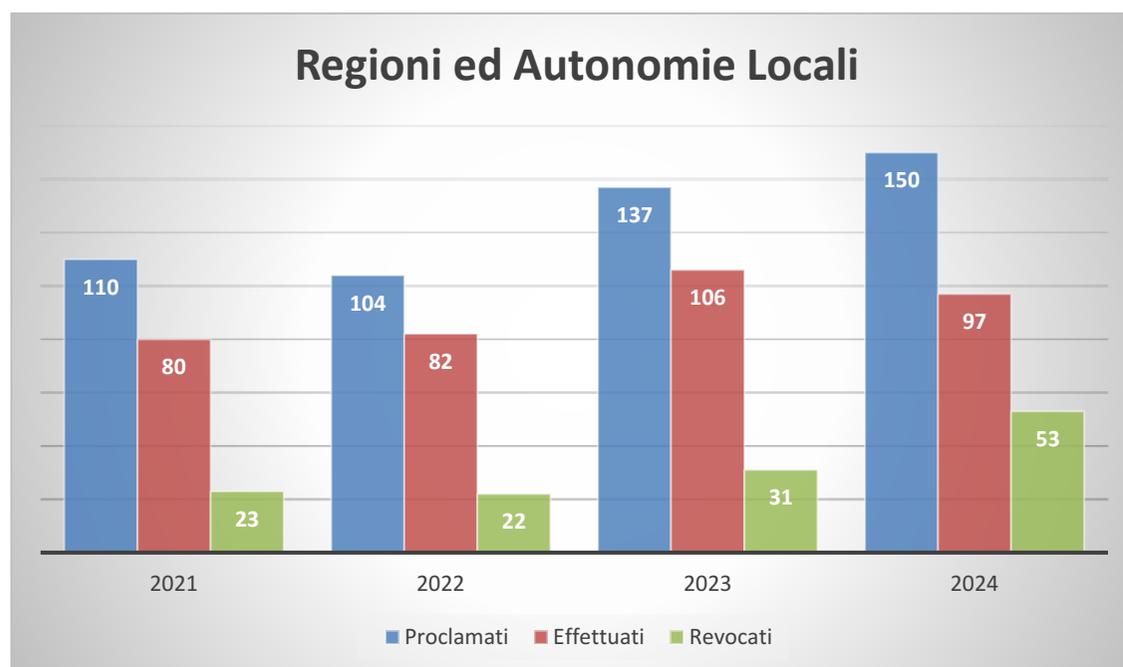
Ogni volta che la Commissione è intervenuta con indicazioni preventive, comunque, le organizzazioni sindacali proclamanti, destinatarie di tali indicazioni immediate, hanno sempre risposto, revocando, differendo o adeguando la propria iniziativa di sciopero, nel rispetto delle prescrizioni della Commissione,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

Trattandosi, quindi, di proclamazioni di scioperi legittimi o di revoche immediate, regolari, tempestive e/o a seguito di accordo, la Commissione non è dovuta intervenire, durante tutto l'arco dell'anno 2024, 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.

20. Regioni ed autonomie locali

20.1. Andamento della conflittualità e causa di insorgenza del conflitto

Nel Comparto Regioni e Autonomie Locali l'anno 2024 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 150, di cui 97 effettuate e 53 revocate, anche a seguito dei 27 interventi preventivi della Commissione *ex art.* 13, lett. d), della legge n. 146 del 1990, con una percentuale pari al 18% e un tasso di adeguamento del 100%. Dato, quest'ultimo, indicativo del fatto che le parti sociali tendono a rispettare le indicazioni dell'Autorità.

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, la violazione della delibera n. 03/130 in materia di astensione dal lavoro straordinario e la violazione della regola della rarefazione oggettiva con riferimento a scioperi generali e/o plurisetoriali precedentemente proclamati.

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.

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.

Sul fronte della contrattazione collettiva, è necessario sottolineare che, nel corso del 2024, non ci sono state le condizioni per arrivare alla firma della pre-intesa sul rinnovo del CCNL del comparto Funzioni Locali, che conta circa 430 mila lavoratori di regioni, province, comuni e camere di commercio, con conseguente inasprimento delle problematiche generalmente sottese alle azioni di sciopero.

A fare da blocco, la richiesta di maggiori risorse avanzata da Cgil e Uil, che rappresentano la maggioranza delle sigle sindacali presenti al tavolo e che lamentano l'inadeguatezza degli stipendi del comparto (con redditi medi inferiori agli altri comparti della p.a.) e l'assenza di risposte sui temi caldi come le condizioni lavorative della Polizia locale, del settore educativo scolastico, degli amministrativi, dei tecnici e demografici e degli assistenti sociali.

Nell'anno 2024 la Commissione ha aperto un solo procedimento di valutazione del comportamento nei confronti dell'Organizzazione sindacale Usb Lavoro Privato, Federazione regionale Campania, con riferimento alle giornate di sciopero effettuate il 23 e 24 novembre 2023 presso la Società GR Costruzioni, appaltatrice del servizio di manutenzione integrata della rete stradale per la Committente Provincia di Salerno.

Secondo il consolidato orientamento della Commissione, infatti, 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'art. 2, punto 10), dell'Accordo collettivo nazionale in materia di norme di garanzia del

funzionamento dei servizi pubblici essenziali nell'ambito 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.

La vertenza sottesa allo sciopero aveva ad oggetto la richiesta di un Protocollo di sicurezza <<in caso di allerta meteo e/o in presenza di acclarati, pericolosi potenziali eventi atmosferici>>, e l'astensione sarebbe stata proclamata ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, al fine di scongiurare gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori (nei cantieri), con conseguente deroga delle disposizioni in tema di preavviso minimo e di indicazione della durata.

La Commissione ha contestato all'Organizzazione sindacale la violazione del termine di preavviso e l'eccessiva durata della prima azione di sciopero, non ritenendo configurabile l'esimente evocata dalla sigla sindacale.

Nel corso del procedimento di valutazione l'Autorità, sentite le parti nell'audizione del 20 febbraio 2024, ha avuto modo di accertare, da un parte, il grave ed ingiustificato tasso di assenteismo sistematico dei lavoratori e, dall'altra, il clima di malcontento e di esasperazione diffuso tra i lavoratori stessi, provati dal protrarsi della vertenza da circa un anno, senza effettive prospettive di risoluzione, e decisi ad intraprendere azioni di lotte autonome, che il sindacato Usb sarebbe riuscito a contenere mediante la proclamazione delle giornate di sciopero del 23 e 24 novembre 2023, evitando i possibili effetti distorsivi e degenerativi derivanti dalle astensioni spontanee dei lavoratori.

Per tali ragioni la Commissione, pur ribadendo l'estraneità dell'azione di sciopero alla fattispecie di cui all'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, che consente di derogare agli obblighi di preavviso e durata massima dell'azione di sciopero soltanto 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, e non per la prospettazione di una mera situazione di pericolo e di un rischio generico, peraltro neanche invocato nel documento di proclamazione ma solo successivamente in sede di memoria difensiva, ha deliberato l'archiviazione del procedimento di valutazione tenuto conto dell'erronea interpretazione dell'esimente di cui all'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, e considerate le cause di insorgenza del conflitto, l'assenza di disagi arrecati agli utenti del servizio pubblico essenziale e la positiva risoluzione, nelle more, della vertenza attraverso la sottoscrizione Protocollo di

sicurezza mirante a superare gli evidenti fattori di rischio per l'incolumità personale dei lavoratori nei cantieri.

20.2. 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 nell'attività di interpretazione/applicazione della normativa legale e negoziale vigente.

Con riferimento ad una richiesta di parere del Prefetto di Imperia in merito allo stato di agitazione riguardante il personale del Corpo Speciale di controllo comunale presso il Casinò di Sanremo, e alla riconducibilità di tali attività alle previsioni di cui alla legge n. 146 del 1990, la Commissione, nella seduta del 24 gennaio 2024, ha deliberato che il Servizio ispettivo comunale svolto presso il Casinò di Sanremo non è assoggettato alla disciplina in materia di esercizio del diritto sciopero nei servizi pubblici essenziali poiché non rientra tra quelli indicati quali essenziali dall'articolo 2 dell'Accordo Regioni Autonomie Locali.

Nella fattispecie, l'istruttoria svolta ha consentito di accertare che il Comune di Sanremo esercita il controllo sul Casinò Municipale attraverso un servizio ispettivo, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, normativa e gestionale. Il controllo riguarda l'andamento dell'esercizio del gioco e la conduzione del Casinò Municipale sia sotto il profilo tecnico, gestionale e funzionale che morale. L'attività di controllo e di prevenzione è diretta in misura prevalente al regolare andamento dell'esercizio del gioco d'azzardo e finalizzata alla tutela degli interessi del Comune di Sanremo, alla salvaguardia del buon nome dell'Azienda ed alla tutela della fiducia che i frequentatori ripongono nella regolarità dello svolgimento e degli esiti del gioco. Il compito del personale preposto è quello di intervenire tutte le volte che il gioco non procede spedito, corretto e conforme ai regolamenti vigenti e di richiedere l'applicazione integrale delle norme sul buon andamento e sul regolare svolgimento del gioco, nonché di redigere rapporto per tutti i casi di inosservanza, contravvenzione o violazione delle norme.

Per tali motivi la Commissione, in analogia a quanto già deliberato nella seduta del 12 gennaio 2017, in un'analogo fattispecie riguardante il Corpo Speciale di controllo comunale presso il Casinò di Venezia, ha confermato il proprio orientamento, riconoscendone l'estraneità al campo di applicazione della legge n. 146 del 1990.

In merito alla successiva richiesta di parere del Prefetto di Imperia sulla strumentalità del servizio prestato dalla Società SKP Group (vigilanza armata c/o Casinò di Sanremo) e alla richiesta di riesame dell'essenzialità del servizio alla luce del fatto che la qualificazione dello stesso dipenda non soltanto dalla natura giuridica dell'Ente (Società controllata dal Comune di Sanremo unico azionista, che opera sulla base di apposita concessione), ma anche dalla natura degli interessi che il Comune persegue attraverso l'attività svolta dal Casinò e dalla qualificazione della natura giuridica delle entrate che derivano dalle attività di gioco che sono, ad ogni effetto, entrate tributarie, nonché della sentenza della Cass. penale del febbraio 2024 che ricostruisce l'elaborazione giurisprudenziale in materia di beni-interessi connessi all'attività svolta dai casinò concessionari, la Commissione, nella seduta del 18 settembre 2024, ha ribadito l'orientamento in merito alla non essenzialità del servizio reso dal Casinò di Sanremo e, conseguentemente, del servizio di sorveglianza e portierato svolto presso lo stesso, trattandosi di servizio strumentale non funzionale alla tutela di diritti costituzionalmente garantiti.

Con riferimento allo sciopero del personale della Polizia Locale del Comune di Verona del 15 aprile 2024, in coincidenza con lo svolgimento della manifestazione Vinitaly, e alla richiesta di parere dell'Ente in merito alla configurabilità di comportamenti che possano rappresentare l'ipotesi di crumiraggio, ovvero il caso in cui il datore di lavoro, in occasione di uno sciopero, adibisca altro personale (interno o esterno) alle mansioni proprie dei lavoratori scioperanti, la Commissione, nella seduta del 9 aprile 2024, ha avuto modo di precisare quanto segue.

La Corte di cassazione ha più volte riconosciuto, con riguardo a diverse ipotesi di cd. «crumiraggio interno», la legittimità dell'utilizzazione da parte del datore di lavoro di ogni mezzo legale che, senza impedire o ostacolare l'esercizio del diritto di sciopero, sia diretto a contenerne gli effetti negativi della sospensione dell'attività (v. in questo senso Cass. 16 novembre 1987 n. 8401, 29 novembre 1991 n. 12822, 4 luglio 2002 n. 9709). In relazione al crumiraggio esterno, in linea generale, il datore di lavoro ha il diritto di continuare a svolgere la propria attività in occasione dello sciopero, purché ciò avvenga nei limiti normativamente previsti. Fra questi è sufficiente citare le norme relative al contratto a termine (art.3, lett. a, d.lgs. 6 settembre 2001 n. 368), al contratto di somministrazione e al contratto di lavoro intermittente (art. 14, co. 1, lett. a, del d.lgs. n. 81 del 15 giugno 2015) che vietano il ricorso a lavoratori a termine, interinali o intermittenti per sostituire lavoratori in sciopero.

A quest'ultimo proposito occorre però distinguere a seconda che l'utilizzazione di lavoratori a termine o interinali «avvenga, o meno, nel rispetto della programmazione prevista anteriormente alla proclamazione dello sciopero e, in caso positivo, in misura corrispondente alle concrete esigenze produttive e organizzative dell'azienda» (Cass., n. 26368/2009).

Nel caso di specie, l'Autorità ha ritenuto che il ricorso al personale di Polizia Locale proveniente da altri Comuni limitrofi, in occasione del Vinitaly, e in base ad una Convenzione sottoscritta dal Comune di Verona anteriormente alla proclamazione dello sciopero, non costituisca un'ipotesi di crumiraggio ma rientri nei poteri organizzativi del datore di lavoro.

Anche l'adibizione al lavoro straordinario del personale rimasto in servizio in occasione dello sciopero rientra nei poteri organizzativi dell'Amministrazione diretti ad evitare, ovvero limitare, le conseguenze dannose dello sciopero, senza per questo ledere i diritti costituzionalmente garantiti dai lavoratori.

E invero, nella logica del bilanciamento tra il diritto di sciopero e il diritto di libera iniziativa economica dell'imprenditore, e secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, il primo non può dirsi leso quando il secondo sia esercitato per neutralizzare, almeno in parte, il pregiudizio derivante dall'astensione dal lavoro, senza che risultino violate norme poste a tutela di situazioni soggettive dei lavoratori.

Con riferimento ad una richiesta di parere in merito alla riconducibilità del servizio di pronto intervento sociale e di accoglienza minori stranieri non accompagnati, erogati dal Comune di Modena tramite società affidataria, alle previsioni di cui alla legge n. 146 del 1990, proveniente da un consulente del lavoro, la Commissione ha fatto presente di poter esprimere il proprio giudizio sulle questioni interpretative della legge n. 146 del 1990, o dei contenuti degli accordi di cui al comma 2 dell'art. 2 della citata legge, su richiesta proveniente dalle parti interessate, rappresentate, nel caso di specie, dall'Azienda affidataria del servizio erogato dal Comune di Modena o dall'Amministrazione stessa.

La Commissione, nella seduta del 16 luglio 2024, si è espressa, altresì, in relazione a una richiesta sindacale di parere in merito all'essenzialità dell'attività svolta dal personale dipendente della locale Azienda Sanitaria (A.S.F.O.), incardinato nella Pianta Organica Aggiuntiva dei "Servizi in Delega", ascritto al profilo professionale denominato "Insegnante Educatore", sottoposto al Contratto Collettivo Regionale del Comparto Unico Regionale FVG (Contratto di primo livello) e assegnato alle Unità Educative Territoriali - UET.

L'istruttoria svolta ha consentito di accertare che il sistema integrato di interventi e servizi a favore delle Persone con Disabilità, di cui alla legge regionale n. 41/96, realizzato dall'Azienda per l'Assistenza Sanitaria n. 5 "Friuli Occidentale" di Pordenone su mandato e delega dei Comuni della provincia di Pordenone, prevede diverse unità di offerta. Tale Legge regionale dispone che i Comuni possano delegare all'Azienda sanitaria competente per territorio alcune funzioni, specificate dalla norma (art. 6), con relativa gestione dei servizi dedicati alle persone con disabilità: - lettera e) : centri socio riabilitativi ed educativi diurni per persone handicappate di età compresa tra i 14 e 35 anni; - lettera f): centri socio-riabilitativi ed educativi diurni rivolti ad ultra trentacinquenni con handicap stabilizzato, attivabili anche all'interno delle strutture di cui alla lettera e); - soluzioni abitative protette alternative all'istituzionalizzazione; - centro residenziali per gravi e gravissimi; - attività volte ad assicurare l'inserimento lavorativo. Con particolare riferimento all'attività svolta dall'"Insegnante educatore" presso le Unità Educative Territoriali, si fa presente che si tratta di un'offerta intermedia per quelle persone con disabilità che hanno abilità spendibili al di fuori dei laboratori dei centri diurni e che possono impegnarsi a beneficio della comunità. Sono piccoli nuclei di persone con disabilità per le quali è possibile attivare percorsi di crescita con obiettivi evolutivi, coordinati da un educatore che attua interventi mirati a porre l'attenzione sulla cura della propria persona, dell'alimentazione, delle abilità domestiche, al fine di acquisire competenze trasferibili nei contesti di vita quotidiana e familiare (uso del denaro, dell'orologio, dei luoghi, dei servizi pubblici...).

Per tali motivi, l'Autorità ha deliberato che l'attività rientra nel campo di applicazione della legge n. 146 del 1990 e dell'Accordo nazionale in materia di sciopero del Comparto Regioni ed Autonomie Locali, con particolare riguardo ai servizi elencati dall'art. 2, lett. b), del citato Accordo (igiene, sanità ed attività assistenziali) e che la disciplina pattizia, nel caso di specie, non prevede prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, considerato che il medesimo articolo, al comma 6, prevede come unica garanzia *"il servizio di pronto intervento e di assistenza, anche domiciliare, per assicurare la tutela fisica, la confezione, la distribuzione e somministrazione del vitto a persone non autosufficienti ed ai minori affidati alle apposite strutture a carattere residenziale"*.

Con riferimento alla richiesta di parere in merito alla legittimità dello sciopero proclamato per l'intera giornata del 15 luglio 2024, riguardante tutto il personale della Cooperativa Domus Assistenza affidataria, per conto del Comune di Modena, del servizio di pronto intervento sociale, sostegno alla genitorialità,

accompagnamento giovani fragili e accoglienza minori stranieri non accompagnati, nonché di un'astensione dal lavoro straordinario e dal lavoro supplementare a decorrere dal 7 luglio 2024, la Commissione, nella seduta del 4 luglio 2024, ha avuto modo di chiarire quanto segue.

L'art. 1 della legge n. 146 del 1990 prevede che siano considerati servizi pubblici essenziali, indipendentemente dalla natura giuridica del rapporto di lavoro, anche se svolti in regime di concessione o mediante convenzione, quelli volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla vita, alla salute, alla libertà ed alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione ed alla libertà di comunicazione.

Dunque, i servizi necessari ad assicurare l'effettività di questi diritti sono considerati essenziali a prescindere dalla natura pubblica o privata del soggetto erogatore del servizio.

Non rileva, peraltro, ai fini dell'essenzialità del servizio, la natura autonoma o subordinata del rapporto di lavoro del prestatore che concorre all'erogazione dello stesso né, tantomeno, il regime di inquadramento giuridico del personale addetto (*full time* o *part-time*).

Alla luce di tali considerazioni, si può affermare che il servizio di pronto intervento sociale, sostegno alla genitorialità, accompagnamento giovani fragili e accoglienza minori stranieri non accompagnati svolto dalla Cooperativa Domus Assistenza per conto del Comune di Modena, Stazione appaltante, ricade nel campo di applicazione della legge n. 146 e dell'Accordo Collettivo Nazionale in materia di norme di garanzia del funzionamento dei servizi pubblici essenziali nell'ambito del comparto Regioni-Autonomie Locali Personale non dirigenziale (valutato idoneo dalla Commissione con delibera n. 02/181 del 25 settembre 2002, pubblicato in G.U. del 31 ottobre 2002, n. 256), al quale si rimanda per la determinazione delle prestazioni indispensabili e del contingente di personale da garantire in caso di sciopero, in quanto preordinato a garantire la tutela della salute e della sicurezza della persona tramite attività assistenziali.

Per quanto concerne, invece, la richiesta di legittimità in ordine all'astensione dal lavoro straordinario proclamata a decorrere dal 7 luglio 2024, occorre rilevare che, 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...6. 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”.

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 lo stesso sia stato 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 o in maniera tale da compenetrarsi con l'orario di lavoro ordinario.

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 relazione ad uno stato di agitazione proclamato dalle Organizzazioni sindacali Cse Flpl, Dicap e Fp Cgil con indisponibilità ad effettuare ore straordinarie, cambi turni non programmati e attività che non siano strettamente correlate all'erogazione del servizio educativo del Comune di Genova, a decorrere dal 29 ottobre 2024, la Commissione, all'esito dell'istruttoria svolta, ha deliberato di precisare che l'art.32, comma 1, del CCNL Funzioni Locali prevede che le prestazioni di lavoro straordinario siano rivolte a fronteggiare situazioni di lavoro eccezionali e, pertanto, non possano essere utilizzate come fattore ordinario di programmazione del tempo di lavoro e di copertura dell'orario di lavoro [come invece sostenuto dal Comune di Genova]. Per tali ragioni, nella seduta del 12 novembre 2024 ha deliberato il non luogo a provvedere in ordine alla segnalazione dell'Ente, trattandosi di un'astensione dalle ore aggiuntive non retribuite né confluibili nel sistema banca ore di cui all'art. 33 del CCNL.

Nella seduta del 27 novembre 2024, la Commissione ha avuto modo di riaffrontare la questione della refezione scolastica a seguito di una richiesta di parere della Società Vivenda S.p.A. In particolare, la Società ha chiesto

all'Autorità di chiarire se, in occasione della proclamazione di uno sciopero del personale addetto alla ristorazione collettiva, ove non sia stata esercitata l'autonomia collettiva, spetti esclusivamente alla Commissione di Garanzia il potere di intervenire unilateralmente per individuare le prestazioni indispensabili da garantire e predisporre i contingenti minimi di personale necessari ai fini della loro esecuzione o se, al contrario, tale facoltà sia affidata al datore di lavoro.

La Commissione, in tale occasione, ha avuto modo di precisare quanto segue. L'articolo 1, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, prevede che siano considerati servizi pubblici essenziali, tra gli altri, *“l'istruzione pubblica, con particolare riferimento all'esigenza di assicurare la continuità dei servizi degli asili nido, delle scuole materne e delle scuole elementari”*.

Secondo il costante orientamento della Commissione, il servizio di refezione scolastica a favore di asili nido, scuole materne ed elementari, rientra, in materia di sciopero, nell'ambito di applicazione dell'Accordo Collettivo Nazionale in materia di norme di garanzia del funzionamento dei servizi pubblici essenziali nell'ambito del comparto Regioni - Autonomie Locali - Personale non dirigenziale (valutato idoneo dalla Commissione con delibera n.02/181, del 25 settembre 2002, pubblicato in G.U. del 31 ottobre 2002, n. 256), trattandosi di servizio pubblico essenziale di competenza comunale, a nulla rilevando il CCNL applicato dal soggetto erogatore del servizio (CCNL Turismo-Pubblici Esercizi).

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, poi, 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.

Quanto, poi, all'obbligo di garantire le prestazioni indispensabili in occasione di sciopero, attraverso il contingente di personale, si rinvia alle disposizioni previste dalla legge n. 146 del 1990 e dall'Accordo di settore, nei termini che seguono.

Nell'ambito dei servizi pubblici essenziali, al fine di garantire il contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con la garanzia dei diritti costituzionalmente tutelati della persona, le parti sociali, in caso di sciopero, non possono sottrarsi all'obbligo legale di fornire prestazioni indispensabili per garantire soglie minime di servizio.

Tale obbligo, infatti, appare direttamente derivare dalla legge e, pertanto, il metodo contrattuale, pur nella sua centralità, costituirebbe solo il sistema privilegiato e strumentale al raggiungimento dei fini fondamentali della normativa. Tutto ciò è deducibile dalla lettura delle sue prime disposizioni: *Allo scopo di contemperare l'esercizio del diritto di scioperi con il godimento dei diritti della persona....(art.1, comma 2);...il diritto di sciopero è esercitato nel rispetto di misure a consentire l'erogazione delle prestazioni indispensabili...(art. 2, comma 1)...*; *Le amministrazioni e le imprese...concordano, nei contratti collettivi o negli accordi...le prestazioni indispensabili che sono tenute ad assicurare (art. 2, comma 2); infine e soprattutto, I soggetti che promuovono lo sciopero...o che v aderiscano, i lavoratori che esercitano i diritto di sciopero, le amministrazioni e le imprese...sono tenuti all'effettuazione delle prestazioni indispensabili...(art. 2, comma 3).*

L'esigibilità dell'obbligo di garantire comunque le prestazioni indispensabili deve ritenersi immediata, ovvero preesistente anche fuori dalla conclusioni di accordi tra le parti sociali, essendo demandata a questi ultimi una funzione di specificazione di regole già esistenti nel sistema legale e che, nel caso di specie, sono dettate dall'art. 5 del richiamato Accordo nazionale (art. 5 – Contingenti di personale), il cui comma 3 prevede, peraltro, che *“Nel caso in cui non si raggiunga l'intesa sui protocolli di cui al comma 1, sono attivate le procedure di conciliazione presso i soggetti competenti in sede locale, di cui all'art. 7 del presente accordo”*.

Commissione garanzia scioperi

In conclusione, e sino a quando non siano raggiunti accordi decentrati tra le parti sociali, secondo il consolidato orientamento della Commissione rientra nel potere-dovere del datore di lavoro, e non del sindacato, individuare, di volta in volta, i “contingenti” di personale nella misura necessaria a garantire i servizi minimi essenziali e le prestazioni indispensabili di cui all’art. 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, facendo riferimento anche, ove esistenti, ai contingenti già individuati sulla base di precedenti astensioni, o alle clausole contenute nei bandi di gara per l’affidamento del servizio, ferma restando la possibilità di concordare con l’Ente committente soluzioni alternative come un menù di emergenza o la fornitura di pasti freddi di uguale valore nutrizionale, fatte salve le diete speciali (cfr. per tutte delibere n. 03/19, n. 03/71, n. 01/107, verbale 28 settembre 2005 n. 618 e verbale 9 novembre 2005, n. 629).

Ciò conformemente a quanto previsto dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 344 del 18 ottobre 1996, laddove ha affermato che *“Se manca l'accordo a livello d'impresa, senza il quale non può essere emanato il regolamento, le prestazioni indispensabili - che il datore di lavoro è tenuto ad assicurare in ogni circostanza - saranno da lui determinate unilateralmente caso per caso mediante specifici ordini di servizio conformi alle indicazioni generali dell'intesa intervenuta al livello superiore della contrattazione collettiva oppure, se la Commissione le abbia giudicate negativamente, alla proposta presentata alle parti ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 146 del 1990”*.

La mancata predisposizione dei regolamenti di servizio da parte delle Aziende, ha concluso la Commissione, può formare oggetto di valutazione del comportamento *ex art. 4, comma 4-quater*, della legge n. 146 del 1990.

In occasione dello sciopero generale del 29 novembre 2024, e in relazione al servizio di refezione scolastica erogato presso i nidi ed i plessi scolastici dei Comuni di Certaldo, Castelfiorentino, Montespertoli, Impruneta, Montaione e presso le RSA Casa Paolo VI di Firenze e RSA Santa Maria Misericordia di Montespertoli, in provincia di Firenze, la Società Vivenda S.p.A. ha lamentato il mancato accordo con le Organizzazioni sindacali per la definizione delle prestazioni minime di servizio e il quantitativo di personale da esonerare e ha chiesto alla Commissione un incontro urgente e/o indicazioni per la determinazione di Regolamentazioni di prestazioni indispensabili (minimi di servizio) e del contingente di personale tenute a garantirle, *ex art 2 comma 2 della legge n. 146 del 1990 nei termini e nelle forme di cui all’art.13, lett. a), della legge n. 146 del 1990.*

La Commissione, in tale occasione, ha invitato l'Azienda ad attivare urgentemente le procedure di conciliazione dinanzi al Prefetto di Firenze, competente per territorio, conformemente a quanto previsto dall'art. 5, comma 3, del citato Accordo nazionale, con il coinvolgimento, oltre che delle Organizzazioni sindacali proclamanti, anche dell'Ente Committente per la definizione delle prestazioni indispensabili, ricordando che, in caso di interruzione e/o riduzione dell'attività didattica con uscita anticipata degli alunni, dovuta alla mancata predisposizione del contingente di personale da parte dell'Azienda, o alla mancata garanzia delle prestazioni indispensabili da parte delle Organizzazioni sindacali, la Commissione avrebbe valutato la possibile apertura di un procedimento di valutazione del comportamento nei confronti di tutte le parti sociali coinvolte, ex art. 4, comma 4-*quater*, della legge n. 146 del 1990.

21. Sanità

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

I servizi sanitari pubblici sono tornati al centro dell'attenzione dopo che le politiche restrittive dell'ultimo ventennio non hanno dato il giusto riconoscimento ad un settore essenziale per la comunità.

L'emergenza Covid-19 ha portato alla luce criticità, anche in tema di lavoro alle dipendenze del Servizio Sanitario Nazionale (d'ora in poi SSN), prima sopite.

Tra le principali cause di insorgenza del conflitto si segnala il "vecchio" tema della carenza di personale, nonché l'assenza di piani di assunzione alla luce dei vincoli di spesa e delle clausole di invarianza finanziaria.

Negli ultimi decenni, infatti, si sono susseguiti interventi legislativi rivolti al contenimento dei costi per il personale della sanità, con tagli al turn over e blocco delle assunzioni.

Tali interventi hanno provocato rilevanti riduzioni delle assunzioni a tempo indeterminato compensate da un numero molto elevato di assunzioni con contratti flessibili, in particolare contratti a tempo determinato e contratti di somministrazione di lavoro, legittimati dal legislatore per garantire l'erogazione dei servizi sanitari e i livelli essenziali di assistenza (i cosiddetti LEA).

La fine dell'emergenza Covid 19 non ha cancellato i problemi preesistenti del lavoro alle dipendenze del SSN derivanti dalle gravi carenze di personale e dalla scarsità di alcune professionalità a fronte di un costante maggior bisogno di cure, anche da parte di una popolazione sempre più anziana.

Peraltro, se da un lato si è cercato di colmare le gravi carenze di personale attraverso le procedure di stabilizzazione del personale precario, dall'altro lato si è fatto strada un altro fenomeno: quello dei cosiddetti "medici a gettone" ovvero dell'utilizzo dei medici "turnisti" di cooperative o società private.

In altri termini siamo di fronte ad appalti (prevalentemente nei servizi di emergenza-urgenza ospedalieri) a società che dispongono di medici, spesso specializzandi o pensionati, i quali vengono retribuiti per i "turni" che svolgono (solitamente di notte, nei giorni festivi e durante i fine settimana).

Tra le cause di insorgenza del conflitto si segnala, inoltre, il problema della sicurezza nei luoghi di lavoro in considerazione della preoccupante diffusione di "nuovi" rischi di aggressioni e violenze al personale sanitario.

Le aggressioni ad operatori sanitari e sociosanitari sono un fenomeno in crescita, soprattutto in alcuni reparti come il pronto soccorso, come dimostra l'analisi della Consulenza statistico attuariale Inail, la quale evidenzia che, nel 2023, le aggressioni e le violenze sul lavoro sono aumentate dell'8,6% rispetto

all'anno precedente, con 6.813 denunce registrate dall'Inail. Il settore sanitario e dell'assistenza sociale è quello più colpito, rappresentando il 43% degli episodi, a conferma di una tendenza già evidenziata negli ultimi anni.

Infermieri, operatori sociosanitari e socioassistenziali sono tra le categorie più esposte, subendo atti di violenza sia da parte dei pazienti che dei loro familiari.

Il problema è particolarmente evidente nei pronto soccorso e nei reparti di emergenza, dove la carenza di personale e i tempi di attesa possono generare situazioni di tensione.

Dal punto di vista geografico, il 60% delle segnalazioni proviene dalle regioni del Nord Italia, mentre il restante 40% è suddiviso tra Centro e Sud.

Infine, accanto ai succitati problemi, non può ignorarsi, tra le ragioni del conflitto nell'ambito della sanità privata, la questione del ritardato o mancato pagamento delle retribuzioni ai lavoratori. fenomeno di portata tutt'altro che limitata, rispetto al quale non sempre è semplice l'individuazione del soggetto responsabile dell'inadempimento; o il dumping contrattuale reso possibile, sotto la vigenza del Codice dei contratti pubblici contenuto nel d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, dall'applicazione di diversi contratti collettivi lungo la filiera, oltre che dalla possibilità di scegliere contratti con un ambito di applicazione trasversale, che hanno consentito la diffusione di una concorrenza al ribasso, tra cui, in particolare, il Ccnl multiservizi o il CCNL vigilanza e servizi fiduciari applicato nei servizi di portineria presso le strutture ospedaliere.

Per quanto concerne l'andamento del conflitto nel SSN, 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 del 1990, con una percentuale pari al 32% e un tasso di adeguamento del 98%.

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'anno 2024 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 11 scioperi nazionali, di cui 7 effettuati.

Tra questi si segnala lo sciopero nazionale del personale appartenente alla dirigenza medica, veterinaria, sanitaria, professionale, tecnica ed amministrativa e delle professioni sanitarie del S.S.N. dipendenti delle Aziende ed Enti del SSN proclamato dalle sigle sindacali rappresentative del Comparto (Nursing up) e dell'Area della Dirigenza medica (Anaa Assomed e Cimo) per il 20 novembre 2024 per contestare i contenuti dell'ultima manovra finanziaria, ritenuta penalizzante per tutto il settore della Sanità.

L'astensione violava la regola della rarefazione oggettiva con riferimento allo sciopero generale del 29 novembre 2024, precedentemente proclamato dalle Confederazioni Cub e Sgb.

Tuttavia, nel caso di specie, la Commissione ha preso atto della proclamazione dello sciopero nazionale del Comparto SSN, non ritenendo di dover segnalare tale violazione, tenuto conto delle soglie di rappresentatività delle sigle sindacali proclamanti e in considerazione dei dati acquisiti nel corso delle precedenti astensioni e, conseguentemente, dell'assenza di impatto tra le due astensioni (conformemente a quanto previsto dalla delibera n. 03/134 in materia di sciopero generale), e non ravvisando che il mancato rispetto dell'intervallo minimo potesse impedire l'equo contemperamento tra diritto di sciopero e diritti della persona costituzionalmente garantiti

Nell'ambito della Sanità Privata le astensioni collettive proclamate, quasi esclusivamente a carattere locale, sono state 41, di cui 22 effettuate e 19 revocate, anche a seguito dei 15 interventi preventivi della Commissione ex articolo 13, lett. d), della legge n. 146 del 1990, con una percentuale pari al 37% e un tasso di adeguamento del 93%.

Nel settore, sono stati proclamati anche 12 scioperi nazionali, di cui 7 effettuati.

Tra questi si segnalano gli scioperi riferiti al rinnovo dei CCNL, scaduti da 13 e 6 anni, relativi al personale di comparto e a quello medico delle strutture della Sanità privata che applicano i diversi contratti afferenti all'Aris/Aiop e Uneba.

La proclamazione dei suddetti scioperi nazionali a sostegno della vertenza del rinnovi dei richiamati CCNL, ha impegnato la Commissione in diversi interventi di natura preventiva per violazione del preavviso massimo (atteso che tali astensioni erano state proclamate nel mese di maggio 2024, con indicazione della data di effettuazione per settembre 2024) e in un'audizione relativa agli stessi provvedimenti adottati, al fine di chiarire alle Organizzazioni sindacali la ratio sottesa alla regola del preavviso massimo che, nel caso di specie, avrebbe impedito la proclamazione di scioperi nella sanità privata da maggio a settembre 2024, in

considerazione del fatto che, nel settore della sanità privata, vige la norma dell'intervallo effettuazione-proclamazione tra diverse astensioni collettive.

Appare, inoltre, opportuno evidenziare che, sempre in relazione allo sciopero nazionale Uneba, proclamato per il giorno 16 settembre 2024, è scaturito l'unico procedimento di valutazione del comportamento aziendale che sarà affrontato nel paragrafo successivo.

21.2. Valutazioni del comportamento ex articolo 13 della legge n. 146 del 1990

Il caso che ha occupato la Commissione è riferito alla segnalazione, effettuata, in data 13 settembre 2024, dalle OO.SS Fp Cgil e Uiltucs di Mantova, nei confronti della Cooperativa la Provvidenza, che gestisce la Rsa Villa Aurelia San Michele In Bosco Marcaria Mantova, in relazione allo sciopero nazionale Uneba del 16 settembre 2024, per un asserito eccesso di comandate.

Nella stessa segnalazione le OO.SS hanno evidenziato come, il sodalizio in questione, al fine di garantire i servizi minimi per lo sciopero nazionale del 16 settembre 2024, in assenza di un accordo aziendale in materia, ha comandato in servizio tutto il personale asa/oss/infermieristico previsto in turno per la giornata dell'astensione collettiva, in un primo momento includendo nei contingenti di personale anche profili professionali non tenuti all'erogazione di prestazioni indispensabili (quali il personale amministrativo e fisioterapico), successivamente espunti dalle comandate per effetto di una loro contestazione sindacale. Inoltre, in allegato alla nota stessa del 13 settembre, i soggetti sindacali hanno trasmesso, altresì, evidenza documentale di una richiesta formulata per "fini organizzativi" dall'azienda ai lavoratori, finalizzata ad acquisire informazioni preventive circa l'intenzione di aderire all'astensione collettiva programmata.

Circostanza, quest'ultima, confermata dalla stessa azienda che, tramite il proprio studio legale, ha dichiarato di aver comandato tutti i lavoratori previsti in servizio per la giornata dello sciopero in quanto, all'esito dell'indagine preventiva avviata, nessuno dei dipendenti aveva manifestato la volontà di aderire allo sciopero.

È seguita, quindi, una fase istruttoria suppletiva per chiarire meglio le posizioni di azienda e Organizzazioni sindacali nella vicenda in questione.

A seguito delle ulteriori informazioni raccolte dai soggetti coinvolti nel procedimento in parola, la Commissione, nella seduta del 10 ottobre 2024, ha deliberato l'apertura del procedimento di valutazione del comportamento dell'azienda (atto n. 24/315), contestando alla Cooperativa La Provvidenza il mancato rispetto dei limiti massimi di personale da esonerare dallo sciopero,

secondo quanto previsto dall'articolo 2, comma 2 e 3, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, e dal combinato disposto degli articoli 2 e 3 dell'Accordo Nazionale per la regolamentazione del diritto di sciopero nel comparto del Servizio Sanitario Nazionale del 20 settembre 2001 (applicabile, in mancanza di appositi accordi, anche alla sanità privata, come precisato dalla Commissione con deliberazione n. 04/612 del 11/11/2004).

Nell'ambito del procedimento di valutazione del comportamento ha giustificato il proprio operato, presentando una memoria difensiva, precisando che mai alcuna Organizzazione sindacale radicata sul territorio aveva invitato la Cooperativa a negoziare un Protocollo d'intesa per regolamentare i contingenti di personale da esonerare nell'ipotesi di sciopero e che tale iniziativa spettava alle Organizzazioni sindacali che, peraltro si evincerebbe dall'articolo 2, comma 3, dell'Accordo Collettivo di settore, ai sensi del quale "Nel caso in cui non si raggiunga l'intesa sui protocolli di cui al comma 1, da parte delle organizzazioni sindacali sono attivate le procedure di conciliazione presso i soggetti competenti in sede locale indicati nell'art. 5, comma 3, lett. c)".

La cooperativa ha, poi, ulteriormente argomentato che le prestazioni indispensabili cui è tenuta a garantire sono quelle di cd. *"assistenza ordinaria"* di cui all'art. 2 - lett. A/2, dell'Accordo ARAN 2001, occupandosi, in particolare, di assistenza a persone portatrici di handicap mentali, trattamenti sanitari obbligatori e di assistenza ad anziani ed handicappati in casa protetta e che per selezionare i contingenti di personale da impiegare nelle prestazioni indispensabili l'Azienda - secondo quanto prescritto dall'art. 3, comma 3, della disciplina di settore - deve unicamente far *"riferimento ai contingenti impiegati nei giorni festivi, ove si tratti di prestazioni normalmente garantite in tali giorni"* e poiché il sodalizio *"annovera la stessa quota di operatori in turno sia nei giorni feriali della settimana che in quelli festivi"* ha ritenuto legittimo il proprio operato nel contingentare il 100 % del personale normalmente in turno.

Inoltre, su richiesta della società si è tenuta apposita audizione, nel corso della quale la stessa, oltre a confermare le argomentazioni dedotte nella memoria difensiva presentata, ha evidenziato che *"esistono degli obblighi di assistenza che derivano da normative di carattere regionale. Sul rispetto di tali obblighi, peraltro, vengono effettuate, periodicamente, delle verifiche da parte delle Asl di competenza, anche per quanto riguarda il minutaggio pro capite"*. Inoltre, ha aggiunto il rappresentante dell'Azienda che *"si tratta in tutti i casi di persone non autosufficienti, alcune, peraltro, a rischio di autolesionismo e che, ai fini dell'assistenza, vengono impiegate 11 operatori la mattina e la sera e 3 di notte."*

Trattandosi in molti casi di pazienti non deambulanti, per ogni operazione sono sempre necessari due operatori contemporaneamente”.

Al termine dell’incontro il Commissario delegato ha invitato la Cooperativa a presentare integrazioni scritte, corredate da idoneo supporto probatorio, in ordine a quanto dichiarato in sede d’audizione in relazione agli obblighi di servizio derivanti dalle normative regionali.

Successivamente, la Cooperativa La Provvidenza ha trasmesso ulteriori note integrative con le quale ha rappresentato che la Regione Lombardia, con “DGR VII/7435 del 14/12/2001 ha definito i requisiti per l’autorizzazione al funzionamento ed accreditamento, con la DGR 12618 del 07/04/2003 ha definito gli standard minimi di personale, espresso come tempo di assistenza dedicato all’ospite, necessari per l’autorizzazione al funzionamento e accreditamento nelle Rsa, con Dgr 1046 del 17.12.2018 gli standard minimi, espressi in termini e di tempo di assistenza dedicato all’ospite, per le persone affette da demenza/alzheimer” e ribadendo, in conclusione, che per raggiungere lo standard minimo di personale, previsto dalle DGR Regione Lombardia, tutto il personale deve essere in turno per prestare la propria attività, al fine del rispetto della normativa regionale e soprattutto per dare un servizio e una cura adeguata agli ospiti della struttura.

La commissione, pertanto, dopo la lunga e complessa fase istruttoria, in considerazione delle seguenti circostanze:

- che l’Azienda annovera la stessa quota di operatori in turno sia nei giorni feriali della settimana che in quelli festivi” e quindi “il contingente minimo dal lunedì alla domenica non subisce variazioni quantitative, in quanto gli utenti che frequentano la struttura sanitaria residenziale, non essendo autosufficienti, necessitano di cura e assistenza incessanti durante ogni giorno dell'anno;
- che la logica sottesa alla previsione regolamentare di cui citato all’art. 3 dell’accordo di settore è quella di ritenere che nelle giornate di sciopero debbano, in via di principio, essere assicurate soglie di personale inferiore a quelle ordinariamente impiegate per la piena funzionalità del servizio;
- che, tuttavia, ai fini della concreta determinazione dei contingenti di personale da esonerare nelle giornate di sciopero, l’art.3 dell’Accordo collettivo citato rinvia ad un protocollo d’intesa da concludersi tra l’Azienda e le Organizzazioni sindacali;
- che è risultato come non esiste in Azienda un’intesa attuativa delle previsioni di cui all’articolo in questione e che la mancata conclusione di

Commissione garanzia scioperi

un accordo in materia è ascrivibile all'inerzia di entrambe le parti sulle quali, paritariamente, grava l'obbligo di assicurare l'esecuzione delle prestazioni indispensabili;

- che, comunque è emerso che la Cooperativa impiega in via ordinaria soglie di personale strettamente necessarie all'adempimento di obblighi assistenziali imposti da disposizioni di legge regionale e che, pertanto, non è ammissibile una riduzione del servizio per i lavoratori dediti a mansioni connesse all'assistenza sanitaria, pena il rischio di pregiudizi a carico dei beni primari della salute e della vita della comunità di persone ricoverate presso la struttura sanitaria;
- ha ritenuto non sussistente una evidente violazione dell'articolo 3 dell'Accordo Collettivo di settore, in quanto l'Azienda annovera la stessa quota di operatori in turno sia nei giorni feriali della settimana che in quelli festivi e quindi il contingente minimo dal lunedì alla domenica non subisce variazioni quantitative.

Conseguentemente, l'Autorità ha deliberato l'archiviazione del procedimento di valutazione del comportamento aperto nei confronti della Cooperativa La Provvidenza, invitando, altresì, le parti ad avviare un confronto finalizzato ad un esame congiunto più approfondito dell'organizzazione aziendale funzionale alla conclusione di un'intesa attuativa delle previsioni di cui all'art. 3 dell'Accordo Collettivo di settore, che consenta un equo contemperamento degli interessi in rilievo.

22. Servizio postale

22.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione

Il servizio postale è attualmente disciplinato dalla Regolamentazione provvisoria adottata dalla 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 2024, il numero delle proclamazioni è leggermente diminuito rispetto ai medesimi valori registrati negli anni precedenti, con 49 proclamazioni di sciopero complessive (negli anni immediatamente precedenti, gli scioperi proclamati sono stati rispettivamente 65 nel 2023, 88 nel 2022, 86 nel 2021 e 71 nel 2020).

Nell'anno in esame, tutte le iniziative di sciopero hanno interessato esclusivamente i lavoratori di Poste Italiane S.p.A. e, come ormai avviene da oltre un decennio, hanno avuto ad oggetto l'astensione dalle prestazioni straordinarie e/o aggiuntive. Tali astensioni, quindi, nel rispetto di quanto previsto dalla Regolamentazione provvisoria del settore¹, hanno avuto durata mensile.

Solo in un paio di occasioni le Organizzazioni sindacali proclamanti hanno previsto, unitamente all'astensione dal lavoro straordinario (per 30 giorni), anche lo sciopero dal lavoro ordinario (per 24 ore). Tale contestuale duplice proclamazione è avvenuta nel rispetto della Regolamentazione provvisoria di settore che prevede, espressamente, la possibilità di proclamare, oltre all'astensione dal lavoro straordinario (fino ad un massimo di 30 giorni consecutivi), anche uno sciopero delle prestazioni ordinarie, per la durata di 24 ore, purché la giornata di sciopero dal lavoro ordinario sia ricompresa all'interno del periodo di attuazione dell'astensione dal lavoro straordinario.

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, nel rispetto delle regole dell'intervallo e del preavviso, la medesima iniziativa collettiva: n. 8 proclamazioni per Cobas Pt-Usb e n. 7 per gli altri sindacati autonomi: Cobas Poste

¹ L'art. 10 della Regolamentazione prevede che: "ciascuna astensione dal lavoro straordinario non può avere durata superiore ad un mese consecutivo".

del Lavoro Privato, Cub Poste e Slg-Cub Poste (questi ultimi, nel mese di aprile, hanno anche proclamato uno sciopero delle prestazioni ordinarie, per la durata di 24 ore, a livello nazionale). Tale iniziativa era motivata dalla volontà sindacale di contrastare l'avvio del percorso di privatizzazione intrapreso dall'azienda che, a detta della Organizzazioni sindacali proclamanti: *“sta peggiorando le condizioni di lavoro soprattutto in termini di sicurezza”*.

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, senza alcuna proclamazione per l'intero territorio nazionale, durante tutto l'arco del 2024.

Nella maggior parte degli scioperi proclamati nell'anno in esame, le principali cause di insorgenza del conflitto sono da rinvenire nella necessità di ottenere modifiche dell'articolazione dell'orario di lavoro e/o delle prestazioni richieste, ovvero contro ipotesi di ristrutturazioni aziendali (tra cui la privatizzazione) e/o la riorganizzazione dei servizi.

La Commissione, nel corso dei 12 mesi del 2024, è dovuta intervenire 8 volte, con indicazioni immediate, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della Legge 146 del 1990, e successive modificazioni. Tali interventi sono risultati necessari, in quanto, dal documento di proclamazione emergeva la violazione della regola dell'intervallo tra azioni di sciopero (solo in un caso, la Commissione ha rilevato anche la violazione della regola del “preavviso”).

Pertanto, nel 100% dei casi la Commissione è intervenuta, ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge 146 del 1990, e successive modificazioni² e dell'art. 10, lettera a), della Regolamentazione provvisoria nel servizio postale³, per segnalare, alle organizzazioni sindacali proclamanti, l'esistenza di astensioni precedentemente indette che, pur incidendo sullo stesso servizio finale e sul medesimo bacino di utenza, prevedevano un periodo di attuazione diverso e che, pertanto, la proclamazione successiva (oggetto di indicazione da parte dell'Autorità) comprometteva la continuità e, quindi, la regolare esecuzione, del servizio pubblico essenziale.

L'Autorità, con le proprie indicazioni immediate ha invitato, di volta in volta, le sigle sindacali proclamanti lo sciopero “successivo”, a revocare o *“riformulare*

² L'Art. 2, comma 2, della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, prevede che vengano indicati *“...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 di utenza, sia oggettivamente compromessa la continuità dei servizi pubblici”*.

³ *“Un'astensione collettiva, anche dello straordinario, proclamata successivamente sia coincidente o ricompresa nel periodo di attuazione di un'altra astensione collettiva, anche dello straordinario, proclamata in precedenza dagli stessi o da altri soggetti collettivi”*.

la proclamazione in conformità alla legge ed alla disciplina di settore, differendo l'astensione ad altra data", sulla base di quella "precedentemente indetta".

Dal canto loro, le organizzazioni sindacali destinatarie delle indicazioni immediate hanno sempre risposto positivamente, accogliendo l'invito dell'Autorità, revocando la propria iniziativa o adeguandosi alle prescrizioni dell'Autorità, andando, quindi, a "concentrare" l'astensione successiva nel medesimo periodo indicato da altri scioperi, precedentemente proclamati.

Il dato relativo al numero esiguo di indicazioni immediate, per il 90% destinate alla medesima Organizzazione sindacale, conferma anche il crescente utilizzo del "calendario scioperi" messo a disposizione dell'Autorità, sul proprio sito istituzionale, che permette:

- a chiunque di essere aggiornato, in tempo reale, sugli scioperi proclamati e/o in corso (divisi per settore e area geografica);
- a chi intenda proclamare una nuova astensione collettiva, di disporre del quadro completo degli scioperi in essere, evitando, così, di rischiare di incorrere nell'errore di violare la regola dell'intervallo con altre azioni di sciopero già indette da altre organizzazioni sindacali.

Anche nell'anno 2024, 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.

Nel corso dell'anno in esame, la Commissione si è anche occupata di approfondire la questione relativa all'adesione alle astensioni dalle prestazioni di lavoro straordinario, con particolare riferimento ai lavoratori di Poste Italiane S.p.A., addetti allo sportello postale. Tale approfondimento, che si è, poi, concluso con l'adozione della delibera n. 24/332 del 24 ottobre 2024, ha visto la Commissione impegnata in una complessa istruttoria. Nel dettaglio: in data 17 luglio 2024 le Segreterie regionali delle Regioni Veneto e Friuli-Venezia Giulia dell'Organizzazione sindacale Slc Cgil - Area Servizi Postali, hanno segnalato alla Commissione il verificarsi di ripetuti episodi di aggressione ai lavoratori di sportello, da parte di alcuni utenti in coda, che non venivano serviti, ma, al contrario, venivano invitati a ripresentarsi il giorno successivo, a causa della chiusura dello sportello per sciopero. Le medesime Organizzazioni collegavano tali fatti, al mancato rispetto, da parte dell'Azienda, dell'obbligo preventivo di

comunicazione all'utenza circa l'esistenza di uno sciopero dalle prestazioni straordinarie⁴.

In data 31 luglio, inoltre, l'Organizzazione sindacale Slg-Cub Poste (proclamante lo sciopero degli straordinari dal 25 luglio al 25 agosto 2024) ha, a sua volta, segnalato, alla Commissione, la mancata informazione all'utenza in ordine al suddetto sciopero che - a suo dire - avrebbe generato disorientamento e irritazione da parte dell'utenza, degenerando, nei casi più moderati, in semplici lamentele nei confronti dei lavoratori addetti allo sportello, ovvero, nei casi più gravi, dando vita a veri e propri episodi di violenza, nei confronti dei medesimi lavoratori, rei di aver aderito all'iniziativa sindacale e, quindi, di non aver soddisfatto le esigenze della clientela in coda, allo scadere del termine dell'orario di apertura dell'ufficio postale.

In data 5 agosto 2024, il Commissario delegato ha chiesto, alle Organizzazioni sindacali segnalanti, maggiori delucidazioni circa gli episodi denunciati, oltre ai chiarimenti sull'informazione fornita all'utenza, nonché ragguagli sull'orario di chiusura degli sportelli e sull'orario di cessazione del turno dei dipendenti.

In data 6 agosto 2024, le Segreterie sindacali coinvolte hanno prodotto documentazione in ordine ai fatti segnalati.

Successivamente, la Commissione ha convocato, in audizione, l'azienda Poste Italiane, all'esito della quale, venivano richieste la produzione di documenti e una relazione illustrativa sull'orario di apertura al pubblico degli uffici postali e sull'orario di lavoro degli addetti allo sportello. Poste Italiane con due note, rispettivamente del 16 e 23 settembre 2024, ha inviato il CCNL di riferimento ed il verbale di Accordo del 12 dicembre 2012.

Dall'istruttoria svolta, la Commissione ha ritenuto che *“la documentazione prodotta non consente di poter affermare, in modo certo e inequivoco, la sussistenza di un nesso causale tra gli episodi di aggressione ai dipendenti (conseguenti alla chiusura dello sportello) e la riferita inottemperanza aziendale all'obbligo di comunicazione dello sciopero all'utenza”*. Pertanto, secondo l'Autorità, in assenza di detto nesso causale, è inibita all'Autorità stessa la possibilità di valutazione del comportamento datoriale, ex art. 4, comma 4-*quater* legge n. 146/1990.

Dall'approfondimento della questione, però, è emerso che l'orario di lavoro presso gli uffici postali è postergato rispetto all'orario di chiusura dello sportello

⁴ L'art. 2, comma 6, della legge n. 146/1990, pone in capo all'Azienda l'obbligo di comunicare agli utenti, nelle forme adeguate, almeno cinque giorni prima dell'inizio dello sciopero, modi e tempi di erogazione del servizio nel corso dell'astensione al lavoro. In aggiunta a ciò, l'art. 1 della Regolamentazione di settore prescrive, l'obbligo datoriale di comunicare i motivi dello sciopero e i servizi minimi da garantire.

al pubblico. Infatti, l'orario di servizio, per come precisato dall'Azienda "si compone di un tempo di apertura al pubblico e un tempo c.d. di servizio dipendenti, dedicato alle operazioni di apertura e chiusura cassa". Di conseguenza, l'orario di chiusura dello sportello postale al pubblico non coincide con la fine del turno di servizio (ordinario) dei dipendenti.

A tal proposito, le parti sociali hanno introdotto l'istituto contrattuale del "*conto ore individuale per gli operatori di sportello*" proprio per la gestione della clientela ancora presente nell'ufficio postale al termine dell'orario di apertura al pubblico⁵.

Tale Accordo prevede che l'operatore allo sportello è tenuto a servire l'utenza ancora presente nell'ufficio postale al termine dell'orario di apertura al pubblico. La doverosità della prosecuzione della prestazione in favore dell'utenza (che in ogni caso, e a prescindere dallo sciopero, non può comportare la chiusura dello sportello) rende possibile che il tempo necessario a "smaltire la fila" e il tempo necessario ad eseguire la chiusura di cassa eccedano la fine del normale orario di lavoro. In tal caso, il tempo eccedente la fine del turno, ovvero, intercorrente tra la fine del normale orario di lavoro e la timbratura in uscita, confluisce nel conto ore (e potrà essere recuperato con riposi compensativi).

Pertanto, la Commissione ha, altresì, ritenuto che l'astensione dal lavoro, come finora proclamata, non appare qualificabile come sciopero dello straordinario, ma, piuttosto, come rifiuto parziale a svolgere delle mansioni in turno ordinario ancora in corso. Infatti, lo sciopero dello straordinario, per definizione, e come meglio indicato dall'art. 31 del CCNL di riferimento è "*il lavoro eseguito oltre il normale orario contrattuale di lavoro, autorizzato dal responsabile dell'ufficio/unità di appartenenza per accertate esigenze di servizio*". Di conseguenza, il rifiuto a svolgere una parte delle mansioni, legittimamente richiedibili, non può costituire esercizio legittimo del diritto di sciopero. Può, invece, configurare una responsabilità contrattuale e disciplinare per il lavoratore. Inoltre, siffatta modalità di astensione dal lavoro straordinario (che, al contrario, incide sul turno ordinario) concreta un surrettizio aggiramento del termine di durata massima dello sciopero. Infatti, come precedentemente indicato, mentre l'astensione dal lavoro straordinario, per le peculiari caratteristiche dello stesso (eccezionalità, temporaneità, indifferibilità della prestazione) può essere proclamata per la durata di un mese consecutivo⁶, l'astensione dal lavoro ordinario può avere una durata massima non superiore a 24 ore⁷.

⁵ Accordo del 30.11.2017 (allegato 16 al CCNL vigente).

⁶ Ai sensi dell'art. 10 della Regolamentazione provvisoria del settore.

⁷ Ai sensi dell'art. 3 della Regolamentazione provvisoria del settore.

Commissione garanzia scioperi

Tutto ciò premesso, la Commissione, con Delibera n. 24/332 del 24 ottobre 2024 ha stabilito che: *“l’astensione dal lavoro in coincidenza con la scadenza dell’orario di apertura al pubblico dell’ufficio postale non può essere qualificata “sciopero dal lavoro straordinario” perché alla scadenza dell’orario di apertura al pubblico il lavoratore non ha ancora concluso il suo turno di lavoro”*.

23. Servizio radiotelevisivo pubblico

23.1. 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 2024 sono state complessivamente 35, delle quali 13 revocate e 22 effettuate.

Oltre 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 sedi regionali della Rai della Toscana e della Sardegna.

Nei casi di sciopero per il personale Rai delle Direzioni Produzione Tv del Cptv di Roma e Produzione News, 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 la reperibilità).

In tali casi, le proclamazioni sono state effettuate nel rispetto della Delibera n. 03/130 che regola la durata delle astensioni dal lavoro straordinario, in quei settori in cui l'Accordo o la Regolamentazione Provvisoria non disciplina in maniera chiara tale istituto (come nel caso del Settore Radiotelevisivo pubblico). In tali settori, quindi, vale quanto indicato dall'Autorità nella citata delibera che prevede che: "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". Inoltre, la medesima Delibera la Commissione ha stabilito che: "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”.

In quasi tutte le astensioni regionali che hanno interessato la Sardegna e la Toscana, invece, si è trattato di proclamazioni, con unico atto, di astensioni dal lavoro straordinario (per un massimo di 30 giorni) e di sciopero dal lavoro ordinario (per la durata massima di 24 ore), quest'ultimo contenuto nel periodo interessato dall'astensione dallo straordinario.

In tutti i casi, si è trattato sempre di iniziative che hanno riguardato esclusivamente il personale tecnico e amministrativo della Rai (nel corso dell'anno in esame solo tre scioperi hanno interessato i giornalisti Rai, due dei quali, in particolare, i giornalisti del giornale Radio Rai) e, come detto, sono state messe in atto allo scopo di sensibilizzare l'azienda su problemi contingenti, legati alle realtà produttive locali interessate dalle astensioni.

Caratteristica che ha accomunato quasi tutte le proclamazioni del 2024 è rappresentata dalla causa di insorgenza dei conflitti che, principalmente, è da ricondurre alla carenza di organico, unitamente al mancato ripristino dei livelli inquadramentali.

La Commissione, nel corso dei 12 mesi del 2024, è dovuta intervenire 7 volte, con indicazioni immediate ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della Legge 146 del 1990, e successive modificazioni. Tali interventi sono risultati necessari, in quanto, dai documenti di proclamazione la Commissione ha sempre riscontrato la violazione della regola dell'intervallo tra azioni di sciopero (solo in un caso, la Commissione ha rilevato anche la violazione della regola della durata massima della prima azione di sciopero). Pertanto, nel 100% dei casi la Commissione è intervenuta, ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge 146 del 1990, e successive modificazioni e dell'art. 3, lettera e), dell'Accordo sulla Regolamentazione del diritto di sciopero del personale tecnico amministrativo RAI¹, per segnalare, alle organizzazioni sindacali proclamanti, l'esistenza di astensioni precedentemente indette che, incidendo sullo stesso servizio finale e sul medesimo bacino di utenza, prevedevano un periodo di attuazione diverso e che, pertanto, la proclamazione successiva (oggetto di indicazione da parte dell'Autorità) comprometteva la continuità del servizio pubblico essenziale e, conseguentemente, la sua regolare esecuzione.

¹ La lettera e) dell'articolo 3 prevede che *“L'intervallo minimo da osservare tra la conclusione di uno sciopero e la proclamazione del successivo non potrà comunque essere inferiore a sei giorni. Tale intervallo si applica altresì alle azioni di sciopero proclamate anche da soggetti diversi, ma che, incidendo sullo stesso servizio finale o sullo stesso bacino di utenza, compromettono oggettivamente la continuità del servizio pubblico”.*

L'Autorità, quindi, con le proprie indicazioni immediate ha invitato le Organizzazioni 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"*.

Dal canto loro, le organizzazioni sindacali destinatarie delle indicazioni immediate hanno sempre risposto positivamente, accogliendo l'invito della Commissione, revocando la propria iniziativa o adeguandosi alle prescrizioni dell'Autorità, andando, quindi, a revocare l'astensione proclamata successivamente o a "concentrarla" con altri scioperi, precedentemente indetti.

Pertanto, anche nell'anno 2024, 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), cioè proclamate ed effettuate nel rispetto della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, e degli Accordi che disciplinano il settore e, di conseguenza, anche nel 2024, l'Autorità non ha dovuto procedere all'apertura di procedimenti di valutazione del comportamento.

24. Taxi

24.1. Andamento della conflittualità

Nel 2024 il settore del Trasporto Pubblico non di linea ha registrato, da parte delle Organizzazioni sindacali e dalle Associazioni di categoria, alcune proclamazioni (11) di “Fermo del Servizio Taxi” che hanno interessato alcuni comuni, tra i quali Bologna e Roma, oltre a due iniziative di fermo nazionale proclamate nei mesi di maggio e giugno 2024.

Con riferimento a tali iniziative, di carattere nazionale, sono state proclamate una prima azione per il giorno 21 maggio 2024, seguita dalla seconda azione per i giorni 5 e 6 giugno 2024, proclamate congiuntamente dalle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Fast Confsal Taxi, Satam, Tam, Usb-Taxi, Un.I.C.A. Filt Cgil, Claii, Uritaxi, Uti, Unimpresa, Or.S.A. Taxi, Ugl-Taxi, Federtaxi Cisa, Sitan/Atn, Unione Artigiani. Le motivazioni del fermo erano *“riconducibili alla situazione relativa ai decreti attuativi della Legge n.12/2019”*. Su entrambi i fermi si è andata a concentrare l’iniziativa proclamata dalla Uiltrasporti.

L’Autorità, con riferimento alla seconda iniziativa, ha trasmesso una nota, inviata il 28 maggio 2024, con la quale *“...attesa l’ampia durata dell’astensione, che coinvolge anche la giornata di chiusura della campagna elettorale per le Elezioni europee e amministrative dell’8 e 9 giugno 2024”* ha raccomandato *“la puntuale garanzia delle prestazioni indispensabili...”*, invitando *“le Istituzioni a vigilare sulla corretta attuazione dell’astensione in oggetto, segnalando ... eventuali violazioni, ai fini dell’adozione dei provvedimenti di propria competenza”*.

Solo al ridosso della seconda tornata di sciopero nazionale, le Organizzazioni nazionali proclamanti hanno revocato il fermo, a seguito della *“riapertura del dialogo e la nuova convocazione da parte del Ministero dei Trasporti”*.

25. Telecomunicazioni

25.1. 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 25 le azioni di sciopero proclamate nel settore. Nella prima parte dell'anno ben 7 astensioni in pochi mesi, tutte rivolte ai lavoratori dell'azienda Tim S.p.A., sono state proclamate per contestare e tentare di contrastare la politica aziendale volta al:

- trasferimento del proprio ramo d'azienda, comprendente l'infrastruttura di rete fissa e le attività *wholesale* (NetCo), alla FiberCop S.p.A. (società controllata al 58% da TIM);
- la successiva acquisizione dell'intero capitale di FiberCop da parte di *Optics BidCo*, società controllata da *Kohlberg Kravis Roberts & Co. L.P.* ("KKR"). L'operazione di conferimento riguardava circa 20.000 lavoratori trasferiti con efficacia a decorrere dall'inizio del secondo semestre 2024.

Una volta perfezionata la cessione del ramo d'azienda, anche gli scioperi si sono ridotti con solo 4 proclamazioni nel secondo semestre 2024, due per Tim S.p.A. e due per FiberCop S.p.A., in tutti i casi con astensione dal lavoro straordinario, fino ad un massimo di 30 giorni consecutivi, nel rispetto delle regole di settore.

L'Autorità, nell'anno in esame, ha affrontato e definito la questione relativa all'ambito di applicazione della legge, con riferimento alle 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.

A tal riguardo, infatti, la Commissione, con Delibera n. 24/187, nella seduta del 4 luglio 2024, ha valutato negativamente il comportamento assunto dalle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Slc Cgil, Fistel Cisl e Uilcom Uil, in occasione dello sciopero del 18 marzo 2024, inerente le attività di customer care di TIM S.p.A. presso le unità produttive in *outsourcing* di Abramo Customer Care in Amministrazione straordinaria, Ennova S.p.A., Gruppo Distribuzione

S.p.A. e Konecta Italia S.p.A.. Le violazioni emerse dai documenti di proclamazione (*“il mancato preventivo esperimento delle previste procedure di raffreddamento e di conciliazione, la mancata indicazione delle modalità di attuazione dello sciopero ed il mancato rispetto delle suddette modalità”*), sono state prontamente contestate dall’Autorità, attraverso l’invio di una indicazione immediata, ai sensi dell’art. 13 lettera d della legge 146 del 1990 e successive modificazioni. Tali violazioni sono state commesse dai sindacati che ritenevano non applicabile la disciplina della legge n. 146/1990, all’attività di *customer care* di natura mista (nello stesso tempo, commerciale e di assistenza).

Con la suddetta delibera, la Commissione ha affermato definitivamente la riconducibilità alla disciplina di cui alla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, ed alla Regolamentazione provvisoria del settore Telecomunicazioni, del servizio di *customer care (call center)* in favore dei clienti di Tim, esternalizzato alle aziende del settore, destinatarie della proclamazione dello sciopero in questione (astensione che non ha invece interessato i dipendenti della società committente).

Inoltre, nella citata delibera viene ricordata anche un’altra delibera di indirizzo della Commissione (la delibera n. 10/691), con la quale l’Autorità ha ritenuto, già nel 2010, che *“il prolungamento nei tempi di attesa della risposta dell’operatore di Call Center deve essere considerato disservizio, disagio e/o pregiudizio all’utenza, anche laddove lo stesso non fosse percepito dall’utenza stessa”*.

Pertanto, con il procedimento di valutazione del comportamento assunto dalle Organizzazioni sindacali coinvolte, in occasione dello sciopero del 18 marzo 2024, l’Autorità ha chiarito che l’attività di *customer care (call center)*, ad eccezione dei casi in cui si estrinsechi *“esclusivamente”* nella promozione di offerte commerciali, rientra nell’ambito di applicazione della disciplina e, pertanto, ad ogni effetto di legge (art. 1, commi 1 e 2 l. n. 146/90) e di regolamento (art. 1 Reg.), è un servizio pubblico essenziale. Conseguentemente, in caso di sciopero nel servizio di *customer care* (sia per ciò che attiene esclusivamente alle attività finalizzate a garantire la libertà di comunicazione, sia nel caso di attività miste), le Organizzazioni sindacali proclamanti non sono, soltanto, tenute agli incombeni prodromici all’effettuazione dello sciopero, ma sono altresì tenute a garantire (come anche i lavoratori) le prestazioni indispensabili indicate all’art. 2 della Regolamentazione di settore, laddove è previsto che: *“Durante l’astensione collettiva ... dovranno essere garantiti: ...c) il servizio di customer care per ciò che attiene esclusivamente alle attività finalizzate a garantire la libertà di comunicazione. Nel caso di attività miste nell’ambito del customer care, saranno garantite, previo avviso all’utenza, le sole segnalazioni guasti e le informazioni di*

valenza sociale connesse al godimento di diritti della persona costituzionalmente tutelati, fermo restando quanto previsto dall'ultimo comma dell'art. 3".

Nei primi giorni di settembre 2024, la Commissione si è dovuta interessare ad una segnalazione di parte datoriale, relativa ad una iniziativa assunta dalle Segreterie regionali della Puglia delle Organizzazioni sindacali Slc Cgil, Fistel Cisl e Ugl Tlc, con la quale i lavoratori delle aziende aderenti ad Assocontact (e precisamente: Network Contacts S.r.l., Mediatica S.r.l. e Assist Digital S.p.A., oltre a Covisian S.p.A.), venivano invitati a donare il sangue.

Secondo la richiedente parte datoriale, nel caso di specie, *“l'istituto della donazione del sangue di cui alla legge 584/1967”* (che consente l'astensione dal lavoro per l'intera giornata, conservando la normale retribuzione), sarebbe stato utilizzato in modo *“distorto”*, posto che l'intenzione sottesa a tale iniziativa sarebbe stata quella di promuovere un'astensione collettiva (data dalla convergenza degli autonomi comportamenti individuali) per *“chiari fini di lotta sindacale”*, con ciò aggirando le procedure di cui alla legge 146/1990.

Anche in questo caso, le Organizzazioni sindacali coinvolte, oltre a sostenere che l'iniziativa non poteva essere qualificata come sciopero, ritenevano la non riconducibilità delle attività espletate dalle Aziende aderenti ad Assocontact (presenti nella Regione Puglia) nell'ambito della disciplina dei servizi pubblici essenziali.

Come sopra detto, anche in questo caso, l'attività di *customer care (call center)*, strumentale alla garanzia di altri diritti costituzionali della persona, non si estrinseca *“esclusivamente”* nella promozione di offerte commerciali, non rientra tra quelle *“escluse”* dall'ambito di applicazione della disciplina e, pertanto, ad ogni effetto di legge (art. 1, commi 1 e 2 l. n. 146/90) e di regolamento (art. 1 Reg.), è un servizio pubblico essenziale. Ne consegue che, per poter proclamare un'astensione collettiva regolare, deve essere osservata l'attività procedimentale (procedure di raffreddamento e conciliazione, preavviso e rispetto dell'intervallo) prescritta dalla legge.

Inoltre, l'iniziativa assunta, con invito ai lavoratori a recarsi (nel rispetto della normativa vigente) presso le autoemoteche per effettuare la donazione di sangue è sicuramente lodevole e meritoria (la Commissione non potrebbe far altro che dividerne la finalità benefica e sociale), ma, a seguito di una approfondita istruttoria svolta, l'Autorità ha ritenuto che la stessa iniziativa non fosse mossa da un *“puro slancio filantropico”*, quanto piuttosto dalla situazione di conflitto (nell'ambito aziendale) indotta dalle scelte datoriali.

Commissione garanzia scioperi

Pertanto, con Delibera n. 24/405, nella seduta del 22 novembre 2024, l'Autorità ha valutato negativamente il comportamento assunto dalle Segreterie regionali della Puglia delle Organizzazioni sindacali Slc Cgil, Fistel Cisl e Ugl Tlc, con riferimento all'iniziativa assunta per la giornata del 6 settembre 2024, inerente le attività di *customer care* di Network Contacts S.r.l., Mediatica S.r.l., Assist Digital S.p.A. e Covisian S.p.A., con l'invito ai lavoratori di tale aziende di recarsi a donare il sangue, per il mancato esperimento delle procedure di raffreddamento di conciliazione, la mancata indicazione nella proclamazione di sciopero delle modalità di attuazione dello sciopero ed il mancato rispetto delle suddette modalità.

Di conseguenza, la Commissione ha deliberato l'erogazione di una sanzione economica per ciascuna Organizzazione sindacale coinvolta.

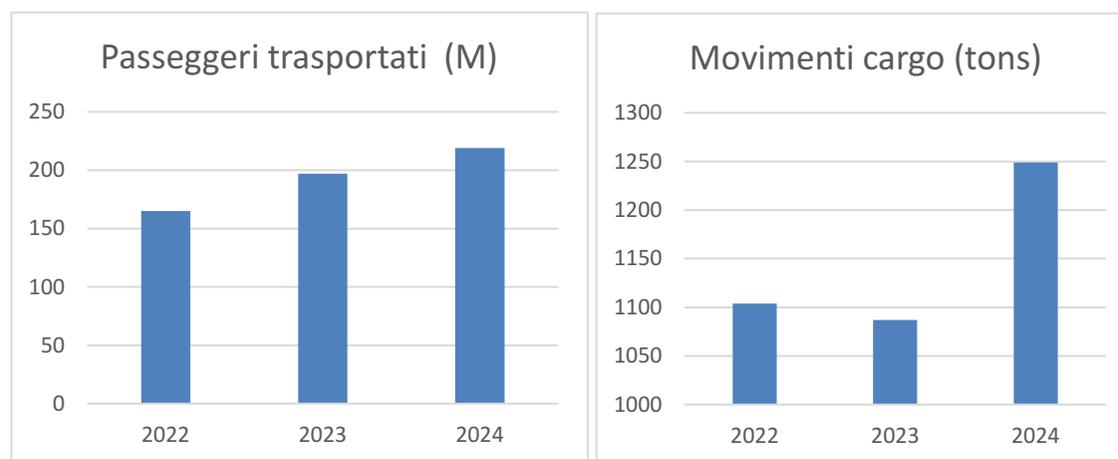
Nel corso 12 mesi del 2024, oltre ai due casi sopra rappresentati, l'Autorità è dovuta intervenire, in via preventiva, in altri 5 casi, mediante l'invio di indicazioni immediate, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, segnalando le violazioni riscontrate nell'atto di proclamazione. Le organizzazioni sindacali destinatarie di tali indicazioni immediate hanno sempre risposto positivamente, accogliendo l'invito dell'Autorità, revocando la propria iniziativa o andando a "concentrarla" con altri scioperi, precedentemente proclamati, da altre organizzazioni sindacali.

26. Trasporto aereo

26.1. Le rilevazioni del 2024. Dati e interventi della Commissione

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.

Il settore continua a far registrare significativi incrementi in termini di fruizione del servizio. Nel 2024, infatti, il numero totale dei passeggeri in arrivo/partenza, inclusi i transiti diretti - ossia coloro che transitano in un aeroporto e ripartono utilizzando un aeromobile con lo stesso numero di volo dell'arrivo - sono stati circa 219 milioni, a fronte dei 197 milioni del 2023 e dei 165 milioni del 2022. Anche nel Cargo aeroportuale si sono registrati rilevanti incrementi di merce trasportata rispetto all’anno precedente (1.104 tonnellate nel 2022, 1.087 nel 2023 e 1.249 nel 2024)¹.



La favorevole congiuntura, unitamente alla prospettiva di sfruttare nuove tecnologie come l’intelligenza artificiale (IA) e i *big data*, che porteranno ad una maggiore velocità, efficienza e risparmio, favorirà l’allargarsi del divario fra costi e ricavi e si tradurrà in un incremento del reddito destinato alle remunerazioni dei vari fattori produttivi. Si verrà a creare, sempre di più, uno “spazio” teoricamente disponibile per maggiori profitti, maggiori salari e riduzioni di prezzi.

Nella tradizionale concezione giuslavoristica, l’astensione concertata dall’attività lavorativa rappresenta la forma più manifesta di tensione fra i lavoratori ed i datori di lavoro ed il momento più grave del conflitto collettivo²; sotto il profilo economico, però, lo sciopero resta uno strumento attraverso il quale

¹ Dati Assaeroporti (<https://assaeroporti.com/archivio>).

² G. Pino in “Conflitto e autonomia collettiva – Contributo allo studio della regolamentazione contrattuale del diritto di sciopero”.

la contrapposizione delle parti serve a definire le rispettive quote di distribuzione del reddito.

In tale prospettiva, l'attività conflittuale si dispiega in due direzioni: una di natura prevalentemente economica, volta a conseguire una diversa distribuzione del reddito tra i fattori della produzione e particolarmente ad assegnare una quota maggiore al fattore lavoro, sia in termini quantitativi che qualitativi; l'altra, di tipo relazionale, volta a modificare i termini della presenza e del ruolo dei sindacati all'interno delle aziende, ridefinendo la politica delle relazioni industriali.

La consapevolezza della crescita del margine disponibile per maggiori remunerazioni dei fattori produttivi costituisce uno stimolo per rivendicazioni salariali che si traducono in una accentuazione della pressione dei sindacati, i quali sollecitano adeguamenti delle retribuzioni, e, più in generale, miglioramenti *lato sensu* delle condizioni di lavoro.

La regola per la quale le fasi favorevoli della congiuntura favoriscono il sorgere di più numerose rivendicazioni mentre i periodi di bassa congiuntura o di generale rallentamento dell'attività produttiva coincidono con una minore conflittualità trova conferma nel settore nell'anno preso a riferimento.

Si è registrato, infatti, nel 2024, un incremento degli "stati di agitazione", attivati dai sindacati relativamente a vertenze per lo più di ambito locale, e delle attività di conciliazione delle Autorità amministrative incaricate dell'esperimento delle relative procedure (Ministero del Lavoro e Prefetture). Anche le proclamazioni di sciopero hanno subito un incremento. Nel 2024 sono state rilevate 236 proclamazioni a fronte delle 203 registrate nel 2023 (circa il 15% in più).

Ovviamente, non tutti gli scioperi proclamati sono stati effettuati.

Nel 2024 risultano essere stati effettuati 134 scioperi, a fronte di 236 proclamazioni; mentre nel 2023, su 203 scioperi proclamati ne sono stati effettuati 141. Quindi, nonostante l'aumento delle proclamazioni rispetto all'anno precedente, nel 2024 sono stati effettuati meno scioperi.

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 (indicazioni immediate *ex* articolo 13, lettera d, della legge 146/90) sono stati 59 (circa il 25% degli scioperi proclamati è stato oggetto di intervento) a fronte dei quali sono intervenute 48 revoche di proclamazioni e 9 adeguamenti agli inviti formulati, con una percentuale di successo pari al 97%.

Dal punto di vista contenutistico, gli interventi preventivi hanno riguardato, per la maggior parte, la violazione della regola della rarefazione oggettiva, con

riferimento a scioperi precedentemente proclamati (scioperi generali e/o scioperi nazionali di settore) e il mancato preventivo esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione.

Nei due casi nei quali le Organizzazioni sindacali non si sono adeguate all'invito della Commissione e non hanno comunicato la revoca degli scioperi oggetto di indicazione immediata sono stati avviati procedimenti di valutazione. Uno si è concluso con l'archiviazione e l'altro, avviato a gennaio del 2025, non è ancora stato definito al momento della redazione della presente relazione.

Non può che confermarsi, pertanto, il sostanziale rispetto da parte delle Organizzazioni sindacali/Associazioni professionali delle regole e dell'orientamento giurisprudenziale elaborato costantemente dalla Commissione.

26.2. Gli effetti e i costi di uno sciopero nel settore del trasporto aereo

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. Inoltre, l'operativo voli subisce alterazioni sia per effetto di scioperi che direttamente riguardano le Compagnie aeree (nel 2024: Wizzair, Easyjet, Malta Air e Ita sono stati i principali vettori interessati da azioni di sciopero), sia per effetto di astensioni collettive proclamate nel servizio di assistenza al volo (che pure incidono sul servizio erogato).

Certamente il numero dei collegamenti non operati dai vettori a causa dello sciopero costituisce un parametro che può ritenersi sufficientemente attendibile. Tuttavia, 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; attività funzionalmente destinate alla tutela dei diritti di cui all'articolo 1, comma 1, della legge n. 146/1990, e successive modificazioni.

Calcolare l'impatto delle astensioni proclamate nei servizi strumentali ed accessori è tuttavia più complicato; l'incidenza degli stessi sul servizio principale,

varia a seconda dell'organizzazione del servizio, della struttura nella quale opera il personale interessato, della sussistenza di servizi alternativi, ecc.

Il “costo sociale” di una giornata di sciopero nel servizio di assistenza al volo, in termini di incidenza sull'intera filiera, è stato stimato, già dal 2012, in quaranta milioni di euro³.

Nel corso del 2024, i provvedimenti della Commissione, ex articolo 13, lettera d), della legge 146/90, hanno condotto alla revoca o all'esclusione del servizio di assistenza al volo dal perimetro dell'astensione di 4 scioperi di rilevanza nazionale (gli scioperi che interessano i quattro ACC e i Centri Aeroportuali ENAV di Linate, Malpensa e Fiumicino sono qualificati, dalla disciplina di settore, di rilevanza nazionale).

Costruire un modello matematico per calcolare il costo di uno sciopero significa prendere a riferimento fattori economici, fattori produttivi e fattori sociali.

Così, il primo elemento che andrebbe preso in considerazione è il costo per le Compagnie aeree. Tale valore dovrebbe tener conto, in primo luogo, delle cancellazioni subite e dei conseguenti rimborsi corrisposti ai passeggeri. Andrebbero considerate anche la perdita di ricavi e le spese operative inutilizzate (che non avranno ristoro), nonché le penali per i ritardi accumulati.

Altro fattore da considerare è il costo per i passeggeri. I passeggeri subiscono disagi economici dovuti ai rimborsi (che siano parziali o totali), ai prezzi dei nuovi biglietti, spesso maggiorati rispetto a quelli acquistati e non utilizzati, alle perdite di appuntamenti, ai viaggi d'affari non effettuati e alle connessioni (con altri voli) perse.

Lo sciopero ha anche un costo per il Governo. Una interruzione del traffico aereo comporta, infatti, perdita di tasse sui biglietti, sul carburante e sulle operazioni aeroportuali, danni al turismo, oltre ai costi per la gestione dello sciopero in termini di forze dell'ordine, emergenze, ecc.

Andrebbero presi in considerazione anche gli oneri indiretti e quelli che si manifestano nel medio-lungo termine.

Tali costi, più complicati da quantificare, includono parametri quali la perdita di fiducia da parte degli investitori e dei fruitori del servizio (che, nel medio/lungo termine, potrebbero rivolgersi ad altri sistemi di trasporto, oggi sempre più alternativi all'aereo), i danni reputazionali alle compagnie e alle società operanti nel settore e, non da ultimo, l'impatto sull'intera catena logistica (merci bloccate, costi *extra* per spedizioni, ecc.).

³ Atti della Conferenza delle parti sociali sullo stato di attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, redatti da Caterina Valeria Sgrò e Silvia Lucrezio Monticelli, CNEL - 27 marzo 2012 (pagg. 46 e 47 – resoconto dell'intervento del Responsabile delle risorse umane di ENAV).

Nell'ultima sezione del presente rapporto si è cercato di elaborare una formula per stimare il costo di uno sciopero; si tratta di un primo tentativo che necessita di essere adattato alle evoluzioni e che certamente potrebbe essere migliorato a seguito di approfondite analisi. Nella consapevolezza della difficoltà nell'individuare un metodo preciso, si è tentato, tuttavia, di coglierne gli aspetti principali.

26.3. Le questioni più rilevanti affrontate dalla Commissione nel 2024

Nel corso del 2024, la Commissione è stata chiamata ad esprimere la propria valutazione in ordine alla condotta di un sindacato in relazione all'adesione ad uno sciopero.

Nel caso esaminato, il sindacato aveva revocato uno sciopero, a seguito di una indicazione immediata della Commissione, per violazione della regola dell'obbligo, previsto dall'articolo 32 della disciplina di settore di ripetere le procedure di raffreddamento e conciliazione decorsi 60 giorni dall'effettuazione della prima azione, e, successivamente, aveva aderito ad una astensione precedentemente proclamata da altro sindacato per la stessa giornata.

L'azienda, ritenendo il comportamento sindacale elusivo delle indicazioni della Commissione e in violazione dell'articolo 32, ha chiesto l'intervento dell'Autorità.

La Commissione, in primo luogo, ha chiarito all'azienda che le disposizioni inerenti all'obbligo di ripetizione delle procedure di raffreddamento e conciliazione hanno finalità distinte rispetto alle regole in materia di adesione ad uno sciopero proclamato da altri soggetti sindacali.

L'articolo 32 della Regolamentazione provvisoria è preordinato a favorire la composizione della vertenza e, quindi, in tale prospettiva, onera il soggetto sindacale che intenda proclamarne un successivo sciopero, ad esperire nuovamente le procedure di raffreddamento e conciliazione, decorsi 60 giorni dall'effettuazione del primo; l'adesione allo sciopero da parte di un sindacato suppone la condivisione delle ragioni della protesta. Non a caso l'organizzazione sindacale aderente non ha motivo di avviare, a sua volta, le procedure di raffreddamento e conciliazione, alle quali è tenuto il soggetto promotore⁴.

⁴ In materia di adesione ad uno sciopero, la Commissione, con delibera n. 05/127 del 9 marzo 2005, ha espresso l'avviso che *"nel caso di adesione di un'organizzazione sindacale ad uno sciopero proclamato da altro soggetto sindacale deve essere rispettato <solo> il termine di preavviso"*.

Commissione garanzia scioperi

Verificato che l'adesione del sindacato era intervenuta nel rispetto del termine di preavviso richiesto dalla disciplina di settore, la Commissione ha, quindi, ritenuto di non adottare alcun provvedimento dandone comunicazione alle parti.

* * *

Nel corso del 2024, la Commissione è stata interessata da una segnalazione aziendale in ordine ad una "anomala" assenza del personale comandato in occasione di uno sciopero.

Al riguardo è utile richiamare, in questa sede, i contenuti della delibera n. 03/123 del 24 luglio 2003, con la quale l'Autorità ha stabilito che la produzione da parte dei lavoratori di certificati di malattia non esclude in assoluto la violazione degli obblighi derivanti dalla legge e dalle discipline di settore, in base al noto e consolidato orientamento giurisprudenziale e dottrinale secondo cui la simulazione della pur certificata malattia può essere desunta in presenza di indizi gravi, precisi e concordanti.

È stata avviata, quindi, una istruttoria dal settore e sono state richieste informazioni all'azienda. In particolare, se l'assenza dal servizio per malattia, comunicata dai lavoratori, fosse stata certificata dal medico curante o meno, e - nel caso - se fosse stata certificata tempestivamente; se vi fossero stati medici che abbiano rilasciato un numero rilevante di certificati; se fossero state disposte visite fiscali e l'eventuale esito; se vi fosse stata notizia dell'esistenza di analoga "epidemia" tra le altre categorie del personale dipendente della medesima azienda o di aziende consimili, con eventuale comparazione del dato "fisiologico" di malattia nel periodo; se vi fossero elementi idonei a ritenere che - nel caso - tale anomala astensione dal lavoro dei comandati fosse riconducibile all'Organizzazione sindacale proclamante lo sciopero ovvero ad altre sigle sindacali o ad una coalizione spontanea di lavoratori.

All'esito del riscontro offerto dall'azienda, non sono emersi elementi idonei ad accertare un condizionamento di sigle sindacali o di una coalizione spontanea di lavoratori della riferita "*anomala astensione dal lavoro*" dei comandati né, infine, evidenze che lo "strumento" della malattia fosse stato utilizzato per aggirare il comando in servizio.

La Commissione, quindi, anche in questo caso, ha disposto l'archiviazione del fascicolo.

* * *

L’Autorità è stata chiamata anche ad esprimersi in ordine alla riconducibilità o meno nell’ambito di applicazione della legge 146/90 e della disciplina di settore delle attività svolte dai *“dipendenti dei negozi di profumi, bigiotteria, borse e scarpe e simili”* presso un aeroporto.

La Commissione, in tale circostanza, ribadendo precedenti orientamenti, ha confermato che, attesa la natura commerciale (retail) delle attività sopra richiamate, i servizi offerti non rientrano, allo stato, nel campo di applicazione della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni.

* * *

Ad ottobre del 2024, l’Assessorato ai Trasporti della Regione Sardegna ha chiesto alla Commissione un urgente incontro.

La Regione ha posto il tema (in caso di sciopero) *“di garantire ai sardi la possibilità di poter usufruire di un volo in partenza nelle prime ore del mattino”*; la schedulazione del volo in partenza da Alghero, alle ore 8.55, non consentiva, infatti, agli algheresi di essere in centro di Milano in orario compatibile con le esigenze da svolgere nella mattinata (soprattutto cure sanitarie).

La Regione aveva acquisito la disponibilità della Compagnia, aggiudicataria della rotta in regime di continuità territoriale, ad anticipare la partenza del volo da Milano Linate in un orario ricompreso tra le ore 6.00 e le ore 7.00 (anticipazione che avrebbe consentito di effettuare la tratta di ritorno – Alghero/Milano - prima delle ore 8.55) e chiedeva alla Commissione di intervenire sul sistema delle fasce orarie posto che, per effetto dell’anticipazione dell’orario di partenza, il volo non sarebbe stato garantito in caso di sciopero.

La disciplina di settore stabilisce, all’articolo 9, che in occasione di uno sciopero *“è garantita piena e regolare funzionalità in due fasce orarie (antimeridiana e pomeridiana) di tre ore ciascuna, coincidenti con le fasce orarie in cui è garantita la partenza regolare dei voli, o comunque funzionali a garantire la regolarità di tutti i voli in partenza e in arrivo nelle fasce orarie: 7–10 e 18–21”*.

Gli articoli 20 e 21 individuano le prestazioni indispensabili che devono essere garantite nel corso di uno sciopero rispettivamente nel servizio di trasporto passeggeri e nel servizio di assistenza al volo. È previsto che, oltre alla regolare effettuazione di tutti i collegamenti schedulati nelle suddette fasce orarie, le prestazioni indispensabili siano integrate con ulteriori voli (fuori fascia), individuati dall’Ente Nazionale per l’Aviazione Civile, ai sensi dell’articolo 27.

Commissione garanzia scioperi

Per quel che qui interessa, oltre a tutti i collegamenti schedulati nelle fasce 7.00-10.00 e 18.00-21.00, in caso di sciopero sono garantiti alcuni collegamenti monogiornalieri da e per le isole (collegamenti che, in caso di sciopero che coinvolge più vettori, ovvero in caso di concentrazione di scioperi di vettori, vengono integrati) nonché i voli *charter* di collegamento con le isole, regolarmente autorizzati o notificati anteriormente alla data di proclamazione dello sciopero (ove schedulati dal vettore).

La procedura per l'identificazione del programma dei voli autorizzati è disciplinata dall'articolo 27, il quale, al comma 3, stabilisce, tra l'altro, che: *“la materiale identificazione dei voli garantiti, viene effettuata dai competenti organi, centrali e periferici, dell'ENAC sulla base della presentazione dell'attività prevista a programma”* e che *“ai fini dell'identificazione dei voli predetti e delle relative destinazioni, l'ENAC è tenuto a fare uso di criteri obiettivi, quali il volume di traffico e la frequenza dei voli, nel rispetto degli obblighi di non discriminazione imposti all'Italia dalla normativa internazionale ed europea”*⁵.

La Commissione, nel 2017, esaminò un caso analogo⁶.

L'incontro richiesto dalla Regione Sardegna si è tenuto in data 18 novembre 2024 alla presenza di ENAC e del vettore coinvolto.

Nel corso della riunione, la Commissione ha espresso perplessità in ordine alla fattibilità tecnica della proposta, posto che la previsione di un diverso assetto regolamentare sarebbe ammissibile solo in presenza di un mutamento verificatosi nella situazione di fatto, ovvero nel caso in cui, per una differente valutazione degli interessi in gioco, la vigente disciplina di settore appaia non più adeguata a garantire un equo contemperamento tra il diritto di sciopero e i diritti della persona costituzionalmente tutelati. In tal caso, andrebbe attivata la procedura, prevista dall'articolo 13, lettera a) della legge n. 146/90, per l'adozione di una nuova Regolamentazione provvisoria.

L'Autorità ha anche rappresentato l'impossibilità di prevedere una fascia “limitata alla Regione Sardegna” in quanto si genererebbero difficoltà tecniche nella gestione di un servizio strettamente interconnesso - qual è il trasporto aereo - sul quale risulta impossibile prevedere fasce orarie diversificate nell'ambito del territorio nazionale. Una rimodulazione “regionalizzata” delle fasce protette determinerebbe un innalzamento delle prestazioni indispensabili da garantire nel corso dello sciopero non coordinate a livello di sistema ed avrebbe riflessi anche

⁵ Sul punto è anche utile ricordare che la Commissione, con delibera n. 01/107 del 21 settembre 2001, ha stabilito che *“l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile rimane l'unico soggetto istituzionalmente e tecnicamente deputato a predisporre il piano dei servizi in caso di sciopero nel settore del trasporto aereo”*.

⁶ Relazione annuale 2018 sull'attività svolta nell'anno 2017 (paragrafo 23.4.8 – pagg. 100 e seguenti).

in termini di individuazione del personale da esonerare dallo sciopero per garantirne l'effettuazione.

Nel corso dell'incontro, il vettore ha confermato la propria disponibilità ad anticipare il volo in partenza da Milano Linate ma non ad invertire la tratta (soluzione che avrebbe determinato un innalzamento dei costi operativi) mentre ENAC ha rappresentato che i collegamenti con imposizione di Oneri di Servizio Pubblico interessano diverse rotte sul territorio nazionale. L'Ente si è reso disponibile a fornire i relativi decreti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Alla Regione Sardegna è stato chiesto di integrare la documentazione con informazioni anche per le altre rotte in regime di continuità territoriale previste nell'isola (Cagliari e Olbia).

La documentazione è stata acquisita dalla Commissione.

Il 13 dicembre 2024, si è appreso, però, che presso l'Aeroporto di Alghero è stato previsto un nuovo collegamento per Linate alle ore 7.00. L'incremento sarebbe avvenuto a seguito di uno studio che avrebbe dimostrato il ricorrere di condizioni tali da consentire un incremento del collegamento in regime OSP.

Il Commissario delegato per il settore, considerato che l'approfondimento istruttorio concordato tra la Regione Sardegna, ENAC e l'Autorità aveva ad oggetto l'individuazione di soluzioni idonee a *“garantire ai sardi la possibilità di poter usufruire di un volo in partenza nelle prima ore del mattino”*, nel mese di gennaio 2025, ha chiesto conferma all'Assessorato dei Trasporti che la questione prospettata avesse trovato soluzione, essendo stati raggiunti gli obiettivi prefissati.

La Regione Sardegna ha risposto chiedendo alla Commissione di valutare il possibile inserimento di tutti i voli in continuità territoriale con le isole tra quelli essenziali da garantire anche in caso di sciopero del settore.

Al momento della redazione del presente rapporto la questione è ancora in corso di definizione.

* * *

In relazione ad una procedura di conciliazione, esperita presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in data 14 novembre 2024, relativa ad una vertenza *“nell'ambito del rinnovo del C.C.N.L. del Trasporto Aereo”*, l'Associazione datoriale coinvolta ha chiesto alla Commissione *“di voler valutare la nullità della procedura condotta, vista l'impossibilità normativa di coinvolgere un'associazione datoriale in tali procedimenti”*.

L'Associazione datoriale ha motivato la propria richiesta richiamando i contenuti dell'articolo 30, comma 6, della disciplina di settore laddove è previsto

che *“non è possibile avviare procedure di raffreddamento e di conciliazione nei confronti delle Associazioni datoriali”*.

Al fine di comprendere il reale campo di applicazione dell'articolo 30, comma 6, occorre richiamare in primo luogo la delibera di approvazione della disciplina di settore nella quale è chiarito che la suddetta disposizione è stata introdotta, in sede di revisione della previgente Regolamentazione, *“dal momento che, nel settore del trasporto aereo, le Associazioni datoriali sovente non hanno potere di rappresentanza delle Aziende loro associate e, conseguentemente, le procedure conciliative, qualora attivate nei loro confronti, finiscono col divenire un mero formalismo burocratico non essendo ipotizzabile, neanche astrattamente, una positiva composizione della vertenza”* (cfr. delibera 14/387).

Inoltre, occorre tenere in considerazione che la Commissione, con delibera di carattere generale n. 08/667, adottata nella seduta del 4 dicembre 2008, tutt'ora vigente, ha precisato che le Associazioni datoriali sono legittimate a partecipare alle procedure di raffreddamento e conciliazione *“in caso di vertenze nazionali (o ultraziendali) nelle ipotesi in cui sia difficile l'individuazione di tutte le imprese coinvolte”*.

Dal combinato disposto dell'articolo 30, comma 6, e della delibera n. 08/667 ne deriva che la regola generale nel settore del trasporto aereo è che le procedure di raffreddamento e conciliazione debbono essere attivate nei confronti delle singole aziende, fermo restando che, in caso di vertenze nazionali quali quelle relative al CCNL, le Associazioni datoriali possono ritenersi legittimate a partecipare.

Nel caso di specie, considerato che la vertenza *de qua* è risultata riconducibile a tematiche relative al rinnovo del CCNL di settore, che l'Associazione datoriale chiamata alle trattative è la stessa nei confronti della quale è stata avviata la vertenza e che risulta essere sottoscrittrice del Contratto collettivo, la Commissione non ha ritenuto di adottare alcun provvedimento.

* * *

La Relazione dello scorso anno dava conto dell'avvio da parte del settore di numerose istruttorie, a fronte di segnalazioni sindacali, volte ad accertare il rispetto da parte di aziende, principalmente operanti nelle attività di *handling*, delle disposizioni di cui agli articoli 24 e 28 della Regolamentazione provvisoria.

L'articolo 24 individua le prestazioni indispensabili che devono essere garantite in caso di sciopero nei servizi aeroportuali, mentre l'articolo 28 la

modalità con la quale il datore di lavoro individua i nominativi e i contingenti di personale da esonerare dallo sciopero per la garanzia dei servizi minimi.

Nel corso dei procedimenti, avviati all'esito di attività preistruttorie, è stata rilevata, nella maggior parte dei casi esaminati, la violazione delle richiamate disposizioni sia in termini di congruità delle 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.

Con riferimento al primo aspetto (congruità dei contingenti di personale in relazione alle prestazioni indispensabili da garantire) la Commissione ha avuto modo di precisare che, in relazione a quanto previsto dall'articolo 13, lettera a, della legge n. 146/90⁷, quando la garanzia del servizio minimo è individuata attraverso la previsione di fasce orarie nelle quali deve essere assicurato il servizio pieno, si potrà non tener conto della percentuale del 50%, perché la previsione di tali fasce integra di per se tale soglia di servizio. In particolare, per quanto attiene ai servizi aeroportuali, la Commissione ha anche ribadito che la percentuale del 20%, prevista nell'articolo 24, non può essere intesa come percentuale di voli da assistere (l'equiparazione automatica è del tutto impraticabile) bensì come soglia minima da garantire per mantenere la funzionalità dei servizi e le condizioni di sicurezza presso lo Scalo interessato dallo sciopero.

Con riferimento alle disposizioni di cui all'articolo 28⁸, la Commissione, nei procedimenti di valutazione, ha avuto modo di chiarire che la *ratio* di tale previsione regolamentare 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 (incisivo sul diritto di astensione del singolo lavoratore) proveniente proprio dal soggetto contro cui lo sciopero è proclamato.

⁷ "Nella provvisoria regolamentazione, le prestazioni indispensabili devono essere individuate in modo da non compromettere, per la durata della regolamentazione stessa, le esigenze fondamentali di cui all'articolo 1; salvo casi particolari, devono essere contenute in misura non eccedente mediamente il 50 per cento delle prestazioni normalmente erogate e riguardare 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, tenuto conto delle condizioni tecniche e della sicurezza. ... Quando, per le finalità di cui all'articolo 1, è necessario assicurare fasce orarie di erogazione dei servizi, questi ultimi devono essere garantiti nella misura di quelli normalmente offerti e pertanto non rientrano nella predetta percentuale del 50 per cento. Eventuali deroghe da parte della Commissione, per casi particolari, devono essere adeguatamente motivate con specifico riguardo alla necessità di garantire livelli di funzionamento e di sicurezza strettamente occorrenti all'erogazione dei servizi, in modo da non compromettere le esigenze fondamentali di cui all'art. 1".

⁸ La Commissione, con delibera del 26 giugno 2023, ha chiarito che "il termine "sentite" contenuto nell'art. 28 della richiamata disciplina di settore debba essere interpretato nel senso che venga richiesto il parere del sindacato proclamante e si instauri un confronto tra le parti (interpello, consultazione, replica del sindacato, ecc.)".

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.

La Commissione ha anche chiarito, in ogni caso, che il "confronto preventivo" tra le parti sulla lista dei comandati non può assurgere ad un "obbligo a contrarre" della parte datoriale, la quale è meramente tenuta ad osservare, ove possibile, un criterio di rotazione dei lavoratori comandati, onde consentire a ciascuno l'esercizio del diritto di sciopero.

Altri procedimenti hanno riguardato la mancata partecipazione delle aziende agli incontri convocati dall'Autorità amministrativa per l'esperimento delle procedure di conciliazione richieste dal sindacato.

La legge n. 146 del 1990 prevede sistemi di raffreddamento e conciliazione, che devono essere contenuti negli accordi e nelle regolamentazioni sulle prestazioni indispensabili, quali misure necessarie a garantire il contemperamento tra diritto di sciopero e diritti costituzionali dei cittadini.

L'esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione è, dunque, finalizzato a verificare la possibilità di evitare un'azione di sciopero; pertanto, l'espletamento di tali procedure è considerato dall'articolo 2, comma 2, della legge condizione essenziale per poter proclamare uno sciopero.

Detto obbligo è naturalmente sotteso alla logica ispiratrice della legge medesima (raffreddare il conflitto per prevenirlo) e grava su entrambe le parti: il soggetto collettivo che intende proclamare uno sciopero deve chiederne l'espletamento; il datore di lavoro deve ritenersi tenuto a convocare il sindacato richiedente e deve partecipare alla procedura, ponendo, altrimenti in essere un comportamento illegittimo.

Nel trasporto aereo sono previste due fasi: una prima in sede aziendale ed una seconda fase, in seguito all'esaurimento con esito negativo della prima, da esperirsi nella sede amministrativa prevista dall'articolo 2, comma 2, della legge (Ministero del Lavoro, nel caso di vertenze nazionali, Prefetture, nel caso di vertenze locali).

Dal lato sindacale, un procedimento di valutazione ha riguardato la violazione del termine di preavviso, la mancata garanzia delle prestazioni indispensabili e la violazione della regola della durata massima (si è trattato di una prosecuzione di uno sciopero che era stato regolarmente proclamato nel settore cargo) e, un altro, il mancato esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione.

Di seguito si riporta un quadro di sintesi, dei procedimenti di valutazione conclusi dall'Autorità nel corso del 2024.

Relazione 2025

Del. Apertura	Del. Chiusura	Violazioni contestate	Soggetto coinvolto	Esito procedimenti
24/29	24/93	Preavviso, prestazioni indispensabili e durata massima	Organizzazioni sindacali	SANZIONE: 2.500 euro per ciascuna sigla sindacale (4 sigle sindacali coinvolte).
24/52	24/94	Mancato esperimento procedure di conciliazione presso Prefettura di Roma	Azienda	SANZIONE: 2.500 euro
24/53	24/118	Mancato esperimento procedure di conciliazione presso Prefettura di Venezia	Azienda	ARCHIVIAZIONE
24/141	24/188	Congruit� comandate di personale e mancata interlocuzione con il sindacato nell'individuazione dei nominativi e dei contingenti di personale	Azienda	SANZIONE: 17.500 euro
24/142	24/204	Congruit� comandate di personale e mancata interlocuzione con il sindacato nell'individuazione dei nominativi e dei contingenti di personale	Azienda	SANZIONE: 5.000 euro
24/143	24/203	Congruit� comandate di personale e mancata interlocuzione con il sindacato nell'individuazione dei nominativi e dei contingenti di personale	Azienda	SANZIONE: 2.500 euro
24/160	24/219	Mancato esperimento procedure di conciliazione presso Prefettura di Venezia	Azienda	SANZIONE: 2.500 euro
24/158	24/216	Congruit� comandate di personale e mancata interlocuzione con il sindacato nell'individuazione dei nominativi e dei contingenti di personale	Azienda	SANZIONE: 2.500 euro
24/159	24/217	Congruit� comandate di personale e mancata interlocuzione con il sindacato nell'individuazione dei nominativi e dei contingenti di personale	Azienda	SANZIONE: 2.500 euro
24/167	24/215	Mancato esperimento delle procedure di conciliazione	Organizzazione sindacale	ARCHIVIAZIONE
24/166	24/218	Congruit� comandate di personale e mancata interlocuzione con il sindacato nell'individuazione dei nominativi e dei contingenti di personale	Azienda	SANZIONE: 7.500 euro
24/285	24/428	Mancato esperimento procedure conciliazione presso Ministero del Lavoro	Azienda	ARCHIVIAZIONE
24/333	24/456	Mancata interlocuzione con il sindacato	Azienda	SANZIONE all'azienda di 5.000 euro
24/334	24/409	Mancata ripetizione procedure di raffreddamento e conciliazione	Azienda	ARCHIVIAZIONE

Commissione garanzia scioperi

Le sanzioni, come emerge dall'allegata tabella, sono state irrogate, nella maggior parte dei casi nella misura minima prevista dalla legge; laddove la sanzione è stata irrogata di importo superiore, la valutazione della condotta ha riguardato più azioni di sciopero o è stata accertata una reiterazione del comportamento.

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.

La circostanza che, nell'ultimo trimestre del 2024 e nei primi due mesi del 2025, risulta sensibilmente ridotto il numero delle segnalazioni relative a comportamenti asseritamente difformi dalle regole di settore e la maggiore interlocuzione tra aziende e sindacati, nell'individuazione dei contingenti di personale da esonerare dallo sciopero per la garanzia delle prestazioni indispensabili, inducono a ritenere convincente la scelta della Commissione.

Tutte le delibere citate nel presente rapporto sono consultabili sul sito istituzionale della Commissione all'indirizzo: www.cgsse.it



Complessivamente, nel 2024, sono state irrogate sanzioni per un ammontare complessivo di 55 mila euro (di cui 45 mila euro nei confronti delle aziende e 10 mila euro nei confronti di organizzazioni sindacali).

IPOTESI DI FORMULA SEMPLIFICATA PER IL CALCOLO DEL COSTO
DI UNO SCIOPERO

$$C_s = C_A + C_P + C_G + C_I \text{ dove:}$$

C_A = Costo per le compagnie aeree

La stima potrebbe essere espressa nella seguente formula:

$$C_A = (C_{\text{rimborso}} + C_{\text{op}}) \times N_v + C_{\text{penale}}$$

dove:

C_{rimborso} = Costo medio di rimborso per volo cancellato;

C_{op} = Costo operativo del volo (equipaggio, carburante, tasse aeroportuali, costo attività di *handling*);

N_v = Numero dei voli cancellati;

C_{penale} = Penali per ritardi o mancati servizi contrattuali (in particolare nei servizi cargo, manutenzione e *handling*).

C_P = Costo per i passeggeri

La stima potrebbe essere espressa nella seguente formula:

$$C_P = (C_{\text{ritardo}} + C_{\text{rimborso pax}} + C_{\text{extra}}) \times N_P$$

dove:

C_{ritardo} = Costo medio di tempo perso per passeggero;

$C_{\text{rimborso pax}}$ = Importo medio rimborsato per passeggeri;

C_{extra} = Spese aggiuntive (hotel, cibo, trasporto alternativi);

N_P = numero dei passeggeri "colpiti".

C_G = Costo per il governo

La stima potrebbe essere espressa nella seguente formula:

$$C_G = (T_m \times N_P) + C_{\text{turismo}} + C_{\text{crisi}}$$

dove:

T_m = Perdita di tasse per passeggero;

C_{turismo} = Perdite per cancellazione di viaggi turistici (il danno al settore turistico potrebbe avere anche notevoli ripercussioni a lungo termine);

C_{crisi} = Spese per la gestione dello sciopero.

C_I = Costi indiretti

La formula dovrebbe tener conto di un coefficiente di impatto sui costi diretti e potrebbe, essere:

$$C_I = \alpha \times (C_A + C_P + C_G).$$

α costituisce un coefficiente moltiplicatore da applicare sui costi diretti.

27. Trasporto ferroviario

27.1. Andamento della conflittualità ed attività della Commissione; Questioni applicative della disciplina di settore

Lo sciopero nel settore in questione è disciplinato dall'Accordo nazionale del settore ferroviario del 23 novembre 1999 (modificato e integrato in data 18 aprile 2001 e in data 29 ottobre 2001, pubblicato nella G.U. del 12 aprile 2002, n. 86).

La disciplina di settore è stata modificata con una "Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero" adottata dalla Commissione nella seduta del 30 gennaio 2025, con delibera n. 25/20 (pubblicata nella G.U. del 13 febbraio 2025 n. 36).

Nel corso del 2024, il settore è stato interessato da 119 proclamazioni di sciopero di cui 54 di rilevanza nazionale. Nel 2023 le proclamazioni sono state 95. Si è assistito dunque ad un incremento di circa il 20 per cento.

Ovviamente, non tutti gli scioperi proclamati sono stati effettuati. Nel 2024 gli scioperi effettuati sono stati 98 (21 proclamazioni sono state revocate), a fronte dei 57 effettuati nel 2023.

La Commissione è intervenuta con 33 indicazioni immediate, adottate ai sensi dell'articolo 13, lettera d, della legge n. 146 del 1990, per segnalare, nella maggior parte dei casi, la violazione della regola della rarefazione oggettiva. Circa un terzo (il 28 per cento) delle proclamazioni, quindi, è stato oggetto di intervento preventivo della Commissione.

A fronte di tali interventi, sono pervenute 17 revoche e 8 adeguamenti alle segnalazioni dell'Autorità.

Nell'anno 2024, le giornate interessate dalle azioni di sciopero sono state 47.

Le vertenze hanno riguardato, per lo più, richieste di rinnovo del CCNL con condizioni più favorevoli, contestazioni contro accordi aziendali ritenuti penalizzanti per i lavoratori (soprattutto nel settore della manutenzione con particolare riferimento al verbale di accordo del 10 gennaio 2024 con il quale è stata prevista una riorganizzazione del lavoro del personale di RFI), preoccupazioni per la sicurezza sul lavoro e le condizioni operative e, infine, richieste di maggiore democrazia sindacale e trasparenza nelle relazioni industriali.

Anche nel corso del 2024 risultano proclamati scioperi ai sensi dell'articolo 2 comma 7 della legge n. 146 del 1990, a seguito di gravi eventi lesivi dell'incolumità dei lavoratori. Le astensioni hanno riguardato sia l'intero territorio nazionale che ambiti locali (in più occasioni è stata coinvolta l'area di Bologna). In alcune circostanze si è trattato di aggressioni al Personale mobile, in altre di incidenti che hanno condotto alla morte di lavoratori.

Con riferimento alle proclamazioni effettuate a seguito di fenomeni di aggressione al personale, la Commissione, in alcuni casi, pur riconoscendo la sussistenza dei requisiti richiamati dalla suddetta disposizione, in relazione ad aspetti sui quali ha più volte richiamato l'attenzione delle Autorità competenti, e pur esprimendo la propria vicinanza e solidarietà ai lavoratori vittime di aggressioni, ha invitato i sindacati a contenere la durata degli scioperi per non aggiungere un ulteriore pregiudizio ai diritti costituzionali degli utenti, già particolarmente compromessi, nei mesi di ottobre, novembre e dicembre, da una successione di scioperi che avevano coinvolto il settore dei trasporti.

In tali circostanze, la Commissione ha richiamato i contenuti della delibera di orientamento n. 17/272 che ha individuato il punto di equilibrio tra l'esigenza di una pronta reazione di protesta e i diritti costituzionali degli utenti nei seguenti termini: *“gli scioperi proclamati nel settore del trasporto ferroviario, ai sensi dell'art. 2, comma 7, “per gravi eventi lesivi della incolumità e della sicurezza dei lavoratori”, derivanti da aggressioni subite dal personale ferroviario, devono essere contenuti nell'ambito di una durata meramente simbolica”*.

* * *

Nel corso del 2024, risulta adottata una Ordinanza di precettazione dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 146 del 1990, in relazione agli scioperi proclamati per le giornate del 19 e 20 maggio 2024.

Il provvedimento adottato ha disposto il differimento ad altra data degli scioperi in considerazione della concomitanza della manifestazione sportiva a rilevanza internazionale “Gran Premio del Made in Italy e dell'Emilia Romagna” e tenuto conto delle segnalazioni delle Autorità competenti in ordine al flusso di visitatori attesi ed all'insufficienza dei servizi che era possibile garantire in base alla disciplina di settore allora vigente che non prevedeva fasce garantite nel corso dello sciopero.

Il provvedimento è stato adottato su segnalazione della Commissione che aveva rilevato, in tale circostanza, il fondato pericolo di pregiudizio ai diritti della persona costituzionalmente tutelati e rimesso alle Autorità competenti (Ministro e Prefetto di Bologna) la valutazione in ordine alle misure da adottare ai sensi dell'art. 8 della legge 146/90, al fine di prevenire il predetto pregiudizio.

* * *

Commissione garanzia scioperi

Nel corso del 2024, la Commissione è stata chiamata ad esprimersi in relazione ad una segnalazione aziendale che riteneva che, in considerazione del mutamento della componente sindacale nell'ambito di una determinata vertenza (un sindacato che aveva partecipato, congiuntamente ad altri, all'esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione non ne aveva chiesto il rinnovo, diversamente dagli altri), lo sciopero dovesse essere qualificato come prima azione e, dunque, soggetto al limite di durata massima previsto dalla disciplina di settore (lo sciopero era stato proclamato dai sindacati che avevano chiesto e ripetuto le procedure per l'intera giornata).

Al riguardo, la Commissione ha precisato che “la sola circostanza che si sia ridotta la componente sindacale che ha partecipato al rinnovo delle procedure non è sufficiente a determinare la configurazione di una “nuova vertenza” e che *“ciò che rileva a tali fini è un sostanziale e significativo mutamento dell'oggetto della vertenza e dei contenuti delle rivendicazioni sindacali oppure una sopravvenuta modificazione della posizione delle parti rispetto alle tematiche affrontate, tali da rendere utile la riapertura di una procedura di conciliazione”*”.

All'esito di istruttoria, l'Autorità non ha ravvisato, nel caso prospettato dall'azienda, elementi di novità tali da rendere necessaria la riapertura delle procedure di raffreddamento e di conciliazione ed ha quindi preso atto della proclamazione dello sciopero, dandone comunicazione all'azienda.

* * *

In un'altra occasione, la Commissione è intervenuta in relazione ad una segnalazione dell'azienda che asseriva che la proclamazione di uno sciopero, intervenuta il 13 maggio per il 12 giugno 2024, fosse in violazione della regola del preavviso massimo di quarantacinque giorni, come da delibera della Commissione, adottata nella seduta del 30 settembre 2004 (verbale n. 562).

In tale circostanza, la Commissione ha fatto presente che, secondo il proprio costante e consolidato orientamento, i periodi di franchigia sospendono il decorso del suddetto termine di preavviso massimo e che, nel caso di specie, andavano sottratti dal suddetto termine, oltre alle franchigie “ordinarie” previste dal 27 giugno al 4 luglio anche quelle relative alle consultazioni elettorali (nel caso di specie dal 5 al 12 giugno in relazione alle consultazioni elettorali europee dell'8/9 giugno 2024).

* * *

Altra questione affrontata dalla Commissione nel 2024 (non ancora definita al momento della redazione del presente rapporto) ha riguardato la verifica in ordine ai contenuti dell'articolo 2 della disciplina di settore, con particolare riferimento al c.d. *“nesso di strumentalità tecnica o organizzativa con la circolazione dei treni”* relativamente ai servizi erogati da RFI - Manutenzione Infrastruttura.

L'articolo 2, rubricato *“campo di applicazione”*, alla lettera b), stabilisce che al personale addetto ai servizi del settore trasporto ferroviario collegati da nesso di strumentalità tecnica od organizzativa con la circolazione dei treni, in particolare: servizi di manutenzione, assistenza e informazione, si applicano le disposizioni contenute nella disciplina di settore con riferimento, per quel che qui interessa, al cd. intervallo soggettivo e oggettivo.

I sindacati ritengono che la disposizione relativa all'intervallo oggettivo non debba trovare applicazione con riferimento agli scioperi proclamati in RFI - Manutenzione Infrastruttura - in considerazione dell'assenza di nesso strumentale con la circolazione dei treni.

A sostegno della loro tesi i sindacati ritengono che la *“manutenzione”* dovrebbe essere suddivisa in due rami: quella relativa all'infrastruttura (riguardante la rete ferroviaria), oggi affidata a RFI, e quella relativa ai c.d. *“rotabili”* (riguardante il materiale rotabile), svolta da Ferrovie dello Stato.

Considerato che, in caso di sciopero del personale addetto alla manutenzione Infrastruttura sarebbero previsti comandi solo per il personale Dote e Doit mentre il restante personale sarebbe organizzato secondo presidi di emergenza/reperibilità, a garanzia della sicurezza della circolazione, e nessun contingente minimo verrebbe previsto per le attività di manutenzione programmate a media lunga scadenza e, infine, che, invece, per la manutenzione rotabili sarebbero previsti comandi solo per il personale che effettua attività funzionali all'immissione in circolazione dei treni, non sussisterebbe alcuna esigenza di rarefazione tra scioperi del personale della manutenzione infrastruttura e scioperi del personale dei vettori ferroviari.

In altri termini, a detta delle Organizzazioni sindacali, le attività di manutenzione infrastruttura e quelle dei rotabili (escluse quelle funzionali all'immissione in circolazione dei treni) non determinerebbero alcun impatto sulla circolazione ferroviaria e dunque non sussisterebbe alcuna esigenza di rarefazione tra scioperi del personale della manutenzione infrastruttura e scioperi del personale dei vettori ferroviari. La mancanza di nesso di strumentalità si ricaverebbe anche dai dati statistici che dimostrerebbero come l'astensione dal lavoro degli addetti alla manutenzione non abbia mai creato disservizi alla circolazione ferroviaria.

Commissione garanzia scioperi

Come detto, con riferimento a tale questione, la Commissione, al momento della redazione del presente rapporto, ha in corso una istruttoria, volta ad acquisire elementi di valutazione che completino il quadro informativo e consentano di assumere una posizione su quanto sostenuto dai sindacati.

Nel corso dell'anno 2024 è stata avviato, altresì, un procedimento di regolazione delle modalità di esercizio del diritto di sciopero nel settore del trasporto ferroviario e, in particolare, un procedimento di revisione parziale dell'Accordo Nazionale concluso nel 1999 tra il Gruppo FS e le OOSS maggiormente rappresentative, come modificato ed integrato nel 2001.

L'iniziativa regolatoria è stata preceduta da un ampio confronto con le parti sociali nel corso del quale la Commissione, a più riprese, ha manifestato l'esigenza di intervenire sull'impianto regolatorio esistente, al fine di adattarlo ai profondi mutamenti intervenuti nell'assetto organizzativo del settore.

La modifica all'Accordo collettivo di settore, adottata con delibera 25/250, ha riguardato, da un lato, l'estensione alle giornate festive delle fasce orarie di garanzia previste originariamente, per il trasporto regionale, solo nelle ipotesi di scioperi nelle giornate feriali e, dall'altro, una omogeneizzazione dei livelli di prestazioni indispensabili tra i servizi di trasporto regionale e quelli di media e lunga percorrenza.

L'attenzione della Commissione per i profili oggetto di intervento risale all'anno 2021, nel corso del quale perveniva alla Commissione una nota dell'Associazione Assoutenti con la quale si richiedeva alla Commissione di *“intervenire con urgenza per assicurare le fasce di garanzia in favore dei passeggeri tutti i giorni della settimana, in quanto interrompere la circolazione ferroviaria di domenica e in generale nei weekend danneggia soprattutto l'utenza, che non è costituita solo da soggetti che si spostano per scopi di piacere, ma anche e soprattutto da dipendenti pubblici e privati che sabato e domenica devono raggiungere i luoghi di lavoro”*. A seguito di tale segnalazione, la Commissione sollecitava un confronto con le parti sociali finalizzato ad accertare se la disposizione in esame fosse ancora idonea ad assicurare un equo contemperamento dei diritti degli utenti. Nessuna proposta veniva in concreto formulata dalle parti.

Nel corso dell'anno 2023 perveniva alla Commissione, inoltre, una nota con la quale l'Autorità dei Trasporti segnalava che le disposizioni all'epoca dettate dal *Regolamento (CE) n. 1371/2007*, in tema di diritti spettanti al passeggero in caso di soppressioni o ritardi dei servizi di trasporto, ed, in particolare, la garanzia di

riprotezione del passeggero (norme confluite, con alcune modifiche, nel Regolamento 29 aprile 2021, n. 2021/782/UE), non poteva trovare concreta applicazione nel nostro Paese, in caso di sciopero nelle giornate festive, atteso che, in tali evenienze, alla luce di quanto previsto dall'articolo 4 dell'Accordo Collettivo del 1999 vigente, non erano previste fasce di garanzia del servizio (a differenza di quanto previsto nelle giornate feriali). Ciò posto, l'Autorità di Regolazione invitava la Commissione a *“valutare ...omississ... l'aggiornamento della regola in vigore prevedendo fasce di garanzia minime anche nei giorni festivi.”*

Preso atto dei profili di criticità evidenziati, la Commissione, nel corso del 2024, rinnovava l'invito alle parti ad avviare un confronto, questa volta relativamente a più misure previste dall'Accordo Collettivo di settore vigente (il campo di applicazione della disciplina, le procedure di raffreddamento e conciliazione, la durata e articolazione oraria degli scioperi, le prestazioni indispensabili e loro articolazione, i periodi di franchigia, gli intervalli tra azioni di sciopero, le misure per potenziare e rendere effettiva l'informazione all'utenza e il preavviso massimo), allo scopo di valutarne la perdurante attualità, ed invitava le parti a trasmettere propri contributi. Le memorie sindacali pervenute evidenziavano una posizione di sostanziale contrarietà ad ipotesi di revisione dell'Accordo del 1999. Nell'ambito delle successive audizioni delle parti sociali, svoltesi in data 10 settembre 2024, il Commissario delegato per il settore, preso atto dell'impossibilità delle parti di formulare una proposta concordata di revisione complessiva dell'Accordo, le invitava a formulare quanto meno una proposta in relazione alle fasce orarie di garanzia ed alle franchigie. A fronte del mancato riscontro delle parti sociali, la Commissione, con delibera n. 24/324, adottata nella seduta del 15 ottobre 2024, invitava il Gruppo FSI e le Organizzazioni sindacali di categoria alla revisione dell'art. 4 dell'Accordo nazionale del 23 novembre 1999, con particolare riferimento alla previsione di fasce orarie di garanzia del servizio in caso di scioperi nelle giornate festive, assegnando termine fino all'8 novembre 2024 per la presentazione di una intesa da sottoporre all'attenzione della Commissione. Anche a seguito di tale ulteriore invito, le parti non presentavano una proposta consensuale di revisione.

Parallelamente e contestualmente agli incontri con le parti sociali, la Commissione avviava una intensa attività istruttoria, tesa ad acquisire notizie circa l'andamento del traffico passeggeri nel corso degli ultimi anni e, in particolare, dei flussi di passeggeri nel fine settimana.

Le evidenze istruttorie acquisite confermavano un *trend* di sostanziale crescita dei servizi di trasporto non solo regionale, ma anche di quelli a media e lunga

percorrenza ed un incremento significativo del ricorso agli stessi durante le giornate festive.

Tale incremento della mobilità ferroviaria risultava ascrivibile tanto ad un costante aumento dei flussi turistici nel nostro Paese, quanto ad una maggiore sensibilità ed interesse della collettività per il trasporto ferroviario. La maggiore attrattività del servizio ferroviario, in particolare, è maturata grazie all'implementazione di significative innovazioni e miglioramenti dell'infrastruttura ferroviaria e delle modalità di erogazione del servizio che hanno reso, nel tempo, sempre più appetibile il ricorso al servizio rispetto ad altre forme di mobilità (quali, ad es. la macchina, l'aereo, etc.).

A fronte di tali evidenze istruttorie è risultato quantomeno anacronistico un impianto regolatorio, quale quello del 1999, privo di qualsiasi presidio di tutela degli interessi degli utenti del trasporto regionale, in caso di scioperi nelle giornate festive.

A ciò si aggiunga, inoltre, che, gli elementi istruttori acquisiti evidenziavano un radicale mutamento della fisionomia del servizio del trasporto ferroviario e, in particolare, la realizzazione di rilevanti investimenti (da ultimo con le risorse del PNRR) finalizzati ad una stretta integrazione non solo tra i diversi servizi di trasporto ferroviario (regionale, media e lunga percorrenza) ma anche tra questi e forme alternative di trasporto (quali quelle citate in precedenza).

Nel quadro di tali premesse è apparso evidente che il godimento della libertà costituzionale di circolazione si realizza, attualmente, attraverso diverse forme di trasporto, strettamente interdipendenti, e che, pertanto, risulta necessario apprestare livelli di prestazioni indispensabili quanto più uniformi in occasione degli scioperi incidenti sulle diverse forme di trasporto, onde evitare pregiudizi al diritto costituzionale degli utenti.

In coerenza con tali risultanze istruttorie, è stata apportata alla disciplina di settore l'ulteriore modifica relativa al livello di prestazioni indispensabili da garantire in relazione alla media e lunga percorrenza, prevedendo che la relativa consistenza debba essere rapportata al livello di prestazioni indispensabili garantito nel trasporto regionale.

L'intervento eteronomo della Commissione è stato impugnato, con autonomi ricorsi al Giudice Amministrativo, da diverse Organizzazioni sindacali. Alcune di esse hanno richiesto la concessione di misure cautelari che, la magistratura amministrativa adita, ha respinto, sia in prima che seconda istanza, non ravvisando la sussistenza dei presupposti per la concessione della tutela interinale.

Si riservano aggiornamenti in ordine alla definizione nel merito dei giudizi.

28. Trasporto marittimo

28.1. Andamento della conflittualità e attività della Commissione

Nel periodo oggetto di relazione è stato registrato un livello di conflittualità leggermente superiore rispetto a quello constatato nell'anno precedente.

Risultano, infatti, proclamati 15 scioperi a fronte delle 12 azioni effettuate nell'anno 2023.

Le astensioni collettive sono state proclamate per la maggior parte 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 e, pertanto, non è stata necessaria l'adozione di alcuna iniziativa sanzionatoria di competenza della Commissione.

28.2. Questioni applicative della disciplina di settore

Nel periodo oggetto di relazione la Commissione è stata, altresì, impegnata nell'esame di questioni problematiche che hanno richiesto rilevanti approfondimenti istruttori.

Più in particolare, si richiama il caso di un'azione di sciopero proclamata per i dipendenti di una Società concessionaria delle aree demaniali insistenti nell'ambito del Porto, in relazione alla quale erano insorte problematiche tra le parti relativamente all'individuazione dei servizi minimi da garantire ed il personale da esonerare dallo sciopero.

Da un approfondimento istruttorio è emerso che la società interessata dall'azione svolgeva un servizio di interesse generale di stazione marittima ed assistenza ai passeggeri in transito nel medesimo porto, sbarcanti dalle navi crociere e dai traghetti di linea che svolgono attività di collegamento marittimo per la continuità territoriale tra le isole ed il Continente.

Tali attività erano state definite di interesse generale dall'Autorità di Sistema Portuale in quanto *“finalizzate all'attuazione della disciplina nazionale, comunitaria ed internazionale in materia di security”*.

L'Azienda, inoltre, in ottemperanza ad alcune ordinanze della Capitaneria di Porto, risultava coinvolta in alcune attività ausiliarie funzionali alle manovre di ormeggio/disormeggio delle navi presso un accosto del Porto.

La questione sollevata ha richiesto, preliminarmente, una riflessione in ordine alla riconducibilità delle attività svolte dall'impresa nell'ambito di applicazione della legge.

Nessuna perplessità è emersa in merito alla rilevanza, sotto il profilo della legge 146 del 1990, delle attività di *security* e di polizia sussidiaria in ambito portuale.

Dalle informazioni assunte e in base agli atti trasmessi, invece, non è stato possibile accertare, in maniera incontrovertibile, la strumentalità ai servizi tecnico nautici delle attività demandate alla società in base alle ordinanze della Capitaneria di Porto, così come la rilevanza, ai fini della legge 146 del 1990, delle attività di stazione marittima.

Ciò posto, data l'impossibilità di ricondurre le attività svolte dalla Società nell'ambito di applicazione di specifiche regolamentazioni dello sciopero, l'Autorità Portuale e la Capitaneria di Porto venivano invitate, *“ciascuna per i propri ambiti di competenza, ad attivarsi per l'individuazione di eventuali servizi da garantire ... anche e soprattutto al fine di tutelare esigenze primarie della sicurezza delle persone”*. Le medesime Autorità e la Società concessionaria venivano invitate, per il futuro, *“ad avviare con le Organizzazioni sindacali un percorso negoziale finalizzato al raggiungimento di un accordo sui servizi minimi da garantire in occasione dello sciopero, trasmettendolo alla Commissione di garanzia per le valutazioni di competenza”*.

28.3. Le attività di regolazione dello sciopero

Nel corso del periodo oggetto di esame la Commissione con Deliberazione n. 24/62 ha, altresì, valutato idoneo l'Accordo sottoscritto in data 18 dicembre 2023 dalla Società Liberty Lines e dalle Segreterie regionali della Sicilia delle Organizzazioni Sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, avente ad oggetto le modalità di esercizio del diritto di sciopero del personale dipendente della Società Liberty Lines, addetto al servizio di trasporto marittimo da e per le isole minori della Sicilia e sulla linea Messina-Reggio Calabria. L'Accordo ha ad oggetto una nuova disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero, sostitutiva di quella contenuta negli Accordi del 13 novembre 2017, sottoscritti dall'Azienda e dalle Segreterie regionali della Sicilia delle Organizzazioni Sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Uslac-Uncdim-Smacd e, separatamente, dalla Segreteria regionale della Sicilia dell'Organizzazione Sindacale Federmar Cisl e valutati idonei dalla Commissione con delibera n. 18/206 del 21 giugno 2018.

L'Accordo in esame riproduce la puntuale regolamentazione in materia di procedure di raffreddamento, durata massima, intervallo, franchigie, astensione dal lavoro straordinario contenuta negli Accordi del 13 novembre 2017, già valutati idonei dalla Commissione.

Con riferimento alle prestazioni indispensabili, viene mantenuto il criterio "misto" indicato dalle parti nei precedenti accordi per individuare le linee di trasporto da garantire; in particolare, per i collegamenti da/verso le isole (circolari e isole-terraferma - c.d. linee brevi) viene utilizzato il criterio della fascia oraria di garanzia completa del servizio, con l'obbligo di completare la linea sino al rientro del mezzo sul porto di partenza, anche oltre le fasce protette, ove necessario (art. 10 lett. A); per i collegamenti sulle linee lunghe trova applicazione il criterio del numero minimo di linee giornaliere da garantire (art. 10 lett. B), per i collegamenti sulla linea Messina-Reggio Calabria viene applicato un criterio di riduzione della frequenza dei servizi che continuano ad operare su tutto l'arco giornaliero con 12 corse garantite su 34 giornaliere, con un impiego nella giornata di sciopero di una nave su tre e di due equipaggi sui cinque previsti.

I criteri individuati dalle parti hanno consentito di assicurare un più adeguato contemperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero ed i diritti costituzionali degli utenti, in conformità a quanto previsto dall'art. 13, comma 1, lett. a) (*"salvo casi particolari, le prestazioni indispensabili devono essere contenute in misura non eccedente mediamente il 50 per cento delle prestazioni normalmente erogate e riguardare 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, tenuto conto delle condizioni tecniche e della sicurezza" "quando per le finalità di cui all'art. 1, è necessario assicurare fasce orarie di erogazione dei servizi, questi ultimi devono essere garantiti nella misura di quelli normalmente offerti e pertanto non rientrano nella predetta percentuale del 50%"*).

29. Trasporto merci su gomma

29.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione

Nel periodo oggetto di relazione è stato registrato un livello di conflittualità leggermente inferiore rispetto a quello constatato nell'anno precedente.

Risultano, infatti, proclamati 9 scioperi a fronte delle 11 azioni effettuate nell'anno 2023.

Le astensioni collettive sono state proclamate per la maggior parte a livello aziendale e sono state pertanto dirette a risolvere problematiche organizzative e/o contrattuali esistenti a livello delle singole società.

In tre ipotesi, le azioni sono state proclamate a livello nazionale a sostegno della piattaforma presentata per il rinnovo del CCNL Logistica, Trasporto Merci e Spedizione, scaduto il 31 marzo 2024.

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 e non ha richiesto l'avvio di procedimenti di valutazione del comportamento.

30. Trasporto merci su rotaia

30.1. Andamento della conflittualità ed attività della Commissione; Questioni applicative della disciplina di settore

Nel periodo oggetto di relazione è stato registrato un livello di conflittualità superiore rispetto a quello constatato nell'anno precedente.

Risultano, infatti, proclamati 24 scioperi a fronte delle 7 azioni effettuate nell'anno 2023.

Le astensioni collettive sono state proclamate per la maggior parte 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 nota con la quale un'Azienda di settore lamentava la genericità delle motivazioni addotte dai soggetti proclamanti alla base della proclamazione di sciopero, nonché l'infondatezza delle dichiarazioni sindacali secondo le quali lo sciopero sarebbe stato determinato da una presunta indisponibilità dell'azienda al dialogo. In tali circostanze la Commissione ha rappresentato all'Azienda, tra le altre, che non compete all'Autorità sindacare le ragioni del mancato raggiungimento di un accordo in sede di procedura di raffreddamento, avendo piuttosto il compito di vigilare sul fatto che le parti cooperino per l'esperimento di un tentativo di conciliazione che, nel caso di specie, risultava avvenuto.

31. Trasporto pubblico locale

31.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Sebbene l'andamento della conflittualità nel corso del 2024 evidenzia una rilevante diminuzione del numero di proclamazioni (242 rispetto alle 341 del 2023) e di quello delle azioni di sciopero realmente effettuate (171 rispetto alle 245 del 2023), tale dato non appare realmente indicativo della condizione di sofferenza in cui versa il settore del Trasporto Pubblico Locale caratterizzato, invece, dalla crescita di manifestazioni legate alla vertenza del rinnovo contrattuale - proclamate da Organizzazioni sindacali firmatarie di CCNL e autonome - che ha registrato 28 azioni di protesta (23 nel 2023), a cui hanno fatto seguito 25 scioperi concretamente attuati (17 nel 2023). La Commissione, tuttavia, ha comunque svolto un'azione di contenimento delle azioni di protesta mediante l'adozione di interventi preventivi ai sensi dell'articolo 13, lettera d), della legge n. 146 del 1990 (58 a cui sono seguiti 55 fra revoche e adeguamenti, con un riscontro pari al 95% dei provvedimenti adottati). Una ulteriore riduzione delle manifestazioni di protesta, inoltre, è derivata dall'impegno delle parti sociali al fine di favorire la ripresa di un dialogo costruttivo, che ha prodotto la revoca di 25 proclamazioni di sciopero a seguito di "accordo fra le parti".

L'incremento degli "scioperi nazionali di settore", inoltre, ha registrato un ulteriore elemento di criticità determinato dalle proclamazioni di "scioperi nazionali riguardanti tutti i dipendenti delle imprese che svolgono Attività Ferroviaria", una nuova modalità di sciopero 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 categoria applicato ai lavoratori coinvolti.

Inoltre, è aumentato anche il fenomeno delle aggressioni al personale *front-line* e gli atti di vandalismo nei confronti dei mezzi di trasporto, episodi nei confronti dei quali sia le Organizzazioni sindacali confederali sia quelle autonome hanno proclamato - ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge n.146 del 1990 - 14 azioni di sciopero rispetto alle 11 del 2023, confermando il *trend* già registrato negli anni passati, a riprova della urgente necessità, da parte di Aziende, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Governo, 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. Al riguardo, l'Autorità stessa, consapevole della crescente insicurezza percepita sui luoghi di lavoro, ha inteso sensibilizzare il Ministro degli Interni ed il Ministero dei Trasporti al fine

di individuare modalità di tutela atte a garantire ai lavoratori e alle lavoratrici del settore trasporti condizioni di maggior sicurezza.

Si protrae, dunque, il periodo di profonda crisi che il settore dell'autoferro attraversa ormai da molti anni e sotto molteplici profili quali, per fare solo due esempi, l'endemica carenza economica del Fondo Nazionale TPL, attualmente insufficiente anche a seguito della dinamica inflattiva ripresa a ritmi elevati dal 2022, nonché la sempre maggiore carenza di organico segnalata dalle Aziende e determinata, tra gli altri fattori, sia dal basso livello delle retribuzioni che dal crescente numero di aggressioni al personale.

31.2. La vertenza del CCNL del Trasporto Pubblico Locale

Nel corso del precedente anno, a seguito dell'invio delle *“Linee guida di piattaforma unitaria”*, le parti sociali hanno inteso avviare le trattative per il rinnovo del *“CCNL Autoferrotravieri-Internavigatori (Mobilità TPL)”*, in anticipo sulla scadenza dello stesso, originariamente prevista per il 31 dicembre 2023.

Nonostante lo svolgersi di un nutrito numero di incontri, le trattative hanno subito una battuta d'arresto nel maggio del 2024, circostanza che ha condotto le Organizzazioni sindacali alla proclamazione e all'effettuazione di tre azioni di *“sciopero nazionale”* (18 luglio, 9 settembre e 8 novembre), l'ultima delle quali, della durata di 24 ore, indetta *“senza il rispetto delle fasce di garanzia ai sensi dell'articolo 16 dell'Accordo nazionale del 28 febbraio 2018”*, a seguito della quale è stato riavviato il tavolo di trattativa presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con l'assunzione dell'impegno di giungere al rinnovo del CCNL in tempi brevi, anche in virtù di una disponibilità di risorse governative a supporto del rinnovo stesso.

I successivi confronti hanno, dunque, condotto alla definizione di una *“Intesa preliminare”* e ad un successivo verbale ministeriale nel dicembre 2024 i cui contenuti attuativi dipendevano da atti del Governo che sono stati non immediati, motivo per il quale le Organizzazioni sindacali firmatarie hanno ritenuto non più rinviabile l'esigenza di rinnovare la richiesta di esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione, in previsione di nuove manifestazioni di protesta a livello nazionale.

In considerazione dell'importanza che tale vertenza riveste per la categoria, anche le Organizzazioni sindacali autonome, seppure non firmatarie di CCNL, hanno posto in essere una pluralità di *“scioperi nazionali di settore”*, come appare

evidente dai dati indicati nei prospetti riepilogativi del 2024, per un totale di 28 proclamazioni di cui 25 azioni concretamente effettuate.

31.3. Attività consultiva e interpretativa

Restando nell'ambito degli *“scioperi nazionali di settore”*, in occasione della proclamazione, da parte delle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Fil Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Faisa Cisl E Ugl Fna, di una terza azione di 24 ore di *“sciopero nazionale per l'8 novembre 2024 senza il rispetto delle fasce di garanzia ai sensi dell'articolo 16 dell'Accordo nazionale del 28 febbraio 2018”*, sul quale si è successivamente sovrapposta una prima azione di 4 ore, da parte della Segreteria nazionale dell'Organizzazione sindacale Faisa Confail, riguardante anch'essa tutte le lavoratrici e i lavoratori dipendenti delle Aziende di Trasporto Pubblico Locale - ed in previsione della immaginabile possibilità che sulla medesima data si sarebbero potute concentrare altre azioni di *“scioperi nazionali o locali”* riguardanti il medesimo settore - la Commissione si è trovata nella necessità di adottare una delibera di *“Orientamento in tema di applicazione della regola della rarefazione con riferimento a scioperi 'ordinari' e 'scioperi nazionali per il rinnovo del CCNL’”*, proclamati nel settore del trasporto pubblico locale in concentrazione tra loro, ma non integralmente coincidenti sotto il profilo dei servizi minimi da garantire” (cfr. delibera del 15 ottobre 2024, n. 24/323).

Tale orientamento, del resto, è direttamente consequenziale all'adozione della delibera del 15 ottobre 2024, n. 24/321, con la quale l'Autorità ha definito la questione derivante dalla coesistenza di disposizioni che, all'interno della medesima normativa di settore, prevedano discipline differenti, riguardo alla individuazione dei servizi minimi da garantire, stabilendo che *“<<in caso di concentrazione di scioperi riguardanti il medesimo settore, che abbiano garanzie di servizi minimi diversi, deve trovare rigorosa applicazione la regola della rarefazione introdotta dall'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, che vieta gli scioperi plurimi prevedendo che le astensioni debbano essere distanziate nel tempo con conseguente inapplicabilità del principio di concentrazione>>”*.

Per quanto attiene, invece, le vertenze a livello locale, preme segnalare due distinti episodi sui quali la Commissione ha ritenuto di intervenire riguardano le Aziende Amat S.p.A. di Palermo e Arriva Udine S.p.A. di Udine.

Nel primo caso, l'Organizzazione sindacale Cub Trasporti ha lamentato il comportamento adottato dall'Amat S.p.A. in occasione dello sciopero del 10 febbraio 2024, segnalando l'adozione di provvedimenti disciplinari nei confronti

dei lavoratori che hanno aderito all'azione di protesta secondo le modalità attuative indicate dal sindacato, ritenute dall'Azienda illegittime, poiché in violazione dell'Accordo aziendale del 6 novembre 1991, tutt'ora vigente.

Le Segreterie nazionale/regionale Sicilia/provinciale Palermo dell'Organizzazione sindacale Cub Trasporti, nel corso dell'audizione del 21 marzo 2024, hanno depositato la documentazione riguardante le proclamazioni di sciopero effettuate dalla medesima sigla dal 2018 ad oggi, le cui modalità attuative risultavano essere identiche a quelle dello sciopero 10 febbraio 2024, mai state oggetto di contestazione da parte dell'Azienda.

La Commissione, concluso l'iter istruttorio, in considerazione dell'indeterminatezza dell'orario di inizio della I^a fascia oraria (dall'uscita normale del servizio mattinale fino alle 8.30), nonché dell'orario di fine della II^a fascia oraria (dalle 17.30 sino a fine servizio normale programmato), come indicate nel richiamato Accordo aziendale, ha ritenuto necessario adottare sul tema una delibera interpretativa, secondo la quale, ai sensi dell'articolo 13, lettera b), della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, l'articolo 3, lettera d), punti 1 e 2 dell'Accordo aziendale del 6 novembre 1991 (valutato idoneo dalla Commissione con delibera del 25 giugno 1992, n. 11.m), va interpretato nel senso che le fasce orarie da garantire in caso di sciopero sono le seguenti: 5:30 alle 8:30 e dalle 17:30 alle 20:30 (cfr. delibera del 16 luglio 2024, n. 24/205).

Con la medesima delibera, inoltre, l'Autorità ha ritenuto opportuno invitare le parti ad adeguare i contenuti del citato Accordo aziendale del 6 novembre 1991 alle previsioni della legge n. 83 del 2000, recante integrazioni e modificazioni alla legge n. 146 del 1990, nonché alla disciplina di dettaglio in materia di sciopero, vigente per il settore del trasporto pubblico locale, e, in particolare, ad individuare - ove necessario - differenti fasce orarie di garanzia del servizio di trasporto pubblico funzionali alle effettive esigenze dell'utenza studentesca e pendolare della Città di Palermo.

Nel secondo caso, la Società Arriva Udine S.p.A., in occasione della proclamazione della terza azione di sciopero del 13 aprile 2024, da parte del gruppo di lavoratori denominato Associazione Sindacale Indipendente, l'Azienda ha impugnato il verbale della seduta collegiale del 20 febbraio 2024 con cui la Commissione ha "preso atto" della regolarità della proclamazione di sciopero e relativa la nota del 21 marzo 2024, prot. 3450/TPL, con cui l'Autorità ne ha fornito informativa all'Azienda medesima.

In prima istanza, l'Azienda ha eccepito, nei confronti della suddetta Organizzazione, la mancanza, dei "presupposti previsti dalla legge per potersi definire sindacato, essendo peraltro priva di qualsiasi indice di rappresentatività

e, a quanto consta, finanche di uno statuto e di un atto costitutivo, oltre che di una sede legale”, affermazione che, nell’attuale sistema normativo, non trova fondamento in quanto la proclamazione collettiva di uno sciopero può competere sia ad un’associazione sindacale, sia ad un gruppo spontaneo dei lavoratori, anche quando quest’ultimo presenti i caratteri della provvisorietà e della occasionalità. La legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, infatti, riconosce la possibilità di indire uno sciopero ad una qualunque organizzazione dei lavoratori, facendo genericamente riferimento ai *“soggetti che promuovono lo sciopero”* (v. artt. 2, comma 3, e 10, comma 1). In ogni caso, al fine di evitare che la richiesta di esperimento delle procedure possa essere utilizzata dai soggetti sindacali allo scopo di ottenere un riconoscimento da parte delle Aziende, la Commissione (cfr. verbale del 30 aprile 2008, n. 768) e le parti sociali, nell’ambito della disciplina pattizia, hanno confermato il principio secondo cui l’esperimento delle procedure non produce effetti ai fini della titolarità negoziale dei richiedenti (cfr. articolo 2, lettera A, dell’Accordo Nazionale del 28 febbraio 2018).

Analogamente, le contestazioni dell’Azienda in merito alla affermata pretestuosità delle rivendicazioni poste alla base delle azioni di protesta, le stesse non assumono rilievo ai fini dell’accertamento, da parte della Commissione, della valutazione della regolarità dell’indizione dello sciopero nonché della sua conformità alle regole vigenti, atteso che tale verifica non rientra nelle competenze dell’Autorità.

L’Azienda, tuttavia, non ritenendo esaustive le precisazioni fornite dalla Commissione, ha presentato ricorso, in un primo momento, al Tar del Lazio *“per l’annullamento, previa adozione di idonea misura cautelare”* del pronunciamento dell’Autorità - il quale ha respinto la domanda cautelare dell’Azienda, fissando l’udienza pubblica per il 18 febbraio 2025 - e, conseguentemente, ha presentato appello al Consiglio di Stato *“per la riforma dell’ordinanza cautelare del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio”*. Il Consiglio di Stato ha anch’esso respinto l’appello rilevando che il Tar aveva già fissato l’udienza pubblica per la trattazione di merito del ricorso e che, allo stato, non risultava allegato né dedotto alcun elemento di fatto che giustificasse l’anticipo della data d’udienza innanzi al Tar.

31.4. Valutazioni del comportamento ex articolo 13 della legge n. 146 del 1990 e principi generali espressi in occasione delle stesse

Come accennato in apertura di relazione, nel 2024 sono aumentate le proclamazioni, da parte delle strutture territoriali delle Organizzazioni sindacali firmatarie e autonome, di manifestazioni di *“protesta per gravi eventi lesivi*

dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori", a seguito di ripetuti episodi di aggressioni ai danni del personale *front line* - culminati con un tragico incidente avvenuto nella mattina del 3 luglio 2024 nel deposito di Tor Vergata a Roma, costato la vita a un operaio in servizio - che hanno attraversato trasversalmente il Paese, coinvolgendo principalmente Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Lazio e Campania.

Un cenno a parte merita l'episodio che ha visto, da parte della Filt Cgil e dell'Orsa territoriali di Udine, la proclamazione di due distinti scioperi di 2 ore per il giorno 3 ottobre 2024, riguardante il personale dipendente dell'Azienda Arriva Italia S.r.l., sede di Udine, a seguito dell'aggressione subita da un'autista in data 30 settembre 2024. Come si dirà più avanti, ciò ha consentito all'Autorità di individuare, allo stato, un requisito, la cui presenza, è ritenuta essenziale per consentire di invocare le esimenti di cui all'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, in tema di preavviso minimo (nel caso di specie) e di indicazione della durata.

La Commissione, infatti, sulla base degli elementi informativi inizialmente acquisiti da parte dell'Azienda (che contestava come l'aggressione fosse avvenuta al di fuori dell'orario di servizio) e della Prefettura di Udine (che, per il tramite gli accertamenti effettuati dalla Questura, aveva comunque appurato la veridicità dell'evento lesivo riportato dal conducente) - che non consentivano di accertare se l'aggressione in oggetto si fosse verificata nell'orario di servizio del dipendente - ha deliberato, nella seduta del 24 ottobre 2024, l'apertura del procedimento ai fini della valutazione del comportamento di cui agli articoli 4, comma 4-*quater*, e 13, lettera i), della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, nei confronti delle citate Organizzazioni sindacali contestando, oltre alla mancanza del preavviso minimo, altre violazioni della normativa di settore (cfr. delibere nn.24/336 e 24/337).

Nel corso delle audizioni richieste dalle parti, i rappresentanti sindacali, evidenziando la complessiva situazione di pericolo derivante da aggressioni sempre più frequenti a danno dei dipendenti del servizio di trasporto, hanno descritto la dinamica degli eventi verificatisi nella giornata del 30 settembre 2024 precisando, in particolare, che il lavoratore aveva iniziato il proprio turno di servizio alle ore 13:24 e che, mentre sostava nel piazzale antistante l'autostazione, prima di mettersi alla guida del mezzo, era stato colpito alla testa da un giovane uomo; dopo circa un'ora (intorno alle h. 15:12), durante l'attività lavorativa alla guida dell'autobus, il dipendente aveva accusato un forte malore e, al fine di evitare rischi per l'incolumità delle persone trasportate, aveva interrotto il servizio per recarsi al Pronto Soccorso dopo aver avvertito il coordinatore del personale. Su

richiesta dell'Autorità, inoltre, l'Azienda ha confermato che l'orario di servizio del dipendente era effettivamente programmato dalle ore 13:24 ma che, a seguito dell'aggressione, l'attività di guida era slittata alle ore 13:38.

Pertanto, alla luce di quanto emerso nel corso dell'istruttoria procedimentale, è apparso evidente come il lavoratore fosse già in servizio al momento dell'aggressione, in quanto stava attraversando il piazzale antistante la stazione degli autobus per iniziare il proprio turno di guida; inoltre, il malore avvertito dall'autista durante il servizio alla guida del mezzo pubblico è da ritenersi diretta conseguenza dell'aggressione. Nel caso di specie, infatti, sono apparse sussistenti le ragioni che hanno legittimato la proclamazione in deroga alle disposizioni di legge e che, ai fini della qualificazione giuridica della fattispecie, non rilevano le contrastanti dichiarazioni rese dal lavoratore e contestate dall'Azienda, poiché gli elementi rilevati - accertati a seguito dell'apertura del procedimento - hanno confermato le circostanze realmente verificatesi, puntualmente accertate dalle videocamere di sorveglianza, e che l'evento lesivo si è effettivamente verificato durante l'orario di lavoro.

La Commissione, conseguentemente, nella seduta del 19 dicembre 2024, ha ritenuto non sussistenti i presupposti per una valutazione negativa del comportamento delle citate Organizzazioni sindacali ed ha deliberato l'archiviazione dei rispettivi procedimenti (cfr. delibere nn. 24/465 e 24/466).

Il 2024 si chiude con la delibera n. 24/365, adottata dalla Commissione nella seduta del 12 novembre 2024, che definisce l'iter procedimentale avviato a seguito del mancato riscontro, da parte della Società Atc S.r.l. di Capri (NA), alle richieste di informazioni formulate dalla Commissione, concernenti l'abbandono del posto di lavoro dei dipendenti dell'Azienda e i disservizi sul trasporto pubblico locale sull'Isola di Capri.

Nel marzo 2024, è pervenuta alla Commissione la segnalazione dell'Azienda in merito al comportamento adottato dai propri dipendenti che ha determinato la sospensione del servizio di trasporto pubblico locale erogato da Atc S.r.l. a partire dalle ore 15:15 del 19 marzo 2024. Con una nota successiva, la Prefettura di Napoli ha trasmesso il resoconto della riunione tenutasi nella medesima data alla presenza dei rappresentanti dell'Azienda, della Città Metropolitana di Napoli e delle Organizzazioni sindacali Uiltrasporti, Usb e Ugl, dal quale è emerso l'astensione collettiva era frutto di un'iniziativa *spontanea* dei lavoratori posta in essere dopo un'azione aziendale giudicata particolarmente grave, ovvero il pagamento delle retribuzioni arretrate in favore dei soli quattro autisti che espletavano il servizio sostitutivo rispetto alle corse della funicolare attualmente ferma, con reazione incontrollata dei lavoratori, i quali avevano spesso lamentato un comportamento

discriminatorio da parte dell'Azienda, che era solita riservare un trattamento di favore nei confronti dei lavoratori addetti al servizio su fune a discapito di quelli impiegati nel trasporto su gomma. Nel merito, l'Azienda aveva dichiarato che i crediti retributivi riguardavano le mensilità di gennaio e febbraio 2024 ed i buoni pasto, per un importo complessivo di circa 200 mila euro e che tale carenza di liquidità derivava dagli scarsi ricavi della bigliettazione nei mesi invernali, nonché dalle mancate rimesse da parte della Città Metropolitana e che era in corso un contenzioso con l'Ente pubblico, avente ad oggetto circa 5 milioni di euro.

In questo quadro si inseriscono le richieste di informazioni da parte della Commissione alle quali, in prima battuta, non è stato dato seguito e che, conseguentemente, hanno indotto l'Autorità a deliberare, nella seduta del 18 settembre 2024, l'apertura del procedimento, ai fini della valutazione 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, nei confronti dell'Azienda Atc S.r.l. di Capri (NA), per il *“mancato rispetto dell'obbligo di informazione alla Commissione di garanzia”*, ai sensi dell'articolo 2, comma 6, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, secondo il quale *“le amministrazioni e le imprese erogatrici dei servizi hanno l'obbligo di fornire tempestivamente alla Commissione di garanzia che ne faccia richiesta le informazioni riguardanti gli scioperi proclamati ed effettuati, le revoche, le sospensioni ed i rinvii degli scioperi proclamati, e le relative motivazioni, nonché le cause di insorgenza dei conflitti. La violazione di tali obblighi viene valutata dalla Commissione di garanzia ai fini di cui all'articolo 4, comma 4-sexies”*.

In risposta all'apertura del procedimento di valutazione, l'Azienda ha fornito nello specifico le informazioni richieste, giustificando il proprio ritardo determinato da *“impegni lavorativi in costanza da parte di questa amministrazione”* e dalla necessità di effettuare le dovute verifiche. Con la stessa nota, inoltre, l'Azienda ha dichiarato che l'astensione dal lavoro era stata parziale - iniziando alle ore 15:15 del 19 marzo 2024 e prolungandosi solo per circa 2 ore - e che, in ogni caso, erano state già inviate note di ammonimento e richiamo in ragione della gravità dei contegni assunti.

In considerazione di quanto sopra sinteticamente descritto, la Commissione ha appurato che l'Atc S.r.l. ha risposto esaustivamente alle citate richieste di informazioni, che sono emerse oggettive circostanze - quali la necessità di effettuare le opportune verifiche sugli accadimenti contestati - a causa delle quali l'Azienda si è trovata nell'impossibilità di dare corso, con tempestività, alle richieste dell'Autorità e che, conseguentemente, il ritardo nel fornire riscontro alle istanze della Commissione non è apparso imputabile alla volontà di sottrarsi agli

Commissione garanzia scioperi

obblighi di legge, presupposti in base ai quali è stata deliberata, nella seduta del 12 novembre 2024, l'archiviazione del procedimento di valutazione del comportamento della Società. Con il medesimo provvedimento, tuttavia, l'Azienda è stata invitata, per il futuro, ad una maggiore tempestività nell'adempimento delle disposizioni di legge, con la precisazione che, in caso contrario, si sarebbe conto della condotta relativa al presente procedimento ai fini della graduazione di una eventuale sanzione. Richiamando, inoltre, le iniziative adottate nei confronti dei lavoratori che si erano astenuti dal servizio, la Commissione ha inteso rammentare all'Atc S.r.l. il puntuale rispetto delle previsioni contenute nel punto 2), della delibera n. 04/292, adottata dalla Commissione nella seduta del 22 aprile 2004, secondo il quale *“l'azienda può sollecitare alla Commissione l'apertura del procedimento di valutazione del comportamento e, nell'ipotesi in cui essa abbia già iniziato il procedimento disciplinare, la definizione del medesimo potrà avvenire solo dopo la conclusione della suddetta procedura di valutazione”*.

32. Vigili del fuoco

32.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione

Nel periodo oggetto di relazione è stato registrato un livello di conflittualità inferiore rispetto a quello constatato nell'anno precedente.

Risultano, infatti, proclamati 9 scioperi a fronte delle 15 azioni effettuate nell'anno 2023.

Di 9 scioperi proclamati 3 sono stati revocati spontaneamente e 2 sono stati revocati a seguito di indicazioni immediate della Commissione.

Le indicazioni immediate hanno riguardato la violazione della regola della rarefazione oggettiva e la violazione delle franchigie natalizie previste dalla disciplina di settore.

Nel corso del 2024 non sono stati aperti procedimenti di valutazione.

33. Scioperi generali e plurisettoriali

33.1. La cornice regolatoria

Come noto, lo sciopero generale, per il dispiegare dei suoi effetti anche nei servizi pubblici essenziali, rientra nel campo di applicazione della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, per la sua idoneità a pregiudicare diritti costituzionalmente tutelati dei cittadini utenti.

Al fine di mantenere l'azione di protesta unitaria, e per superare le difficoltà operative derivanti dalla trattazione parcellizzata dello sciopero e dall'applicazione di discipline eterogenee e incompatibili la Commissione, con delibera n. 03/134 del 24 settembre 2003, successivamente integrata in data 30 aprile 2004, ha introdotto una disciplina unitaria e semplificata, alternativa a quelle dei singoli settori, qualificando lo sciopero generale come l'azione collettiva proclamata da una o più Confederazioni sindacali che coinvolge a livello nazionale la generalità delle categorie del lavoro pubblico e privato.

Con la delibera n. 03/134, la Commissione, da un lato, ha ritenuto di agevolare lo sciopero generale, distinguendo le regole ineluttabili da quelle disapplicabili senza eccessivo pregiudizio per gli utenti, al fine di realizzare il miglior contemperamento tra diritti costituzionalmente garantiti e, dall'altro lato, ha formulato alcuni indirizzi interpretativi in materia di adesione delle categorie che prestano servizi pubblici essenziali ad uno sciopero generale.

Tra le regole inderogabili, vi è innanzitutto quella relativa all'obbligo di rispettare il termine di preavviso minimo di dieci giorni, in considerazione della sua finalità ed anche della sua esplicita esclusione solo in presenza di astensione dal lavoro in difesa dell'ordine costituzionale o di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori (art. 2, comma 7 della l. n. 146/1990), nonché le disposizioni (contenute nelle singole discipline) relative ai periodi di franchigia e alle prestazioni indispensabili da garantire nel corso dello sciopero.

Su altri istituti previsti dalla legge, la Commissione è intervenuta con una disciplina derogatoria.

In particolare, la delibera n. 03/134 prevede che, in caso di sciopero generale, non si applicano le disposizioni relative all'obbligo di esperire preventivamente alla proclamazione le procedure di raffreddamento e conciliazione, non risultando individuabile una controparte che abbia la disponibilità della pretesa oggetto dello sciopero.

Per quanto attiene alla regola della durata, la citata delibera ha operato la disapplicazione del limite previsto dalle singole discipline di settore per la prima azione di sciopero, consentendo una durata massima pari all'intera giornata.

Con riferimento alla regola della rarefazione, la delibera n. 03/134 ha ritenuto che il principio sancito dalla legge n. 146 del 1990 all'art. 2, comma 2 - secondo cui l'intervallo minimo deve intercorrere tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione di un successivo - potesse tradursi, senza particolari pregiudizi per gli utenti, nella semplificata previsione di un intervallo tra due azioni di sciopero. Pertanto, con riferimento allo sciopero generale è stato ritenuto sufficiente rispettare un intervallo di dieci giorni tra l'effettuazione di due scioperi di cui almeno uno sia generale. In altri termini, ai fini dell'applicazione della regola di rarefazione, si fa riferimento all'intervallo intercorrente tra l'effettuazione degli scioperi, senza che assuma rilievo la eventuale previsione, nelle singole regolamentazioni di settore, della necessaria proclamazione dello sciopero soltanto dopo l'effettuazione di quello precedente.

In considerazione della complessità e delicatezza della materia trattata, la Commissione, sin dal 2003, ha seguito un metodo di qualificazione dello sciopero generale improntato a rigore e prudenza, anche al fine di evitare che allo sciopero che non presenti i caratteri di "universalità/trasversalità" trovi applicazione la disciplina unitaria, di carattere speciale, prevista dalla delibera n. 03/134 e ispirata al principio di favor.

In fase applicativa della delibera, dunque, la Commissione ha ritenuto che non rientrassero in questa definizione, e nella speciale disciplina interpretativa, né scioperi, seppur ampi, limitati ad alcune categorie (ad es. il c.d. sciopero generale del pubblico impiego - delibera n. 05/326 del 22 giugno 2005; il c.d. sciopero generale dei trasporti – provvedimento Autorità del 19 aprile 2019 e del 26 marzo 2021; il c.d. sciopero del comparto privato - provvedimento Autorità del 26 febbraio 2021) né scioperi che, pur interessando tutte le categorie, siano limitati territorialmente (ad es. sciopero generale regionale o provinciale, delibera n. 03/73 del 30 aprile 2003), né scioperi con articolazione variabile nel tempo e nello spazio (verbale n. 807 del 25 febbraio 2009 e verbale n. 1012 del 18 novembre 2013).

33.2. Il divieto di concentrazione tra scioperi generali, limitatamente al trasporto passeggeri. La delibera n. 22/279 della Commissione di garanzia e gli interventi della Commissione nel 2024

L'esigenza di una piena tutela dell'utenza dei servizi essenziali è stata particolarmente avvertita dalla Commissione negli anni più recenti, caratterizzati - anche a causa di un panorama sindacale sempre più frammentato - da un

incremento della conflittualità e del ricorso allo strumento dello sciopero generale, con conseguente moltiplicazione delle fattispecie che hanno accesso alla disciplina in deroga che attenua la garanzia di tutela degli utenti.

Il mutamento della situazione di fatto ha indotto la Commissione a rivedere la posizione di favore rispetto alla concentrazione di una pluralità di scioperi nella medesima data, ripristinando l'operatività della regola della rarefazione tra scioperi generali e tra scioperi generali e scioperi di settore, limitatamente ai settori più vulnerabili, quali quelli dei trasporti, sul presupposto che i diritti costituzionalmente protetti degli utenti siano pregiudicati da un addensamento del numero di scioperi che può determinare la oggettiva compromissione della "continuità dei servizi pubblici di cui all'art. 1".

Con delibera n. 22/279, del 12 dicembre 2022, rubricata <<Sciopero generale - applicazione della regola della rarefazione al trasporto passeggeri>> la Commissione, all'esito di un lungo periodo di sperimentazione (cfr. delibera n. 22/22 e delibera n. 22/129), ha ritenuto di confermare il divieto di concentrazione tra scioperi generali e/o tra scioperi generali e scioperi di settore, limitatamente ai settori dei trasporti e, conseguentemente, di ritenere applicabile agli scioperi generali di cui alla delibera n. 03/134, in via definitiva, la regola generale in materia di rarefazione che non consente l'effettuazione di scioperi plurimi (art. 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni), affinché, nella medesima data prevista per lo sciopero generale, non possano essere effettuate altre astensioni che coinvolgano il trasporto passeggeri.

Secondo l'esperienza applicativa della Commissione di garanzia, la rigorosa interpretazione della regola della rarefazione oggettiva impedisce impropri e distorsivi effetti derogatori alle regole di settore in materia di intervallo ed evita, nel contempo, l'effetto moltiplicatore di scioperi generali che isolatamente considerati avrebbero scarso impatto.

Specialmente nei settori del trasporto aereo e del trasporto pubblico locale, dove il fenomeno della cosiddetta "concentrazione" sulla data prevista per lo sciopero generale è particolarmente frequente e consente alle Organizzazioni sindacali di categoria di beneficiare della disciplina di favore prevista per gli scioperi generali.

Nel corso del 2024, la Commissione ha segnalato il divieto di concentrazione di cui alla delibera n. 22/279 applicata al rapporto tra più scioperi generali in due occasioni: in relazione agli scioperi generali dell'8 marzo 2024, proclamati da Usb, Slai Cobas e Adl Cobas e in occasione degli scioperi generali proclamati da Cgil, Uil, Cobas, Adl cobas, Slai Cobas e Clap per il 29 novembre 2024.

Nel primo caso i sindacati proclamanti si sono prontamente adeguati ai rilievi formulati dalla Commissione.

In relazione agli scioperi generali proclamati per l'intera giornata del 29 novembre 2024, e con specifico riferimento al trasporto aereo ed al trasporto pubblico locale, compromessi da una pluralità di scioperi proclamati in concentrazione tra loro, la Commissione ha adottato i seguenti provvedimenti:

- a) con riferimento allo sciopero generale proclamato da Cgil e Uil, la Commissione è intervenuta, in data 12 novembre 2024, con indicazione immediata *ex art. 13, comma 1, lett. d)*, della legge n. 146 del 1990, per segnalare la violazione della regola della rarefazione oggettiva rispetto a scioperi precedentemente proclamati, riguardanti i settori del Trasporto Ferroviario, del Trasporto Merci su Rotaia, dell'Amministrazione della Giustizia, del Comparto Sanità, nonché la violazione della regola in materia di rarefazione prevista dalla delibera n. 22/279, limitatamente al servizio trasporto passeggeri. L'invito della Commissione è stato accolto parzialmente dai Sindacati proclamanti che, con nota del 18 novembre 2024, hanno escluso dallo sciopero i settori del Trasporto Ferroviario e del Trasporto Merci su Rotaia, confermando l'astensione per i dipendenti del Ministero della Giustizia, del Comparto Sanità, nonché per il personale del trasporto passeggeri; l'ulteriore invito della Commissione, in data 19 novembre 2024, a rivalutare le determinazioni assunte è rimasto senza riscontro;
- b) con riferimento allo sciopero generale proclamato da Cobas, Adl cobas, Slai cobas e Clap, la Commissione è intervenuta, in data 12 novembre 2024, con indicazione immediata *ex art. 13, comma 1, lett. d)*, della legge n. 146 del 1990, per segnalare la violazione della regola della rarefazione oggettiva rispetto allo sciopero nazionale precedentemente proclamato riguardante il personale del Comparto Sanità, nonché la violazione della regola in materia di rarefazione prevista dalla delibera n. 22/279, limitatamente al servizio trasporto passeggeri. L'invito della Commissione non è stato accolto dai Sindacati proclamanti che, con nota del 15 novembre 2024, hanno comunicato che *“lo sciopero generale proclamato in data 2 novembre 2024 è da intendersi quale atto di adesione a quello già proclamato in data 16 ottobre 2024 dalle OO.SS. CUB e SGB e che, quindi, non è accoglibile la richiesta di esclusione dei settori indicati”*.

Con delibera n. 24/406, del 25 novembre 2024, la Commissione, ritenendo sussistenti i presupposti per l'adozione di un provvedimento ai sensi dell'art. 13,

comma 1, lett. f), della legge n. 146 del 1990, ha segnalato al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, per i fini indicati nell'art. 8 della citata legge, il fondato pericolo di un pregiudizio grave ed imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati, conseguente al mancato adeguamento alle indicazioni immediate della Commissione con amplificazione dell'effetto vulnerante sull'utenza, tenuto conto della sovrapposizione di numerosi scioperi generali, proclamati da una pluralità di soggetti sindacali.

Con ordinanza di precettazione n. 200 T del 26 novembre 2024, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ha ordinato la riduzione a 4 ore dell'astensione nel settore del Trasporto aereo (dalle 10.00 alle 14.00 – Ordinanza di precettazione n. 201 T di rettifica del 26 novembre 2024), del Trasporto pubblico locale (dalle 9.00 alle 13.00) e del Trasporto marittimo (dalle 9.00 alle 13.00).

In relazione agli scioperi generali del 29 novembre, la Presidente di questa Autorità è stata sentita in un'audizione informale che si è svolta il 28 novembre 2024 presso le Commissioni riunite IX (trasporti, poste e telecomunicazioni) e XI (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei deputati, nel corso della quale ha illustrato le ragioni e i presupposti degli interventi della Commissione di garanzia.

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

Nel 2024, sono stati effettuati 17 scioperi generali nazionali a fronte degli 11 del precedente anno. Le giornate interessate dalle azioni di sciopero sono state 8, per effetto della concentrazione tra più scioperi generali proclamati da diverse sigle sindacali. Gli scioperi proclamati hanno avuto come causa di insorgenza del conflitto l'adozione di riforme legislative, governative ed economiche adottate del Governo.

La Commissione è intervenuta nel 76% dei casi, con 13 provvedimenti *ex* articolo 13, lett. d), della legge n. 146 del 1990, con i quali i sindacati sono stati invitati ad adeguare le modalità di effettuazione dello sciopero.

Le indicazioni dell'Autorità sono state recepite nel 92% dei casi.

Agli scioperi generali nazionali si devono aggiungere 6 scioperi generali regionali, di cui soltanto 1 è stato oggetto di segnalazione da parte della Commissione, recepita dalle organizzazioni sindacali proclamanti, e 4 scioperi generali di rilevanza territoriale.

Per quanto riguarda, invece, gli scioperi plurisetoriali di cui alla delibera n. 09/619 del 2009, vale a dire gli scioperi che coinvolgono una pluralità di settori, nell'anno 2024 sono stati proclamati 15 scioperi plurisetoriali nazionali, 2 scioperi

plurisettoriali regionali, 4 scioperi plurisettoriali provinciali e 7 scioperi plurisettoriali territoriali.

La Commissione è intervenuta con 3 interventi preventivi, ai sensi dell'art. 13, lett. d), della legge, pienamente recepiti dalle organizzazioni sindacali con la successiva revoca della proclamazione.

L'elemento significativo che emerge dall'analisi di tali dati evidenzia un leggero incremento della conflittualità rispetto a quella registrata negli ultimi due anni.

Se la crisi pandemica scoppiata nel 2020 ha reso possibile vedere governi e sindacati tornare a dialogare per consentire la ripartenza del Paese con i fondi della *Next Generation* EU, il revival della concertazione si è subito spento a seguito della ripresa dell'inflazione e della necessità di far quadrare i conti finanziari e il debito pubblico attraverso le manovre di bilancio. Peraltro, sul punto, si è registrata una significativa divergenza di posizione tra i tre principali sindacati confederali, tanto che sia lo sciopero generale del 17 novembre 2023, che quello del 29 novembre 2024, sono stati proclamati dalle sole sigle Cgil e Uil.

Con riferimento allo sciopero nazionale plurisettoriale, riguardante il personale dipendente di "imprese che svolgono attività ferroviaria" (Aziende dei settori Trasporto Ferroviario, Trasporto merci su Rotaia e Trasporto Pubblico Locale), proclamato da Cub Trasporti, Sgb e Usb Lavoro Privato, dalle ore 3.00 del 19 maggio 2024 alle ore 2.00 del 20 maggio 2024, la Commissione è intervenuta con la delibera n. 24/136 del 16 maggio 2024.

Con tale delibera la Commissione ha segnalato, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. f.), della legge n. 146 del 1990, al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e al Prefetto di Bologna, il fondato pericolo di significativi disagi all'utenza che si troverebbe nell'oggettiva difficoltà di raggiungere la manifestazione sportiva a rilevanza internazionale "Gran Premio del Made in Italy e dell'Emilia Romagna", e di rientrare nei luoghi di partenza, con conseguente pregiudizio alla libertà di circolazione, anche in ragione del notevole afflusso di partecipanti - secondo quanto rappresentato dalle Autorità competenti - rispetto al quale risultano insufficienti i servizi che è possibile garantire in base alla disciplina di settore.

Con Ordinanza di precettazione n. 199/T del 16 maggio 2024, adottata ai sensi dell'art. 8 della legge n. 146 del 1990, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ha disposto il differimento ad altra data dei citati scioperi, considerata la coincidenza oraria di più scioperi con estensione degli effetti pregiudizievoli, che vedono il coinvolgimento degli unici due competitors del mercato italiano dell'Alta Velocità, oltre all'operatore Trenitalia TPER, l'esclusione del servizio

nelle fasce garantite trattandosi di giornata festiva e l'eccezionalità della giornata caratterizzata da un evento internazionale come il <<Gran Premio del Made in Italy e dell'Emilia-Romagna>>, con possibili situazioni di criticità sotto il profilo dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Con riferimento allo sciopero nazionale, di 24 ore, del personale dipendente di "imprese che svolgono attività ferroviaria" (Aziende dei settori Trasporto Ferroviario, Trasporto Merci su Rotaia e Trasporto Pubblico Locale), proclamato dalle Organizzazioni sindacali Cub Trasporti, Usb e Sgb, dalle ore 21.00 del 23 marzo 2024 alle ore 21.00 del 24 marzo 2024, per il mancato rinnovo del CCNL, la Commissione è intervenuta a seguito di una segnalazione sindacale in merito all'asserita arbitraria condotta di Trenitalia che avrebbe disposto, in occasione degli scioperi, comandi di personale in difformità rispetto a quanto previsto nell'art. 4.2.4 dell'Accordo nazionale del settore ferroviario del 23 novembre 1999, e successive integrazioni. Le Organizzazioni sindacali sono state sentite in audizione il 13 giugno 2024. Nella seduta del 25 luglio 2024, la Commissione, all'esito di quanto emerso nel corso dell'audizione del 13 giugno 2024, ha ritenuto necessario "*individuare parametri certi e predeterminati ed evitare per il futuro equivoche interpretazioni*".

La Commissione, nella seduta del 18 settembre 2024, al fine di valutare compiutamente la condotta aziendale nell'ambito del procedimento previsto dall'art. 4, comma 4-*quater* della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, ha deliberato l'apertura del procedimento nei confronti di Trenitalia (delibera n. 24/259) contestando il mancato rispetto della disposizione relativa all'astensione dallo sciopero di quote strettamente necessarie di lavoratori tenuti alle prestazioni indispensabili, di cui all'articolo 2, commi 2 e 3 della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, e all'art. 4 dell'Accordo nazionale del settore ferroviario del 23 novembre 1999, e successive integrazioni.

Trenitalia, con riferimento alla delibera di apertura del procedimento di valutazione, ha inviato le proprie osservazioni, senza avvalersi della facoltà di essere sentita.

La Società ha sostanzialmente dedotto che <<dal quadro di riferimento sopra evidenziato è derivata la sovrapposizione di scioperi rientranti nell'ambito del punto 4.2.4. dell'Accordo del '99, con conseguente applicazione, ai fini dell'individuazione delle prestazioni indispensabili della Tabella B dell'Accordo del 7 dicembre 2023 e scioperi "ordinari" per i quali andavano invece garantiti i servizi di cui alla Tabella A del medesimo accordo" e che, tale circostanza, nell'impossibilità di conoscere preventivamente "a quale delle diverse astensioni

ciascun dipendente intendesse aderire”, ha reso necessario fare riferimento “sia a quelli (treni) di cui alla Tabella A che a quelli previsti dalla Tabella B>>.

L’Azienda, inoltre, ha chiesto alla Commissione di <<chiarire che in caso di coesistenza di azioni di sciopero aventi diversa natura, stante il quadro normativo vigente, l’unica condotta da adottare, nell’ottica della tutela di tutti i diritti costituzionali in gioco, è quella della contestuale adozione delle Tabella A e B per l’individuazione dei treni da garantire all’utenza>>.

La Commissione, con delibera n. 24/320 del 15 ottobre 2024, ha deliberato l’insussistenza dei presupposti per procedere ad una valutazione negativa della condotta aziendale, con riferimento al mancato rispetto della disposizione relativa all’astensione dallo sciopero di quote strettamente necessarie di lavoratori tenuti alle prestazioni indispensabili, sulla base delle seguenti considerazioni.

Nella giornata del 23/24 marzo 2024 si è determinata una “anomala” concentrazione di astensioni, con differenti caratteristiche e con diverse modalità di proclamazione che si è tradotta, nel caso concreto, in una oggettiva difficoltà applicativa per la Società sia con riferimento all’individuazione delle prestazioni indispensabili da garantire che, conseguentemente, ai lavoratori da comandare a garanzia delle stesse.

Infatti, mentre gli scioperi proclamati da Cub Trasporti, SGB e dall’Assemblea Nazionale PdM/PdB avevano le caratteristiche richieste dall’articolo 4.4.2 e, dunque, le prestazioni indispensabili da prendere a riferimento erano quelle individuate dalla Tabella B, lo sciopero, di 8 ore, proclamato da Cat e l’adesione di Usb, intervenuta in data 5 marzo 2024, non integravano i requisiti richiesti dalla richiamata disposizione e, in tale circostanza, le prestazioni indispensabili da prendere a riferimento erano quelle individuate dalla Tabella A.

In tale contesto, la Commissione non ha ritenuto censurabile il comportamento dell’azienda che, ai fini dell’individuazione delle prestazioni indispensabili da garantire e del personale da comandare, si è attenuta letteralmente alle previsioni dell’Accordo di settore, facendo riferimento ai collegamenti previsti nelle Tabelle A e B, sopra richiamate.

Circostanza, questa, che ha trovato sostanziale conferma nella documentazione prodotta dalle Organizzazioni sindacali, con specifico riferimento alle copie delle comandate disposte dall’azienda nei confronti dei lavoratori.

Pertanto, all’esito del procedimento di valutazione, la Commissione ha ritenuto non ravvisabile alcuna violazione, da parte dell’azienda, di regole di condotta suscettibili di dar luogo alla comminatoria di sanzioni ma, piuttosto, l’emersione di una fattispecie nuova derivante dalla sovrapposizione di scioperi che, all’interno della medesima disciplina di settore, prevedono regole differenti,

riguardo alla individuazione dei servizi minimi da garantire. Tali elementi di novità, secondo la Commissione, hanno posto una questione interpretativa da definirsi alla luce del quadro normativo più generale, nell'ottica di assicurare la certezza delle regole e un adeguato contemperamento del diritto di sciopero con gli altri diritti costituzionali coinvolti.

Si segnala, infine, che in relazione allo sciopero generale di tutte le categorie pubbliche e private proclamato dall'Organizzazione sindacale Usb per l'intera giornata del 13 dicembre 2024, con garanzia dei servizi minimi essenziali, il Ministro delle Infrastrutture e Trasporti è intervenuto con Ordinanza di precettazione n. 202/T del 10 dicembre 2024, riducendo a 4 ore (dalle ore 9.00 alle ore 13.00) la durata dello sciopero generale per i settori del Trasporto pubblico locale, Trasporto ferroviario, Trasporto marittimo e Taxi, in considerazione del maggiore aumento della mobilità in una giornata nell'imminenza delle prossime festività, per il considerevole flusso turistico già in atto per l'incremento degli spostamenti ordinari correlati alle numerose manifestazioni ed eventi organizzati su tutto il territorio nazionale e per la possibilità che si determini una criticità tale da non consentire, nell'arco di un'intera giornata, di avvalersi di modalità di spostamento praticabili per quei tragitti caratterizzati dalla combinazione di più mezzi di trasporto, arrecando, in tal modo, un danno eccedente a quello già grave stimabile per gli utenti che utilizzano i servizi di trasporto passeggeri.

PARTE II

Contenzioso

1. Contenzioso

1.1. Premessa

Il periodo in esame è stato contraddistinto da un contenzioso particolarmente rilevante sia per l'entità delle problematiche affrontate sia sotto il profilo del consolidamento degli orientamenti della Commissione e della giurisprudenza sui temi più controversi inerenti all'applicazione della legge n. 146 del 1990.

Le sentenze più significative si riferiscono alla nota vicenda dell'astensione collettiva dei vigili urbani di Roma nella notte di Capodanno 2014-2015, che è stata configurata dalla Commissione come una forma di sciopero occulto.

1.2. L'astensione collettiva degli agenti del Corpo di Polizia Municipale del Comune di Roma capitale nella notte del Capodanno 2014/2015. Le pronunce della Suprema Corte

Nell'anno 2024 si è definitivamente concluso il lungo e articolato iter giurisdizionale concernente il provvedimento sanzionatorio adottato dalla Commissione (delibera n. 15/61, del 2 marzo 2015) in merito all'astensione collettiva del personale appartenente al Corpo di Polizia Municipale del Comune di Roma Capitale nelle giornate comprese tra il 31 dicembre 2014 ed il 1° gennaio 2015. La questione in diritto che è stata affrontata attiene al collegamento funzionale tra la conflittualità sindacale in atto al momento degli eventi indagati dalla Commissione e le assenze dei singoli dipendenti e si riferisce, in particolare, alla prova - diretta o per risultanze istruttorie - del coinvolgimento del sindacato nell'assenza dal servizio del personale della polizia locale.

La controversia, decisa, in taluni casi, con pronunce contrastanti nei giudizi di merito, ha trovato la sua definizione con le sentenze della Suprema Corte nn. 13181/2024, 13206/2024, 13220/2024, 13537/2024.

Con le prime tre sentenze, pubblicate il 14 maggio 2024, la Cassazione ha rigettato i ricorsi riferiti alle sentenze pronunciate in grado di appello, proposti autonomamente dalle Organizzazioni sindacali Fp Cgil, Cisl Fp, Uil Fpl.

Le pronunce hanno una rilevante portata innovativa in quanto riconoscono la riconducibilità all'ambito di applicazione della legge n. 146 del 1990 e, dunque, alla competenza della Commissione, di ogni azione di protesta finalizzata a mascherare un'astensione collettiva dal lavoro in violazione delle regole sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali. In particolare - sostiene il giudice di legittimità - ove il diniego della prestazione lavorativa si fondi su giustificazioni puramente formali (permessi; malattia), non corrispondenti - ad esempio - a reali stati di malattia *“va da sé che si realizzi un'astensione dal lavoro la quale, se*

motivata da ragioni di rivendicazione collettiva, non può sfuggire alla qualificazione come sciopero, se si vuole “occulto”, in quanto apparentemente, ma infondatamente, coperto da giustificazioni formali delle assenze”.

Pertanto, “ricorrendo lo sciopero e ricorrendo l’interferenza con i servizi pubblici essenziali, ne deriva che l’attuazione senza osservanza delle forme di cui alla legge n. 146 del 1990 determina l’illiceità dello strumento e, nel ricorre di una situazione in cui vi siano organizzazioni sindacali che “proclamano” o “aderiscono” ad una tale agitazione, una loro responsabilità ai sensi della normativa sopra citata”.

Viene in qualche modo convalidato il consolidato orientamento della Commissione che, in una prospettiva più ampia, ha affermato che anche la realizzazione di forme di lotta sindacale diverse dallo sciopero – le quali per entità, durata o modalità di attuazione siano tali da provocare una significativa riduzione o disorganizzazione del servizio pubblico essenziale – deve avvenire nel rispetto degli obblighi di preavviso, di predeterminazione della durata, nonché di erogazione delle prestazioni indispensabili, al fine di salvaguardare il contenuto essenziale dei diritti degli utenti (delibere n. 04/210 del 25 marzo 2004; 03/51 del 27 marzo 2003; 01/55 del 17 maggio 2001; n. 01/147 del 29.11.2001; 00/205 del 7 settembre 2000; n. 99/469 del 22.7.1999).

A maggior ragione, ogni azione di protesta incidente sui servizi pubblici essenziali, decisa ed attuata per la tutela di interessi collettivi, che dissimula un’astensione collettiva, è valutabile dalla Commissione tenuta a verificare se vi sia stato un aggiramento della legislazione vincolistica.

I provvedimenti della Corte di Cassazione, riferiti ai giudizi Fp Cgil (n.13181/2024), Cisl Fp (n.13206/2024), Uil Fpl, (n.13220/2024) confermano e rafforzano la ricostruzione effettuata dalla Corte d’Appello di Roma che, con le sentenze n. 4686/2021 (Fp Cgil), n. 4687/2021 (Cisl Fp), n. 4694/2021 (Uil Fpl), aveva ribaltato le decisioni del Tribunale riconoscendo la legittimità della delibera sanzionatoria della Commissione.

La Corte territoriale, dopo aver precisato che nel giudizio civile la prova presuntiva ha la stessa dignità della prova orale, sicché l’appellante ha il diritto di dimostrare la fondatezza del proprio assunto anche tramite elementi indiziari, ha rivalutato tutti gli elementi che - come lamentato dalla Commissione appellante - non erano stati in nulla considerati dal Tribunale.

Con riferimento alla questione relativa alla portata fittizia delle giustificazioni addotte dai lavoratori per restare assenti dai servizi propri di quella notte di fine anno, la Corte territoriale ha argomentato evidenziando:

- il rilevante incremento statistico delle assenze (più che quintuplicate

quelle per malattia e più che duplicate quelle per permessi) rispetto al corrispondente periodo degli anni precedenti;

- l'assenza di elementi atti a dimostrare l'esistenza di picchi epidemici in quel frangente temporale;
- la rilevante convergenza dei comportamenti dei lavoratori nel medesimo lasso di tempo dal 29 dicembre e nel contesto di una situazione di conflittualità sindacale che già precedentemente era stata indirizzata (indizione delle assemblee per l'ultimo dell'anno, a cavallo della mezzanotte, poi revocate) verso la creazione di un disservizio proprio nel momento di particolare necessità per il servizio pubblico.

I dati valorizzati - precisi ("rilevante" - perché numericamente di assoluta evidenza - incremento delle assenze; assenza di picchi epidemici; sussistenza di iniziative sindacali aventi ad oggetto i servizi dell'ultimo dell'anno), gravi (in quanto tutti attinenti alla giustificazione di quelle assenze) e concordanti (in quanto tutti destinati ad indirizzare nello stesso senso interpretativo) - rendevano palese, senza alcun ragionevole dubbio, - secondo la Corte d'Appello - che l'obiettivo perseguito dalle organizzazioni sindacali era proprio far mancare al Comune di Roma i lavoratori disponibili a prestare servizio in tale festività.

Quanto al profilo dell'avere le organizzazioni sindacali "organizzata e promossa" l'astensione collettiva dal lavoro, la Corte di merito, muovendo da fatti precisi (indizione di due assemblee sindacali formalmente separate ma di fatto da svolgersi senza soluzione di continuità, proprio nel giorno e negli orari in cui si celebra la festività di Capodanno, invito ad astenersi dalla prestazione di lavoro straordinario su base volontaria, mancata revoca di tale invito, tempi di disdetta delle assemblee; invito ad astenersi dalla prestazione di lavoro straordinario su base volontaria, evocazione di forme di lotta eclatanti contenuti sui *post facebook* riportati sul profilo ufficiale della Uil Fpl, accertamento che più della metà degli assenti era iscritto ad almeno una delle sigle interessate) ha sostanzialmente desunto l'esistenza di un indirizzo delle organizzazioni sindacali ai lavoratori perché si astenessero dal prestare la propria opera nella notte del 31 dicembre.

La Suprema Corte ha preso atto della sussistenza di un apprezzamento dei fatti già effettuato a monte dal giudice di merito che aveva accertato la responsabilità dei Sindacati nella organizzazione delle azioni di protesta, sotto tre profili sostanziali:

- a) indizione di una forma anomala di sciopero, da parte delle Organizzazioni sindacali, mascherata dall'apparente esercizio di un altro diritto (diritto di assemblea sindacale);
- b) esistenza di un nesso causale tra lo stato di agitazione aperto dalle

Organizzazioni sindacali e i comportamenti dei lavoratori che si sono assentati dal lavoro in maniera massiccia giustificando l'assenza con certificati medici;

- c) portata fittizia delle assenze per malattia, ricavata da elementi indiziari rilevanti, gravi e concordati (rilevante incremento statistico delle assenze, assenza di picchi epidemici, rilevante convergenza dei comportamenti dei lavoratori verso la creazione di un disservizio nell'ambito di uno stato di agitazione precedentemente indetto dalle OO.SS.) e qualificazione delle assenze come sciopero in quanto motivate da ragioni di rivendicazione collettiva e, più specificamente, come sciopero occulto in quanto solo apparentemente coperto da giustificazioni ritenute fittizie.

Alla luce di tale impianto indiziario, la Cassazione, verificato che, in sede di accertamento del giudice di merito, erano stati rispettati i requisiti di legge in materia di prova presuntiva ed i principi elaborati dalla giurisprudenza in tema di presunzioni, ha concluso che, in base ai principi consolidati in tema di presunzioni (artt. 2727 e 2729 c.c.) spetta al giudice di merito valutare l'opportunità di fare ricorso alle presunzioni semplici, individuare i fatti da porre a fondamento del relativo processo logico e valutarne la rispondenza ai requisiti di legge, con apprezzamento di fatto che, ove motivato, sfugge al sindacato di legittimità. In relazione a ciò – afferma la Cassazione – non occorre che tra il fatto noto e il fatto ignoto sussista un legame di assoluta ed esclusiva necessità causale, essendo sufficiente che il fatto da provare sia desumibile dal fatto noto come conseguenza ragionevolmente possibile, secondo il criterio di normalità; la deduzione logica è una valutazione che deve essere probabilmente convincente, non oggettivamente inconfutabile. Nel caso di specie l'eclatanza del dato statistico, elemento sintomatico ed inequivocabile, esclude che il ragionamento sia in sé implausibile. Da qui il rigetto dei ricorsi e l'affermazione del seguente principio di diritto: <<nell'ambito dei servizi pubblici essenziali, costituisce sciopero, come tale soggetto alla disciplina di cui alla legge n. 146 del 1990, l'astensione dal lavoro che si realizzi, a fini di rivendicazione collettiva, mediante presentazione di certificazioni mediche che, secondo l'accertamento del giudice di merito, risultino fittizie e finalizzate a giustificare solo formalmente la mancata presentazione al lavoro, senza reale fondamento in un sottostante stato patologico, ma in realtà siano da collegare ad uno stato di agitazione volto all'astensione collettiva dal lavoro nella sostanza proclamato dalle OO.SS in modo "occulto">>.

Differente è stato il percorso argomentativo seguito dalla Suprema Corte nella sentenza n. 13537/2024 del 15 maggio 2024, riferita alla causa CSA.

In tale contenzioso, il giudice di merito aveva valutato illegittimo il

provvedimento della Commissione, sia in primo grado che in appello.

Il giudice d'appello, in particolare, pur affermando l'esistenza di un collegamento tra lo stato di agitazione aperto dall'Organizzazione sindacale e i comportamenti dei lavoratori che si sono assentati dal lavoro in maniera massiccia giustificando l'assenza con certificati medici, aveva respinto il ricorso considerando mancante la prova che quei comportamenti fossero stati fomentati dal Sindacato che li avrebbe poi coordinati e organizzati.

Il giudice di legittimità ha ritenuto che la Corte territoriale, privilegiando un approccio formalistico, si fosse limitata ad indagare la responsabilità del Sindacato nell'organizzazione "diretta" degli eventi accaduti, trascurando quei comportamenti omissivi che pure sono valutabili dalla Commissione ai sensi dell'art. 13 lett. i) e possono portare all'applicazione delle misure sanzionatorie.

Seguendo questo iter logico, la Suprema Corte, prendendo le mosse dai fatti emergenti dalla sentenza impugnata e dal sostanziale riconoscimento, da parte della Corte territoriale, della portata fittizia delle assenze per malattia (posto che la sentenza d'appello parla di comportamento "stigmatizzabile" e di "carezza di spirito di responsabilità"), ha effettuato un apprezzamento di merito e una valutazione sostitutiva dei fatti rispetto a quella effettuata dal giudice di appello. Ha valorizzato la sussistenza di uno stato di agitazione riconducibile alle Organizzazioni sindacali e ha riconosciuto, in particolare, nella richiesta sindacale di assemblee l'indizione di una forma surrettizia di sciopero, mascherata dall'apparente esercizio di un altro diritto (diritto di assemblea sindacale) e nei successivi comportamenti sindacali la volontà di mantenere aperto l'originario stato di agitazione. Ha quindi esaminato i particolari profili di responsabilità che derivano dalla violazione del dovere del Sindacato, promotore dello stato di agitazione, di vigilanza e di dissuasione rispetto a forme di protesta in violazione della legge. Essendo pacifica la persistenza, in quel momento delicatissimo per la città, dello stato di agitazione e del nesso causale tra questo e gli eventi del Capodanno vi era un obbligo per le Organizzazioni sindacali di rimanere attive con la dovuta vigilanza e chiara dissociazione rispetto a comportamenti dei lavoratori che, in tale contesto, sfuggissero di mano.

Sotto tale aspetto, la sentenza richiama la precedente Cass. n. 2298/2019 che pone in capo al Sindacato promotore di uno stato di agitazione un generale "obbligo di garanzia" finalizzato ad evitare che i comportamenti dei lavoratori si collochino al di fuori del sistema legale mettendo in pericolo i diritti essenziali dei cittadini. La logica non è meramente sanzionatoria ma è promozionale e di valorizzazione del ruolo del Sindacato alla tutela dei diritti essenziali ed è connessa ai doveri di solidarietà sociale *ex art. 2 Cost.*

In questo senso, gli obblighi di protezione impongono al Sindacato il dovere di “dissociarsi pubblicamente, tempestivamente ed in modo inequivoco” da forme di protesta in violazione della legge.

Secondo la Suprema Corte, in ragione dell’affidamento che la generalità dei consociati deve poter riporre circa l’osservanza delle regole imposte dalla legge, è valutabile da parte della Commissione non solo il profilo della organizzazione diretta delle astensioni illegittime (il solo indagato dalla Corte d’Appello) ma anche un più particolare profilo di responsabilità consistente nell’inerzia, ossia nell’omessa attività di protezione a fini dissuasivi da parte del Sindacato. Verificata la mancanza di quei comportamenti attivi e significativi di vigilanza e di dissuasione, la Cassazione ha accolto il ricorso della Commissione, cassando la sentenza impugnata e, decidendo nel merito, ha rigettato l’originaria domanda. Nel contempo la sentenza afferma il seguente principio di diritto <<*nell’ambito dei servizi pubblici essenziali, in ipotesi di sciopero proclamato dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori dipendenti o cui esse abbiano aderito, l’art. 4, comma 2, della legge n. 146 del 1990 deve essere interpretato nel senso che è comportamento sanzionabile anche quello omissivo tenuto da detti soggetti, in violazione del dovere di vigilare e dissociarsi pubblicamente ed in modo inequivoco da forme di protesta che, inserendosi nella rivendicazione di categoria, siano esercitate senza il rispetto delle misure dirette a garantire l’erogazione delle prestazioni indispensabili nei servizi pubblici essenziali, a tutela dei diritti della persona costituzionalmente presidiati e ciò anche in presenza di formale revoca dello sciopero, tanto più quando l’originaria astensione sia stata indetta in contrasto con le regole di cui alla stessa legge n. 146 del 1990 e lo stato di agitazione patrocinato dalle medesime organizzazioni sindacali sia risultato persistente nonostante la menzionata revoca*>>.

1.3. Gli scioperi generali del 29 novembre 2024. La segnalazione della Commissione ai sensi dell’art. 13, comma 1, lett. f), e l’ordinanza di precettazione del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti

In relazione agli scioperi generali proclamati per la giornata del 29 novembre 2024, e con specifico riferimento al trasporto aereo ed al trasporto pubblico locale, compromessi da una pluralità di scioperi proclamati in concentrazione tra loro, la Commissione è intervenuta in via preventiva al fine di segnalare la violazione della regola della rarefazione oggettiva rispetto a scioperi precedentemente proclamati.

Il mancato adeguamento alle indicazioni della Commissione, dirette ad evitare la concentrazione degli scioperi nei settori del trasporto passeggeri, limitatamente al trasporto aereo ed al trasporto pubblico locale, ha pregiudicato la realizzazione

del migliore contemperamento - non in astratto ma in concreto - fra il diritto di sciopero e gli altri diritti costituzionalmente tutelati, posto che la concentrazione di scioperi generali proclamati da una pluralità di soggetti sindacali determina un'amplificazione dell'effetto vulnerante sull'utenza, bloccando importanti segmenti del trasporto passeggeri.

Con delibera n. 24/406, adottata nella seduta del 25 novembre 2024, la Commissione ha segnalato, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. f), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, con riferimento agli scioperi generali del 29 novembre 2024 che non abbiano escluso i settori del trasporto passeggeri, il fondato pericolo di pregiudizio grave ed imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati e ha indicato, ai sensi del combinato disposto dell'art. 13, comma 1, lett. f) e dell'art. 8 della legge citata, - quale possibile misura da adottare, al fine di evitare tale pregiudizio e di limitare entro una soglia tollerabile i disagi per l'utenza - la riduzione della durata degli scioperi a quattro ore, nei settori del trasporto passeggeri.

Con ordinanza n. 200-T (parzialmente rettificata con ordinanza n. 201-T) in data 26 novembre 2024, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, ha disposto la riduzione a quattro ore della durata di tutti gli scioperi generali incidenti sulla giornata del 29 novembre 2024.

Con autonomi ricorsi Cub ed Sgb, prima, e Cgil, Filt Cgil, Uil e Uiltrasporti, dopo l'effettuazione dello sciopero, hanno impugnato al Tar del Lazio l'ordinanza di precettazione n. 200-T del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e la delibera n. 406 del 2024 della Commissione, chiedendone l'annullamento.

Invocando l'urgenza, Cub ed Sgb hanno fatto richiesta di sospensiva e di adozione delle misure cautelari necessarie a consentire l'effettuazione dello sciopero, affermando la sussistenza dei requisiti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*.

In giudizio, la Commissione ha preliminarmente rilevato che la delibera dell'Autorità, adottata ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. f), ha natura procedimentale e non è pertanto suscettibile di autonoma impugnazione. Nel merito ha argomentato sulla questione del rapporto tra legittimità dello sciopero e requisiti dell'ordinanza di precettazione evidenziando che la funzione della precettazione non è di sanzionare uno sciopero illegittimo, ma di prevenire un pericolo grave ed imminente per i diritti degli utenti che potrebbe derivare da uno sciopero, a prescindere dalla sua legittimità o illegittimità.

Pertanto, l'esercizio di tale potere non presuppone necessariamente una violazione delle regole in materia di sciopero, atteso che la missione istituzionale di vigilare sul rispetto delle regole procedimentali dettate dalla legge o dagli

accordi e contratti collettivi in tema di sciopero nei servizi pubblici essenziali spetta in via esclusiva alla Commissione di garanzia.

La *ratio* della norma è, invece, quella di consentire un intervento *in extremis* per scongiurare il pericolo di pregiudizio grave ai diritti degli utenti, in rapporto ai fondati rischi di criticità (sicurezza, ordine pubblico, etc.) individuati dall’Autorità precettante, in relazione alle circostanze del caso concreto, nell’ambito territoriale di propria competenza.

Pertanto, l’Autorità competente per la precettazione deve effettuare una valutazione discrezionale di tutte le circostanze del caso concreto al fine di accertare, in via previsionale, se sussista l’indicato pericolo concreto.

Operando su un piano completamente autonomo e distinto rispetto al potere della Commissione di garanzia di sanzionare lo sciopero illegittimo, l’istituto della precettazione è, dunque, finalizzato a tutelare i diritti degli utenti, mediante la garanzia del livello di prestazioni da considerarsi indispensabili in rapporto alla situazione concreta; livello che può, quindi, essere più elevato o comunque differente da quello individuato dagli accordi valutati idonei o dalla stessa proposta della Commissione di garanzia, e che può portare finanche al divieto dello sciopero per un certo periodo.

Nel caso in esame, il pericolo di grave pregiudizio agli utenti è derivato dalla sovrapposizione di scioperi generali (riguardanti cioè tutte le categorie pubbliche e private), indetti per la medesima data del 29 novembre 2024 da una pluralità di soggetti sindacali, e dall’inosservanza delle indicazioni preventive della Commissione, da parte delle Organizzazioni sindacali Cgil/Uil, e Cobas/Adl Cobas/Slai Cobas/Clap - le cui proclamazioni sono intervenute successivamente - che non hanno escluso dall’astensione i settori del trasporto passeggeri, ai sensi della delibera n. 22/279.

Per tale ragione, la Commissione ha esercitato, ai sensi del combinato disposto degli artt. 8, comma 1, e 13, comma 1, lett. f), della legge n. 146/1990, il potere di segnalazione propedeutico all’eventuale intervento di precettazione da parte dell’Autorità governativa, nel caso di specie il MIT.

Ciò in coerenza con l’orientamento pretorio del Tar che ricollega la certezza del pregiudizio ai diritti della persona, che è al contempo grave ed imminente, alla concentrazione in un medesimo e ben ristretto lasso temporale di un insieme di azioni di sciopero, tutte relative ad un unico settore di servizio pubblico.

Con Decreto monocratico n. 5374/2024, del 28 novembre 2024, il Presidente del Tar Lazio ha rigettato l’istanza di concessione di misure cautelari ritenendo necessario valutare l’affermazione di parte ricorrente, circa l’assenza di pregiudizio per gli utenti anche a fronte della durata di 24 ore dello sciopero stante

la previsione di fasce orarie di garanzia, <<alla luce della significativa durata continuativa dello sciopero, alla sua estensione alla generalità del settore del trasporto che investe tutte le categorie dei settori pubblici e privati, all'assenza di soluzioni alternative per la libera circolazione a fronte del diritto alla mobilità delle persone e della stessa natura di servizio pubblico essenziale del trasporto, tenuto conto della durata continuativa dello sciopero per 24 ore, senza alcuna articolazione oraria, con plausibile incidenza sulla soglia tollerabile dei disagi che ne derivano per i cittadini utenti, stante l'impatto di tale estesa proclamazione dello sciopero e che la contestata riduzione della sua durata mira ad attenuare, fermo restando l'ineludibile diritto di sciopero che è comunque soggetto a condizioni e limitazioni quanto a modalità di sua esplicazione>>.

Il giudizio è in corso di definizione.

1.4. I presupposti dell'ordinanza di precettazione del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti nelle due ipotesi previste dall'art. 8 della legge n. 146 del 1990

1.4.a L'intervento dell'Autorità precettante di propria iniziativa nei casi di "necessità e urgenza"

Nel dicembre del 2023, l'Unione Sindacale di Base Lavoro Privato, da una parte, nonché il Cobas Lavoro Privato, l'ADL Cobas, il SGB, il CUB Trasporti e l'AL Cobas, dall'altra, hanno impugnato dinanzi al Tar Lazio l'ordinanza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (di seguito "MIT") n. 198-T del 12 dicembre 2023, con la quale è stata ordinata la riduzione a quattro ore dello sciopero nazionale del settore trasporto pubblico locale previsto per il giorno 15 dicembre 2023 e proclamato per una durata di 24 ore.

Nella vicenda, poi sfociata nella definitiva programmazione oraria dello sciopero, è intervenuta anche la Commissione che ha invitato con buon esito le OO.SS. a rispettare la regola della rarefazione oggettiva degli scioperi.

Con decreti del Presidente del Tar nn. 8170 e 8171/2023 del 14 dicembre 2023 è stata respinta la domanda cautelare monocratica presentata unitamente ai ricorsi, considerato che *"non sussistono i presupposti di cui all'art.56 cpa atteso che il gravato provvedimento ha meticolosamente evidenziato le diffuse criticità conseguenti alla durata programmata dello sciopero che non sarebbero in alcun modo limitate dalle fasce orarie di garanzia; Avuto presente, altresì, che le suddette criticità e i conseguenti disagi per l'utenza sarebbero ulteriormente aggravate: a) dalla particolare condizione di pericolo che interessa alcune aree della Penisola a causa delle avversità atmosferiche di eccezionale intensità; b) dal*

maggior aumento della mobilità non dettata da esigenze lavorative che si riscontra in questo periodo dell'anno”.

Nel merito, il Tar si è definitivamente pronunciato accogliendo i ricorsi e, per l'effetto, annullando l'ordinanza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 198-T (sentenza n. 6084 del 28 marzo 2024).

La questione in diritto che è stata affrontata concerne i presupposti di legge per l'esercizio, da parte dell'Autorità competente, del potere di precettazione di cui all'art. 8, comma 1, della legge n. 146/1990, con riferimento alle due ipotesi contemplate dalla norma: esercizio “*su segnalazione della Commissione di garanzia ovvero, nei casi di necessità e urgenza*” di propria iniziativa. Tali presupposti risultano distinti rispetto a quelli sostanziali che legittimano il potere di ordinanza (pregiudizio grave ed imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati conseguente all'esercizio dello sciopero).

Partendo dall'interpretazione logico-letterale e funzionale della previsione nonché dall'interpretazione sistematica della disciplina in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali, il giudice ha concluso che, in assenza della previa segnalazione della Commissione, l'ordinanza di precettazione debba recare in modo espresso e specifico l'enucleazione dei presupposti di necessità e urgenza legittimanti l'impulso officioso ministeriale.

Ciò in quanto il potere di precettazione è stato configurato dal legislatore quale potere *extra ordinem* e residuale restando in capo alla Commissione la normale valutazione e verifica delle modalità dello sciopero nonché il potere di adottare le misure necessarie, tra quelle previste dalla norma stessa, per garantire il contemperamento del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona.

Secondo la ricostruzione del Tar, nel sistema delineato dalla legge n. 146 del 1990, il legislatore ha inteso limitare il più possibile l'ingerenza “politica” sul diritto di sciopero, attribuendo i poteri di vigilanza e di regolazione in materia ad un organismo terzo *super partes*.

Pertanto, è la Commissione l'organismo fisiologicamente deputato a segnalare alla Presidenza del Consiglio (o al Ministero delegato) la rilevata sussistenza del “*fondato pericolo di un pregiudizio grave ed imminente ai diritti della persona*”, mentre l'iniziativa officiosa dell'autorità politica risulta conferita dall'art. 8 solo per i casi di straordinaria eccezionalità che la Commissione di Garanzia non ha potuto previamente valutare e per i quali sussiste pertanto (oltre al fondato pericolo di un pregiudizio grave ed imminente dei surrichiamati diritti) una condizione di urgenza e necessità di provvedere (“nei casi di necessità ed urgenza”).

In questa prospettiva, <<l'autorità politica recupera un proprio spazio di intervento se e nella misura in cui riesca ad individuare quei profili di necessità e

urgenza di provvedere, necessariamente diversi e sopravvenuti rispetto al quadro già scrutinato dalla Commissione stessa, tali da legittimare la relativa ordinanza quale strumento *extra ordinem* per la protezione tempestiva e indilazionabile dei diritti degli utenti>>.

Nel caso in esame, atteso che l'ordinanza impugnata è stata adottata senza la previa segnalazione da parte della Commissione (che nulla ha ritenuto di raccomandare, neppure nell'esercizio dei suoi poteri atipici, alle medesime Organizzazioni né tanto meno di segnalare al Ministero in ordine all'adozione dell'ordinanza di precettazione) risultavano indispensabili la chiara esplicitazione delle speciali ragioni di necessità e di urgenza, relative a fatti sopravvenuti eventualmente occorsi a ridosso dell'astensione, tali da legittimare il potere di impulso ministeriale. E invece nessun ulteriore tassello valutativo concernente la necessità e l'urgenza dell'intervento è stato aggiunto al pregresso quadro già cristallizzato e valutato dalla Commissione come non idoneo a suffragare la segnalazione *ex art. 8* della legge n. 146/1990.

<<Così facendo, il Dicastero ha finito per sovrapporre la propria valutazione del predetto quadro a quella dell'Autorità di settore, alterando il vigente assetto regolatorio in materia che, per quanto attiene alla fase di impulso del potere di precettazione, contempla in via ordinaria il potere valutativo della Commissione e, soltanto per i casi d'urgenza, quello ministeriale, quale valvola di sicurezza del sistema>>.

1.4.b L'intervento dell'Autorità precettante “su segnalazione della Commissione di garanzia ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. f)

In una diversa fattispecie decisa dalla medesima sezione del Tar Lazio, la ricorrenza dei presupposti del “fondato pericolo di un pregiudizio grave ed imminente ai diritti della persona”, nonché l'urgenza di provvedere era stata asseverata e segnalata dalla Commissione che, con specifica missiva, aveva invitato il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti a provvedere, in considerazione degli effetti concreti derivanti dalle modalità dell'astensione collettiva pianificate dalle OO.SS.

In occasione dello sciopero del personale Trenitalia per i giorni 13 e 14 luglio 2023, dalle ore 03.00 del 13 luglio alle ore 02.00 del 14 luglio, proclamato dalle organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Ugl Ferrovieri, Orsa Ferrovie, Fast Confsal SIm, dello sciopero del personale dipendente della società Italo-NTV, indetto dalle stesse sigle sindacali, negli stessi giorni e per le medesime ore e dello sciopero del personale dipendente delle società Trenitalia, TrenitaliaTPer, Trenord proclamato dall'Organizzazione sindacale Cub Trasporti

e indetto negli stessi giorni nonché per le medesime ore, la Commissione aveva, in un primo tempo, invano raccomandato alle organizzazioni sindacali di evitare la concentrazione delle manifestazioni di protesta relative rispettivamente al personale della Trenitalia e della Italo-NTV, atteso che *“uno sciopero congiunto acutizza i disagi per gli utenti del servizio in un periodo - a ridosso della franchigia estiva - di particolare criticità per il traffico ferroviario”*. E successivamente, di fronte della mancata ottemperanza delle predette organizzazioni a detto invito, con nota del 12 luglio 2023, la stessa Commissione aveva invitato il Ministero a valutare l'adozione dell'ordinanza di precettazione *“in relazione alla situazione contingente”*; e ciò in considerazione: i) della pervasività degli effetti dello sciopero volto a coinvolgere la totalità del personale delle aziende operanti nel settore dell'alta velocità; ii) dell'ulteriore aggravamento di tali effetti in conseguenza del contesto temporale, meteorologico e modale di svolgimento dell'iniziativa.

In tal modo, la stessa Autorità di garanzia aveva accertato la sussistenza nella specie dell'urgenza di provvedere per evitare il pregiudizio grave e imminente ai diritti costituzionali dell'utenza invitando il Ministero a valutare di provvedere di conseguenza. In relazione a ciò il Collegio ha osservato che il potere di raccomandazione esercitato dalla Commissione nella specie, lungi dall'esorbitare dall'ambito delle funzioni ad essa attribuite dalla legge n. 146/1990, costituisce piuttosto estrinsecazione nel concreto di quel potere di valutare *“l'idoneità delle misure volte ad assicurare il contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, di cui al comma 1 dell'articolo 1”*, cioè del potere previsto dall'art. 12, comma 1 della citata legge. <<Tale norma, avente una valenza non meramente programmatica ma immediatamente precettiva vale ad attrarre nell'alveo del principio di legalità connotato, analogamente a quanto avviene per gli enti analoghi alla Commissione per caratteristiche e funzioni tutorie, in chiave finalistica tutti gli interventi di quest'ultima preordinati – come quello in esame – alla realizzazione del migliore contemperamento fra diritto di sciopero e gli altri diritti costituzionalmente tutelati>>.

In tale prospettiva, il Ministero, intervenendo con l'adozione dell'ordinanza di precettazione n. 193-T del 12 luglio 2023 (con cui è stata ordinata la riduzione a 12 ore dalle ore 03.00 del 13 luglio alle ore 15.00 del 13 luglio 2023) non solo non si è sovrapposto né tanto meno si è contrapposto alle attribuzioni spettanti alla Commissione, quale soggetto deputato alla corretta attuazione della legge n. 146/1990, ma si è correttamente attivato, in sinergia con la stessa e in coerenza con le sue indicazioni, facendo uso dei poteri di urgenza spettanti gli per salvaguardare

i diritti dei passeggeri.

Sulla base di tali coordinate ricostruttive, il Tar Lazio con sentenze 13 marzo 2024, n. 5152 (ricorso Uiltrasporti), 26 marzo 2024, n. 5939 (ricorso Filt Cgil), 28 ottobre 2024, n. 18976 (ricorso Fast Confsal) ha affermato che il potere di precettazione d'urgenza contemplato dall'art. 8, comma 2 <<si configura come strumento *extra ordinem* e di chiusura del sistema, allo scopo di dare effettività alla tutela dei diritti costituzionalmente tutelati dei cittadini in tutti quei casi - come quello oggi all'esame - in cui il dipanarsi della fattispecie concreta relativa all'agitazione proclamata, appalesi, per le sue modalità attuative e i relativi possibili effetti concreti, l'attuale e assoluta necessità di un intervento a tutela dei predetti diritti a scopo preventivo e precauzionale, cioè allo scopo di evitare un loro pregiudizio "grave" e "imminente">>.

Sul punto il Collegio ha condiviso l'orientamento, secondo cui *"Per dare inizio al procedimento di precettazione non è necessaria poi l'attualità del pregiudizio, ma è sufficiente che questo sia potenziale; l'Autorità, cioè, deve compiere una valutazione di probabilità e potenzialità dell'evento dannoso"* (cfr. Tar Lazio, Roma, III, n. 371/1995; id., I, n. 571/1993). Ciò è del resto connaturale alla finalità stessa dell'istituto, che è quella di fornire uno strumento idoneo a prevenire il verificarsi della lesione ai diritti fondamentali degli utenti.

Per altro verso, il Tar ha respinto la censura secondo cui l'osservanza, da parte delle OO.SS., della normativa in materia di sciopero e dell'invito della Commissione sarebbe idonea ad inibire il potere di precettazione in capo al Ministro. In relazione a ciò sono state accolte dal Tar le argomentazioni difensive della Commissione che, soffermandosi sull'interpretazione logico-sistematica dell'art. 8 della legge n. 146/1990, aveva evidenziato che la funzione della precettazione non è quella di sanzionare uno sciopero illegittimo, ma piuttosto quella di prevenire un pericolo grave ed imminente per i diritti degli utenti, che potrebbe derivare da uno sciopero, a prescindere dalla sua legittimità o illegittimità.

Pertanto, l'esercizio di tale potere non presuppone necessariamente una violazione delle regole in materia di sciopero, atteso che la missione istituzionale di vigilare sul rispetto delle regole procedurali dettate dalla legge o dagli accordi e contratti collettivi in tema di sciopero nei servizi pubblici essenziali spetta in via esclusiva alla Commissione.

Anche gli ulteriori profili di censura afferenti ai presupposti sostanziali dell'ordinanza - cioè, sia i presupposti che legittimano il MIT a non osservare il lasso di tempo minimo per l'adozione dell'ordinanza sia la sussistenza nel concreto dei presupposti sostanziali per provvedere - sono stati ritenuti infondati ed è stato

accertato, anche sotto tale profilo, il corretto esercizio del potere amministrativo.

In sede di appello, le Organizzazioni sindacali Uiltrasporti e Filt Cgil hanno chiesto, in riforma delle sentenze n. 5152/24 e n. 5839/24, l'annullamento dell'atto impugnato in primo grado. Il Consiglio di Stato (31.1.2025, n. 786 e n. 787) ha accolto la preliminare eccezione di improcedibilità dell'azione caducatoria articolata dalle Amministrazioni appellate, evidenziando la sopravvenuta carenza di interesse alla decisione di merito, non potendo le appellanti conseguire dall'accoglimento del ricorso alcuna utilità immediata e diretta, posto che la sentenza non può retroagire ad un momento anteriore all'emanazione dell'impugnata ordinanza, impedendone la produzione degli effetti. E infatti l'ordinanza di precettazione ha completamente esaurito i propri effetti, essendo emanata all'unico scopo di limitare lo sciopero tenutosi in data 13 luglio 2023. La ricostruzione giuridica dell'interesse al ricorso fatta valere dall'appellante, secondo cui la pronuncia in esame, ove fondata su ragioni di merito, rileverebbe in chiave futura, al fine di impedire illegittime compromissioni del diritto di sciopero, è stata ritenuta inammissibile, *<<risolvendosi nella richiesta di pronuncia avente un'indistinta efficacia esplorativa, nonché general-preventiva e/o di deterrenza, essendo dichiaratamente rivolta a scoraggiare l'emissione, pro futuro, da parte dell'Amministrazione, di provvedimenti aventi contenuto analogo a quello oggetto del presente scrutinio. Efficacia che non può evidentemente ascriversi alla pronuncia giudiziale, diversamente essa risolvendosi – proprio in quanto rivolta al futuro – in una violazione del divieto di sindacato su poteri non ancora esercitati (art. 34 co. 2 c.p.a.)>>*.

Avendo l'appellante dichiarato il persistente interesse ai fini risarcitori, il Consiglio di Stato si è poi pronunciato sulla legittimità dell'ordinanza impugnata, partendo dalla negazione di “diritti tiranni” che comporta la necessità di uno sguardo d'insieme alla pluralità delle previsioni normative rilevanti nel caso di specie (Corte cost, sent. n. 85/13: *“Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca, e non è possibile individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri; ... la tutela deve essere sempre sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro, giacché se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe tiranno nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette”*). In un equilibrato sistema ordinamentale, il bilanciamento, volto a garantire il pacifico godimento di una pluralità di diritti, è del tutto fisiologico (Corte cost, 28.11.2012, n. 264: *“la tutela dei diritti fondamentali deve essere sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale*

conflitto tra loro”) e così anche il diritto di sciopero, pur costituzionalmente garantito, non assume portata illimitata, ma come tutti i diritti si esercita nel rispetto delle relative previsioni normative, volte a bilanciarne l’esercizio, al fine di assicurare il godimento di altri diritti parimenti dotati di copertura costituzionale (es. la libertà privata, la libertà di circolazione e di soggiorno, ecc.), che con il primo entrino potenzialmente in conflitto.

Nel caso di specie le ragioni di necessità e urgenza poste a fondamento dell’ordinanza di precettazione sono state rinvenute, da un lato, nella pervasività e ultrattività degli effetti degli scioperi – correlate al coinvolgimento dei dipendenti delle uniche due società operanti nel settore del trasporto ferroviario ad alta velocità, alla stima di Trenitalia in ordine al numero di passeggeri coinvolti (oltre un milione), nonché al fatto che i disagi si sarebbero protratti anche dopo la fine degli scioperi, impattando negativamente sull’erogazione del servizio per il giorno successivo alla protesta – e, dall’altro, nell’ulteriore aggravamento degli effetti della protesta dovuto al contesto temporale, meteorologico e modale di svolgimento degli scioperi.

La sentenza ha valorizzato anche il ruolo della Commissione di Garanzia - quale organo assolutamente indipendente e imparziale - considerando rilevante, ai fini dello scrutinio di legittimità dell’impugnata ordinanza, il mancato accoglimento dell’invito della Commissione da parte delle OO.SS. appellanti che non hanno ritenuto, in un’ottica di leale collaborazione, di evitare la contemporanea concentrazione nello sciopero di più aziende ferroviarie, e segnatamente di quelle - Trenitalia e Italo/Ntv - attive e operanti nel settore dell’Alta Velocità. Anche la scelta dell’Autorità precettante di “riduzione della durata delle astensioni”, in accoglimento del suggerimento proveniente dalla Commissione di Garanzia, è stata ritenuta del tutto rispettosa del principio di proporzionalità, <<avendo l’Amministrazione correttamente bilanciato, con la tecnica del minimo mezzo utile (riduzione dell’astensione, in luogo del suo differimento ad altra data), il diritto costituzionale di sciopero (che - va ribadito - non è illimitato, ma “*si esercita nell’ambito delle leggi che lo regolano*” - art. 40 Cost.), con altri interessi di rilievo costituzionale (salute dei cittadini; diritto di circolazione e soggiorno) dei pari coinvolti nella proclamata agitazione sindacale>>.

1.5. Sulla inammissibilità del ricorso per carenza del requisito della lesività dell'atto

1.5.a Sulla carenza di interesse ad agire rispetto agli atti della Commissione aventi natura meramente ricognitiva

Nel corso dell'anno in esame la Società Arriva Udine ha impugnato, dinanzi al Tar del Lazio, il verbale con cui la Commissione ha “preso atto” della regolarità della proclamazione di uno sciopero, unitamente alla nota con cui è stata resa l'informativa all'Azienda. La Società ricorrente, sul presupposto dell'asserita illegittimità della condotta del Sindacato proclamante, ha ritenuto, per questa via, di contestare le valutazioni dell'Autorità di garanzia.

In giudizio la Commissione ha eccepito, preliminarmente, il difetto di legittimazione attiva del ricorrente rilevando la carenza di un'autonoma capacità lesiva degli atti impugnati, rispetto alla situazione giuridica sostanziale dedotta in giudizio. In particolare, è stato rilevato che il potere autoritativo della Commissione viene esercitato nell'ambito del procedimento delineato nell'art. 13, comma 1, lett. i) della legge n. 146 del 1990 e s.m.i. che circoscrive alla fase di avvenuta effettuazione dello sciopero le funzioni connesse alle procedure di valutazione del comportamento di sindacati, imprese e associazioni e organismi rappresentativi di lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori e lavoratori, posti in essere in violazione delle regole (art. 4).

Pertanto, gli atti e gli interventi della Commissione relativi alla fase prodromica rispetto all'astensione collettiva sono privi di qualsivoglia forza cogente avendo carattere pre-procedimentale. Anche la “presa d'atto della proclamazione di sciopero”, contemplata dalla prassi e dalle procedure interne, è un atto di tipo ricognitivo e di controllo e non assume la dignità di provvedimento amministrativo, limitandosi ad attestare o ad accertare l'esistenza di un fatto.

Nella fase che precede l'effettuazione dello sciopero, molteplici sono gli interventi praticabili dall'Amministrazione. Infatti, come ogni *Authority*, la Commissione di garanzia si può esprimere anche con manifestazioni atipiche delle potestà paranormative. Accanto agli atti atipici e informali (quali raccomandazioni, linee guida, istruzioni, inviti, orientamenti, comunicati), la normativa contempla alcuni specifici atti tipizzati dal legislatore, primo fra tutti quello previsto dall'art. 13, comma 1, lett. d) della legge n. 146 e s.m.i., con cui la Commissione indica ai soggetti interessati eventuali violazioni della disciplina di regolazione dello sciopero evincibili, allo stato, dal documento di proclamazione, invitandoli a revocare l'astensione ovvero a riformulare la proclamazione.

Pur tuttavia, in questo ambito temporale, anche gli atti formalmente più rilevanti non sono previsti come obbligatori e definitivi del procedimento; essi

hanno il valore di mera moral suasion e sono inidonei ad incidere nella sfera giuridica del destinatario. Si distinguono dagli altri atti amministrativi con valenza regolatoria e sono interventi formalmente non vincolanti, il cui grado di oggettiva «effettività» si misura esclusivamente in relazione all'autorevolezza istituzionale del soggetto che le adotta.

A maggior ragione, gli atti meramente ricognitivi che precedono lo sciopero, come quello gravato da impugnazione, non contengono statuizioni giuridiche produttive di effetti. E infatti, anche mancando l'indicazione di moral suasion o la "presa d'atto" della proclamazione di sciopero, la Commissione di garanzia, dopo l'effettuazione dello sciopero e all'esito dell'istruttoria e del procedimento di valutazione, potrebbe sempre e comunque esercitare con assoluta pienezza il proprio potere di valutazione sanzionando ogni violazione che ritenesse meritevole di esser sanzionata.

Secondo l'impostazione della legge n. 146 del 1990 solo successivamente, e cioè dopo l'effettuazione dello sciopero, la Commissione può decidere di aprire un procedimento di valutazione del comportamento delle parti, al fine di deliberare eventuali sanzioni. Il Legislatore ha, infatti, previsto che si possa pervenire all'esercizio del potere di valutazione e sanzionatorio soltanto all'esito di ulteriori considerazioni, nonché dell'espletamento di un'istruttoria nell'ambito della quale è riconosciuto l'esercizio del diritto di difesa e di contraddittorio delle parti coinvolte (art. 4, comma 4-*quater*, legge n. 146 del 1990 e s.m.i. <<*L'apertura del procedimento viene notificata alle parti, che hanno trenta giorni per presentare osservazioni e per chiedere di essere sentite*>>).

Nel caso specifico, la Commissione ha eccepito il difetto di legittimazione attiva anche sotto il profilo della titolarità della qualifica di controinteressato. Alla luce della normativa vigente in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali, i reali controinteressati rispetto allo sciopero non sono i datori di lavoro bensì gli utenti dei pubblici servizi che sono peraltro inseriti, a tutti gli effetti, nel circuito della legge. Ciò in quanto gli interessi e le esigenze dei cittadini-utenti, che la legge intende tutelare, sono estranei al conflitto collettivo e non possono essere rappresentati dai titolari del conflitto medesimo. Pur avendo il legislatore manifestato preferenza per la fonte negoziale nella fissazione di regole specifiche nell'ambito di ciascun servizio pubblico, alla Commissione è riconosciuto un ruolo preminente rispetto all'autonomia collettiva, in ragione dell'obiettivo perseguito dalla legge n. 146 che non è quello di comporre un conflitto di interessi tra lavoratori e datori di lavoro, bensì quello di individuare le regole di contemperamento del diritto di sciopero - tutelato dall'art. 40 della Costituzione - con i diritti costituzionali degli utenti. Per questo motivo è decisiva, ai fini della

validità ed efficacia dei contratti collettivi stipulati tra le parti in materia di esercizio del diritto di sciopero, la finale valutazione di idoneità della Commissione di garanzia.

Nel merito, in relazione alla contestazione aziendale circa la mancanza di requisiti di rappresentatività per la titolarità al conflitto del sindacato proclamante, la Commissione ha rilevato che nell'attuale sistema normativo, vale il principio di autodeterminazione dell'interesse collettivo e della funzione assunta dallo sciopero nell'attuale assetto sociale, quale diritto di libertà per la difesa di tutti gli interessi dei lavoratori. La legge n. 146 del 1990, e s.m.i., ha infatti riconosciuto la possibilità di indire uno sciopero sia ad un'associazione sindacale, sia ad un gruppo spontaneo dei lavoratori, anche quando quest'ultimo presenti i caratteri della provvisorietà e della occasionalità. (v. artt. 2, comma 3, 10, comma 1). Peraltro, a fronte dell'inesistenza nel nostro ordinamento di una legge sulla rappresentatività sindacale come pure di criteri di selezione della effettiva rappresentanza degli attori sindacali (nel settore privato), le disposizioni in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali sono vincolanti nei confronti di tutti gli attori del conflitto.

Ciò che la legge n. 146 richiede è il rispetto delle regole e delle procedure da seguire in caso di conflitto collettivo per assicurare l'effettività, nel loro contenuto essenziale, dei diritti di cui all'art. 1, comma 1.

In fase cautelare, il Tar, con ordinanza n. 1614 del 24 aprile 2024, ha respinto l'istanza cautelare ritenendo insussistenti i presupposti per ottenere una tutela provvisoria della situazione giuridica fatta valere e valutando idonei gli strumenti di bilanciamento previsti dalla legge n. 146/1990 per garantire gli interessi delle parti coinvolte.

Il Consiglio di Stato ha confermato, in appello, il provvedimento cautelare adottato in primo grado (ordinanza 4 del luglio 2024) valutato insussistente il fumus e rilevando che *<<il Tar ha già fissato l'udienza pubblica del 25 febbraio 2025 per la trattazione di merito del ricorso e che allo stato non risulta allegato né dedotto alcun elemento di fatto che giustifichi l'anticipo della data d'udienza innanzi al Tar>>*.

1.5.b Sulla carenza di interesse ad agire in sede di impugnazione della delibera adottata ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. d) della legge n. 146 del 1990, e s.m.i.

Il tema - già affrontato in passato - della carenza dell'interesse ad agire, in sede di impugnazione di una delibera adottata ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. d)

della legge n. 146 del 1990, e s.m.i. è stato oggetto di esame da parte del Tar Lazio che, con la sentenza del n.17274 dell'8 ottobre 2024, ha confermato l'orientamento ormai consolidato in materia.

Con l'atto impugnato (delibera prot. n. 18516/RAL, del 25 novembre 2019, ratificata nella seduta del 28 novembre 2019), l'Autorità è intervenuta in via preventiva, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. d) della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, per segnalare alle Organizzazioni sindacali Filcams Cgil, Fisascat Cisl e Uiltucs Uil l'irregolarità dell'atto di proclamazione di uno sciopero riguardante il servizio di refezione scolastica.

I sindacati proclamanti si sono rivolti al Tar per chiedere l'annullamento dell'indicazione immediata, previa sospensione dell'efficacia.

In sede di difesa in giudizio, la Commissione ha eccepito il difetto di legittimazione ad agire in considerazione dell'inidoneità dell'atto a provocare una lesione attuale e concreta.

In particolare, il Garante ha evidenziato che gli interventi *ex art.* 13, comma 1, lett. d) sono atti prodromici con cui vengono segnalate ai soggetti interessati, in via preventiva e cautelativa, eventuali violazioni della disciplina di regolazione dello sciopero evincibili dal documento di proclamazione, adottati con il solo intento di dissuadere dall'"iniziativa di sciopero programmata". L'indicazione ha pertanto il solo scopo di "avvertire" il destinatario dei profili di illegittimità della proclamazione attraverso un atto endoprocedimentale adottato non necessariamente a seguito di una accertata violazione ma anche sulla base del solo "*periculum*" di essa, cioè anche a fronte della mera possibilità che la proclamazione finisca per attuare comportamenti contrari alla legge. È un semplice invito adottato "allo stato degli atti" ed è in sé privo di qualsiasi effetto lesivo. Infatti, i destinatari dell'indicazione immediata, ove convinti della legittimità della loro originaria proclamazione, ben potrebbero del tutto legittimamente effettuare lo sciopero, e non per questo si dovrebbe ritenere scontata l'apertura a loro carico di un procedimento di valutazione, né, a maggior ragione, la definizione dello stesso con una delibera sanzionatoria. In particolare, il soggetto destinatario della delibera di invito può dimostrare che la segnalazione della Commissione è priva di fondamento, allegando l'eventuale documentazione probatoria di cui l'Autorità di garanzia non era in possesso al momento dell'adozione dell'intervento e confermando lo sciopero; in tal caso, l'atto della Commissione viene revocato e cessa di avere effetto. Così come è possibile che, pur consapevole delle eventuali conseguenze sanzionatorie, che potrebbero derivare, comunque, solo dalla successiva apertura di un procedimento di valutazione della condotta, il Sindacato scelga di portare avanti l'iniziativa di protesta non revocando lo sciopero.

Nel merito, sulla questione della asserita inapplicabilità della legge n. 146 del 1990 al servizio di refezione scolastica, la Commissione ha richiamato il consolidato principio giurisprudenziale secondo 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. Ciò in quanto il cosiddetto «tempo-mensa» costituisce una componente effettiva del «tempo-scuola» - in condizioni di eguaglianza nell'ambito di un progetto formativo comune (che non contempla l'autorefezione individuale) - e quindi del diritto di istruzione e, come tale, è assoggettato alla legge n. 146 del 1990 (Cass. S.U. 30 luglio 2019, n. 20504; Tribunale Roma, sentenza n. 2948 del 26 marzo 2019; Tribunale di Roma, sentenza n. 8706 del 10 ottobre 2019).

All'udienza per misure cautelari del 18 dicembre 2019, il Tar, ha rigettato la richiesta dei ricorrenti di un provvedimento cautelare monocratico, riconoscendo, in punto di fumus, la sussistenza di fondati dubbi circa l'ammissibilità del gravame, in ragione della carenza di lesività dell'atto impugnato, eccepita dalla Commissione in sede di difese.

Pronunciandosi definitivamente nel 2024, il giudice amministrativo, con sentenza n. 17274 dell'8 ottobre 2024, ha affermato la carenza di effetti lesivi della posizione giuridica dei destinatari del provvedimento tipizzato dall'art 13 lett. d) della legge, espressione dei poteri di "*moral suasion*" dell'Autorità e tipico di una fase procedimentale preistruttoria.

1.5.c Sulla carenza di interesse ad agire rispetto ad altri atti della Commissione aventi natura endoprocedimentale

Il principio sopra esposto è stato affermato dalla giurisprudenza anche in relazione ad altri interventi dell'Autorità aventi la medesima natura endoprocedimentale.

Con sentenza Tar Lazio 3 febbraio 2023 ha trovato definizione il procedimento riguardante un parere reso dall'Autorità in merito alla regolarità dell'articolazione oraria delle fasce di garanzia (h. 5.00-8.00 e 18.00-21.00), individuata dall'Organizzazione sindacale Filt Cgil nell'atto di proclamazione di uno sciopero riguardante il servizio del trasporto pubblico locale. Le fasce orarie, così come indicate dal soggetto proclamante, pur non essendo formalmente previste da un accordo né da una regolamentazione provvisoria, sono conformi ad una prassi seguita da oltre un decennio nel servizio di trasporto pubblico locale (su gomma e ferro) della Regione Calabria.

In relazione a ciò, la Commissione ha invitato l'Azienda ad adoperarsi per

garantire il servizio nelle fasce orarie, così come indicate nell'atto di proclamazione, sollecitando, nel contempo, le parti alla sottoscrizione di un accordo, sul punto.

La Società Consorzio Autolinee - azienda che svolge servizio di trasporto pubblico locale *extraurbano* nella regione Calabria - ha impugnato il parere espresso dall'Autorità, eccependone l'illegittimità sotto il profilo del mancato rispetto dell'art. 13, lett. a) della legge n. 146 del 1990. Secondo la prospettazione del ricorrente, in mancanza di un accordo ad hoc valutato idoneo, la Commissione, anziché richiamare la prassi seguita dalle parti, avrebbe dovuto attivare l'iter procedimentale previsto dalla norma sopra richiamata e, in carenza di intesa tra le parti, adottare la regolamentazione provvisoria.

Nella relazione predisposta per la difesa in giudizio, l'Autorità ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse in relazione ad una pluralità di profili.

È stata rilevata, da un lato, la natura endoprocedimentale dell'atto impugnato evidenziandone l'inidoneità a ledere un interesse diretto, attuale e concreto.

Sotto altro profilo, è stato chiarito che le fasce di garanzia durante lo sciopero mirano a tutelare gli interessi degli utenti del servizio, quindi di soggetti terzi, e non interessi propri dell'Azienda o delle Organizzazioni sindacali proclamanti. Con la conseguenza che gli unici soggetti eventualmente legittimati a segnalare eventuali disservizi dovuti alla collocazione oraria delle fasce da garantire in caso di sciopero sarebbero stati gli utenti. Questi ultimi, infatti, per il tramite delle loro associazioni in veste di rappresentanti istituzionali dei cittadini fruitori dei servizi, sono chiamati a vigilare sulla definizione delle prestazioni indispensabili, nonché a collaborare alla repressione dei comportamenti lesivi, *ex art. 13, lett. a), e art. 7 bis legge n. 146 del 1990*. L'adeguatezza delle prestazioni indispensabili contenute negli accordi o contratti deve essere esaminata alla luce dell'effettiva incidenza e limitazione che i diritti della persona subiscono per effetto dello sciopero.

E infatti, il legislatore ha affidato alla Commissione di garanzia il compito di bilanciare non i diritti e gli interessi delle contrapposte parti sociali, bensì quelli, da un lato, delle parti sociali complessivamente intese, e, dall'altro, dei cittadini fruitori del servizio.

Nel merito, è stato correttamente inquadrato l'intervento della Commissione, rilevando che lo stesso è stato promosso nell'ambito dei poteri di moral suasion conferiti all'Autorità dalla legge n. 146 del 1990, che non contengono statuizioni giuridiche produttive di effetti nei confronti del destinatario e che non rappresentano altro che il punto di vista dell'Amministrazione su un'iniziativa di sciopero programmata nei canoni della legalità, e nel rispetto delle fasce orarie di

garanzie applicate dalle parti sociali per prassi consolidata e mai contestate dagli utenti del servizio.

Tant'è che la Commissione, all'esito del parere espresso, nel pieno rispetto del ruolo riconosciuto dalla legge 146 all'autonomia collettiva, ha attivato il procedimento tipico previsto nell'art. 13 lett. a) della legge, invitando le parti sociali ad avviare un percorso volto al raggiungimento di un accordo in materia di prestazioni indispensabili, da sottoporre al giudizio di idoneità della Commissione stessa.

Il Tar ha accolto le deduzioni della Commissione in merito alla inammissibilità del ricorso per carenza di lesività dell'atto e lo ha rigettato sulla base della motivazione che le note impugnate non hanno carattere provvedimento e sono quindi inidonee ad incidere sui rapporti giuridici tra le parti.

1.6. Sul divieto di concentrazione di scioperi che prevedano discipline differenziate in materia di prestazioni indispensabili

Nel periodo in esame la Commissione è stata citata in giudizio dalle Organizzazioni sindacali Cobas Lavoro Privato, Cub Trasporti, Sgb, Adl Cobas per l'annullamento di due indicazioni immediate adottate, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. d), nel settore del trasporto pubblico locale. In sede di difesa dinanzi al Tar del Lazio, la Commissione ha eccepito, preliminarmente, l'inammissibilità del ricorso affermando il carattere endoprocedimentale degli atti impugnati e la loro inidoneità a ledere la sfera giuridica dei destinatari.

Nel merito, sono state affrontate questioni nuove di un certo interesse.

Con il primo degli atti impugnati, i Sindacati sono stati invitati a revocare lo "*sciopero nazionale con la riduzione del servizio durante le fasce di garanzia*", proclamato in data 11 ottobre 2024 per il giorno 8 novembre 2024, in violazione dell'obbligo di rispettare le ordinarie fasce orarie di garanzia durante lo sciopero. La Commissione ha ritenuto insussistenti, nel caso di specie, i requisiti per accedere alla disciplina speciale prevista dall'art. 16 dell'Accordo nazionale del settore del trasporto pubblico locale, che limita alle sole "*organizzazioni sindacali firmatarie del contratto congiuntamente*" e per "*non più di una volta*", in occasione di uno sciopero proclamato "*a sostegno del rinnovo biennale e quadriennale del contratto collettivo nazionale di lavoro*", la possibilità di godere di una disposizione di particolare favore sotto il profilo delle prestazioni indispensabili da garantire (limitate alla garanzia dei trasporti assolutamente indispensabili per la generalità degli utenti nonché di quelli specializzati di particolare rilevanza sociale).

Le doglianze dei ricorrenti sono riferite alla asserita lesione della libertà

sindacale e del diritto di sciopero derivante da una erronea interpretazione della norma convenzionale: il riferimento alle “*organizzazioni sindacali firmatarie del contratto*”, contenuto nel citato articolo 16, sarebbe “*relativo all’indizione della manifestazione e non alla proclamazione dello sciopero*”; ove la norma dovesse interpretarsi come una facoltà concessa solo ai firmatari del contratto, la stessa “*non potrebbe sottrarsi ai rilievi di incostituzionalità per violazione degli art. 2, 3, 39 Cost. in quanto attribuirebbe una condizione di favore ad alcuni sindacati ai danni della libertà sindacale ed al diritto di sciopero riconosciuti dagli art. 29 e 40 Cost.*”.

In sede difensiva, la Commissione ha sostenuto che l’interpretazione fornita fosse coerente col significato letterale della norma e con la *ratio* ad essa sottesa. Dal punto di vista letterale, è evidente la correlazione tra la “*manifestazione a sostegno del rinnovo biennale e quadriennale del contratto collettivo nazionale di lavoro*” e “*l’astensione dal lavoro*” che ne costituisce il presupposto e di cui la norma disciplina “*le modalità*”. L’Accordo ha il solo scopo di regolamentare l’esercizio del diritto di sciopero nel settore del trasporto pubblico locale e non anche le modalità di indizione di una manifestazione a sostegno del rinnovo del CCNL che ben può essere organizzata, indipendentemente da un’astensione dal lavoro, da chiunque vi abbia interesse senza che ciò assuma alcun rilievo ai fini del contemperamento tra il diritto di sciopero e il godimento degli altri diritti costituzionalmente garantiti. Pertanto, la previsione non può avere altro significato che quello di stabilire le condizioni per accedere ad una disciplina speciale sotto il profilo delle prestazioni indispensabili da garantire in occasione dello sciopero. Nessuna lesione della libertà sindacale e del diritto di sciopero può essere lamentata in quanto non viene pregiudicato il ricorso allo sciopero da parte di ogni altro soggetto collettivo, ancorché diversamente rappresentativo.

Con il ricorso è stata altresì impugnata l’indicazione con cui la Commissione ha segnalato la violazione della regola della rarefazione, con riferimento ad un successivo sciopero proclamato per il giorno 8 novembre 2024, in concentrazione con uno sciopero precedentemente indetto da altre Organizzazioni sindacali. È stata oggetto di impugnazione anche la delibera interpretativa della Commissione n. 24/323 che, secondo la ricostruzione dei ricorrenti, costituirebbe il presupposto dell’indicazione immediata.

La fattispecie riguarda il principio della rarefazione e, in particolare, la disposizione contenuta nell’art. 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, come modificata dalla legge 83/2000, che impone il rispetto di «intervalli minimi da osservare tra l’effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo», al fine di evitare l’eccessivo pregiudizio provocato agli utenti del servizio

essenziale da scioperi troppo ravvicinati. Conseguentemente, 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 (art. 13, comma 1, lett. e);

In taluni casi la Commissione ha ammesso, nella prassi applicativa, ipotesi di "concentrazione" di una pluralità di scioperi, entro limiti tassativamente individuati, senza tuttavia disconoscere che il principio di rarefazione rappresenta la regola e il principio di concentrazione è l'eccezione.

La concentrazione di una pluralità di scioperi è infatti consentita a condizione che sussista una integrale coincidenza tra i diversi scioperi, sotto il profilo temporale e delle condizioni di esercizio.

In relazione a tale fattispecie la Commissione, negli anni, ha adottato una pluralità di delibere interpretative al fine di garantire un'applicazione coerente con la loro ratio delle norme delle discipline di settore che prevedano requisiti stringenti per accedere ad un regime privilegiato in materia di prestazioni indispensabili, rispetto a quello ordinario.

In particolare, per evitare che la sovrapposizione di più scioperi possa dare luogo a condotte elusive delle discipline speciali in materia di servizi minimi, la Commissione ha richiesto la rigorosa applicazione della regola della rarefazione prevista dall'art. 2, comma 2, della legge n. 146, escludendo espressamente l'operatività del principio di concentrazione (cfr. delibera 12 marzo 2003, n. 03/46, delibera 30 marzo 2005, n. 05/158; delibera 15 ottobre 2024, n. 24/321; delibera 15 ottobre 2024, n. 24/322; delibera 15 ottobre 2024, n. 24/323).

Con specifico riferimento al settore del Trasporto Pubblico Locale, l'Autorità ha precisato che *"in caso di concentrazione dello 'sciopero nazionale del Trasporto Pubblico Locale senza la garanzia delle prestazioni indispensabili' con uno o più scioperi del settore soggetti alla disciplina ordinaria sulle prestazioni indispensabili, deve trovare applicazione la regola generale in materia di rarefazione che vieta scioperi plurimi - ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni e della relativa disciplina di dettaglio prevista per il settore - precludendo la possibilità che uno o più scioperi del settore possano convergere sulla medesima data prevista per lo sciopero di cui all'articolo 16 dell'Accordo nazionale del 28 febbraio 2018 e viceversa"* (delibera 15 ottobre 2024, n. 24/323).

Nel caso in esame, vi è stata una sovrapposizione di scioperi nazionali, assoggettati a discipline differenti in materia di servizi minimi da garantire, riguardanti il settore del trasporto pubblico locale.

Con l'atto impugnato è stato rilevato che le Organizzazioni sindacali Cobas

Lavoro Privato, Adl Cobas, Sgb e Cub Trasporti non fossero in possesso dei requisiti per accedere al regime di favore di cui all'articolo 16 dell'Accordo nazionale del 28 febbraio 2018; conseguentemente, è stata segnalata la sovrapposizione dello sciopero dalle stesse proclamato per il giorno 8 novembre 2024 con quello precedentemente indetto, per la medesima data, ai sensi dell'articolo 16 dell'Accordo nazionale del 28 febbraio 2018, dalle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Faisa Cisl e Ugl Autoferro.

Ha osservato la Commissione che la non “*integrale coincidenza*” riguardo alla individuazione dei servizi minimi da garantire, oltre a rappresentare una violazione della norma legale in materia di rarefazione, che vieta gli scioperi plurimi prevedendo che le astensioni debbano essere distanziate nel tempo, determina di ulteriore *vulnus* per gli utenti del servizio.

E infatti, in caso di concentrazione di scioperi, aziendali o nazionali, nell'ambito di settori che prevedono discipline differenziate delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di scioperi (ipotesi prevista dalle discipline del trasporto ferroviario e del trasporto pubblico locale) sorge un problema di certezza delle regole da applicare. Tale incertezza si traduce in una oggettiva e concreta difficoltà operativa per le Aziende interessate dagli scioperi proclamati in concentrazione con lo sciopero nazionale a prestazioni ridotte, sia con riferimento all'individuazione dei lavoratori da comandare a garanzia dei servizi minimi, sia in relazione all'informazione da fornire all'utenza sul servizio che sarà effettivamente erogato, non potendosi prevedere a quale sciopero aderiranno i lavoratori.

Con Decreto Presidenziale del 4 novembre 2024, il Presidente del Tar ha respinto l'istanza di misure cautelari monocratiche, ritenendo che, “*allo stato, nella ponderazione degli interessi in conflitto, appare opportuno assegnare prevalenza all'interesse pubblico inteso a tutelare l'utenza e, quindi, la generalità delle persone (residenti e non residenti, pendolari e turisti) che necessitano di fruire del servizio di trasporto pubblico locale per le esigenze imprescindibili connesse al raggiungimento dei posti di lavoro ed allo svolgimento della vita quotidiana in genere (talora di fatto in assenza di alternative concrete), mentre, al contrario, lo sciopero può essere proclamato in un secondo momento*”. Nel corso del 2025 è attesa la decisione di merito.

1.7. I procedimenti estinti per perenzione

1.7.a Ricorso Usb, con istanza di sospensiva, al Tar del Lazio per l'annullamento della delibera prot. n. 3947/GEN del 28 febbraio 2019. Decreto di perenzione del 3 ottobre 2024

Il provvedimento impugnato si riferisce all'indicazione immediata con cui la Commissione è intervenuta in via preventiva in relazione alla proclamazione dello sciopero generale del 12 aprile 2019, segnalando la violazione della regola della rarefazione soggettiva, rispetto allo sciopero generale precedentemente proclamato dalla medesima Organizzazione sindacale, e non ancora effettuato, per il giorno 8 marzo 2019.

Il Tar del Lazio si è pronunciato sull'istanza di sospensiva e ha rigettato la domanda cautelare accogliendo le eccezioni della Commissione (ordinanza n. 1882 del 28 marzo 2019).

In particolare, il Collegio ha ritenuto insussistente il requisito del "pregiudizio grave e irreparabile" ed ha affermato nel merito la carenza di lesività dell'atto impugnato in quanto <<la delibera adottata ai sensi dell'art. 13, lett. d), della legge n. 146 del 1990 appare riconducibile all'esercizio di un potere di "moral suasion" da parte della Commissione di garanzia per l'attuazione del diritto di sciopero (in termini analoghi, Cons. Stato, sez. VI, 18 giugno 2008, n. 3008), eventualmente propedeutico, nel caso di mancata revoca dell'astensione collettiva, all'apertura di un procedimento sanzionatorio>>.

1.7.b Ricorso Sasa S.p.A. al Tar del Lazio per l'annullamento della delibera del 21 giugno 2018 e degli atti presupposti e conseguenti. del 21 giugno 2018. Decreto di perenzione del 2 gennaio 2024

Con ricorso al Tar del Lazio la Sasa S.p.A. - impresa esercente servizio di trasporto pubblico locale nei Comuni di Bolzano, Laives, Merano e Lananote - ha chiesto l'annullamento delle note con le quali l'Autorità ha comunicato all'Azienda la legittimità dell'astensione dal lavoro straordinario proclamato dalle RSU per il periodo compreso tra il 25 giugno e l'8 settembre 2018, nel rispetto dei limiti di durata previsti dalla delibera di orientamento n. 03/130 dell'11 settembre 2003.

In sede di difesa la Commissione ha eccepito l'inammissibilità del ricorso riguardante atti meramente confermativi o esecutivi di un provvedimento divenuto inopugnabile per decorrenza dei termini.

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	Adeguamenti a seguito di interventi preventivi	Efficacia degli interventi della Commissione
Generale Nazionale	17	17		17/17	13	76%		11	85%
Generale Regionale	6	6			1	17%		1	100%
Generale Territoriale	4	4							
Plurisettoriale Nazionale	15	14	1	14/13	7	47%		7	100%
Plurisettoriale Regionale	2	2							
Plurisettoriale Provinciale	4	3	1						
Plurisettoriale Territoriale	7	6	1						
Acqua	4	2	2		2	50%	2		100%
Agenzie Fiscali	2	1	1		1	50%	1		100%
Appalti Ferroviari	20	14	6		2	10%	2		100%
Avvocati	45	43	2	4/4	2	4%	1	1	100%
Circolazione e Sicurezza Stradale	9	4	5	1/1					
Consorzi di Bonifica	2	1	1						
Credito	15	13	2	7/5	1	7%	1		100%
Distribuzione Farmaci e Logistica	3	1	2		1	33%		1	100%
Elettricità	55	37	18	19/9	10	18%	6	4	100%
Energia e Petrolio	6	1	5	1/1	1		1		100%
Enti Pubblici non Economici	3	3		1/1					
Funerario	2	2							
Gas	12	12							
Igiene Ambientale	122	66	56	2/1	40	33%	38	2	100%
Istituti di Vigilanza	31	20	11	1/1	9	29%	2	1	33%
Istruzione e Ricerca	4	4		3/3					
Libere Professioni	1	1		1/1					
Metalmeccanici	13	9	4	2/2	2	15%	1	1	100%
Ministeri	27	18	9	13/9	8	30%	8		100%
Noleggio con Conducente	1		1						
Poste	49	43	6	22/19	8	16%	4	4	100%
Pulizie e Multiservizi	64	30	34		5	8%	5		100%
Radio e Tv	35	22	13	5/5	7	20%	7		100%
Regioni e Autonomie Locali	150	97	53	4/3	27	18%	24	3	100%
Ricerca	2	2		2/2					
Sanità Privata	41	22	19	12/7	15	37%	14	1	100%
Scuola	27	16	11	19/12	10	37%	9	1	100%
Servizio Sanitario Nazionale	137	77	60	11/7	44	32%	36	7	98%
Taxi	11	7	4	6/3	1	9%	1		100%
Telecomunicazioni	25	18	7	17/15	7	28%	3	2	71%
Trasporto Aereo	236	134	102	46/27	59	25%	48	9	97%
Trasporto Ferroviario	119	98	21	53/42	33	28%	17	8	76%
Trasporto Marittimo	15	9	6	4/4	5	33%	3	1	80%
Trasporto Merci su Gomma	9	3	6	3/2	2	22%	1	1	100%
Trasporto Merci su Rotaia	24	18	6	19/15	3	13%	3		100%
Trasporto Pubblico Locale	242	171	71	28/25	60	25%	46	11	95%
Università	6	3	3	2/2	3	50%	3		100%
Vigili del Fuoco	9	6	3	1/1	2	22%	2		100%
TOTALE	1633	1080	553	340/275	391	24%	289	77	94%

TABELLA 2

Quadro comparativo scioperi anni 2023/2024

Settore	Proclamazioni di sciopero		Scioperi effettuati		Giornate interessate dalle azioni di sciopero	
	2023	2024	2023	2024	2023	2024
Generale Nazionale	11	17	11	17	6	8
Generale Regionale	21	6	19	6	5	2
Generale Provinciale	5	0	4	0	3	0
Generale Territoriale	1	4	1	4	1	3
Plurisettoriale Nazionale	5	15	5	14	3	10
Plurisettoriale Regionale	1	2	1	2	1	1
Plurisettoriale Provinciale	2	4	2	3	2	2
Plurisettoriale Territoriale	0	7	0	6	0	5
Acqua	4	4	2	2	2	2
Agenzie Fiscali	10	2	10	1	10	1
Appalti Ferroviari	14	20	11	14	10	13
Avvocati	34	45	33	43	24	36
Carburanti	1	0	1	0	1	0
Circolazione e Sicurezza Stradale	30	9	26	4	26	4
Consorzi di Bonifica	1	2	0	1	0	1
Credito	15	15	3	13	3	12
Distribuzione Farmaci e Log. Farmaceutica	15	3	9	1	8	1
Elettricità	0	55	0	37	0	15
Elicotteri	10	0	7	0	7	0
Energia e Petrolio	16	6	5	1	4	1
Enti Pubblici non Economici	3	3	2	3	2	3
Funerario	1	2	1	2	1	2
Gas	2	12	2	12	2	1
Igiene Ambientale	183	122	92	66	60	53
Istituti di Vigilanza	49	31	32	20	25	16
Istruzione e Ricerca	1	4	1	4	1	4
Libere Professioni	0	1	0	1	0	1
Magistrati Professionali e Onorari	2	0	2	0	2	0
Metalmeccanici	8	13	4	9	4	7
Ministeri	26	27	17	18	17	17
Noleggio con Conducente	1	1	0	0	0	0
Poste	65	49	56	43	31	23
Pulizie e Multiservizi	81	64	46	30	39	27
Radio e Tv	19	35	13	22	12	20
Regioni e Autonomie Locali	137	150	106	97	82	79
Ricerca	0	2	0	2	0	2
Sanità Privata	36	41	21	22	17	16
Scuola	23	27	20	16	16	13
Servizio Sanitario Nazionale	100	137	66	77	51	55
Taxi	9	11	7	7	6	6
Telecomunicazioni	18	25	18	18	13	14
Trasporto Aereo	203	236	141	134	33	29
Trasporto Ferroviario	95	119	57	98	34	47
Trasporto Marittimo	12	15	6	9	5	9
Trasporto Merci su Gomma	11	9	5	3	5	3
Trasporto Merci su Rotaia	7	24	6	18	5	14
Trasporto Pubblico Locale	341	242	245	171	73	62
Università	2	6	2	3	2	2
Vigili del Fuoco	15	9	11	6	10	6
Totale	1646	1633	1129	1080		

TABELLA 3

Quadro comparativo scioperi e interventi preventivi dal 2014 al 2024

Anno	Proclamazioni di sciopero	Interventi preventivi	Efficacia interventi preventivi
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%
2024	1633	391	94%

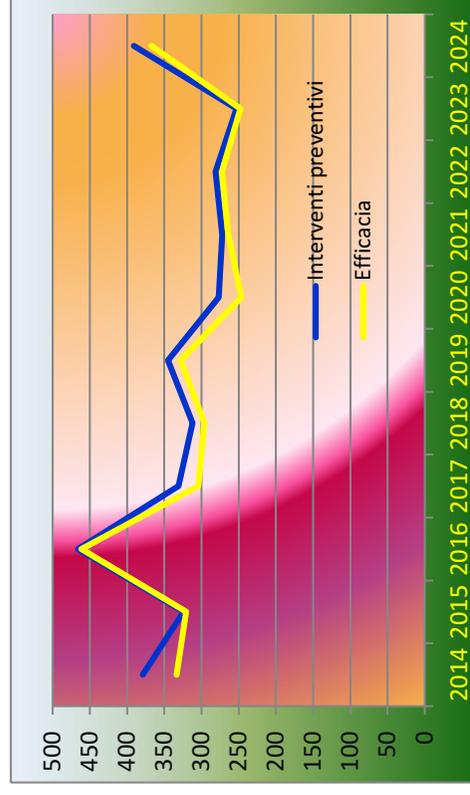
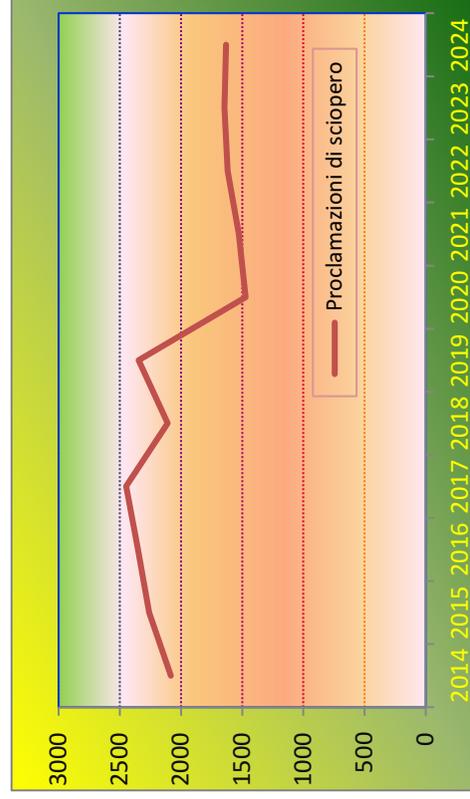


TABELLA 4

Proclamazioni di sciopero per Regione *

Regione	Proclamazioni di sciopero	Giornate interessate dalle azioni di sciopero
Valle d'Aosta	4	2
Piemonte	51	35
Lombardia	213	82
Trentino-Alto Adige	29	12
Friuli-Venezia Giulia	28	17
Veneto	55	30
Liguria	33	20
Emilia-Romagna	120	58
Toscana	96	51
Marche	15	12
Umbria	15	9
Lazio	149	65
Abruzzo	23	13
Molise	1	0
Campania	175	65
Puglia	89	40
Basilicata	8	4
Calabria	36	22
Sicilia	119	52
Sardegna	38	23
Totale	1297	

* La tabella si riferisce alle proclamazioni di sciopero in ambito locale/regionale. Il totale (1297) risulta essere inferiore rispetto a quello riportato nella tabella 1 (1633), che comprende anche le proclamazioni di sciopero di rilevanza nazionale (336).

TABELLA 5



Nord (Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Trentino, Friuli, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna)	533
Centro (Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Abruzzo)	298
Sud (Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria)	309
Isole (Sardegna, Sicilia)	157

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

TABELLA 6

Audizioni delle parti sociali

Settori	Audizioni	Sindacati	Aziende	Sindacati/Aziende
Sanità Privata	2	1	1	
Carburanti	1	1		
Servizio Sanitario Nazionale	1			1
Generale Nazionale	1	1		
Plurisetoriale Nazionale	1	1		
Igiene Ambientale	4	1	2	1
Telecomunicazioni	5	3	2	
Trasporto Aereo	12	3	6	3
Trasporto Ferroviario	6	3	2	1
Poste	1		1	
Istituti di Vigilanza	5	2	3	
Regioni e Autonomie Locali	1		1	
Trasporto Pubblico Locale	11	9	2	
Totale	51	25	20	6

TABELLA 7

Delibere distinte per tipologia e per settore

SETTORI	Valutazione accordo	Proposta di negoziato/contratto in provvisoria	Orientamento	Invito	Inidirizzo e/o interpretative settori	Apertura procedimento di valutazione	Segnalazione ai sensi dell'art. 8	Chiusura procedimento-archiviazione/insussistenza presupposti	Chiusura procedimento di valutazione negativa (art. 4 co. 2)	Chiusura procedimento di valutazione negativa (art. 4 co. 4)	Chiusura procedimento di valutazione negativa (art. 4 co. 4 e 4 quater)	Chiusura procedimento valutazione: prescrizioni, sanzioni disciplinari (art. 4 co. 3)	Delibera archiviazione procedimento di valutazione del comportamento	Totale
Generale Nazionale	1		1			2	1						1	6
Plurisettoriale Nazionale						1	1						1	3
Igiene Ambientale						1						2		3
Istituti di Vigilanza			1			1			1					3
Poste			1											1
Regioni e Autonomie Locali						1		1						2
Sanità Privata						1							1	2
Telecomunicazioni						2				2				4
Trasporto Aereo						13		1	1	9			3	27
Trasporto Ferroviario		1	1	2										4
Trasporto Marittimo	1													1
Trasporto Pubblico Locale					1	4					1		4	10
Totale	2	1	4	2	1	26	2	2	1	12	1	2	10	66

TABELLA 8

DELIBERE E INTERVENTI PREVENTIVI

<i>Valutazione accordo</i>	2
<i>Proposta di regolamentazione provvisoria</i>	1
<i>Orientamento</i>	4
<i>Invito</i>	2
<i>Indirizzo e/o interpretative settori</i>	1
<i>Apertura procedimento di valutazione</i>	26
<i>Segnalazione ai sensi dell'art. 8</i>	2
<i>Chiusura procedimento- archiviazione/insussistenza presupposti</i>	2
<i>Chiusura procedimento valutazione: prescrizione sanzioni disciplinari (art. 4 co. 1)</i>	2
<i>Chiusura procedimento di valutazione negativa (art. 4 co. 2)</i>	1
<i>Chiusura procedimento di valutazione negativa (art. 4 co. 4)</i>	12
<i>Chiusura procedimento di valutazione negativa (art. 4 co. 4 e 4 quater)</i>	1
<i>Delibera archiviazione procedimento di valutazione del comportamento</i>	10
<i>Interventi preventivi (art. 13 co. 1 lett. d)</i>	391
Totale	457