



*Commissione di garanzia dell'attuazione
della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*



Relazione annuale 2018 **sull'attività svolta nell'anno 2017**



Roma, 21 giugno 2018



Commissione
Garanzia Sciopero

Relazione annuale 2018
sull'attività svolta nell'anno 2017

La composizione editoriale del testo della relazione del Presidente e del presente volume è stata curata da Antonio Petagna

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

Presidente

Giuseppe Santoro-Passarelli

Commissari

Lauralba Bellardi

Alessandro Bellavista

Domenico Carrieri

Orsola Razzolini

Stefano Glinianski (Segretario Generale), Giovanni Pino (Capo di Gabinetto), Caterina Valeria Sgrò (Capo Affari Giuridici e Contenzioso), Claudia Baldassarre (Capo Segreteria del Presidente), Paolo Romano (Capo Ufficio Stampa e Comunicazione Istituzionale).

Francesco Adinolfi, Dario Andreutto, Francesco Avagnano, Emanuela Caso, Marco Diana, Giovanni Fanfera, Antonio Fusco, Daniela Galeone, Elisabetta Giove, Alessandra Limentani, Pierluigi Linfatti, Antonio Loffredo, Silvia Lucrezio Monticelli, Lorella Maccari, Silvia Mancini, Paola Mattei, Daniele Michelli, Paolo Montuori, Fabio Paolucci, Antonio Petagna, Lino Rosa, Anna Ida Rubino, Ivana Sechi, Tiziana Sorbello, Antonio Vaudo.

INDICE

PARTE I	11
I reports sulla conflittualità nei singoli servizi pubblici essenziali	11
1. Appalti Trasporto Ferroviario (a cura di Dario Andreutto)	13
1.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	13
1.2. Attività di vigilanza e consultiva.....	14
2. Avvocati (a cura di Marco Diana)	18
2.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	18
2.2. Attività della Commissione	18
3. Consorzi di bonifica (a cura di Daniele Michelli)	21
3.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione	21
4. Distribuzione di carburante (a cura di Daniele Michelli)	22
4.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione	22
5. Distribuzione Farmaci – Logistica Farmaceutica (a cura di Antonio Fusco)	23
5.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto collettivo e interventi della Commissione.....	23
6. Energia, Gas-Acqua (a cura di Paolo Montuori)	25
6.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione	25
7. Funerario (a cura di Silvia Lucrezio Monticelli)	27
7.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	27
8. Igiene ambientale (a cura di Dario Andreutto e Tiziana Sorbello)	28
8.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	28
8.2. Le astensioni spontanee dei lavoratori e le istruttorie della Commissione	32
8.3. Gli interventi della Commissione. Indicazioni immediate e valutazioni di comportamento, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettere d) e i), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.....	33
8.4. Attività consultiva e interpretativa	35
9. Istituti di Vigilanza (a cura di Silvia Lucrezio Monticelli)	38
9.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione	38
10. Magistrati (a cura di Marco Diana)	39
10.1. Andamento della conflittualità e cause d'insorgenza del conflitto	39
11. Metalmeccanici (a cura di Fabio Paolucci)	40
11.1. Andamento della conflittualità	40
11.2. Le cause di insorgenza dei conflitti.....	40

11.3.	Attività consultiva	40
11.4.	Accordi aziendali	40
11.5.	Procedimenti di valutazione del comportamento	41
12.	Ministeri (a cura di Ivana Sechi).....	42
12.1.	Il pubblico impiego.....	42
12.2.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione	43
12.3.	Il diritto di sciopero nel settore dei beni culturali di competenza statale.....	44
12.4.	Pareri e delibere interpretative	49
13.	Noleggio autobus con conducente (a cura di Silvia Lucrezio Monticelli)	51
13.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione	51
14.	Pulizie e multiservizi (a cura di Daniele Michelli).....	52
14.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione	52
15.	Regioni ed Autonomie Locali (a cura di Ivana Sechi).....	55
15.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione	55
15.2.	Pareri e delibere interpretative	56
15.3.	Procedimenti di valutazione	57
16.	Sanità (a cura di Marco Diana).....	62
16.1.	Andamento della conflittualità e cause d'insorgenza del conflitto	62
16.2.	Interventi e delibere di valutazione del comportamento	62
17.	Scuola, Università e Ricerca (a cura di Ivana Sechi).....	65
17.1.	Scuola.....	65
17.1.1	Andamento della conflittualità e cause d'insorgenza del conflitto.....	65
17.1.2	L'attività consultiva della Commissione	65
17.2.	Università.....	68
17.2.1	Andamento della conflittualità e cause d'insorgenza del conflitto.....	68
18.	Servizio postale (a cura di Daniele Michelli)	73
18.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione	73
19.	Servizio radiotelevisivo pubblico (a cura di Daniele Michelli).....	76
19.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione	76
20.	Soccorso e sicurezza autostradale (a cura di Antonio Fusco).....	79

20.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione	79
20.2.	Questioni interpretative e/o applicative della disciplina di settore	80
21.	Taxi (a cura di Silvia Mancini)	82
21.1.	Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto - interventi preventivi ex articolo 13, lettera d) della legge n. 146 del 1990	82
21.2.	Valutazioni del comportamento, ex articolo 13, lettera i), della legge n.146 del 1990, e principi generali espressi in occasione delle stesse.....	84
21.3.	La vertenza relativa al CCNL di categoria.....	86
22.	Telecomunicazioni (a cura di Daniele Michelli)	87
22.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione	87
23.	Trasporto Aereo (a cura di Fabio Paolucci)	89
23.1.	L'andamento della conflittualità.....	89
23.2.	Le cause di insorgenza dei conflitti.....	90
23.3.	Interventi della Commissione	90
23.4.	L'attività consultiva della Commissione.....	91
23.4.1.	Con riferimento alle procedure di raffreddamento e conciliazione	91
23.4.2.	Con riferimento alla disciplina applicabile in caso di sciopero.....	92
23.4.3.	Gli inviti della Commissione agli attori del conflitto per la definizione di regole condivise	93
23.4.4.	Altre deliberazioni rilevanti	96
23.4.5.	La vicenda Ryanair	97
23.4.6.	L'intervento della Commissione con riferimento alla soppressione di voli da parte del vettore	98
23.4.7.	Lo sciopero del 15 dicembre 2017	99
23.4.8.	La continuità territoriale "da e per" la Sardegna. L'audizione del 19 aprile 2017	100
23.4.9.	Procedimenti di valutazione del comportamento e delibere ai sensi dell'articolo 13, lett. h), della legge 146 del 1990 e successive modificazioni	101
24.	Trasporto Ferroviario (a cura di Caterina Valeria Sgrò)	104
24.1.	Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto. Analisi dei dati e attività preventiva della Commissione	104
24.2.	Attività deliberativa	108
25.	Trasporto Marittimo (a cura di Caterina Valeria Sgrò)	111
25.1.	Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	111
25.2.	Attività deliberativa	114

26. Trasporto Merci (a cura di Antonio Fusco)	117
26.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione	117
26.2. Questioni interpretative e/o applicative della disciplina di settore	117
27. Trasporto Pubblico Locale (a cura di Silvia Mancini)	120
27.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	120
27.2. Gli interventi preventivi della Commissione ex articolo 13, lettera d), della legge n. 146 del 1990	122
27.3. Valutazioni del comportamento ex articolo 13, lettera i), della legge n. 146 del 1990 e principi generali espressi in occasione delle stesse.....	123
27.4. La vertenza relativa al CCNL del Trasporto Pubblico Locale	127
27.5. Attività consultiva e interpretativa	127
27.6. Valutazioni ex articolo 13, lettera a), della legge n. 146 del 1990.....	133
28. Vigili del fuoco (a cura di Antonio Fusco)	141
28.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione	141
28.2. Questioni di carattere interpretativo relative alla disciplina di settore	141
29. Scioperi generali e scioperi coinvolgenti una pluralità di settori (a cura di Giovanni Pino e Daniela Galeone)	143
29.1. Le regole vigenti.....	143
29.2. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	144
29.3. Interventi della Commissione	144
29.4. La valutazione d’impatto della Commissione	145
PARTE II	147
Contenzioso	147
1. Contenzioso (a cura di Caterina Valeria Sgrò)	149
1.1. Andamento del contenzioso, generalità.....	149
1.2. Impugnazioni dei provvedimenti della Commissione.....	151
1.3. La responsabilità delle organizzazioni dei lavoratori, delle associazioni e degli organismi rappresentativi dei lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori	161
1.4. Limiti all’attività interpretativa della Commissione.....	164
1.5. Intervalli tra scioperi incidenti sul medesimo bacino d’utenza	167
1.6. L’esimente di cui all’articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni. Le nozioni di “difesa dell’ordine costituzionale” e di “gravi eventi lesivi dell’incolumità e della sicurezza dei lavoratori”	168
1.7. Obbligo di esperimento delle procedure di raffreddamento da parte del datore di lavoro	169

1.8. Ambito di competenza della Commissione e presupposti del potere di precettazione del Prefetto.....	171
---	-----

PARTE III..... 177

Dati statistici e tabelle sinottiche sull'andamento della conflittualità e sugli interventi della Commissione (a cura di Francesco Adinolfi)	177
---	------------

PARTE I

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

1. Appalti Trasporto Ferroviario

1.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nel corso dell'anno 2017, l'andamento del conflitto collettivo nel settore degli appalti ferroviari ha registrato un significativo incremento delle proclamazioni di sciopero pari a circa il 50% in più rispetto all'anno 2016, vale a dire 49 nel 2017 a fronte delle 33 proclamazioni del 2016, in controtendenza rispetto al dato relativo agli anni 2015 e 2016 che aveva registrato, invece, una generale diminuzione. Rimane sostanzialmente invariato, invece, il rapporto tra gli scioperi proclamati e quelli realmente effettuati (circa il 60% del totale), in tutto 30.

Nel settore si è osservata una relativa compattezza delle Organizzazioni sindacali che, di frequente, hanno proceduto congiuntamente ad esperire le procedure di raffreddamento e di conciliazione e, se del caso, a proclamare lo sciopero, come si può apprezzare nella tabella seguente che evidenzia sia la frequenza degli scioperi proclamati da più sigle sindacali (una media pari a 3 sigle per ciascuno sciopero), con una concentrazione particolarmente rilevante delle tre sigle più rappresentative che operano su tutto il territorio nazionale (FILT CGIL, FIT CISL, UILTRASPORTI) a cui si deve oltre il 60% delle proclamazioni. A queste sigle, sovente si sono affiancate altre sigle sindacali, in particolare UGL e SALPAS ORSA (che non ha proclamato azioni di sciopero in modo autonomo). I sindacati di base, nel settore, recitano un ruolo relativamente marginale e più centrato su vertenze di carattere locale (COBAS in Sicilia, CUB a Milano) con la sola eccezione di FAST CONFISAL che ha seguito in modo autonomo le vertenze condotte nell'area torinese.

Organizzazioni sindacali	Scioperi proclamati	Quota sul totale %
FILT CGIL	36	24,5
FIT CISL	29	19,7
UILTRASPORTI	25	17,0
FAST CONFISAL	21	14,2
SALPAS ORSA	19	12,9
UGL AF	13	8,9
COBAS	2	1,4
CUB-TRASPORTI	1	0,7
R.S.U.	1	0,7
Totale	147*	100,0

*Il dato non corrisponde al numero complessivo degli scioperi, in quanto, nella tabella, le proclamazioni effettuate da più sigle sindacali sono state conteggiate separatamente.

In conclusione, nel settore in esame, sembra proseguire senza incidenti il processo di ricompattamento del sindacalismo confederale che ha incrementato la sua attività in modo notevole rispetto alla scorsa annata, concentrando la conflittualità verso quelle aziende che hanno attuato politiche più aggressive nei confronti del

personale. Nello specifico la principale causa di insorgenza dei conflitti può essere ricercata nell'ancora insufficiente applicazione a tutti i lavoratori impiegati nel settore del CCNL Mobilità/Attività ferroviarie che ha avuto quale conseguenza l'effettuazione di tre scioperi nazionali, proclamati dalle Organizzazioni sindacali FILT CGIL, FIT CISL, UILTRASPORTI, UGL TAF, SALPAS-ORSA, FAST MOBILITÀ, rivolti a un determinato gruppo di aziende che non applica la suddetta contrattazione collettiva.

In particolare, secondo quanto segnalato dalle Organizzazioni sindacali, risulta anche critica l'organizzazione approssimativa dei turni di lavoro da parte delle aziende che spesso utilizzano rapporti di lavoro precari o part-time con la conseguenza che sono numerose le vertenze che sono state attivate per un eccesso di carichi di lavoro, improvvisi cambi di turno e trasferimenti verso nuove sedi di servizio.

In sintesi, il settore sembra pagare sia in termini economici, sia per quanto riguarda la qualità del lavoro, l'effetto della liberalizzazione del mercato che si è sviluppato senza adottare regole condivise dalle parti sociali coinvolte con il risultato di rendere strutturale il dumping sociale che tutti gli attori del conflitto sono chiamati ad affrontare e che investe in modo drammatico i lavoratori con un basso grado di specializzazione senza, peraltro, che si possa ritenere scongiurato il rischio di perdere posti di lavoro che, puntualmente, emerge allorquando si tratta di applicare le clausole sociali previste dai contratti.

Il rischio è che i costi della competitività tra le imprese si scarichi, principalmente, sull'organizzazione del lavoro e, quindi, sul lavoratore, anche in termini di sicurezza, offrendogli condizioni economiche e normative peggiorative senza impegnarsi nella riorganizzazione dei servizi. Parallelamente, vi è il rischio che il livello qualitativo del servizio erogato all'utente si riduca; nell'organizzazione dell'offerta si definiscono nuovi assetti aziendali, con la conseguenza che l'Azienda può scegliere di ridurre o addirittura non erogare alcuni servizi. Peraltro, le gare d'appalto impostate sul criterio del massimo ribasso pongono un problema di compatibilità economica, di sicurezza e di qualità del servizio.

1.2. Attività di vigilanza e consultiva

Sia pure nel quadro di sostanziale correttezza con cui le azioni di sciopero sono state proclamate e condotte, si è resa, comunque, necessaria una costante azione di vigilanza da parte dell'Autorità.

Significativo, in proposito, è il dato comparativo relativo alla percentuale di interventi preventivi, adottati ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. *d*) della legge n. 146 del 1990 che hanno riguardato circa il 27% degli atti di proclamazione degli scioperi (in tutto 13). Le principali violazioni riscontrate hanno riguardato il non corretto esperimento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione previste

dalla regolamentazione provvisoria, il mancato rispetto della regola della rarefazione degli scioperi di settore rispetto agli scioperi generali nazionali e, in via del tutto marginale, il mancato rispetto della regola della durata dello sciopero (mezzo turno lavorativo per la prima astensione) e il mancato rispetto della regola dell'intervallo (che non consente di proclamare un nuovo sciopero se non sono trascorsi tre giorni dall'effettuazione dell'ultima astensione).

Non sono mancate poi criticità o aspetti problematici che hanno impegnato la Commissione sul piano interpretativo e dell'elaborazione teorica, prendendo spunto dal caso pratico emergente dall'esperienza applicativa.

Al fine di evitare che il diritto degli utenti potesse essere compromesso dalla mancanza di regole certe, univoche e trasparenti, l'Autorità, nell'esercizio del proprio potere di vigilanza e di prevenzione del conflitto, è intervenuta, più volte, per chiarire alle Organizzazioni sindacali proclamanti che le norme tecniche relative agli scioperi devono essere conformi alla durata ed all'articolazione oraria predeterminata nell'atto di proclamazione. Ciò è avvenuto quando la formulazione delle norme tecniche indicava modalità di esercizio del diritto di sciopero parzialmente differenti da quelle indicate nell'atto di proclamazione, prevedendo espressamente l'indisponibilità del personale in turno nel luogo e nell'orario programmato per l'effettuazione del servizio ordinario al termine dello sciopero con conseguenti effetti ultrattivi dello stesso rispetto alla durata predeterminata.

In altri casi, si è reso necessario segnalare che la legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, impone che il servizio ordinariamente reso all'utenza non possa subire pregiudizi prima dell'inizio dello sciopero - con le tutele previste per la cosiddetta "*ora cuscinetto*" - e che deve essere assicurata, incondizionatamente, la pronta riattivazione dello stesso al termine dell'astensione, secondo l'ordinaria programmazione aziendale.

Nel settore degli appalti ferroviari, la Commissione di garanzia è stata investita dalle Organizzazioni sindacali della questione riguardante l'individuazione delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero del personale viaggiante impiegato come pulitore a bordo treno, sia quando opera individualmente, sia quando è previsto nel turno di servizio un riposo fuori residenza (RFR). Il problema ciclicamente è posto sul tavolo dalle Organizzazioni sindacali che, anche nel corso dell'audizione che si è svolta il 18 maggio 2018, hanno sollecitato la Commissione affinché adottasse una modalità interpretativa o una modifica della disciplina dei servizi minimi che garantisse l'esercizio del diritto di sciopero attraverso una protrazione del periodo di astensione oltre il limite del "*mezzo turno*" previsto dall'Accordo, oppure di addebitare all'Azienda le spese per il trasferimento del personale scioperante nella sede deputata per la ripresa del servizio; la proposta è stata formulata dalle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali FILT CGIL,

FIT CISL, UILTRASPORTI, UGL TAF, SALPAS-ORSA, FAST MOBILITÀ, in quanto le Aziende adottano soluzioni che, sostanzialmente, scaricano sul lavoratore che aderisce allo sciopero i costi per il trasferimento nella sede di ripresa del servizio, sistema questo che risulta fortemente penalizzante per l'adesione agli scioperi dei turnisti con RFR (Riposo fuori residenza).

A tale proposito, nel corso dell'audizione, la Commissione ha ribadito che l'individuazione delle prestazioni indispensabili - affidata dalla legge alle discipline di settore o, in caso di inerzia delle parti, alle regolamentazioni provvisorie della Commissione di garanzia - deve tener conto delle esigenze specifiche di ciascun servizio essenziale.

La regolamentazione del settore "*Appalti ferroviari*" prevede la garanzia di servizi finalizzati a garantire la sicurezza della circolazione, nonché dei servizi igienici nella misura di una soglia minima quantificata nel "*50% dei servizi effettivamente utilizzabili con priorità ai servizi per disabili*" (articolo 1, lettera A), della delibera n. 04/580 del 29 ottobre 2004).

Nel rispetto del principio dell'autonomia negoziale in materia e nei limiti quantitativi sopra indicati, la Commissione, in sede di Regolamentazione provvisoria, ha rinviato alla contrattazione decentrata l'individuazione della concreta articolazione delle prestazioni indispensabili e del contingente minimo necessario per assicurarle, atteso che la peculiarità di determinati servizi e la diversificata organizzazione delle Aziende erogatrici non consente una dettagliata disciplina unitaria eterodeterminata.

Nel caso in cui è previsto per l'espletamento del servizio ordinario un solo lavoratore, il contemperamento tra i diversi diritti costituzionali coinvolti non potrà che essere garantito attraverso una riduzione quantitativa del servizio ordinariamente reso. Le modalità dovranno essere concordate dalle parti, avuto riguardo all'impatto dello sciopero, evitando che gli utenti subiscano un pregiudizio "*insopportabile*". Sia l'ipotesi di un prolungamento dello sciopero per il personale RFR tale da garantire la presenza del lavoratore nella sede di ripresa del servizio, quanto l'obbligo per le Aziende di accollarsi i costi del suo trasferimento nella sede di ripresa del servizio, appaiono, allo stato, difficilmente praticabili in quanto la prima ipotesi, sostanzialmente, introdurrebbe non facilmente quantificabili effetti ultrattivi dello sciopero, la seconda non appare compatibile in termini di sicurezza e copertura assicurativa dei lavoratori se disgiunta dall'acquisto di un titolo di viaggio con costi rilevanti per le aziende (acquisto peraltro non sempre praticabile tenuto conto che la regolamentazione non prevede che il lavoratore aderisca preventivamente allo sciopero).

In conseguenza, la Commissione ha invitato le parti ad adottare ogni iniziativa utile a favorire il raggiungimento di un'intesa sui minimi di servizio, che tenga conto dei criteri indicati nella Regolamentazione di settore, con particolare riferimento alle

“*specifiche esigenze operative*” ed alla “*tipologia dei servizi prestati*” (articolo 2 della delibera n. 04/580 del 29 ottobre 2004).

2. Avvocati

2.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nell'anno 2017, si è registrato un deciso aumento della conflittualità. Si è passati, infatti, da 31 atti di proclamazioni di astensioni dalle udienze a ben 52 azioni collettive, con un incremento, quindi, di oltre il 40 %.

Va rilevato che la quasi totalità degli atti di proclamazione sono pervenuti dalle Camere Penali locali in quanto gli Avvocati penalisti continuano a lamentare grosse disfunzioni nell'organizzazione dei Tribunali, legate in special modo agli orari ridotti di accesso alle cancellerie e alla trattazione delle udienze.

Diverso è il caso delle motivazioni sottese alle proclamazioni delle astensioni nazionali dell'Unione Camere penali Italiane che contestano, in termini di lesione delle garanzie processuali, la riforma del *“processo a distanza”* che ha profondamente novellato l'art. 146 *bis* del Codice di Procedura Penale.

È appena il caso di sottolineare che la Commissione, a fronte delle proclamazioni di astensione dalle udienze, è dovuta intervenire preventivamente 10 volte (in tutti i casi è stato accolto l'invito della Commissione a sanare le violazioni contestate, legate a problemi di rarefazione tra scioperi nazionali e scioperi di carattere locale), segnale, questo, di un deciso rispetto delle regole del conflitto in questo settore.

2.2. Attività della Commissione

Nel corso nel 2017, proprio in forza dell'elevato numero di proclamazioni di astensione da parte della classe forense penalista, ha dovuto intraprendere un percorso di riflessione sulla opportunità di procedere ad una eventuale modifica del vigente Codice di autoregolamentazione degli Avvocati.

Il caso è scaturito da una nota del Tribunale di Reggio Emilia (Sezione Penale-Rito Collegiale), che all'udienza del 2 maggio 2017, ha sollevato delle perplessità circa la legittimità della previsione di cui all'articolo 4 lett. *b*) del Codice di autoregolamentazione delle astensioni degli avvocati, per il quale l'astensione non è consentita nella materia penale *“nei procedimenti e nei processi in relazione ai quali l'imputato si trovi in stato di custodia cautelare o di detenzione, ove l'imputato chieda espressamente, analogamente a quanto previsto dall'art. 420 ter comma 5 (introdotto dalla legge n. 479/1999) del codice di procedura penale, che si proceda malgrado l'astensione del difensore. In tal caso il difensore di fiducia o d'ufficio, non può legittimamente astenersi ed ha l'obbligo di assicurare la propria prestazione professionale”*.

Ha osservato, infatti, il Tribunale, che l'art. 4 lett. *b*), attribuisce, in sostanza, all'imputato detenuto, per effetto del consenso prestato all'astensione del proprio difensore, il potere di obbligare il giudice a disporre il rinvio dell'udienza con evidente allungamento dei tempi del processo e pregiudizio alla collettività, da un lato, ed altrettanto evidente allungamento dei termini della custodia cautelare (fermo

restando il limite della durata massima di cui all'art. 304, co. 6, c.p.p.) ed indebita incidenza sul bene della libertà personale, per sua natura indisponibile, dall'altro lato.

Tale pregiudizio, ha poi continuato il Tribunale, è particolarmente grave nei procedimenti caratterizzati da un rilevante numero di imputati detenuti, alcuni anche sottoposti al regime di cui all'art. 41*bis* ord. pen., e da un massiccio dispendio di risorse pubbliche in termini di intercettazioni, testimonianze, vigilanza, sicurezza, sistemi di assistenza tecnica e quant'altro.

Lo stesso Tribunale, poi, all'udienza del 23 maggio 2017 (a seguito dell'ultima astensione dei penalisti proclamata per il periodo 22-25 maggio 2017), ha sollevato una questione di legittimità costituzionale, in relazione agli articoli 1, 3, 13, 24, 27, 70, 97 e 111 Cost. dell'articolo 2 *bis* della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, nella parte in cui consente che il Codice di autoregolamentazione stabilisca che nei procedimenti e nei processi in relazione ai quali l'imputato si trovi in stato di custodia cautelare o di detenzione, si proceda malgrado l'astensione del difensore solo ove l'imputato lo consenta.

La Commissione, ha quindi stabilito di convocare in audizione gli Organismi di rappresentanza della classe forense per affrontare la questione sollevata dal Tribunale di Reggio Emilia invitando già gli stessi a valutare la possibilità di una parziale revisione del Codice di autoregolamentazione.

Nel corso dell'audizione, presentando anche una nota scritta, l'Unione Camere penali Italiane, ha sostenuto che l'attuale formulazione del Codice di autoregolamentazione delle astensioni degli Avvocati è rispettosa di un corretto bilanciamento dei diritti dei soggetti coinvolti a vario titolo nell'amministrazione della giustizia - circostanza, peraltro, confermata da due sentenze della Suprema Corte (n. 26711/2013 Ucciero e 40187/2014 Lattanzio) - e che la richiesta di rivisitazione del Codice avanzata dalla Commissione comporterebbe una sconfessione del proprio operato e si porrebbe, altresì, in contrasto con i richiamati arresti giurisprudenziali della Corte di Cassazione.

Inoltre, l'UCPI ha sottolineato come non siano fondati i timori del Tribunale sulla possibilità di poter pregiudicare il tempo concesso all'Autorità giudiziaria per la conclusione del processo in quanto, nei processi di particolare complessità, viene effettuata (per comune esperienza) una stretta calendarizzazione delle udienze, sicché il rinvio disposto a seguito della partecipazione del difensore ad una astensione legittimamente proclamata avviene in un breve arco temporale che non inficia minimamente l'attività dell'Autorità giudiziaria; nei casi in cui, poi, i processi non siano caratterizzati da una particolare complessità il problema, di fatto, il problema non si pone considerato che gli stessi non necessitano di tempi lunghi per il loro svolgimento e conclusione.

L'Autorità, però, nel confronto avviato, ha ritenuto che se da un lato è vero che la Commissione ha giudicato idoneo il Codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati, del 4 aprile 2007 (nella seduta del 13 giugno 2007), dall'altro è titolare di un ruolo (affidato dal legislatore) di garante dell'equo contemperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero e il godimento dei diritti

costituzionalmente tutelati; un compito che viene, altresì, assolto attraverso un continuo processo di monitoraggio e riesame di quanto già valutato idoneo allo scopo di verificare se le discipline di settore continuino a garantire il citato contemperamento.

In altri termini, laddove la Commissione, dall'analisi della pratica applicazione delle discipline derivate ravvisi la sussistenza di possibili effetti distorsivi di alcune norme sull'effettivo bilanciamento tra l'esercizio del diritto di sciopero e gli altri diritti costituzionalmente tutelati, deve procedere ad un necessario riesame delle disposizioni già valutate idonee.

L'Autorità ha quindi ritenuto che le osservazioni del Tribunale di Reggio Emilia, unitamente alla reiterata e prolungata - seppur legittima - proclamazione di astensioni dalle udienze (che solo nel 2017 ha raggiunto le 24 giornate), imponessero una riflessione sull'adeguatezza degli attuali termini di durata massima delle astensioni degli Avvocati, con particolare riferimento a quei procedimenti/processi che coinvolgono imputati detenuti o in custodia cautelare, in relazione alla loro capacità di incidere sulla libertà personale.

Ciò, anche in considerazione del fatto che la sola astratta facoltà, per le Associazioni rappresentative della categoria, di poter proclamare astensioni dalle udienze per più di 80 giorni l'anno, può determinare effetti limitativi della libertà personale in aperto contrasto con i principi espressi anche a livello comunitario sul diritto ad un equo processo, che deve concludersi in un termine ragionevole (art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e art. 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea) e sul diritto di ogni persona sottoposta a provvedimenti restrittivi della propria libertà personale ad una decisione, in tempi brevi, sulla legittimità della propria detenzione (art. 5 CEDU).

Considerazione, peraltro, suffragata dalla Suprema Corte, che con la sentenza 27482 del 1° giugno 2017 (in tema di mandato di arresto europeo), stabilendo la possibilità per il Giudice di merito di colmare, in via interpretativa (sulla scorta di quanto già affermato dalla Sentenza Lattanzio), le lacune del Codice di autoregolamentazione, ha osservato come la ragionevole durata di un processo sia funzionale a garantire la piena tutela dei diritti e delle della libertà individuali.

In ogni caso, vista la questione di legittimità Costituzionale sollevata, la Commissione, al pari degli Organismi di rappresentanza ha ritenuto opportuno sospendere il processo di revisione del Codice di autoregolamentazione degli Avvocati e attendere il disposto della Corte.

3. Consorzi di bonifica

3.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione

Il settore dei Consorzi di bonifica è attualmente disciplinato dall'Accordo nazionale, sottoscritto il 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).

Il quadro delle regole si completa con le disposizioni relative alle procedure di raffreddamento e di conciliazione delle controversie collettive, contenute nell'allegato all'Accordo nazionale.

Nel periodo oggetto della presente relazione la conflittualità nel settore ha fortunatamente registrato una sensibile diminuzione rispetto a quanto avvenuto negli anni precedenti: le proclamazioni di sciopero, nel 2017, sono state solamente 4 (rispetto alle 16 del 2016 ed alle 28 del 2015), tutte a carattere locale/aziendale. Tale riduzione è sicuramente frutto dell'esito positivo della trattativa per il rinnovo del CCNL per i Dipendenti dai Consorzi di Bonifica e Miglioramento Fondiario, siglato a fine settembre 2016 dopo quasi due anni di trattative e diverse giornate di mobilitazione.

Le 4 astensioni del 2017, infatti, sono state proclamate tutte per il Consorzio di Bonifica Integrale Bacini Tirreno Cosentino (Mormanno e Scalea), per protestare contro il mancato/ritardato pagamento della retribuzione ai dipendenti.

Trattandosi sempre di proclamazioni di scioperi legittimi, la Commissione non è mai dovuta intervenire in via preventiva, *ex art. 13, co. 1, lettera d)*, della L. n. 146/1990 e successive modificazioni. Di conseguenza anche nel corso del 2017, in continuità con il passato, l'Autorità non ha dovuto procedere in questo settore ad alcuna valutazione del comportamento.

4. Distribuzione di carburante

4.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione

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 periodo oggetto della presente relazione, la conflittualità nel settore si è mantenuta numericamente su livelli molto esigui, con una, ulteriore flessione a ribasso rispetto a quanto avvenuto negli anni precedenti: le proclamazioni di sciopero, infatti, sono state appena 8 nel 2017, di cui solo 7 realmente effettuate, mentre una è stata tempestivamente revocata.

Tali astensioni sono state tutte proclamate a livello regionale, per gli impianti stradali di distribuzione carburante di un unico marchio, ed hanno comportato la chiusura degli impianti stessi, per contestare - a detta delle Organizzazioni sindacali proclamanti - le politiche avviate dalle compagnie petrolifere che stanno determinato *“significativi pregiudizi economici ai danni dei gestori (quali: precarietà del rapporto contrattuale, condizioni economiche ed operative che non garantiscono la minima sostenibilità delle attività esercitate, perdita irreversibile delle garanzie assicurate dalla contrattazione nazionale prevista per il settore, etc.)”*.

Trattandosi sempre di proclamazioni di scioperi legittimi, la Commissione non è mai dovuta intervenire né in via preventiva, *ex* articolo 13, comma 1, lettera *d*), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, né, tantomeno, con valutazioni del comportamento *ex post*.

5. Distribuzione Farmaci – Logistica Farmaceutica

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

Nel periodo in esame sono state registrate, complessivamente, n. 6 proclamazioni di sciopero. Le azioni di protesta hanno riguardato, in massima parte, il personale addetto alle attività di custodia, gestione e smistamento delle scorte dei farmaci.

L'osservazione del conflitto collettivo nel settore ha consentito di appurare che, spesso, la sua insorgenza è strettamente correlata alle dinamiche contrattuali che si vengono a creare a seguito e per effetto delle scelte aziendali di esternalizzare le attività logistiche.

A causa di tali assetti organizzativi, infatti, talvolta si determina una vera e propria forma di “*dipendenza*” dell'andamento economico dell'impresa appaltatrice dalla continuazione dell'appalto. Nel quadro di tali presupposti, è frequente l'attivazione di stati di agitazione ed il ricorso ad azioni unilaterali in sede di cambi di appalto, a causa delle ripercussioni occupazionali che tali vicende sono suscettibili di determinare.

All'origine delle vertenze collettive sono state riscontrate, inoltre, problematiche connesse all'organizzazione del lavoro (ad esempio, ripartizione delle ore di straordinario, riposi giornalieri, ecc.), oltre che, più specificamente, al corretto inquadramento contrattuale delle mansioni dei lavoratori.

La rappresentanza dei lavoratori del settore della logistica farmaceutica risulta piuttosto frammentata e registra, inoltre, la presenza ed operatività di Organizzazioni sindacali autonome.

Nonostante l'esiguo numero di azioni formalmente proclamate, la Commissione è stata impegnata in una intensa attività di vigilanza e di istruzione probatoria.

Più in particolare, sono pervenute alla Commissione alcune note nell'ambito delle quali imprese di gestione di poli logistici farmaceutici hanno lamentato il fatto di aver subito un'interruzione della propria attività. La responsabilità di tali condotte veniva ascritta all'azione improvvisa e violenta dei dipendenti di alcune cooperative alle quali erano state appaltate le attività di movimentazione dei farmaci all'interno dei poli logistici farmaceutici.

Le fattispecie poste all'attenzione della Commissione hanno sollevato, innanzitutto, la questione problematica della riconducibilità o meno di tali condotte nell'ambito di applicazione della legge n. 146/1990 e successive modifiche.

In base ad alcuni interventi della Commissione in materia (cfr. verbale 814 del 23 aprile 2009), l'accertamento e l'eventuale repressione di condotte violente poste in essere dai lavoratori in occasione di uno sciopero regolarmente proclamato costituiscono profili di competenza delle Autorità preposte alla tutela dell'ordine pubblico ed, eventualmente, della Magistratura Penale.

Il dibattito in materia, comunque, è ancora vivo e, nel caso in cui dovesse ritenersi che forme di picchettaggio violente possano assumere concorrente rilievo anche ai fini dell'esercizio delle competenze della Commissione, si deve riconoscere

l'esigenza di provvedere ad un coordinamento tra l'apparato sanzionatorio delineato dalla legge 146 del 1990 ed i rimedi apprestati dal diritto penale. Ciò, al fine di prevenire il rischio che la medesima condotta possa essere assoggettata ad una duplice sanzione, nel caso in cui la stessa integri, in astratto, gli elementi costitutivi sia delle fattispecie descritte dalla legge 146/1990, sia di quelle previste dalle norme penali, con ogni ulteriore conseguenza in termini di possibile violazione del principio del *ne bis in idem*.

Ad ogni buon conto, le attività istruttorie della Commissione, nelle circostanze appena indicate si sono concluse con l'adozione di provvedimenti di non luogo a provvedere.

Dalle informazioni fornite è emerso, infatti, che le azioni di protesta sottoposte all'esame dell'Autorità erano state attuate con il contributo prevalente di soggetti non vincolati da alcun rapporto di lavoro con l'impresa investita della vertenza. Nei confronti degli "*estranei*", naturalmente, non era configurabile alcuna ipotesi di astensione collettiva dal lavoro che, con tutta evidenza, rappresenta il presupposto indefettibile per il riconoscimento di un sindacato di competenza della Commissione.

6. Energia, Gas-Acqua

6.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione

Nel corso del 2017, l'andamento del conflitto collettivo nei Comparti Gas-Acqua, Energia e Petrolio ha registrato sul piano quantitativo, tra scioperi proclamati ed effettuati, un sostanziale equilibrio rispetto all'anno 2016.

Le proclamazioni di sciopero, nel corso del 2017, sono state 64, di poco superiori con quanto registrato negli anni precedenti (49 nel 2016, 41 nel 2015, 59 nel 2014), quasi tutte proclamate a livello aziendale e/o locale.

Le cause d'insorgenza del conflitto nel comparto Energia, con 20 proclamazioni di sciopero, vanno ricercate nelle decisioni aziendali di operare riduzioni del personale utilizzando gli strumenti contrattualmente previsti (mobilità, contratti di solidarietà e prepensionamenti) mentre, sul piano nazionale, rimane sempre viva la preoccupazione per il futuro del personale impiegato nelle centrali termoelettriche sparse nel territorio italiano.

Viene evidenziato nel settore 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 2017, in linea di continuità con il passato, l'Autorità non ha dovuto procedere ad alcuna valutazione del comportamento.

Poiché il settore energetico è attualmente interessato da una serie di profondi processi quali la liberalizzazione, la privatizzazione dei servizi, la progressiva integrazione tra i vari business ed i rilevanti riassetti societari, la gestione dei rapporti di lavoro diventa sempre più critica in presenza di una molteplicità di CCNL che rende problematica la transizione delle risorse da un business ad un altro all'interno della stessa azienda o tra aziende diverse.

La costruzione di un contratto unico per il comparto energia appare auspicabile quale scelta strategica di ampio respiro tendente a risolvere le criticità gestionali e a semplificare il processo e i tempi di negoziazione.

In tale contesto, l'obiettivo prioritario della Commissione è l'aggiornamento o il consolidamento delle discipline dettate in materia di sciopero nei comparti Energia e Petrolio, Gas – Acqua ed Elettricità, nell'ottica di favorire una graduale armonizzazione degli istituti regolamentati, in vista di un eventuale sottoscrizione di un contratto unico.

A tal fine, la Commissione ha più volte invitato le Associazioni datoriali e le Organizzazioni sindacali rappresentative del Comparto Gas - Acqua ad attivare la procedura negoziale per l'adeguamento dell'Accordo nazionale Federgasacqua del 27 marzo 1991, valutato idoneo dalla Commissione con delibera dell'11 aprile 1991.

Nell'ambito dell'attività della Commissione vanno segnalati i pareri espressi nella seduta del 9 e 22 novembre 2017, in riferimento alla richiesta di valutazione di presunta irregolarità di un'astensione dal lavoro straordinario proclamato dall'Organizzazione sindacale Filctem Cgil, riguardante i lavoratori del Gruppo Hera di Bologna, Modena, Ferrara, Imola, Ravenna e Rimini. La Commissione ha ritenuto, per il caso in esame, di valutare l'astensione non come sciopero delle mansioni, come segnalato dall'Azienda, ma come astensione dalle prestazioni straordinarie, fermo restando l'esclusione di un giudizio di merito su di esse.

Nel Comparto Gas – Acqua le cause di insorgenza del conflitto, con 44 proclamazioni di sciopero, rimangono le stesse da diversi anni e riguardano quasi esclusivamente problematiche di carattere locale e/o aziendale, strettamente connesse a piani di ristrutturazioni aziendali, alla reperibilità, alle gare d'appalto.

Nonostante il forte clima di preoccupazione per il futuro energetico, non si registrano, comunque, azioni di sciopero pregiudizievoli per i diritti degli utenti trovando ulteriore conferma nella mancanza, nell'anno 2017, di comportamenti sanzionati ai sensi dell'articolo 4, comma 4 *quater*, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

7. Funerario

7.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nel corso del 2017, il settore è stato interessato da due sole proclamazioni di sciopero, entrambe revocate. In uno dei due casi, la revoca è intervenuta a seguito di un provvedimento della Commissione (indicazione immediata per mancato rispetto della regola della rarefazione oggettiva).

Le cause di insorgenza dei conflitti sono da ascrivere alla ritardata corresponsione degli emolumenti retributivi.

8. Igiene ambientale

8.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nel corso del 2017, l'andamento del conflitto collettivo nel settore dell'igiene ambientale ha registrato un incremento delle proclamazioni di sciopero pari a circa il 15% rispetto al 2016: sono state 382 nel 2017 a fronte delle 328 del 2016, in controtendenza rispetto al dato relativo agli anni 2015 e 2016. Rimane sostanzialmente invariato, invece, il rapporto tra gli scioperi proclamati e quelli realmente effettuati (meno del 50%), in tutto 188.

Le astensioni spontanee, in tutto 29 nel 2017 (contro le 20 dello scorso anno), segnano un significativo incremento e hanno interessato la Campania, la Calabria, la Puglia e, in misura significativamente superiore, la Regione Sicilia – dove ne risultano effettuate ben 19.

Nel settore non sono stati proclamati scioperi nazionali e la conflittualità resta, pertanto, legata a problematiche di carattere locale che, in grandissima parte, coinvolge piccoli comuni e, solo in casi sporadici, interessa anche i capoluoghi di provincia, ragion per cui si può confermare che le azioni di sciopero, nonostante il loro considerevole numero, hanno coinvolto una quota di popolazione relativamente modesta.

Per quanto concerne la distribuzione geografica delle astensioni, anche nel 2017 la più alta conflittualità è stata registrata nelle regioni meridionali e, in particolare, in Sicilia – dove sono state proclamate ben 135 azioni di sciopero, con una incidenza percentuale del 35% rispetto a tutto il restante territorio nazionale – ed in Campania, che hanno registrato valori in linea rispetto allo scorso anno, mentre il Lazio ha sopravanzato, per numero di proclamazioni, la Puglia e la Calabria. Rilevante anche la conflittualità in Sardegna, in cui si registra il più consistente incremento rispetto allo scorso anno (16 proclamazioni nel 2017 a fronte delle 3 del 2016).

Relativamente alla regione Campania l'andamento del conflitto collettivo ha registrato sul piano quantitativo, tra scioperi proclamati ed effettuati, nel corso dell'anno 2017, un sostanziale equilibrio rispetto all'anno 2016, su valori comunque elevati.

Nella sola provincia di Caserta sono stati proclamati 38 scioperi di cui 16 dalla sola organizzazione sindacale Flaica Uniti Cub, localizzati essenzialmente nei piccoli centri della provincia.

Rispetto alle scorse annate, appare significativo il dato di Lazio e Sardegna. Nel caso del Lazio, quasi l'intera conflittualità si concentra nella Provincia di Roma e appare particolarmente critica nei Comuni di Ardea e di Guidonia Montecelio (quest'ultimo in gestione commissariale), dove si registrano sistematici ritardi nel pagamento degli stipendi, problematica che sovente si riscontra in altri centri minori della cintura suburbana romana.

In Sardegna pure si sono evidenziate, nell'ultimo anno, difficoltà nel pagamento degli stipendi, in particolare nel cagliaritano e nel sassarese, laddove i servizi di igiene ambientale sono gestiti da Consorzi formati da piccoli Comuni che, oltre a problematiche di tipo finanziario, denunciano evidenti difficoltà a gestire le relazioni sindacali.

Anche nel resto del paese il principale problema è rappresentato dalla scarsità delle risorse economiche a disposizione degli Enti locali, responsabili del servizio di igiene ambientale che, non rispettando il termine per il pagamento dei canoni per i servizi esternalizzati, causano ritardi nel pagamento delle retribuzioni ai lavoratori. Tale effetto, peraltro, è aggravato dalla circostanza che il servizio è svolto da una pluralità di aziende di piccole dimensioni che, in molti casi, non offrono sufficienti garanzie sia economiche che organizzative per l'espletamento di un servizio pubblico complesso.

La circostanza assume rilievo pregnante in Sicilia, che per numero di proclamazioni resta di gran lunga la regione con la più alta conflittualità (circa il doppio degli scioperi proclamati in Campania).

Regione	Scioperi proclamati 2017	Incidenza sul totale %	Variazione annuale incidenza %
SICILIA	135	35,3	- 5,3
CAMPANIA	67	17,5	- 2,3
LAZIO	48	12,6	+ 5,0
PUGLIA	35	9,2	+1,0
CALABRIA	32	8,4	- 1,4
LIGURIA	16	4,2	+1,8
SARDEGNA	15	3,9	+ 3,0
TOSCANA	10	2,6	+ 0,7
BASILICATA	9	2,4	- 0,3
LOMBARDIA	4	1,0	- 0,9
VENETO	3	0,8	- 0,7
ABRUZZO	3	0,8	- 0,1
EMILIA-ROMAGNA	2	0,5	- 0,7
TRENTINO-ALTO ADIGE	2	0,5	+ 0,5
FRIULI-VENEZIA GIULIA	1	0,3	+ 0,3
PIEMONTE	0	0,0	- 0,2

Regione	Scioperi proclamati 2017	Incidenza sul totale %	Variazione annuale incidenza %
VALLE D'AOSTA	0	0,0	0,0
UMBRIA	0	0,0	- 0,2
MOLISE	0	0,0	0.0
Totale	382	100,00	0

Nella Regione Sicilia la totalità delle vertenze scaturisce dal mancato pagamento delle retribuzioni o dal sistematico mancato rispetto delle relative scadenze previste nel CCNL di settore.

A seguito di un approfondimento avente ad oggetto le ragioni della conflittualità in quel territorio, è emersa una situazione particolarmente problematica e sulla quale è necessario soffermarsi. A tal proposito, è utile richiamare l'esito della indagine condotta dalla Corte dei Conti, Sezione di controllo per la regione Siciliana (cfr. *“Osservazioni sull’attuazione della legge regionale n. 9 del 2010 in tema di gestione integrata dei rifiuti”*, approvate con Deliberazione n. 223/2017/GEST). Dall’analisi del referto emergono gravi criticità connesse al mancata definizione e completamento di tutti gli atti propedeutici al regolare funzionamento delle 18 Società di regolamentazione del servizio di gestione dei rifiuti (in prosieguo S.R.R.), costituite, ai sensi dell’art. 6 della legge regionale n. 9 del 2010, in forma di società consortile di capitali, da Province e Comuni ricompresi in ciascun ambito territoriale ottimale per l’esercizio delle funzioni di gestione integrata dei rifiuti. Non di minore rilievo è l’individuazione della causa delle inefficienze nella assenza di una organica pianificazione regionale nella gestione dei rifiuti e di un sistema impiantistico adeguato. Inoltre, il sistema delineato dalla legislazione regionale tradisce le indicazioni del Governo nazionale in ordine all’adozione di ambiti territoriali di dimensione ultra provinciale idonei a realizzare economie di scala.

Dall’attività istruttoria svolta dalla Commissione di garanzia emerge, nella quasi totalità dei casi, che le società incaricate del servizio di raccolta dei rifiuti adducono a giustificazione del mancato pagamento degli stipendi, l’inadempimento da parte dell’ente pubblico appaltante dei canoni contrattualmente previsti.

In definitiva, il coinvolgimento di una pluralità di soggetti e le loro diverse responsabilità - anche politiche - rende estremamente complessa per la Commissione di garanzia l’attivazione degli strumenti previsti dalla legge n. 146/1990 a tutela degli utenti del servizio pubblico essenziale, certamente non più adatti a fronteggiare, anche con riferimento all’individuazione delle relative responsabilità nell’aggravamento del conflitto collettivo, l’attuale complessa organizzazione del servizio di gestione dei rifiuti.

Deve aggiungersi che, nelle ipotesi in cui le vertenze originano dall'inadempimento degli obblighi retributivi da parte delle Società affidatarie del servizio, il ricorso allo sciopero, quale strumento di autotutela collettiva, finisce per aggravare la già precaria situazione economica in cui versano i prestatori di lavoro, in ragione della conseguente decurtazione degli emolumenti.

Si potrebbe ipotizzare, a tal proposito, il ricorso a strumenti alternativi allo sciopero idonei a portare a conoscenza della collettività dei cittadini – utenti del servizio le responsabilità dei diversi soggetti coinvolti nella gestione del servizio pubblico essenziale.

In generale, numerosi sono stati gli interventi preventivi della Commissione, in particolare per la violazione della regola dell'intervallo, del preventivo esperimento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione e del preavviso. Ancora numerose criticità si registrano, inoltre, sul fronte del rispetto della regola della rarefazione, specie in relazione agli scioperi generali.

Ciononostante, non può tacersi che, soprattutto in alcune Regioni, le Organizzazioni sindacali ricorrono alla proclamazione di astensioni collettive in via preventiva rispetto alla effettiva scadenza delle obbligazioni contrattuali, riservandosi di revocarlo nel caso di corretto adempimento, proprio al fine di fare pressione sulle Aziende e scongiurare un ulteriore, spesso intollerabile, ritardo.

Si conferma critico lo sviluppo di un nuovo modello di organizzazione industriale del servizio, con l'affermarsi, soprattutto nel Nord Italia, 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 casi la difficoltà, da parte delle Organizzazioni sindacali, di gestire le relazioni con aziende strutturate e diffuse sul territorio, in cui convivono e spesso di sovrappongono diversi comparti della contrattazione collettiva, con sempre più frequenti richieste di flessibilità e di mobilità nell'organizzazione del lavoro. In alcuni casi, nelle grandi città, la frammentazione del servizio tra enti gestori e società che operano in subappalto (Genova, Roma), rendono fragile la garanzia del servizio pubblico e problematica la tutela dei diritti dei lavoratori.

Il panorama delle Organizzazioni sindacali attive nel settore è sintetizzato nella tabella che segue.

Organizzazione Sindacale	Scioperi proclamati nel settore			
	Anno 2017		Anno 2016	Tendenza 2016 quota proclama- zioni (%)
	Numero proclamazioni *	Quota proclamazioni (%)	Quota proclamazioni (%)	
FP CGIL	199	32,6	31,6	+1,0
FIT CISL	109	17,8	16,7	+1,1
UILT	95	15,6	17,7	-2,1
FIADEL	85	13,9	12,4	+1,5
UGL	36	5,9	2,3	+3,6
USB	17	2,9	3,6	-0,7
RR.SS.UU. aziendali	17	2,9	2,6	+0,3
FLAICA UNITI-C.U.B.	11	1,8	2,4	-0,6
SLAI - COBAS	4	0,6	3,4	-2,8
FILAS	4	0,6	1,6	- 1,0
Confael	4	0,6	-	+0,6
ORSA-FILSA	4	0,6	-	+0,6
Altri (12 sigle)	26	4,2	5,7	-1,5
Totale	611	100,0%	100,0 %	0

* Il dato non corrisponde a quanto indicato nel paragrafo 1, in quanto, nella tabella, le proclamazioni effettuate da più sigle sindacali sono state conteggiate separatamente.

Il dato più evidente è la conferma del ruolo prevalente svolto dalle Organizzazioni firmatarie del CCNL e dell'Accordo nazionale (CGIL, CISL, UIL, FIADEL), a cui devono aggiungersi anche UGL e USB che hanno evidenziato un discreto radicamento in tutto il territorio nazionale. Per quanto riguarda le altre sigle, va segnalata la conferma delle proclamazioni effettuate dall'Organizzazione FLAICA UNITI – C.U.B., la cui attività si è interamente concentrata nelle Province di Napoli e Caserta; analoga considerazione deve essere fatta anche per SLAI COBAS (concentrata nei comuni della Provincia di Vibo Valentia e Reggio Calabria) e FILAS (Campania).

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

Nell'anno 2017, il numero delle astensioni spontanee dei lavoratori - tutte effetto di inadempimenti, a volte gravi, del datore di lavoro agli obblighi retributivi - ha registrato un certo incremento.

Regione	Astensioni
SICILIA	19
CAMPANIA	4
CALABRIA	4
PUGLIA	2
Totale	29

A fronte delle segnalazioni di astensioni spontanee, la Commissione ha avviato

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

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

Con riferimento a tali fattispecie, la Commissione ha avviato i procedimenti di valutazione nei confronti dei lavoratori che si sono astenuti illegittimamente dal lavoro, ai sensi degli artt. 4, co. 1 e 13, co. 1, lettera *i*) della L. n. 146/1990. I procedimenti sono stati tutti correttamente eseguiti dai datori di lavoro che hanno comminato, nella maggioranza dei casi, la sanzione del richiamo scritto, in coerenza con l'orientamento espresso dalla Commissione con la deliberazione n. 08/518 del 16 ottobre 2008: *“nel caso di astensioni spontanee collettive di lavoratori in relazione alle quali non sia possibile individuare il soggetto promotore, la Commissione, riscontrata l'illegittimità dell'astensione, inviterà il datore di lavoro ad adottare i previsti provvedimenti disciplinari”*.

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

8.3. Gli interventi della Commissione. Indicazioni immediate e valutazioni di comportamento, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettere *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 L. 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, con

riferimento a scioperi che incidono sullo stesso bacino di utenza. Ancora molte criticità presenta il necessario rispetto delle disposizioni di legge e dell'Accordo di settore richiamato in materia di previo 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.

Nei confronti delle Organizzazioni sindacali sono stati aperti due procedimenti di valutazione del comportamento che, in entrambi i casi, si sono conclusi con una archiviazione.

In un caso, il procedimento ha coinvolto la Segreteria territoriale di Caltagirone della Fp Cgil e la Segreteria territoriale di Catania della Fit Cisl Reti per una serie di assemblee sindacali che hanno interessato, nei mesi di luglio e di agosto del 2016, i lavoratori addetti al servizio di igiene ambientale nel Comune di Mirabella Imbaccari (CT). La Commissione, nell'ambito dell'istruttoria svolta, verificata l'esistenza di un contrasto interpretativo tra le parti circa l'effettiva portata dell'art. 60 lett. g) del Contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti di imprese e società esercenti Servizi ambientali del 21 marzo 2012, con particolare riferimento alle modalità di fruizione dell'assemblea in orario di lavoro e, in particolare, alla riferibilità delle 10 ore annue di assemblea retribuita a ciascun lavoratore o alla collettività aziendale nella sua interezza, ha posto l'accento sulla circostanza che durante lo svolgimento delle assemblee non si fosse verificata alcuna sospensione del servizio ed ha concluso deliberando l'archiviazione del procedimento di valutazione del comportamento delle Organizzazioni sindacali coinvolte. La medesima fattispecie ha fornito l'occasione per una revisione (*rectius* definizione), con portata generale, dell'orientamento della Commissione di garanzia - già espresso con la delibera n. 04/212, adottata a maggioranza nella seduta del 1° aprile 2004 - in merito al proprio ambito di intervento in presenza di assemblee dei lavoratori in orario di lavoro (*rinvio*).

Nell'altro caso, il procedimento ha riguardato la valutazione del comportamento della Segreteria territoriale di Roma Sud-Pomezia Castelli dell'Organizzazione sindacale Fp Cgil, per l'intempestività della revoca spontanea di uno sciopero dei lavoratori addetti al servizio di igiene ambientale nel Comune di Ardea (RM), essendo la stessa intervenuta nelle 48 precedenti l'astensione, quando era stata già data informazione dello sciopero all'utenza. Nel corso dell'istruttoria la Commissione, sulla base della documentazione in atti e tenuto conto delle modalità attraverso cui è stata condotta la negoziazione tra le parti, ha ritenuto che la revoca spontanea dello sciopero fosse stata giustificata dalla promessa dell'Azienda, poi effettivamente mantenuta, di erogare un acconto di Euro 500 sulla retribuzione maturata dai lavoratori, con la conseguenza che l'Organizzazione sindacale proclamante ha ritenuto doveroso rinviare con immediatezza l'astensione già proclamata a una data successiva, onde consentire il saldo delle intere spettanze. In questo caso, l'azione del sindacato, sin dall'inizio, è stata caratterizzata dalla volontà di pervenire ad una soluzione bonaria della vertenza e, tenuto conto che i ritardi nel pagamento delle retribuzioni creano difficoltà molto serie per i lavoratori, il sindacato

si è sentito in dovere di porre in essere ogni possibile iniziativa per garantire l'erogazione, seppure parziale, degli emolumenti spettanti ai lavoratori, senza che con ciò volesse in alcun modo limitare il diritto di sciopero di altre Organizzazioni sindacali o arrecare pregiudizio all'utenza.

Un procedimento di valutazione del comportamento ha visto coinvolta anche un'Azienda, la Team 3R Ambiente S.r.l. in relazione all'appalto del servizio di igiene ambientale nel territorio dei Comuni che formano il Consorzio C.i.s.a., nella Provincia Sud Sardegna. Questa Azienda ha inviato a tre suoi dipendenti delle contestazioni disciplinari in quanto avrebbero aderito a uno sciopero proclamato dal Coordinamento provinciale di Cagliari dell'Organizzazione sindacale USB, non firmataria del CCNL applicato in Azienda ed essendo gli stessi lavoratori iscritti ad altre sigle sindacali. Tale comportamento, oltre che illegittimo, ha determinato l'aggravamento del conflitto in essere tra l'Azienda e l'Organizzazione sindacale USB che, in conseguenza delle contestazioni disciplinari, ha annunciato la predisposizione di presidi di protesta presso le sedi dei Comuni del Consorzio per tutelare il diritto di sciopero. La Commissione, in considerazione del comportamento tenuto dall'Azienda, ha ritenuto opportuno invitare la Team 3R Ambiente S.r.l., ai sensi dell'art. 13, co. 1, lett. h) della legge n. 146/1990 e successive modificazioni, a desistere dall'illegittimo comportamento consistente nell'aver inviato a tre suoi dipendenti contestazioni disciplinari per aver aderito allo sciopero proclamato dall'Organizzazione sindacale USB, Coordinamento provinciale di Cagliari, in quanto iscritti ad altre sigle sindacali.

8.4. Attività consultiva e interpretativa

Uno dei temi sui quali si sono registrate significative difficoltà interpretative da parte degli attori del conflitto riguarda l'individuazione dei soggetti deputati e le modalità attraverso cui esperire le procedure di raffreddamento e di conciliazione previste dalla legge e dall'Accordo di settore. Nonostante la disciplina pattizia di riferimento risalga all'anno 2001 i dubbi e le perplessità su quali soggetti e con quali modalità debbano essere esperite le procedure di conciliazione e di raffreddamento previste dalla legge e dalla disciplina pattizia non riguardano le sole parti sociali ma anche le pubbliche amministrazioni che, secondo quanto previsto dalla legge, pure sono chiamate a svolgere un ruolo attivo nel processo di conciliazione. Allo scopo di fornire un contributo interpretativo alla non facile coesistenza tra quanto stabilito dall'art. 2, comma 2, della legge n. 146/1990 in tema di procedure in sede amministrativa, e le procedure indicate dall'Allegato all'Accordo nazionale del 2001, la Commissione ha adottato una delibera di indirizzo per il settore. La necessità dell'intervento è conseguenza del fatto che alcune Aziende aderiscono ad una interpretazione letterale dell'art. 2, lett. A), dell'Allegato all'Accordo nazionale, ritenendo che, in presenza dell'Accordo nazionale, le Organizzazioni sindacali firmatarie siano obbligate ad applicare le procedure di conciliazione e di raffreddamento in esso indicate, senza poter attivare unilateralmente le procedure di

fronte all'autorità amministrativa (art. 2, co.2, della legge n. 146/90), con la conseguenza che nelle Aziende dove risulta costituita la RSU spetta a questa, in via esclusiva, la titolarità dell'attivazione delle procedure di raffreddamento e conciliazione, con l'effetto ulteriore di precludere ai diversi livelli territoriali delle Organizzazioni sindacali firmatarie dell'Accordo nazionale e del contratto collettivo applicato in azienda, qualsiasi possibilità di instaurare vertenze. La Commissione ha ritenuto che questa conclusione non fosse conforme al generale principio di garanzia della libertà sindacale e dell'esercizio del diritto di sciopero, ritenendo preferibile un'interpretazione in cui il vincolo di azione attribuito alla RSU non opera sul piano legale, come limite reale al potere di proclamare lo sciopero, ma solo sul piano negoziale, con conseguente facoltà degli altri soggetti sindacali di attivare la procedura preventiva in sede amministrativa per poter poi proclamare lo sciopero. La Commissione ha quindi concluso che, allo scopo di evitare una eccessiva compressione del diritto di sciopero costituzionalmente garantito, valutando caso per caso, laddove emerge che un soggetto o un livello sindacale non sia titolato ad attivare la procedura di conciliazione stabilita dall'Accordo nazionale, si deve ritenere che lo stesso possa legittimamente ricorrere alla procedura amministrativa di conciliazione indicata dall'articolo 2, comma 2, della legge n. 146/1990.

Come già anticipato, la Commissione è intervenuta in materia di assemblee indette in orario di lavoro con la delibera n. 17/108.

Nella ferma consapevolezza che esiste una profonda diversità ontologica tra sciopero ed esercizio del diritto di assemblea, in quanto il primo si inserisce in una logica di conflitto collettivo ed in conseguenza del quale viene meno il diritto alla retribuzione, mentre l'assemblea sindacale in orario di lavoro rappresenta uno strumento di confronto democratico che, se esercitato nei limiti di legge e di contratto, determina la conservazione della retribuzione, già nel 2004 la Commissione di garanzia si era preoccupata di porre in essere rimedi atti ad evitare che il ricorso alla stessa in violazione diretta della normativa legislativa o contrattuale, ivi compresa la mancata erogazione dei servizi minimi, potesse celare forme di protesta collettiva che paradossalmente, pur violando le norme imperative in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali, consentivano di mantenere il diritto alla retribuzione.

Per tale motivo, la Commissione aveva già deliberato che *«l'assemblea in orario di lavoro, pur se incidente su servizi pubblici essenziali, non è assoggettata alla disciplina di cui alla legge 146/1990 e successive modifiche, laddove sia convocata e si svolga secondo quanto previsto dall'art. 20 della legge 300/1970, detta anche Statuto dei Lavoratori, e della contrattazione collettiva, a condizione che la disciplina contrattuale garantisca l'erogazione dei servizi minimi»*. Viceversa, laddove *«ogni assemblea, pur convocata ai sensi dell'art. 20 della legge 300/1970, si*

svolga con modalità differenti rispetto a quelle previste dalla contrattazione collettiva, ivi compresa la mancata assicurazione dei servizi minimi, sarà considerata astensione dal lavoro, soggetta alla disciplina della legge 146/90 e successive modifiche, laddove incidente sui servizi pubblici essenziali». Questo approccio, tuttavia, si è mostrato insufficiente laddove, nella concreta esperienza, sono emersi casi in cui le assemblee retribuite, pur formalmente rispettose del dettato normativo e negoziale, erano idonee nella sostanza ad aggirare i limiti posti da questo al corretto esercizio del diritto *de quo*.

Emblematiche, tra i tanti casi sottoposti all'attenzione del Garante, sono le ipotesi in cui, in settori caratterizzati da una elevata conflittualità come, ad esempio, quello dell'igiene ambientale, le Organizzazioni sindacali hanno indetto assemblee, in orario di lavoro, per numerosi giorni consecutivi durante periodi dell'anno in cui non era consentito scioperare (*c.d. 'periodo di franchigia'*).

La casistica emersa ha reso, pertanto, necessario un ulteriore intervento della Commissione che fosse attento alla sostanza dei fenomeni, in una ottica evolutiva e in ossequio alle esigenze di effettività della tutela degli utenti. Questa *ratio* ha trovato piena espressione nella delibera n. 17/108, adottata all'unanimità nella seduta del 6 aprile 2017. In tale occasione si è precisato che la Commissione, *«al fine di valutare se il diritto di assemblea in orario di lavoro si sia svolto con modalità differenti da quelle stabilite dalla contrattazione collettiva, affronta e risolve, in via preliminare, direttamente o su richiesta congiunta delle parti, le eventuali questioni interpretative dei contenuti delle norme contrattuali collettive che ne regolano l'esercizio».* Nella stessa occasione la Commissione, pur condividendo l'orientamento di quella giurisprudenza che ha affermato la prevalenza del diritto di assemblea rispetto all'interesse dell'imprenditore alla produzione, ha tuttavia ribadito che *«lo stesso deve arrestarsi al cospetto dei beni costituzionalmente garantiti e pertanto superiori all'interesse dei lavoratori all'organizzazione sindacale [...] beni tra i quali è da ricomprendere il diritto del cittadino a fruire dei servizi pubblici essenziali»* e ha concluso che *«l'esercizio del diritto di assemblea in orario di lavoro rientra nel campo di applicazione della legge 146 del 1990, come successivamente modificata, allorquando, pur essendosi svolto nel formale rispetto delle norme di legge e del contratto collettivo che ne regolano l'esercizio, in base ad un apprezzamento globale delle circostanze di fatto risulti essere stato diretto ad eludere la tutela imperativa predisposta dall'ordinamento in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, in violazione del divieto di frode alla legge».*

In tal modo la Commissione, spesso posta di fronte a condotte solo formalmente rispettose del dettato normativo, ha richiamato la frode alla legge, al fine di valutare, in linea di continuità con i suoi stessi precedenti, le assemblee che si svolgono in violazione diretta o indiretta delle disposizioni normative e negoziali.

9. Istituti di Vigilanza

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

Nel corso del 2017, in questo settore, si è registrato un forte incremento della conflittualità, pari a quella dell'anno precedente. Le astensioni proclamate per l'anno 2017 sono state infatti 98.

Tali astensioni, confermando il *trend* emerso negli anni precedenti, mostrano come 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 tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, la distribuzione o la variazione dei turni di servizio ecc.).

La Commissione è dovuta intervenire preventivamente 10 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, nella maggioranza dei casi, le revoche.

Nel corso dell'anno, sono, altresì, pervenute alla Commissione alcune richieste di chiarimenti inerenti l'astensione dal lavoro straordinario (sia da parte di alcune aziende, sia da parte di alcuni sindacati), alle quali la Commissione ha fornito i relativi chiarimenti.

10. Magistrati

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

Nel corso del 2017, non vi è stata alcuna astensione proclamata da parte della Magistratura ordinaria. Diversamente, sono state ben 14 le proclamazioni di astensione nazionale dalle udienze della Magistratura onoraria, quasi il triplo rispetto alle 5 proclamazioni dell'anno precedente.

Di queste proclamazioni 8 hanno riguardato i soli Giudici di Pace, 3 i Vice Procuratori Onorari e i magistrati Onorari di Tribunale 3 sono state effettuate congiuntamente.

Le ragioni sottese alle azioni di protesta, infatti, sono ormai diventate comuni per le diverse categorie della Magistratura Onoraria contestando il decreto legislativo di riordino dell'intera Magistratura onoraria, eccependo il mancato recepimento, da parte del Governo, delle proprie proposte in materia formulate secondo le indicazioni della Comunità europea, con particolare riferimento al trattamento economico e previdenziale. Più in generale, l'intera categoria ha contestato l'attuale assetto del sistema giudiziario italiano e le iniziative intraprese dal Governo, che, lungi dal migliorare l'efficienza dello stesso, non sarebbero in grado di superare tutte le criticità esistenti.

Infine, corre l'obbligo di evidenziare come tutte le proclamazioni pervenute in Commissione, sono state effettuate nel pieno rispetto della normativa e delle regole di settore, senza che, pertanto, si sia reso necessario alcun intervento correttivo.

11. Metalmeccanici

11.1.Andamento della conflittualità

Il settore è disciplinato dall'Accordo Nazionale del 4 febbraio 2004 di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nel settore metalmeccanico, valutato idoneo dalla Commissione con delibera n. 04/148, del 18 marzo 2004, pubblicata in G.U. n. 77, del 1° aprile 2004.

Nell'anno 2017, sono pervenute in Commissione 17 proclamazioni di sciopero (a fronte delle 18 pervenute nel 2016).

Dei 17 scioperi proclamati, però, solo 8 sono stati effettivamente effettuati: 6 astensioni sono state revocate dagli stessi sindacati proclamanti per composizione della vertenza, mentre 3 sono state revocate a seguito di indicazioni immediate della Commissione.

11.2.Le cause di insorgenza dei conflitti

Quasi tutti gli scioperi sono stati proclamati a seguito di ritardi nella corresponsione delle retribuzioni ai dipendenti, mentre solo una minima parte delle astensioni ha avuto ad oggetto scadenze di appalti e/o ipotesi di ristrutturazioni aziendali.

11.3.Attività consultiva

A seguito di richiesta di parere, pervenuta a fine 2017, la Commissione ha chiarito che l'attività posta in essere dalle Società Telespazio ed E-Geos (addette alla gestione delle reti di telecomunicazioni a supporto del traffico aereo, per il coordinamento delle emergenze in mare, nonché a supporto della Protezione civile per la gestione delle emergenze legate alle catastrofi naturali e antropiche ed alle decisioni nella gestione dei soccorsi e degli interventi a breve e medio termine) rientra nel campo di applicazione della legge n. 146 del 1990 e che la disciplina applicabile in caso di sciopero è l'Accordo nazionale del 4 febbraio 2004.

11.4.Accordi aziendali

Con deliberazione assunta in data 2 febbraio 2017, la Commissione, preso atto della dichiarazione della RSU della Società Argaip di Potenza, rilasciata nel corso dell'incontro del 26 gennaio 2017, in ordine alla volontà di non rispettare l'accordo aziendale (del 2008) relativo ai contingenti di personale da esonerare dallo sciopero per la garanzia delle prestazioni indispensabili, ha preliminarmente chiarito che nelle more della definizione di una nuova intesa, gli accordi già conclusi *“hanno efficacia fino alla loro sostituzione con un nuovo accordo”*.

La Commissione ha, conseguentemente, invitato l'azienda a valutare l'opportunità di concludere un nuovo accordo - quanto più ampiamente condiviso - sulle prestazioni indispensabili e sulle altre misure da adottare in caso di sciopero (da inviare alla Commissione).

In data 30 marzo 2017, le parti, a seguito dell'invito, sono pervenute alla stipula

di un nuovo accordo del quale la Commissione ha preso atto.

11.5.Procedimenti di valutazione del comportamento

Nel corso del 2017, il settore in esame non è stato interessato da alcun procedimento di valutazione del comportamento.

12. Ministeri

12.1. Il pubblico impiego

La nuova stagione contrattuale nel comparto del pubblico impiego

Nel comparto del Pubblico Impiego, dopo un lungo periodo di sospensione delle corrette relazioni sindacali, si è assistito alla ripresa di un proficuo confronto fra le parti sociali, culminato con la definitiva sottoscrizione di tutti i contratti collettivi nazionali di lavoro per il triennio 2016-2018, bloccati da circa nove anni a causa dell'adozione di misure economiche che perseguivano l'obiettivo di contenere la spesa complessiva del personale delle amministrazioni pubbliche.

Il riavvio di tali trattative si è inserito, peraltro, in un contesto ordinamentale che, negli ultimi anni, è apparso in continua evoluzione. Non si può non ricordare, infatti, che il 13 luglio 2016 l'Aran e le Organizzazioni sindacali rappresentative hanno siglato il Contratto collettivo nazionale quadro per la definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale. Con tale accordo le nuove aree di contrattazione del pubblico impiego sono state ridotte da undici a quattro (Funzioni centrali, Funzioni locali, Istruzione e della ricerca e Sanità).

L'opera di riaggregazione ha riguardato, principalmente, il comparto delle Funzioni centrali, nel quale sono confluiti gli attuali comparti Ministeri, Agenzie fiscali, Enti pubblici non economici, nonché gli Enti di cui all'art. 70 del citato D.lgs. n. 165 del 2001. Inoltre, il 4 dicembre 2017 è stato sottoscritto il nuovo contratto collettivo nazionale quadro sulle modalità di utilizzo dei distacchi, delle aspettative e permessi, nonché delle altre prerogative sindacali. Il contratto in questione disciplina le nuove regole per la fruizione delle prerogative sindacali nella Pubblica amministrazione, riordinate in un testo unico che sostituisce l'intera disciplina vigente e definisce il riparto dei distacchi e dei permessi tra i sindacati rappresentativi, nell'ambito dei nuovi comparti e delle relative aree di contrattazione, individuati a seguito del citato accorpamento.

La nuova stagione contrattuale, oltre a perseguire l'obiettivo di un aumento retributivo dei trattamenti stipendiali da destinare al personale delle amministrazioni pubbliche attraverso lo stanziamento di nuove risorse finanziarie, ha comportato un'attività di adeguamento di discipline contrattuali rimaste immutate nel corso degli anni, anche per effetto del recente riassetto dei comparti e delle aree negoziali, con un ampio lavoro di armonizzazione delle discipline ivi contenute, in precedenza riferite a diversi e più frammentati ambiti negoziali. La riconduzione dei preesistenti undici comparti agli attuali quattro impone alla Commissione un'approfondita verifica sui possibili margini di intervento volti a ricondurre le diverse discipline tutt'ora vigenti in materia di sciopero verso regole uniformi, nella duplice prospettiva della semplificazione nella gestione delle regole procedurali, da un lato, e dalla necessità di adeguare le previsioni contrattuali alle novità ed alle criticità emerse nel corso degli anni.

Non si può nascondere, infatti, che gli attuali accordi in materia di sciopero del comparto del pubblico impiego siano ormai risalenti nel tempo e non tengano

debitamente conto di quei servizi pubblici che, pur non essendo stati direttamente nominati nell'elencazione solo esemplificativa di legge, possono risultare, in alcuni casi, in tutto od in parte, strumentali e/o direttamente funzionali a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente richiamati nell'art. 1, comma 1, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Ci si riferisce, in particolar modo, allo sviluppo *dell'Information Technology* nell'ambito della Pubblica Amministrazione e alla diffusione dei servizi digitali (e di tecnologie abilitanti) nell'istruzione, nelle funzioni locali, nella giustizia e nella sanità, settori che, più di tutti gli altri, garantiscono un maggior efficientamento delle PA in termini di servizi pubblici resi. O, ancora, della possibilità per gli utenti della PA (cittadini/imprese) di poter accedere alle informazioni sullo stato di avanzamento delle pratiche di loro interesse attraverso procedure completamente informatizzate dei processi contabili, amministrativi e fiscali (es: certificati medici telematici, posta elettronica certificata, firma elettronica, fattura elettronica, pagamenti on-line, fascicolo sanitario elettronico).

Inoltre, come noto, il frequente ricorso all'*outsourcing* e all'esternalizzazione di alcuni servizi o di specifiche funzioni di competenza pubblica (a titolo esemplificativo, la refezione scolastica, la riscossione dei tributi locali, il sistema di prenotazione visite mediche tramite Recup) evidenziano la necessità di individuare la disciplina applicabile alle imprese erogatrici di tali servizi in caso di sciopero.

Certamente, in un contesto dinamico in cui segmenti del servizio essenziale, o gli stessi servizi strumentali, siano affidati ad aziende appaltatrici, è più difficile determinare l'ambito di applicazione della legge n. 146 del 1990, rispetto ad un contesto statico in cui i servizi strumentali siano svolti direttamente dal soggetto erogatore del servizio.

In primo luogo, perché l'identificazione delle attività strumentali all'erogazione del servizio diretto a garantire i diritti della persona di cui al comma 1 dell'art. 1 della legge n. 146 del 1990 – una volta frazionato il servizio in attività gestita da soggetti diversi – non è sempre immediata; in secondo luogo, perché si presenta il problema della individuazione della regole da applicare (se le medesime regole del settore "*servito*", ovvero regole *ad hoc*, in particolare per quanto riguarda le prestazioni indispensabili), legato anche alla diversa rappresentanza sindacale dei lavoratori coinvolti.

In altri termini, è necessario rivedere gli attuali accordi collettivi in materia di sciopero nel comparto del pubblico impiego, nel senso di un'estensione e/o di una limitazione della disciplina dettata dalla legge n. 146 del 1990 ai servizi strumentali oggetto di esternalizzazioni da parte delle Amministrazioni pubbliche (e ciò a prescindere dal fatto che tali servizi possano essere soggetti a discipline di contratto collettivo diverse da quelle applicate dalle imprese committenti/appaltanti).

12.2. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione

L'analisi sulle cause di insorgenza del conflitto nel Comparto Ministeri conferma quanto già rilevato negli anni precedenti, ovvero un basso livello di

conflittualità (23 azioni di sciopero nel corso dell'anno 2017), strettamente connesso a specifiche questioni di carattere organizzativo che, ciclicamente, interessano ciascun Ministero.

A livello decentrato, la conflittualità ha trovato origine in specifiche situazioni di contrasto, limitate all'ambito locale, ed ha riguardato, principalmente, i dipendenti delle articolazioni periferiche del Ministero della Giustizia, a causa della carenza di organico che interessa gli Uffici giudiziari, i lavoratori impegnati a vario titolo nella custodia e vigilanza dei beni culturali, nonché gli addetti alla ristorazione collettiva a favore di Istituzioni di natura militare.

L'analisi dei dati statistici relativi alle proclamazioni e alle revoche degli scioperi conferma la tendenza delle Organizzazioni sindacali del settore a proclamare astensioni collettive nel rispetto della disciplina vigente e, in caso di proclamazioni irregolari, ad uniformarsi ai rilievi formulati dalla Commissione con le indicazioni preventive di cui all'articolo 13, comma 1, lett. d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

12.3. Il diritto di sciopero nel settore dei beni culturali di competenza statale

Come noto, il decreto legge n. 146 del 20 settembre 2015, convertito nella legge n. 182 del 12 novembre 2015, recante "*Misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione*", ha ricompreso tra i servizi pubblici essenziali di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 146 del 1990, l'apertura al pubblico regolamentata di musei e luoghi della cultura, di cui all'art. 101 del Codice dei beni culturali (D.lgs. n. 42, del 2004). Nel periodo di riferimento, la Commissione ha continuato a vigilare sull'attuazione di tale legge, attraverso una costante attività di interpretazione sistematica delle norme ivi previste, nonché assistendo le parti sociali nella fase di definizione degli accordi sulle prestazioni indispensabili e le altre misure da garantire in caso di sciopero del personale addetto alla tutela e fruizione del patrimonio artistico culturale di appartenenza statale.

In particolar modo, la Commissione di garanzia ha preso atto dell'accordo in materia di prestazioni indispensabili riguardante il Complesso La Venaria Reale, gestito dal Consorzio di Valorizzazione Culturale "*La Venaria Reale*" composto dal Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo e dalla Regione Piemonte, che gestisce la Reggia di Venaria, i Giardini e la Citroniera con le Scuderie, e si avvale del personale fornito da Coopculture, società affidataria del servizio di biglietteria, vigilanza e sorveglianza, accoglienza ed assistenza al pubblico, attività didattiche e laboratori, audioguide ed applicativi digitali, *call center* e prenotazioni presso la Reggia di Venaria Reale a decorrere dal 1° novembre 2016.

Dopo un lungo periodo caratterizzato da una forte conflittualità sfociata nella proclamazione di numerosi scioperi, il 3 novembre 2017 le Organizzazioni sindacali Usb e Fp Cgil e la parte datoriale Coopculture, più volte sollecitate in tal senso dalla Commissione, hanno siglato dinanzi al Prefetto di Torino un'intesa sui servizi minimi da garantire in caso di sciopero. Con tale accordo le parti hanno individuato, quale prestazione indispensabile, l'apertura al pubblico del 50% degli spazi espositivi

(piano nobile, giardini ed una mostra - laddove siano previste due mostre o più), oltre al servizio di biglietteria, mediante il contingentamento di un terzo del personale normalmente impegnato nei turni lavorativi.

Nonostante l'esplicito invito della Commissione, nessuna intesa, invece, è stata raggiunta tra la Fondazione Musei Civici di Venezia e le Organizzazioni sindacali rappresentative, tanto che l'Amministrazione, in data 15 marzo 2017, conformemente a quanto previsto dalla legge n. 146 del 1990, ha individuato in via eteronoma, quale prestazione indispensabile da garantire in caso di sciopero, la fruizione degli spazi espositivi, dei cortili e dei giardini nella misura non inferiore al 50% degli spazi ordinariamente aperti al pubblico, individuando le sedi museali di Palazzo Ducale e del Museo Correr.

Non sono mancate, poi, le questioni interpretative, alcune nuove, altre più tradizionali, ma destinate ad essere riviste sotto una nuova luce per effetto della riforma legislativa, a cominciare dall'estensione delle garanzie sulla funzionalità e continuità del servizio pubblico essenziale assicurate dal sistema delineato dalla legge n. 146 del 1990 anche alle forme anomale di conflitto sindacale, come nel caso di assemblee indette con modalità e caratteristiche simili a quelle dello sciopero. Ci si riferisce, in particolar modo, alle assemblee sindacali riguardanti il personale del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, impegnato presso gli scavi archeologici di Pompei ed Ercolano (NA) e l'Area Archeologica Centrale di Roma, indette ed effettuate in particolari periodi festivi o in coincidenza con eventi di particolare importanza.

In occasione delle assemblee sindacali del 5 e del 9 febbraio 2017 riguardanti il personale del Mibact presso gli scavi archeologici di Pompei, la Commissione, pur a fronte della successiva decisione dei sindacati di revocare quella del 9 febbraio 2017, indetta in concomitanza con la visita del Ministro on. Franceschini, ha ribadito, da un lato, che l'entrata in vigore del decreto legge n. 146 del 2015, e la conseguente adozione dell'Accordo nazionale di integrazione in materia di sciopero, hanno prodotto automaticamente i propri effetti anche sulla disciplina dell'assemblea sindacale *ex art. 20 Statuto dei Lavoratori* e che, pertanto, anche in tali occasioni è necessaria la collaborazione di entrambe le parti, attraverso un comportamento bilaterale che non può non tener conto degli eventuali effetti dell'assemblea in termini di disservizi e disagi per l'utenza. Dall'altro lato, l'Autorità ha invitato l'Amministrazione ad avviare al più presto le procedure finalizzate al raggiungimento di un accordo con le Organizzazioni sindacali rappresentative in materia di prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero del personale operante presso il sito archeologico di Pompei, Ercolano e Stabia. Nel contempo, considerata l'assenza di un'intesa sul punto, la Commissione ha raccomandato all'Amministrazione di adottare i necessari regolamenti di propria competenza per l'effettiva garanzia delle prestazioni indispensabili, fermo restando il proprio potere di differire assemblee sindacali, anche legittimamente richieste, in presenza di eventuali condizioni eccezionali e motivate, anche alla luce di quanto disposto dall'articolo 2, comma 3, del CCNQ del 7 agosto 1998.

La Commissione è nuovamente intervenuta sul tema in occasione

dell'assemblea sindacale del 12 luglio 2017 riguardante il personale in servizio presso l'Area Archeologica Centrale di Roma, indetta dalle RSU/Organizzazioni sindacali Flp Mibact, Usb PI Mibact e Federazione Intesa Fp Mibact.

Con nota del 14 luglio 2017, la Soprintendenza Speciale per l'Archeologia, Belle Arti e Paesaggio di Roma ha segnalato alla Commissione di garanzia che una parte del personale individuato per la garanzia delle prestazioni indispensabili (e, precisamente, 9 lavoratori su 15) avrebbe partecipato all'assemblea sindacale del 12 luglio 2017, astenendosi dal prestare l'attività di accoglienza e vigilanza presso l'Area archeologica del Foro Romano – Palatino, omettendo la necessaria comunicazione e rendendo, di fatto, impossibile l'apertura del sito archeologico.

A seguito di tale segnalazione la Commissione, con delibera n. 17/225 del 20 luglio 2017, ha proceduto all'apertura del procedimento di valutazione del comportamento delle RSU/Organizzazioni sindacali RSU/Organizzazioni sindacali Flp Mibact, Usb PI Mibact e Federazione Intesa Fp Mibact, ai sensi degli articoli 4, comma 4 - *quater* e 13, comma 1, lett. i), della legge n. 146 del 1990, per mancata garanzia delle prestazioni indispensabili, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, dell'art. 2, comma 2, lett. o), punto 3), dell'Accordo nazionale dell'8 marzo 2005, così come successivamente integrato dalla legge n. 182 del 12 novembre 2015, e del Protocollo di attuazione del 20 maggio 2016 per l'area afferente alla Soprintendenza Speciale per l'Archeologia, Belle Arti e Paesaggio di Roma che individua quale prestazione indispensabile la garanzia del servizio in una fascia oraria antimeridiana, corrispondente al 50% del normale orario di apertura al pubblico del sito archeologico, mediante l'utilizzo di 15 unità di personale.

Il procedimento di valutazione muove dal presupposto che sebbene il decreto legge n. 146 del 2015 e l'Accordo nazionale di integrazione in materia di sciopero non abbiano inciso in modo diretto sull'articolo 20 dello Statuto dei lavoratori, il medesimo sistema di garanzia di continuità delle prestazioni indispensabili deve essere osservato anche nel corso delle assemblee sindacali, in virtù di quanto previsto dall'articolo 2, comma, 6 del C.C.N.Q. sulle modalità di utilizzo dei distacchi, aspettative e permessi, nonché delle altre prerogative sindacali del 7 agosto 1998, secondo il quale *“durante lo svolgimento delle assemblee deve essere garantita la continuità delle prestazioni indispensabili nelle unità operative interessate, secondo quanto previsto dai singoli accordi di comparto”*; previsione ribadita, peraltro, dall'Aran in un parere reso il 27 giugno 2013.

Pertanto, a seguito della riforma legislativa, la pubblica fruibilità di musei o altri luoghi della cultura deve essere garantita anche durante lo svolgimento delle assemblee sindacali.

Tuttavia, la metamorfosi dell'assemblea in sciopero e la sua conseguente integrale assoggettabilità alla legge n. 146 del 1990, si compie solo quando non vengano garantiti i servizi minimi e nelle ipotesi fraudolente, quando cioè con l'assemblea i soggetti sindacali e i lavoratori perseguano la finalità di ottenere gli effetti di uno sciopero eludendo i vincoli imposti dalla legge (cfr. delibera Commissione di garanzia n. 17/108).

Il procedimento di valutazione, tuttavia, ha consentito di inquadrare gli eventi in uno scenario di più ampia problematicità in ordine al *modus procedendi* dell'Amministrazione, con particolare riguardo ai tempi necessari per la predisposizione del contingente da esonerare dalla partecipazione all'assemblea sindacale ed alle modalità di comunicazione del relativo ordine di servizio al personale interessato, che hanno di fatto impedito all'Amministrazione stessa di avere un'oggettiva certezza circa l'effettiva presenza dei lavoratori nel turno antimeridiano del 12 luglio 2017. Inoltre, la confusione terminologica operata dal datore di lavoro, che nell'ordine di servizio ha espressamente definito l'assemblea sindacale in orario di lavoro uno sciopero, ha disorientato i lavoratori: disorientamento comprensibile se si considera che l'obbligo di garantire la continuità delle prestazioni indispensabili durante le assemblee sindacali è, nel particolare caso dei musei e dei luoghi della cultura, di recentissima introduzione.

Nel corso dell'istruttoria, la Commissione ha potuto inoltre accertare che l'assemblea del 12 luglio 2017 era stata convocata dalle Organizzazioni sindacali nel rispetto dei tempi e delle modalità previste dalla contrattazione collettiva e dall'articolo 20 della legge n. 300 del 1970 e che alla stessa avevano partecipato 7 lavoratori (su 15) inclusi nel contingente di personale esonerato dalla partecipazione alla stessa e che molti di loro non avevano ricevuto la comunicazione dell'ordine di servizio.

Nel caso di specie, quindi, l'istituto dell'assemblea sindacale non è stato esercitato quale surrogato funzionale dello sciopero, con intento elusivo della relativa normativa, né è stato utilizzato artatamente dalle Organizzazioni sindacali per recare danno al datore di lavoro e/o ai diritti costituzionalmente tutelati degli utenti, bensì come strumento di democrazia sindacale all'interno dell'Amministrazione. Sulla base di tali elementi valutativi la Commissione ha sottolineato che i disagi registrati in occasione della suddetta assemblea sindacale avrebbero potuto essere evitati, con conseguente salvaguardia degli interessi degli utenti, se l'Amministrazione e le Organizzazioni sindacali avessero spiegato ai lavoratori la doverosità di assicurare i servizi minimi anche durante un'assemblea sindacale, con conseguente legittimità delle comandate disposte dal datore di lavoro, conformemente a quanto previsto dall'Accordo nazionale citato, dal Protocollo di attuazione del 20 maggio 2016, dalle delibere della Commissione di garanzia e dalla giurisprudenza consolidata in merito.

Del pari, prosegue la Commissione, i lavoratori avrebbero dovuto essere preventivamente avvertiti dall'Amministrazione e dalle Organizzazioni sindacali circa la possibile applicazione di sanzioni disciplinari nei loro confronti nel caso in cui non avessero effettuato le prestazioni indispensabili richieste: sanzioni proporzionate alla gravità dell'infrazione, con esclusione delle misure estintive del rapporto e di quelle che comportino mutamenti definitivi dello stesso, fatti salvi i provvedimenti di competenza della Commissione di garanzia.

Alla luce dell'istruttoria svolta, e considerata la peculiarità della fattispecie, la Commissione, con delibera n. 284 del 28 settembre 2017, ha disposto l'archiviazione del procedimento di valutazione del comportamento aperto nei confronti delle RSU/Organizzazioni sindacali Flp Mibact, Usb PI Mibact e Federazione Intesa Fp

Mibact e, nel contempo, ha invitato le parti sociali ad adottare sin da subito ogni misura ritenuta utile al fine di evitare, in occasione di futuri scioperi e/o assemblee sindacali, il verificarsi di comportamenti che possano pregiudicare i diritti costituzionali della persona, con particolare riguardo alla mancata garanzia delle prestazioni indispensabili.

La Commissione è intervenuta, altresì, in occasione dello sciopero del 6 gennaio 2017 presso il Polo museale La Venaria Reale. Con distinte note del 9 e del 16 gennaio 2017 il sindacato proclamante ha denunciato alla Commissione che, in occasione di tale sciopero, il datore di lavoro Coopculture avrebbe garantito i servizi minimi mediante l'assunzione di venti lavoratori con contratti a chiamata giornalieri. La Commissione ha richiesto al Consorzio e a Coopculture urgenti informazioni in merito al comportamento tenuto in occasione dello sciopero al fine di accertare eventuali profili di sussistenza di una causa di aggravamento del conflitto in corso ex art. 13, lett. h., della legge n. 146 del 1990. Nel corso dell'istruttoria Coopculture ha fatto presente che 1) in data 31 ottobre 2016 avrebbe provveduto all'assunzione di alcuni lavoratori con contratti di lavoro intermittente della durata di 1 anno; 2) in data 1° dicembre 2016 avrebbe concordato con il Consorzio la necessità di potenziare il servizio di fruizione ed accoglienza per le giornate di maggiore affluenza del pubblico (individuando le date del 6 e 7 gennaio, 15 e 16 aprile e 29 e 30 aprile 2017), con un rafforzamento del personale nella misura pari al 20% ; 3) in occasione dello sciopero del 6 gennaio 2017 il servizio sarebbe stato garantito dal personale individuato dall'Azienda in attuazione dell'Accordo nazionale del 23.02.2016 e da altrettante unità di personale facente parte dell'organico fisso della Reggio, che non hanno aderito allo sciopero, oltre a 6 lavoratori assunti con contratto intermittente.

La questione centrale che la Commissione ha affrontato nel caso in esame ha riguardato la configurabilità di comportamenti illegittimi che possano determinare l'aggravamento del conflitto in corso, ex art. 13, lett. h. L. 146/1990, nell'ipotesi in cui il datore di lavoro, in occasione di uno sciopero, adibisca altro personale alle mansioni proprie dei lavoratori scioperanti. La Corte di Cassazione ha più volte riconosciuto, con riguardo a diverse ipotesi di cd. «*crumiraggio interno*», la legittimità della 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).

Così, ad esempio, di recente, la Suprema Corte ha ritenuto ammissibile l'adibizione del personale non scioperante anche a mansioni inferiori purché in via del tutto sporadica ed eccezionale: in tale ipotesi non si determina, infatti, una lesione alla professionalità tutelata dall'art. 2103 c.c. (Cass., n. 26368/2009). In linea generale, secondo Cass. 9 maggio 2006 n. 10624 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 interinali, 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). Con parole diverse, se il ricorso a lavoratori intermittenti era stato programmato – come nella vicenda in esame – anteriormente alla proclamazione dello sciopero, per fare fronte ai picchi di turismo che si immaginava si sarebbero verificati in particolari momenti dell'anno (*week-end* dell'Epifania, di Pasqua, del Primo Maggio), deve escludersi che si verifichi una delle fattispecie vietate. Non sussiste, infatti, in tali ipotesi l'intento obiettivo del datore di lavoro di ricorrere a lavoratori non-*standard* *«per la sostituzione di lavoratori che esercitano il diritto di sciopero»* (art. 14, co. 1, lett. a, D.lgs. n. 81/2015).

Venendo al caso di specie, l'istruttoria svolta ha consentito di accertare che il ricorso alle prestazioni di lavoratori con contratto di lavoro intermittente (6 unità) era stato programmato dalla Cooperativa anteriormente alla proclamazione dello sciopero, in coincidenza con il *week-end* dell'Epifania e che di tale circostanza i sindacati fossero stati informati a suo tempo (per la liceità dell'impiego in tale occasione cfr. Tribunale Torino, 1° giugno 2010).

La Commissione, sulla scorta di tali argomentazione, e alla luce dell'istruttoria svolta, ha ritenuto che il comportamento posto in essere dal datore di lavoro non abbia contribuito all'aggravamento del conflitto in corso e ha deliberato il non luogo a provvedere in merito alla denuncia sindacale.

12.4.Pareri e delibere interpretative

Sul fronte della prevenzione e della composizione dei conflitti collettivi, si segnalano, nel periodo di riferimento, il parere reso dalla Commissione alla Prefettura di Salerno in merito alla richiesta sindacale di esperire le procedure di raffreddamento e di conciliazione per il personale giudiziario presso la Corte di Appello di Salerno e delle perplessità sollevate dall'Amministrazione in ordine alla sussistenza dei motivi posti alla base dello stato di agitazione.

La Commissione, nel caso di specie, ha deliberato di precisare che l'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, impone ad entrambe le parti l'obbligo di esperimento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione, prima della proclamazione dello sciopero, indipendentemente dal grado di rappresentatività dell'Organizzazione sindacale richiedente e dalle ragioni della vertenza.

Per consolidato orientamento della Commissione, sono esclusi dall'obbligo delle procedure preventive le astensioni dal lavoro in difesa dell'ordine costituzionale, o di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, nonché gli scioperi generali e gli scioperi di natura politica.

Secondo le intenzioni del Legislatore, le procedure di raffreddamento e di conciliazione sono considerate, nell'ambito della *c.d.* procedimentalizzazione del

conflitto, misure necessarie a garantire il contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti costituzionali della persona, con la conseguenza che l'attuazione delle stesse assume il connotato della obbligatorietà e, pertanto, non può essere rimessa alla libera, spontanea ed eventuale iniziativa delle parti dovendo, l'adempimento del relativo obbligo, essere garantito nel rigoroso rispetto dei termini e delle modalità disciplinate dalla legge e dall'accordo di settore.

Non v'è dubbio, pertanto, che il datore di lavoro sia tenuto a non vanificare la lettera e lo spirito delle disposizioni di legge e pattizie in tema di procedure di raffreddamento e conciliazione e, dunque, abbia l'obbligo di aderire all'invito dell'Autorità di cui all'art. 2, comma 2, della legge citata a seguito di specifica richiesta di un'organizzazione sindacale o, quanto meno, di giustificare la mancata adesione a detto invito, rispondendo di eventuali inadempienze ai sensi dell'art. 4, comma 4, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

13. Noleggio autobus con conducente

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

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.

Durante l'intero 2017 il settore è stato caratterizzato da una sola proclamazione di sciopero; si è trattato di un fermo del servizio NCC svolto da titolari di autorizzazioni rilasciate dal Comune di Roma e Fiumicino presso l'Aeroporto Leonardo Da Vinci per il giorno 14 novembre 2017. Il fermo è proclamato per il rispetto e l'applicazione della Legge Regionale 58/1993 art. 5 *bis*.

14. Pulizie e multiservizi

14.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione

Il servizio di pulizia/multiservizi, che rimane assoggettato all'applicazione della legge n. 146/90, e successive modificazioni, solo quando considerato essenzialmente “*strumentale*” al servizio pubblico principale erogato, è attualmente 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.

Nel settore in questione il numero delle astensioni, proclamate nel corso del 2017, ha subito una leggera flessione rispetto al dato registrato nell'anno precedente, attestandosi poco sopra le 200 (207 per l'esattezza). Il superamento ormai costante della soglia delle 200 proclamazioni di sciopero in 12 mesi (nel 2016 erano state 243 e 242 nel 2015) rende il Settore Pulizie/Multiservizi tra i più “*prolifici*”, in termini di numero di scioperi proclamati. Quasi tutte le astensioni hanno avuto principalmente carattere locale/aziendale, evidenziando l'ormai consolidata caratteristica del settore - la micro-conflittualità - in forte crescita su tutto il territorio nazionale, con una prevalenza nelle Regioni del centro-sud Italia, con sole 5 proclamazioni a carattere nazionale, relative tutte al personale “*Ex-Lsu e Ata*” operante nelle attività di pulizia e decoro presso gli istituti scolastici.

Come già si riscontra da diversi anni, la principale causa di insorgenza del conflitto, comune alla maggioranza delle astensioni, è rappresentata dal reale problema che *affligge* questo settore: il mancato/ritardato pagamento della retribuzione ai dipendenti.

Nell'anno in esame i servizi di pulizia più colpiti da questo fenomeno e, conseguentemente, dalle astensioni, risultano quelli connessi a caserme, scuole, enti pubblici e aziende sanitarie (pubbliche e private).

Insieme al mancato o ritardato pagamento delle retribuzioni, le principali cause di insorgenza del conflitto sono da rinvenire nella necessità di garantire/mantenere i livelli occupazionali (spesso già al di sotto dei minimi previsti dal CCNL di riferimento), soprattutto in occasione dei “*cambio appalto*”. Infatti, poiché ai fini dell'aggiudicazione delle gare (anche nei casi in cui questa è legata al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa) il “*massimo ribasso*” ha ancora un peso determinante, la ditta aggiudicataria non può che scegliere tra il taglio del personale impiegato nel cantiere nel precedente appalto ed il suo integrale mantenimento, ma alla condizione di assegnare a ciascun lavoratore un orario di lavoro (a volte anche sensibilmente) ridotto, con conseguente riduzione della

retribuzione.

Solo in casi residuali, invece, le cause di insorgenza del conflitto sono individuabili in rivendicazioni particolari, spesso di carattere locale e, quindi, riferite essenzialmente alla realtà territoriale in cui operano le aziende del settore.

Il numero di scioperi effettuati è, però, risultato sensibilmente più basso (118 gli scioperi realmente attuati su 207 proclamati, con ben 89 revoche, di cui 11 a seguito di intervento della Commissione), quasi a testimoniare la disponibilità delle aziende operanti nel settore a tentare di aprire un dialogo per trovare un accordo con le organizzazioni sindacali proclamanti, al fine di scongiurare gli effetti negativi dello sciopero, soprattutto in termini di applicazione delle penali da parte delle committenti.

Nel corso del 2017, la Commissione è dovuta intervenire raramente (solo 13 volte su 207 scioperi proclamati nell'anno), con indicazioni immediate ai sensi dell'art. 13, co. 1, lettera *d*), della L. n. 146/1990 e successive modificazioni, spesso per segnalare la violazione della regola dell'intervallo rispetto ad azioni di sciopero precedentemente proclamate. E va sottolineato che le organizzazioni sindacali proclamanti e, quindi, destinatarie di tali indicazioni immediate hanno sempre risposto revocando la propria iniziativa di sciopero, nel rispetto della normativa in vigore e della disciplina di settore.

Discorso diverso va fatto, invece, per le quattro astensioni irregolari, segnalate dalle aziende interessate solo a sciopero avvenuto, circostanza per la quale, quindi, la Commissione è potuta intervenire solamente *ex post*, al fine di procedere con la valutazione del comportamento tenuto dalle organizzazioni sindacali proclamanti, ove individuabili.

Il primo caso, a marzo 2017, quando i lavoratori impiegati nel servizio di pulizia presso i presidi ospedalieri di Mormanno e Rossano, nell'ambito dell'appalto di pulizia degli immobili dell'Asp di Cosenza, si sono astenuti volontariamente dalle prestazioni contrattuali, determinando un immediato e lesivo blocco del servizio essenziale di pulizia dei presidi ospedalieri. In tal caso, la Segreteria territoriale dell'Organizzazione sindacale coinvolta, sottoscrivendo l'atto di proclamazione dello sciopero, violava la regola del preavviso.

Nel secondo caso, invece, i lavoratori impiegati nel servizio di pulizia presso l'Università di Messina si sono astenuti per tre giorni nel mese di settembre a seguito di un'altra proclamazione di sciopero con la quale, ancora una volta, la Segreteria territoriale dell'Organizzazione sindacale coinvolta violava la regola del preavviso.

In entrambi i casi, la Commissione ha deliberato la sospensione - ai sensi dell'art. 4, co. 2, della L. n. 146/1990 e successive modificazioni - del pagamento dei contributi sindacali dovuti alle Segreterie territoriali delle Organizzazioni sindacali ritenute responsabili della violazione.

Negli altri due casi, invece, si è trattato di astensioni collettive *spontanee*, dal momento che non sono emersi elementi probatori sufficienti a dimostrare la partecipazione attiva – in veste di promotore delle proteste poste in essere dai lavoratori - di un soggetto sindacale. Pertanto la Commissione, riscontrata l'illegittimità delle astensioni, ha invitato i rispettivi datori di lavoro ad adottare provvedimenti disciplinari nei confronti dei dipendenti coinvolti.

In tutti e quattro i casi, comunque, la mancata informativa delle parti coinvolte alla Commissione, prima dell'effettuazione dell'astensione lavorativa, ha di fatto impedito alla Commissione stessa di intervenire *ex ante*, con indicazioni immediate ai sensi dell'art. 13, co. 1, lett. *d*), della Legge n. 146/1990 e successive modificazioni, vanificando così ogni possibilità di impedire l'effettuazione di astensioni palesemente illegittime e costringendo la Commissione stessa ad intervenire solamente *ex post*, al fine di valutare il comportamento tenuto dai lavoratori e di invitare i rispettivi datori di lavoro ad adottare i provvedimenti disciplinari esperibili a carico di tali lavoratori.

15. Regioni ed Autonomie Locali

15.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione

L'anno 2017 segna, per la prima volta, una significativa diminuzione della conflittualità nel comparto Regioni ed Autonomie Locali.

Vi sono state, nel periodo di riferimento, 147 proclamazioni di sciopero (a fronte delle 179 registrate nel 2016 e delle 202 del 2015), prevalentemente a carattere locale, di cui 51 revocate a seguito dell'intervento preventivo della Commissione e/o per composizione della vertenza.

Toscana, Lazio e Lombardia sono le Regioni che hanno registrato una più elevata conflittualità, mentre Puglia e Calabria sono i territori dove vi è una minore propensione all'utilizzo dello sciopero quale strumento di risoluzione delle vertenze.

Per quanto concerne le cause di insorgenza del conflitto, l'indebolimento di diritti fondamentali che si ritenevano pacificamente acquisiti (come la clausola di salvaguardia sociale nell'ipotesi di cambio appalto o il diritto alla corresponsione della retribuzione nei termini contrattualmente previsti) hanno incrementato il ricorso ad azioni di sciopero da parte del personale dipendente da imprese e/o cooperative affidatarie dei servizi pubblici essenziali e/o strumentali. Numerose, infatti, sono state le astensioni effettuate nell'ambito dei servizi pubblici essenziali di competenza comunale, come il trasporto scolastico, il servizio di assistenza domiciliare, la refezione scolastica e la gestione degli asili nido e delle scuole materne.

Il meccanismo dell'aggiudicazione del servizio al massimo ribasso ed il frequente ritardo negli adempimenti contrattuali di natura economica da parte degli enti pubblici territoriali appaltanti si riversano sistematicamente sui lavoratori delle aziende affidatarie, amplificando sia le precarie condizioni di lavoro in cui questi sono chiamati ad operare che i ritardi nella corresponsione delle retribuzioni.

Nel periodo di riferimento, non sono mancate le astensioni collettive legate a rivendicazioni di natura contrattuale, strettamente connesse all'approvazione ed alla corretta applicazione del contratto collettivo di riferimento. Più in generale, non si sono registrati disagi e disservizi per l'utenza, sia perché, in molti casi, gli scioperi sono stati proclamati nel rispetto della disciplina legale e pattizia vigente, sia perché la Commissione di garanzia, attraverso lo strumento preventivo di cui all'articolo 13, lett. *d*), della legge n. 146 del 1990, ha tempestivamente segnalato alle Organizzazioni sindacali interessate eventuali violazioni, consentendo la revoca o la corretta riproclamazione delle astensioni stesse nella quasi totalità dei casi.

La maggior parte delle contestazioni ha riguardato la violazione del *c.d.* principio di rarefazione oggettiva con riferimento a scioperi generali e/o plurisettoriali precedentemente proclamati, nonché il mancato esperimento delle

procedure preventive di raffreddamento e conciliazione prima della proclamazione dello sciopero.

In alcune occasioni, la Commissione è dovuta intervenire per segnalare la violazione della regola della mancata predeterminazione della durata dell'astensione, soprattutto per quanto concerne l'astensione dalle prestazioni straordinarie.

In altri casi, la Commissione è intervenuta segnalando il mancato rispetto del periodo di franchigia (natalizia, pasquale ed elettorale), o il divieto di proclamazione plurima.

15.2.Pareri e delibere interpretative

Sul fronte della prevenzione e della composizione del conflitto collettivo, l'attività della Commissione di garanzia si è concentrata sull'interpretazione della normativa legale e negoziale vigente, anche alla luce dei mutamenti sociali e giuridici che mettono in rilievo problemi in parte inediti, a conferma della intrinseca mutevolezza del conflitto collettivo.

Un dato, questo, che spiega la costante attenzione della Commissione alla mutevolezza del contesto nel quale il conflitto si iscrive e, conseguentemente, la continua ricerca di soluzioni interpretative che, pur nel necessario rispetto del quadro normativo, siano comunque coerenti con la realtà sociale.

Nel corso dell'anno, la Commissione è intervenuta in più occasioni per confermare l'orientamento secondo cui tutte le attività collegate da nesso di strumentalità con l'erogazione di un servizio pubblico essenziale rientrano nel campo di applicazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, anche se svolte da un soggetto diverso da quello erogatore del servizio principale.

In tale contesto, emerge la nota questione della refezione scolastica. La Commissione, infatti, anche nel periodo di riferimento, ha confermato che il servizio di refezione scolastica svolto, con diritto di esclusiva, da società, pur totalmente private, a favore di asili nido, scuole materne e elementari rientra, in materia di sciopero, nell'ambito di applicazione dell'Accordo Collettivo Nazionale Regioni e Autonomie Locali, trattandosi di servizio di supporto ad altro servizio comunale.

In materia di prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, la Commissione è altresì intervenuta più volte per ribadire che, in assenza di un accordo tra le parti sociali, sussiste il potere- dovere del datore di lavoro di adottare i regolamenti di servizio, con individuazione del personale da contingentare, al fine di salvaguardare i diritti costituzionali degli utenti.

Per quanto concerne l'istituto dell'assemblea sindacale, la Commissione ha più volte avuto modo di richiamare il proprio orientamento, già espresso con la delibera n. 04/212, del 1° aprile 2004, ove è previsto che *“l'assemblea in orario di lavoro, pur se incidente su servizi pubblici essenziali, non è assoggettata alla disciplina di cui alla legge 146/90 e successive modifiche, laddove sia convocata e si svolga secondo*

quanto previsto dall'art. 20 della legge 300/1970 detta anche Statuto dei Lavoratori e dalla contrattazione collettiva, a condizione che la disciplina contrattuale garantisca l'erogazione dei servizi minimi. Ogni assemblea che – pur convocata ai sensi dell'art. 20 della legge 300/1970 – si svolga con modalità differenti rispetto a quelle previste dalla contrattazione collettiva, ivi compresa la mancata assicurazione dei servizi minimi, sarà considerata astensione dal lavoro soggetta alla disciplina della legge 146/1990 e successive modifiche, laddove incidente su servizi pubblici essenziali". Tuttavia, in occasione dell'assemblea sindacale del personale della Polizia Municipale del Comune di Milano, convocata dalle Rsu per la giornata del 25 marzo 2017 in concomitanza con la presenza a Milano del Santo Padre, e contro il parere dell'Amministrazione comunale che, ritenendo l'arrivo del Papa un "evento eccezionale", ne aveva chiesto lo spostamento ad altra data in base all'art. 14, lettera *f* del Protocollo di Intesa del 23.12.1999, la Commissione ha riaffrontato l'argomento con la delibera di orientamento n. 17/121. Con tale delibera la Commissione, partendo dal presupposto che l'arrivo del Santo Padre a Milano fosse certamente da considerarsi una circostanza eccezionale, e non un evento da tempo programmato, e che lo svolgimento dell'assemblea per un arco temporale pari a due turni lavorativi (il primo e il secondo), per un totale di sei ore lavorative, si ponesse altresì in contrasto con l'art. 14, lettera *h* del citato Protocollo, per il quale l'assemblea è svolta o all'inizio o alla fine di ciascun turno di lavoro, ha ribadito che il diritto di assemblea in nessun caso può "essere esercitato quale equivalente funzionale del diritto di sciopero" (cfr. verbale n. 1122 del 23 maggio 2016), con modalità obiettivamente elusive, alla luce delle complessive circostanze di fatto, delle norme imperative che ne regolano l'esercizio nei servizi pubblici essenziali o con modalità differenti da quelle stabilite dalla legge o dalla contrattazione collettiva, e che pertanto andasse revocata. L'Organizzazione sindacale proclamante ha contestato il provvedimento della Commissione, non ritenendolo conforme alle previsioni di legge, e, per tali motivi, non ha revocato l'assemblea sindacale. Purtuttavia la Commissione, nel caso in esame, ha deliberato di non adottare alcun provvedimento sanzionatorio a carico delle RSU, attesa l'assoluta mancanza di partecipazione (complice anche il clamore mediatico) a tale assemblea da parte del personale appartenente al Corpo di Polizia Municipale del Comune di Milano.

15.3.Procedimenti di valutazione

Nel periodo di riferimento, la Commissione ha aperto due procedimenti di valutazione del comportamento *ex art. 4, comma 4 quater*, della legge n. 146 del 1990, entrambi riguardanti il servizio di refezione scolastica, e ambedue conclusi con l'adozione di una sanzione amministrativa pecuniaria.

Con la delibera n. 17/159, dell'11 maggio 2017, la Commissione ha valutato negativamente, ai sensi degli artt. 4, comma 4 *bis* e 13, comma 1, lett. *i*), della legge

n. 146 del 1990, e successive modificazioni, il comportamento dell'Organizzazione sindacale UilTucs per lo sciopero del 17 febbraio 2017 riguardante il personale della Società Euroristorazione impegnato nella preparazione dei pasti presso le scuole del Comune di Chivasso, proclamato in violazione del termine legale di preavviso, con conseguente irrogazione di una sanzione consistente nella sospensione dei contributi sindacali trattenuti ai lavoratori per un ammontare economico pari ad € 2.582,00.

Con la delibera n. 17/271, del 28 settembre 2017, la Commissione ha altresì valutato negativamente il comportamento delle Segreterie regionali di Roma e Lazio delle Organizzazioni sindacali Filcams Cgil, Fisascat Cisl e Uiltucs Uil, per lo sciopero del 29 maggio 2017 riguardante i lavoratori del comparto ristorazione collettiva - mense scolastiche comunali e statali di Roma e del Lazio, proclamato in violazione del termine legale di preavviso, con conseguente irrogazione di una sanzione consistente nella sospensione dei contributi sindacali trattenuti ai lavoratori per un ammontare economico pari ad € 3.000,00.

In entrambi i casi la decisione della Commissione muove dal presupposto che l'articolo 1, comma 1, lettera *d*), della legge n. 146 del 1990, 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”*. Tale elenco, però, per consolidato orientamento dottrinario e giurisprudenziale, è esemplificativo, e non tassativo, attesa la locuzione espressamente utilizzata dal legislatore *“in particolare nei seguenti servizi”* (cfr. Cass. sentenza n. 17082 dell'8 agosto 2011). Pertanto, può, e deve, essere esteso fino a ricomprendere anche altri servizi che sono strumentali e/o funzionali rispetto a quelli indicati dal legislatore, e cioè che, pur non essendo stati *“nominati”* nell'elenco esemplificativo, sono, comunque, strumentalmente e/o funzionalmente volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente richiamati dall'art. 1, comma 1, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni. Secondo il costante orientamento della Commissione, confermato anche dalla sentenza n. 1700 resa dal Tribunale del Lavoro di Milano, in data 29 giugno 2015, il servizio di refezione scolastica a favore di asili nido, scuole materne ed elementari, ha natura di servizio pubblico essenziale, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, in quanto strumentale e servente a garantire e consentire la continuità del servizio essenziale della pubblica istruzione presso gli asili nido e le scuole materne ed elementari, diretto, a sua volta, a tutelare il diritto all'istruzione di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 146 del 1990.

Sulla strumentalità di tale servizio si è espressa anche la Corte d'Appello di Torino, con la nota sentenza n. 1049 del 21 giugno 2016, che affronta la complessa questione del diritto del genitore a scegliere che il proprio figlio consumi a scuola, nei

luoghi adibiti alla refezione scolastica, un pasto domestico anziché quello fornito dal servizio di ristorazione collettiva. Nel rispondere positivamente a tale quesito, infatti, la Corte d'Appello di Torino ha riconosciuto che il concetto di istruzione deve essere oggi inteso estensivamente e che, in particolare, anche il servizio mensa debba ritenersi necessario *“a garantire lo svolgimento delle attività educative e didattiche”* costituendo un momento educativo fondamentale con particolare riferimento all'alimentazione e alla promozione della salute. *“Il diritto all'istruzione primaria”* prosegue la Corte d'appello *“non corrisponde più al solo diritto di ricevere cognizioni, ma in modo più ampio al diritto di partecipare al complessivo progetto educativo e formativo che il servizio scolastico deve fornire nell'ambito del 'tempo scuola' in tutte le sue componenti e non soltanto a quelle di tipo strettamente didattico. Avuto, in particolare, riguardo alla funzione del 'tempo-mensa' deve, dunque, ritenersi, disattendendo la conclusione cui è giunto il Tribunale, che il permanere nella scuola nell'orario della mensa costituisca un diritto soggettivo perfetto proprio perché costituisce esercizio del diritto all'istruzione nel significato appena delineato”*.

Seguendo tale argomentazione, secondo la Commissione non può in alcun modo negarsi l'essenzialità del servizio di refezione scolastica in quanto il tempo-mensa è strumentale, o meglio, è oggi una componente fondamentale del diritto all'istruzione pubblica. A favore di tale conclusione depongono, del resto, anche semplici considerazioni logiche: è infatti evidente che, in caso di sciopero riguardante tale servizio, il rispetto di un periodo di preavviso sufficientemente congruo e l'avviso all'utenza diventano necessari per consentire ai bambini, alle scuole e alle famiglie di organizzarsi tempestivamente, al fine di poter comunque trascorrere il tempo-mensa nell'istituto scolastico senza interrompere il ciclo di istruzione giornaliera. In altri termini, consentire in tale ambito la proclamazione di scioperi con periodi di preavviso brevissimi (ad esempio 24 ore) o senza soluzione di continuità, può gravemente pregiudicare il diritto di istruzione (come sopra inteso), impedendo alle scuole di dare adeguata e tempestiva informazione ai genitori che, a loro volta, non potrebbero provvedere per tempo alla preparazione di un pasto domestico.

Per contro, la ragione del comportamento assunto dalle Organizzazioni sindacali proclamanti, nel caso di specie, è chiaramente individuabile in una sentenza del Tribunale di Roma del 20 luglio 2016, resa *incidenter tantum* in un giudizio ex articolo 28 dello Statuto dei Lavoratori, che, assumendo un orientamento contrario a quello precedentemente espresso dalla citata sentenza del Tribunale di Milano, e più volte ribadito dalla Commissione di garanzia, afferma che il servizio di ristorazione scolastica non è qualificabile alla stregua di un servizio pubblico essenziale, ai sensi della legge n. 146 del 1990. La sentenza invocata dalle Organizzazioni sindacali proclamanti si fonda sulla circostanza che nel CCNL Turismo applicabile al caso di

specie non sia prevista alcuna prestazione indispensabile da garantire in caso di sciopero degli addetti al servizio di mensa scolastica, ma soltanto con riferimento al servizio di mensa ospedaliera destinata ai degenti, con l'ulteriore conseguenza che *“allorquando le parti sociali, come nel solo caso delle mense ospedaliere, abbiano voluto qualificare il servizio di ristorazione collettiva in termini di essenzialità dello stesso, lo hanno fatto espressamente. Poiché, invece, tale natura non è stata attribuita alla ristorazione scolastica nelle mense scolastiche neppure dalla contrattazione collettiva applicata dalla società resistente, non vi sono proprio margini per poter ritenere che il servizio erogato dalla medesima società sia riconducibile a quelli di cui alla L. n. 146/1990”*.

Senonché, la Commissione ha ritenuto che dalla lettura di tale sentenza si evinca chiaramente una confusione fra il concetto di servizio pubblico essenziale, la cui determinazione spetta *in primis* alla legge e, quindi, alla Commissione e alla giurisprudenza, e quello di prestazioni indispensabili, la cui individuazione spetta invece alle parti sociali attraverso la negoziazione collettiva. In altri termini, secondo l'Autorità, non è compito delle parti contrattuali definire ed individuare i servizi pubblici essenziali come pure i servizi a questi strumentali: è la legge n. 146 del 1990, all'articolo 1, comma 2, a contenere un elenco – esemplificativo e non tassativo – dei servizi pubblici essenziali, che può essere integrato dalla Commissione di garanzia, nell'esercizio della sua attività interpretativa, o dalla giurisprudenza anche alla luce dell'evolversi dei bisogni della collettività. Sarebbe paradossale attribuire alla contrattazione privata – sottratta peraltro a qualsiasi vaglio e controllo dell'Autorità di garanzia – tale compito posto che in essa non sono in nessun modo rappresentati gli interessi e le esigenze dei cittadini titolari dei diritti costituzionali che l'articolo 1, comma 1, della legge n. 146 del 1990 intende tutelare e che, per definizione, sono terzi ed estranei al conflitto collettivo. Il Legislatore, invece, riserva alle parti sociali il delicato compito di definire in un apposito accordo le prestazioni indispensabili e le altre misure dirette a consentirne l'erogazione, sottoposto al successivo giudizio della Commissione di garanzia, che ne accerta la loro idoneità a garantire 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 della legge citata. Nel caso di specie, la Commissione ha ritenuto che le regole in materia di sciopero individuate dal CCNL Turismo non siano state oggetto di specifico procedimento di valutazione *ex art. 13, comma 1, lett. a)*, della legge n. 146 del 1990, risultando conseguentemente prive di efficacia generale.

Sulla scorta di tali considerazioni l'Autorità, con le delibere citate, ha deliberato che il servizio di refezione scolastica sia un servizio strumentale diretto ad assicurare la continuità del servizio pubblico essenziale dell'istruzione di cui all'articolo 1, comma 2, lett. *d)*, della legge n. 146 del 1990 e che, anche qualora la Suprema Corte

dovesse confermare l'orientamento sostenuto dalla citata sentenza della Corte d'Appello di Torino e fatto proprio da una Circolare MIUR del 3 marzo 2017, per cui il pasto mensa possa essere sostituito da un pasto domestico, ciò non ne muterebbe il giudizio di essenzialità ai soli effetti del rispetto dell'obbligo di preavviso (art. 2, co. 1), degli obblighi di comunicazione all'utenza (art. 2, co. 6) e della regola degli intervalli (art. 2).

16. Sanità

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

In questo comparto, deve registrarsi una sensibile diminuzione della conflittualità rispetto all'anno precedente. Infatti, il numero complessivo delle proclamazioni di sciopero, tra quelli riguardanti il personale del Servizio Sanitario Nazionale e quelli riguardanti il personale della Sanità privata, è sceso da 198, dell'anno 2016, a 166 dell'anno 2016, con un decremento, quindi, di quasi il 15%, anche se poi, effettivamente sono state effettuate in concreto solo 107 astensioni.

Non è mutata, invece, anche per l'anno esaminato, la differenziazione tra le cause di conflittualità nel settore della sanità pubblica e quello della sanità privata.

Infatti, nella sanità pubblica si può osservare come, anche nel corso del 2017, le rivendicazioni dei lavoratori sono state correlate, solo in minima parte, ad aspetti di natura economico/retributiva (con particolare riferimento all'applicazione dei meccanismi premianti relativi alla produttività, derivanti dalla contrazione aziendale) mentre, prevalentemente, sono state legate alle problematiche relative all'organizzazione del lavoro interna alle strutture sanitarie, per questioni inerenti ai carichi di lavoro e alla, conseguente, tutela psico-fisica dei lavoratori.

Sostanzialmente diverso è stato, invece, il quadro della sanità privata: quasi tutte le azioni collettive proclamate sono state la diretta conseguenza dei gravi ritardi nella corresponsione delle retribuzioni.

Tale fenomeno, che ha interessato principalmente Case di Cura e Centri di Riabilitazione convenzionati con il Servizio Sanitario Nazionale, trova fondamento proprio nei mancati/ritardati rimborsi alle strutture private da parte di quest'ultimo.

Una condizione, quest'ultima, collegata ai persistenti tagli alla Spesa Pubblica, che vede diverse regioni prive di fondi per la Sanità convenzionata.

16.2. Interventi e delibere di valutazione del comportamento

Nel periodo di riferimento, gli interventi preventivi della Commissione, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettera *d*), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, sono sensibilmente diminuiti rispetto all'anno precedente.

Infatti, a fronte dei 51 provvedimenti adottati nel 2016, nel 2017 l'Autorità è intervenuta solo 32 volte e, in tutti i casi (tranne in uno), si è assistito ad un tempestivo riscontro agli inviti della Commissione, attraverso la revoca o l'adeguamento delle proclamazioni viziate da illegittimità.

L'unico intervento preventivo della Commissione rimasto privo di positivo riscontro ha riguardato una proclamazione di sciopero regionale, in data 22 settembre 2016, da parte delle Segreterie regionali della Campania delle Organizzazioni Sindacali Fp Cgil, Fp Cisl e Uil Fpl, di uno sciopero regionale, per il giorno 17

ottobre 2016, riguardante il personale delle aziende della Sanità privata della Regione Campania.

La data prevista per lo sciopero, però, si poneva in violazione della regola della rarefazione oggettiva rispetto a 3 scioperi generali precedentemente proclamati, dalle Segreterie nazionali delle Organizzazioni Sindacali USB, USI e CIB-UNICOBAS, per il giorno 21 ottobre 2016.

Le Organizzazioni sindacali proclamanti, invero, ricevuta l'indicazione immediata inviata ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettera *d*), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, unitariamente inviavano una nota con la quale confermavano l'astensione collettiva per il giorno 17 ottobre 2016, adducendo che: *“le Organizzazioni sindacali che hanno proclamato lo sciopero generale sopradetto, non sono firmatarie del contratto nazionale di settore in quanto non rappresentative. Nello specifico, nelle strutture della Campania, coinvolte nella nostra proclamazione di sciopero per il giorno 17 ottobre p.v., non risulta che USB, USI e CIB-UNICOBAS abbiano iscritti, ovvero ne abbiano un numero molto limitato. Quindi, in termini sostanziali, nessun effetto si avrà in termini di prestazioni, nei confronti degli utenti interessati”*.

A seguito della predetta nota la Commissione confermava il provvedimento preventivo adottato dalla Commissione in data 6 ottobre 2016 e solo le Organizzazioni sindacali Fp Cisl e Uil Ppl provvedevano a revocare lo sciopero proclamato.

Diversamente, la Segreteria regionale della Campania non revocava lo sciopero che veniva, quindi, effettuato.

Per tale ragione, pertanto, la Commissione, nella seduta del 12 gennaio 2017, deliberava 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 della Segreteria regionale della Campania dell'Organizzazione sindacale Fp Cgil, in persona del suo legale rappresentante per il mancato rispetto della regola della *“rarefazione oggettiva”*, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, nonché della delibera di carattere generale n. 03/134 del 24 settembre 2003, come integrata in data 30 aprile 2004.

In risposta all'apertura del procedimento di valutazione del comportamento l'Organizzazione sindacale Fp Cgil della Campania rilevavano *“l'insussistenza della citata violazione, in quanto le OO.SS citate proclamatrici dello sciopero nazionale non avevano iscritti nel settore in cui era stato proclamato lo sciopero, e pertanto alcuna ipotesi di rarefazione oggettiva era possibile intravedere”*.

La Commissione, invero, ritenendo non sussistente la possibilità per le

Organizzazioni sindacali esprimersi *ex ante* sulla possibile adesione da parte delle stesse sulla possibile adesione, da parte dei lavoratori, a scioperi generali non firmatarie dei contratti collettivi di riferimento e sulla scorta della consolidata Giurisprudenza di merito sul punto, procedeva a definire negativamente il procedimento di valutazione del comportamento aperto con l'irrogazione della di € 2.500,00, attraverso la sospensione dei contributi sindacali e dei permessi sindacali.

17. Scuola, Università e Ricerca

17.1.Scuola

17.1.1 Andamento della conflittualità e cause d'insorgenza del conflitto

La conflittualità nel Comparto Scuola ha registrato, nel periodo di riferimento, un sensibile incremento (36 scioperi, di cui 23 proclamati a livello nazionale, rispetto ai 29 registrati nel corso del 2016).

Nell'area della scuola le contrapposizioni sono tradizionalmente accese. Le cause di insorgenza del conflitto, al pari di quanto avvenuto negli anni precedenti, vanno ricercate, principalmente, nell'adozione di riforme legislative e/o governative incidenti sul settore.

Le azioni di sciopero vengono proclamate con cadenza mensile, con una particolare concentrazione nel periodo autunnale (coincidente con la riapertura delle scuole), soprattutto da organizzazioni sindacali non firmatarie del contratto collettivo o non particolarmente rappresentative.

Viene, in tal modo, confermata la conflittualità tra organizzazioni sindacali, e la corsa alla proclamazione indipendentemente da ogni valutazione circa il grado di consenso riscosso dalla singola iniziativa di protesta.

Tale frammentazione sindacale ha prodotto, come naturale conseguenza, una scarsa incidenza delle azioni di sciopero, in termini di disagi e disservizi per l'utenza.

Nella maggior parte dei casi, infatti, l'adesione agli scioperi, anche di carattere nazionale, da parte del personale del Comparto scuola, è stata molto bassa. Ciò emerge, in particolar modo, dai dati raccolti e pubblicati sul sito *internet* del Dipartimento della Funzione Pubblica www.funzionepubblica.gov.it.

Nell'esercizio delle sue funzioni, la Commissione ha privilegiato forme di intervento dissuasive di scioperi illegittimi, intervenendo, in via preventiva, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera *d*), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, a fronte di proclamazioni non conformi alla disciplina sull'esercizio del diritto di sciopero, ma anche attraverso un costante dialogo con le parti sociali.

Il dato complessivo dimostra un'assoluta efficacia dell'azione della Commissione.

Nell'anno 2017, infatti, la Commissione è intervenuta in 12 occasioni e, a seguito di tali interventi, gli scioperi illegittimamente proclamati sono stati tutti puntualmente revocati e/o riformulati.

17.1.2 L'attività consultiva della Commissione

Con riferimento ad una richiesta sindacale di parere in merito alla corretta formulazione dello sciopero nazionale breve di mansione delle attività connesse alla somministrazione e alla correzione delle prove Invalsi, per i giorni 3 e 9 maggio

2017 (Scuola primaria e Scuola Secondaria di secondo grado) la Commissione ha ricordato, anzitutto, che il d. L. n. 5/2012, convertito dalla legge n. 35/12, art. 51, comma 2, prevede che la partecipazione alle “rilevazioni” nazionali degli apprendimenti affidati all'Invalsi debba considerarsi “attività ordinaria di istituto”.

Pertanto, come prima e immediata conseguenza è da escludere la possibilità di qualificare l'astensione dalle suddette attività come sciopero delle mansioni o esecuzione parziale della prestazione lavorativa che, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, non può mai essere considerata una forma di astensione collettiva dal lavoro rientrante nella nozione di sciopero di cui all'art. 40 Cost., anche quando venga qualificato come tale dalle Organizzazioni sindacali.

Trattandosi, appunto, di “attività ordinaria”, tanto la somministrazione che la correzione delle prove suddette sono poste dal Legislatore a carico del personale in servizio presso ciascuna istituzione scolastica.

Per tali motivi, la Commissione ha ritenuto che in caso di astensione dal lavoro del personale preposto alla somministrazione e/o correzione delle prove Invalsi troveranno applicazione le condizioni ed i limiti stabiliti dalla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, e dall'Accordo nazionale per il comparto Scuola, del 3 marzo 1999.

Sulla base di tali presupposti la Commissione ha confermato il proprio orientamento in merito alla legittimità di uno sciopero breve della sola attività funzionale alla somministrazione e/o correzione dei test invalsi, con relativa precisazione della collocazione oraria dell'astensione (prima ora del turno antimeridiano per la somministrazione e/o ultima ora del turno pomeridiano per la correzione) (cfr. verbali n. 1076 del 27.04.2015, n. 1116 dell'11.04.2016 e n. 1117 del 18.04.2017).

Con riferimento alla richiesta di parere formulata dall'Associazione Scolastica Germanica di Roma (istituto d'istruzione straniero riconosciuto dalla Repubblica Italiana in base ad un accordo governativo di natura culturale con la Repubblica Federale di Germania del 2 luglio 1974) in merito alla legittimità di uno sciopero proclamato dall'Organizzazione sindacale FLC CGIL per il 23 marzo 2017, in assenza di idonee garanzie in ordine alla continuità del servizio presso la scuola materna ed elementare ed allo svolgimento delle sessioni di esami da tempo calendarizzate per la medesima giornata, la Commissione, dopo aver ricordato che ai fini della legge n. 146 del 1990 “sono considerati servizi pubblici essenziali, indipendentemente dalla natura giuridica dei rapporti di lavoro, anche se svolti in regime di concessione o mediante convenzione, quelli volti a garantire il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati [...] all'istruzione”, ha precisato

che per servizi “*pubblici*” si devono intendere quei servizi che incidono su interessi generali della collettività – fra i quali vi è quello alla integrazione e promozione sociale che si realizza attraverso l'effettivo raggiungimento di un determinato grado di istruzione – laddove il concetto di “*essenzialità*” muta storicamente in rapporto ai cambiamenti economici e sociali della vita collettiva. Come osservato sin da subito in dottrina, quando l'art. 1, comma 2, lett. *d*), della legge n. 146/1990 fa riferimento “*all'istruzione pubblica*”, non si riferisce al regime giuridico (pubblico o privato) applicato bensì alla qualificazione del servizio erogato come di rilevante interesse sociale per la collettività così che il concetto di “*istruzione pubblica*” risulta idoneo a ricomprendere tanto le scuole pubbliche quanto le scuole private parificate.

La Commissione ha fatto altresì presente che nel complessivo disegno costituzionale e, in particolare, alla luce degli artt. 33 e 34 della Costituzione come pure dell'art. 14 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la gestione pubblica e privata delle scuole è valutata come egualmente idonea a perseguire rilevanti interessi della collettività, consentendo in particolare la creazione di un sistema scolastico integrato in conformità al principio del pluralismo scolastico e alla libertà di scegliere un'istruzione coerente con gli orientamenti educativi, culturali e linguistici delle famiglie. Considerati, inoltre, i rilevanti mutamenti sociali e demografici degli ultimi anni e l'avvento dell'Unione europea che si fonda, fra l'altro, sulla tutela effettiva della libera circolazione dei lavoratori e dei loro familiari e sul riconoscimento dei valori della diversità culturale, religiosa e linguistica, la Commissione ha ritenuto che anche la Scuola germanica, pur non parificata, eroghi un servizio definibile come “*essenziale*” in quanto di rilevante interesse sociale per la vita collettiva.

E ciò in quanto, l'essenzialità del servizio erogato discende dal fatto che la Scuola germanica è il solo strumento che consente a studenti, cresciuti in un ambiente familiare bilingue o figli di genitori che intendono esercitare la propria libertà di circolazione in Italia e in Germania, di intraprendere un percorso di studi egualmente e indifferentemente spendibile nei due paesi e di raggiungere un'istruzione idonea a garantirne l'integrazione e promozione sociale in condizioni effettiva parità con i cittadini italiani e tedeschi. Peraltro, ha sottolineato la Commissione, la conformità del progetto educativo della Scuola germanica ai principi della Costituzione e dell'ordinamento italiano è attestata dal citato *Memorandum* che prevede, fra l'altro, l'insegnamento di alcune materie (quali la lingua e la letteratura italiana, la storia dell'arte, la filosofia, la geografia, la biologia, la fisica) in lingua italiana per un numero predefinito di ore all'anno, un'ispezione delle scuole tedesche da parte italiana due volte l'anno, la partecipazione di un

rappresentante italiano agli esami di maturità, l'equipollenza dei diplomi finali conseguiti al termine del ciclo di studi al diploma di maturità scientifica o classica.

Sulla base di tali ragioni, la Commissione ha stabilito che il servizio erogato dall'Associazione Scolastica Germanica di Roma rientra nel campo di applicazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, in quanto essenziale per il soddisfacimento del diritto costituzionalmente garantito all'istruzione.

Nel contempo, posto che la legge n. 146 del 1990 individua nella fonte collettiva lo strumento privilegiato per la definizione delle regole che devono specificare o integrare il contenuto dei precetti legali e che l'individuazione degli *standard* di funzionamento dei servizi è demandata alla regolamentazione tra le parti interessate, nella riconosciuta esigenza di pervenire, per tale via, ad una maggiore flessibilità regolativa anche attraverso un ampio consenso intorno alle regole che dovranno essere in concreto osservate, l'Autorità ha invitato le parti sociali ad avviare le procedure finalizzate al raggiungimento di un Accordo in materia di prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, conformemente a quanto previsto dagli articoli 2, comma 2, e 13, comma 1, lett. a), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, tenendo conto, ove compatibile con la specificità del servizio erogato, delle previsioni degli atti di autoregolamentazione vigenti in settori analoghi o simili.

17.2. Università

17.2.1 Andamento della conflittualità e cause d'insorgenza del conflitto

La conflittualità nel Comparto Università ha registrato, nell'anno 2017, un sensibile incremento (5 scioperi, di cui 1 proclamato a livello nazionale, rispetto ai 4 registrati nel corso del 2016).

Le astensioni hanno riguardato principalmente le attività direttamente, o indirettamente, funzionali all'istruzione universitaria, come il servizio di portierato, la vigilanza o le mense universitarie, in relazione alle quali la Commissione ha riconosciuto la strumentalità rispetto al servizio principale e, conseguentemente, l'assoggettabilità alle disposizioni della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Nel periodo di riferimento è da segnalare l'astensione nazionale dallo svolgimento degli esami di profitto nelle Università italiane, proclamata dal Movimento per la dignità della docenza universitaria (costituito da 5.444 Professori, Ricercatori universitari e Ricercatori di Enti di ricerca di 79 Università e Enti di ricerca, per il periodo compreso tra il 28 agosto ed il 31 ottobre 2017), finalizzata ad ottenere l'adozione di un provvedimento di legge per lo sblocco delle classi e degli scatti stipendiali.

Tale astensione, rappresentando un *unicum* nel suo genere, ha impegnato la Commissione di garanzia in un delicato compito volto alla ricerca di un equilibrio tra il diritto di sciopero ed i diritti costituzionalmente garantiti degli utenti. Come noto, l'art. 1, comma 2, lett. d) della legge n. 146 del 1990 individua tra i servizi pubblici essenziali l'istruzione universitaria, con particolare riferimento agli esami conclusivi dei cicli di istruzione.

L'Accordo nazionale in materia di sciopero, allegato al CCNL del 22.3.1996, valutato idoneo dalla Commissione con delibera del 4 luglio 1996, si applica a tutto il personale tecnico amministrativo, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato ed a tempo determinato, appartenente al Comparto Università. L'astensione dall'attività didattica del personale docente dell'Università e dei ricercatori universitari, invece, non è mai stata regolamentata. Un primo tentativo in tal senso fu fatto dalla Commissione che, con la delibera n. 3 dell'11.1.1996, adottò una proposta sulle prestazioni minime da garantire in caso di sciopero, individuando quale esigenza irrinunciabile la salvaguardia degli appelli previsti per ogni sessione di esami di profitto, di laurea o necessari per il conseguimento di diplomi universitari ai vari livelli. Proposta a cui, tuttavia, non è mai seguita l'adozione di una regolamentazione provvisoria. Nel corso degli anni la Commissione ha più volte sollecitato le parti sociali per il raggiungimento di un accordo (cfr. nota del 25 ottobre 2004 e del 20 marzo 2008). Sono altresì pervenute alla Commissione alcune proposte in merito ad una apposita disciplina sull'esercizio del diritto di sciopero formulate dalle Organizzazioni rappresentative dei docenti universitari. Ma, alla fine, non si è mai giunti ad un'intesa condivisa. Stante la peculiarità della fattispecie, e la necessità di garantire la salvaguardia dei diritti costituzionalmente garantiti degli studenti, il 20 luglio 2017 l'Autorità ha convocato una delegazione dei soggetti proclamanti, il Miur e la CRUI per richiedere ulteriori elementi informativi in merito allo stato della vertenza, con particolare riferimento ai tentativi di mediazione eventualmente esperiti per la composizione della controversia, nonché per verificare le modalità attuative della suddetta astensione. All'esito dell'audizione la Commissione ha deliberato l'invio della seguente nota al Ministro dell'istruzione, Università e Ricerca: *“Signora Ministra, con riferimento allo sciopero proclamato dai Professori universitari dal 28 agosto al 31 ottobre 2017, che, come è noto, se attuato avrebbe un grave impatto sui diritti degli studenti impegnati a sostenere le sessioni per gli esami di profitto, Le comunico che l'Autorità da me presieduta in data odierna ha convocato in audizione una delegazione dei soggetti proclamanti, i rappresentanti della Crui e del Ministero da Ella autorevolmente diretto. Nel corso di tale audizione, è emersa una disponibilità a riconsiderare l'effettuazione dello sciopero, nel caso in cui il Ministero dell'Istruzione fornisse elementi concreti ed affidabili,*

relativamente alle richieste dei docenti. Al riguardo, il fermo auspicio della Commissione di garanzia, a fronte della proclamazione in oggetto formalmente legittima, è che possa essere individuata, in tempi necessariamente brevi, una soluzione concordata tra le parti tesa a scongiurare lo sciopero. Le sarei pertanto grato, a nome dell'intero Collegio, anche alla luce delle recenti dichiarazioni da Ella rese con riferimento al possibile sblocco dei fondi necessari per l'adeguamento retributivo richiesto, se volesse considerare l'opportunità di una ulteriore convocazione della delegazione dei docenti universitari presso il Ministero. Resta fermo che, attesa la delicatezza e la rilevanza del servizio pubblico coinvolto, questa Autorità si riserva, come previsto dalla legge, l'adozione di ogni iniziativa di propria competenza".

In assenza di una convocazione della delegazione proclamante da parte del Ministro, la Commissione, nella seduta del 28 agosto 2017, ha preso atto della legittimità di tale sciopero in quanto conforme ai principi ed alle regole generali dettate dalla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, e ciò per un duplice ordine di ragioni.

Da un lato, con riferimento al soggetto proclamante, la Commissione ha chiarito che i 5.444 Professori, Ricercatori universitari e Ricercatori di Enti di ricerca di 79 Università e Enti di ricerca italiani firmatari possono considerarsi un “*soggetto collettivo*” legittimato alla proclamazione dello sciopero ai sensi della legge n. 146 del 1990 che non riserva tale iniziativa ai soli sindacati né la condiziona al possesso di requisiti minimi di rappresentatività.

Dall'altro lato, in quanto la Commissione ha ritenuto che il soggetto proclamante abbia rispettato gli obblighi derivanti dalla legge n. 146 del 1990 e relativi al preavviso minimo, alle procedure di raffreddamento e conciliazione, alle motivazioni, alle modalità di attuazione e alla durata massima dell'astensione, determinata in ventiquattro ore coincidente con la giornata fissata per il primo degli appelli.

La garanzia delle prestazioni indispensabili è infatti un obbligo che discende dalla legge n. 146 del 1990 e che deve dunque essere rispettato pur in assenza di specifiche discipline di settore.

Nell'ambito di tale astensione, il profilo più delicato affrontato dalla Commissione è stato quello del difficile contemperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero ed il godimento del diritto della persona, costituzionalmente tutelato, all'istruzione universitaria, dei quali deve essere assicurata «*l'effettività, nel loro contenuto essenziale*» (v. art. 1, comma 2).

Preso atto della generale volontà di tutti di considerare prestazioni indispensabili lo svolgimento degli esami finali di laurea nonché degli esami di

profitto in quanto strumentali al conseguimento del diploma finale di laurea, la Commissione, nel caso di specie, ha ritenuto che, a fronte dell'elevato numero di appelli fissati nelle Università italiane, il godimento del diritto all'istruzione universitaria nel suo contenuto essenziale e, più specificamente, il diritto degli studenti universitari a sostenere gli esami di profitto al fine di conseguire il diploma di laurea nei tempi previsti, senza subire incolpevolmente alcun ritardo che potrebbe pregiudicarne l'inserimento nel mercato del lavoro, sia assicurato, in linea generale, dalla garanzia di un numero di appelli proporzionato a tale obiettivo.

E in particolare nel periodo 28 agosto - 31 ottobre 2017 può essere consentita la sospensione del primo appello nelle strutture universitarie in cui sono previsti più appelli.

La Commissione, inoltre, non ha ritenuto ammissibile che sessioni d'esame vadano completamente deserte stabilendo che, qualora la sessione consista in un unico appello, debba essere garantito dalla struttura universitaria un appello straordinario, come pure debbano essere adottate tutte le misure necessarie ad evitare che detto appello straordinario pregiudichi la partecipazione degli studenti laureandi agli esami finali di laurea.

Per tali ragioni, l'Autorità, ad integrazione delle linee guida relative alle modalità di astensione dallo svolgimento degli esami di profitto nelle Università italiane nella Sessione autunnale dell'Anno accademico 2016-2017, elaborate dai soggetti proclamanti lo sciopero, ha invitato espressamente i singoli Atenei, Scuole e Dipartimenti, nel rispetto della propria autonomia regolamentare, a organizzare un appello straordinario non prima del quattordicesimo giorno successivo alla data dello sciopero e, in ogni caso, ad adottare ogni misura necessaria a garantire agli studenti laureandi di poter sostenere l'esame in tempo utile per la partecipazione alla sessione di laurea autunnale anche, se necessario, differendo la data di inizio di quest'ultima.

Nel contempo, la Commissione, stante la delicatezza del servizio coinvolto e del rapporto di particolare e assidua vicinanza esistente fra studenti e Università, ha chiesto ai singoli Atenei di comunicare all'utenza l'effettuazione di tale astensione e le relative modalità attuative, con particolare riferimento all'erogazione delle prestazioni indispensabili, facendo ricorso anche all'ausilio di strumenti informatici (siti *web*, posta elettronica e *intranet*, ecc.).

In estrema sintesi, concludendo, ad integrazione delle linee guida predisposte dal soggetto proclamante, l'Autorità ha ritenuto legittima l'astensione del personale docente alle seguenti condizioni: 1) È consentita, nel periodo 28 agosto - 31 ottobre, la sospensione del primo appello laddove siano previsti più appelli nello stesso periodo; 2) Deve essere garantita l'organizzazione di un appello straordinario non prima del quattordicesimo giorno successivo a quello dello sciopero solo laddove la

sessione d'esame consista in un unico appello; 3) Devono essere adottate tutte le misure necessarie al fine di evitare che l'appello straordinario pregiudichi la partecipazione degli studenti laureandi alla sessione di laurea autunnale, ivi compreso l'eventuale differimento della data di inizio di quest'ultima; 4) Deve essere garantita la massima diffusione della comunicazione di tale astensione e delle relative modalità attuative, con particolare riferimento all'erogazione delle prestazioni indispensabili, facendo ricorso anche all'ausilio di strumenti informatici (siti *web*, posta elettronica e *intranet*, ecc.).

L'astensione nazionale, svoltasi nel rispetto delle linee Guida così come integrate dalla Commissione di garanzia, non ha registrato particolari disagi e/o disservizi per l'utenza, nonostante l'elevato tasso di adesione allo sciopero (circa il 24% del personale docente).

18. Servizio postale

18.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività 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.

Nel settore e nell'anno in esame, le proclamazioni sono state complessivamente 137, con un incremento sensibile (+51%) rispetto allo stesso dato registrato nel 2016, quando le proclamazioni si erano fermate a 91.

Le azioni di sciopero che hanno interessato l'azienda Poste Italiane S.p.A. sono state 132, mentre 5 hanno interessato altre aziende (ad esempio: Nexiwe S.p.A.) coinvolte, a vario titolo, nello svolgimento del servizio postale.

La Commissione, sulle 137 proclamazioni di sciopero del 2017, è dovuta intervenire solamente 8 volte, con indicazioni immediate ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera *d*), della Legge 146 del 1990, e successive modificazioni, sempre e solo per segnalare la violazione della regola dell'intervallo tra azioni di sciopero, precedentemente proclamate. Le organizzazioni sindacali proclamanti, destinatarie di tali indicazioni immediate, hanno sempre risposto, revocando la propria iniziativa (2 casi) o andandosi a concentrare con gli altri scioperi, precedentemente proclamati, da altri soggetti sindacali (6 casi).

Le azioni di sciopero revocate tempestivamente nel corso del 2017 sono state in totale 15 (tra revoche spontanee o intervenute a seguito di indicazione preventiva della Commissione) e, pertanto, le astensioni realmente effettuate nell'anno, sono state complessivamente 122, molte delle quali, evidentemente, concentrate nei medesimi periodi, con un picco massimo di 45 proclamazioni per i mesi di giugno e luglio.

I dati statistici registrati confermano l'attitudine delle Organizzazioni sindacali operanti nel settore, a rispettare la regolamentazione vigente. A tal riguardo, considerando anche le 8 indicazioni immediate della Commissione, alle quali le organizzazioni sindacali proclamanti si sono sempre attenute nei termini di legge, tutte le astensioni del 2017 sono risultate regolari. Di conseguenza, nell'anno in esame, nel settore in questione, in linea di continuità con quanto avvenuto negli ultimi 5 anni, l'Autorità non ha dovuto procedere ad alcuna valutazione del comportamento.

Per quanto attiene alle cause di insorgenza del conflitto, nel 90% degli scioperi

proclamati nel 2017, come già accaduto nel 2016, la principale causa è da rinvenire nella necessità di ottenere modifiche dell'articolazione dell'orario di lavoro e/o delle prestazioni richieste, mentre nel restante 10% dei casi, le organizzazioni sindacali hanno proclamato scioperi contro ipotesi di ristrutturazioni aziendali e/o riorganizzazione dei servizi. Rientra nella prima fattispecie anche la questione legata alla cosiddetta "*flessibilità operativa*", relativamente al settore recapito postale, principale causa del conflitto promosso a livello nazionale dalle organizzazioni sindacali che, come detto, hanno sempre proclamato, nel rispetto della legge e della Regolamentazione provvisoria del settore, astensioni dal lavoro straordinario per periodi di 30 giorni consecutivi.

Con esclusivo riferimento a quanto avvenuto in Poste Italiane S.p.A., nel corso dell'anno in esame, sono state 117 le azioni di sciopero realmente effettuate (15 le revoche intervenute prima dell'effettuazione) e, ad eccezione delle 4 proclamazioni di sciopero relative al lavoro ordinario, si è trattato, in tutti i casi, di iniziative che, come avvenuto negli anni precedenti, hanno avuto tutte carattere locale o regionale e, per la maggior parte dei casi, una durata di 30 giorni, in quanto hanno interessato esclusivamente le prestazioni di lavoro straordinarie e aggiuntive, compresa la cosiddetta "*flessibilità operativa*".

Verso la fine dell'anno in esame, e precisamente il 30 novembre 2017, dopo quasi due anni di trattativa, è stato siglato l'accordo tra Poste Italiane S.p.A., e le organizzazioni sindacali Slc Cgil, Slp Cisl, Uilposte, Failp Cisl, Confsal Comunicazioni e Ugl, per il rinnovo del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro delle società del Gruppo Poste, relativo al triennio 2016-2018, che interessa la più grande Azienda del Paese con oltre 140 mila dipendenti e quasi 13 mila Uffici Postali. L'intesa raggiunta introduce diverse novità: oltre all'aumento degli stipendi, che saranno incrementati in 2 tranches (febbraio e ottobre 2018), sono previste anche delle integrazioni salariali, per coprire competenze contrattuali arretrate (a valere sul periodo da gennaio 2016 a novembre 2017) e nuovi minimi tabellari per le retribuzioni. Altre modifiche riguardano, invece, la formazione e lo sviluppo dei lavoratori, ma è stato anche introdotto un nuovo piano di uscite volontarie e di assunzioni per il triennio 2018 – 2020 che, a fronte di 15.000 esodi di personale stimati, prevede stabilizzazioni e nuovi inserimenti per circa 6.000 lavoratori, con un turnover del 40%. Con tale accordo è stata di fatto condivisa la necessità di una progressiva riprogettazione organizzativa che la società avvierà nei prossimi 3 anni, attuando processi di riorganizzazione, meccanizzazione, semplificazione e digitalizzazione che coinvolgerà tutti i settori aziendali. Gli effetti positivi di tale intesa, in termini di riduzione delle proclamazioni di sciopero, saranno prevedibilmente registrati nel corso del 2018.

Da segnalare, infine, quanto avvenuto nel mese di settembre 2017, quando le organizzazioni sindacali, le aziende del gruppo Poste Italiane, le Istituzioni tutte, l'opinione pubblica e la stessa Commissione si sono dovute confrontare sulle azioni di protesta che di fatto hanno compromesso l'attività svolta da SDA Express Courier S.p.A. Infatti, la situazione che si è venuta a creare presso gli *Hub* (centri di smistamento principale) aziendali, dove proprio nel mese di settembre sono state messe in atto azioni di protesta, con veri e propri picchettaggi, che hanno di fatto impedito l'ingresso nelle strutture ai lavoratori stessi, causando il blocco delle attività svolte dalla società del Gruppo Poste Italiane S.p.A.

La SDA Express Courier S.p.A., infatti, opera nel settore del corriere espresso, ma svolge operativamente il servizio a mezzo del proprio "*network dedicato*", costituito da propri dipendenti attivi su una rete di agenzie, filiali ed *Hub* integrati, ove necessario, da fornitori costituiti in cooperative di soci lavoratori, per lo più per il settore postale di smistamento, con una rete di circa 1.500 dipendenti.

Nel mese di settembre 2017, principalmente presso i Centri di smistamento di Piacenza e Milano, le attività di facchinaggio e smistamento delle spedizioni, sono state gravemente compromesse, con rilevanti disservizi per i cittadini in termini di mancate consegne, estesi a tutto il territorio nazionale, a causa della protesta messa in atto proprio dai lavoratori dipendenti delle cooperative.

Dopo qualche giorno, gli stabilimenti sono stati riaperti ed il servizio è tornato ad essere regolare, grazie anche ad un Accordo (firmato nella stessa settimana) che ha permesso la ripresa del servizio con la prevista turnazione.

La Commissione ha, però, messo in dubbio la possibilità che l'attività svolta da SDA Express Courier S.p.A., trattandosi principalmente di consegne legate all'*e-commerce* (su tutte la "*commessa Amazon*"), fosse effettivamente assoggettabile al campo di applicazione della Regolamentazione del Servizio Postale.

In effetti la spedizione/consegna di pacchi legati al mercato *on-line* non sembrerebbe riconducibile al servizio pubblico essenziale che la legge tutela, quando all'articolo 1, comma 2, lettera *e*), indica "*la libertà di comunicazione: le poste*".

Anche il tentativo di incardinare il servizio svolto da SDA quale servizio pubblico essenziale assimilandolo alle attività svolte in altri contesti quale, ad esempio, quello del Settore Trasporto Merci, non ha, allo stato, incontrato il favore della Commissione, nonostante i tentativi di alcuni attori coinvolti, in quanto, la semplice applicazione del CCNL Logistica e Trasporto Merci ai dipendenti delle cooperative utilizzate da SDA non può rappresentare in alcun modo un elemento di valutazione per considerare tale servizio pubblico essenziale, né tantomeno, strumentale al servizio pubblico, costituzionalmente tutelato (vedere sull'argomento anche quanto indicato nella presente Relazione relativamente al Settore Trasporto Merci).

19. Servizio radiotelevisivo pubblico

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

Come negli anni precedenti, anche nel periodo oggetto della presente relazione è stata confermata la limitata conflittualità di questo settore, anche se quadruplicate rispetto al 2016, con 24 proclamazioni di sciopero, in 12 mesi.

Le azioni di protesta hanno riguardato principalmente il personale tecnico e amministrativo della Rai, ma, diversamente da quanto accaduto negli ultimi anni, alcuni scioperi hanno interessato la categoria dei giornalisti Rai.

La Commissione, in 5 occasioni, è dovuta intervenire in via preventiva, ex articolo 13, comma 1, lettera *d*), della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, segnalando alle organizzazioni sindacali proclamanti, le violazioni riscontrate all'atto della proclamazione.

La Commissione ha segnalato sempre la medesima violazione: quella della regola della “*rarefazione oggettiva*”, rispetto ad altri scioperi, precedentemente proclamati, che interessavano il medesimo bacino di utenza. In tutti i casi le organizzazioni sindacali proclamanti si sono adeguate all'indicazione della Commissione, revocando l'azione di protesta o adeguandosi alle prescrizioni della Commissione.

Da segnalare il caso dei giornalisti di RaiSport che, in due momenti diversi dell'anno (marzo e dicembre), hanno proclamato scioperi per protestare, come dagli stessi affermato, contro le “*mancate garanzie*” dell'azienda e della Direzione di Testata relativamente a: 1) l'acquisizione dei diritti sportivi strategici per la vita di RaiSport (Olimpiadi, Mondiali di Calcio, Formula Uno); 2) un preciso piano della piattaforma Internet; 3) la riapertura del secondo canale RaiSport; 4) l'inserimento di RaiSport nel piano industriale Rai come fondamentale nella *mission* dell'Azienda

come servizio pubblico; 5) tempi certi per il processo di digitalizzazione di RaiSport.

L'iniziativa di marzo, però, è stata una di quelle che hanno richiesto l'intervento della Commissione, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera *d*), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, con la conseguente revoca dello sciopero da parte dell'organizzazione sindacale proclamante.

A dicembre, poi, le medesime motivazioni, per la nuova proclamazione di sciopero, sono state sostituite ed integrate dalle seguenti: a) mancata acquisizione dei diritti in chiaro dei mondiali di calcio in Russia; b) rischio più che concreto di perdere altri importanti eventi sportivi strategici (F1 e Coppa Italia); c) progressiva riduzione di spazi per le altre discipline sportive dovuta anche alla "*chiusura*" del secondo canale di Rai Sport; e) grave ritardo nell'ammodernamento tecnologico (digitalizzazione) della rete.

Lo sciopero, in questo caso, apparso regolare, è stato, poi, effettuato il 3 gennaio 2018, ma in ossequio a quanto previsto dall'Accordo di settore, le trasmissioni riconosciute come "*prestazioni indispensabili da assicurare anche in caso di sciopero*" sono andate regolarmente in onda.

Nei casi, invece, delle altre astensione di rilevanza nazionale, 9 in tutto, di cui solo 4 sono state realmente effettuate, le cause di insorgenza del conflitto sono da ricondurre alla richiesta di rinnovo del contratto collettivo di lavoro per quadri, impiegati ed operai dipendenti dalla Rai, scaduto il 31 dicembre 2013.

Tale richiesta ha, poi, ottenuto il risultato sperato con il raggiungimento di un'intesa, siglata nel mese di febbraio 2018.

Particolarmente interessante quanto accaduto nel mese di giugno, a seguito della proclamazione di uno sciopero nazionale, quando la Commissione è intervenuta con una indicazione immediata, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera *d*), della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, segnalando, alle organizzazioni sindacali, la violazione della regola dell'intervallo con un'altra astensione, precedentemente proclamata a livello regionale, nel rispetto di quanto previsto nell'art. 3, lett. *e*), dell'Accordo sulla regolamentazione del diritto di sciopero del personale tecnico amministrativo Rai Radiotelevisione Italiana, che 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*".

Le Organizzazioni sindacali, in risposta al provvedimento della Commissione, hanno fornito un'interpretazione del citato articolo 3, precisando che il secondo capoverso andrebbe interpretato nel senso che, in caso di scioperi proclamati da soggetti diversi (come nel caso in esame), non debba essere rispettato l'intervallo di

sei giorni tra due o più proclamazioni di sciopero, quando tali astensioni, pur incidendo sullo stesso servizio finale o sullo stesso bacino di utenza, non compromettano oggettivamente la continuità del servizio pubblico.

Secondo il consolidato orientamento della Commissione, invece, il secondo capoverso, letto in armonia con il primo, confermerebbe quanto quest'ultimo stabilisce già in tema di rarefazione tra azioni di sciopero, cioè che l'intervallo non possa essere, in alcun caso, inferiore a sei giorni, presupponendo di fatto che, il termine di rarefazione tra due azioni di sciopero non possa essere subordinato all'oggettiva compromissione (o meno) della continuità del servizio pubblico, costituzionalmente tutelato.

20. Soccorso e sicurezza autostradale

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

Nel corso dell'anno 2017, nell'ambito del settore della circolazione e della sicurezza autostradale è stato registrato un livello di conflittualità leggermente inferiore rispetto a quello dell'anno precedente.

Complessivamente, infatti, sono state proclamate 12 astensioni collettive a fronte delle 19 dichiarate nell'anno 2016.

A livello locale le azioni di protesta sono state spesso proclamate per esprimere il dissenso dei lavoratori nei confronti di provvedimenti gestionali assunti dalle Direzioni dei singoli tronchi autostradali.

Per ben tre volte, inoltre, le Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nel settore hanno fatto ricorso ad una azione di carattere nazionale. Al centro delle azioni di protesta di carattere nazionale è stata posta, in particolare, la preoccupazione delle Organizzazioni sindacali per la progressiva eliminazione, da parte delle concessionarie, del presidio notturno presso le barriere autostradali, in quanto foriera di ripercussioni negative sul mantenimento dei livelli occupazionali e peggiorativa della qualità del servizio erogato agli utenti.

L'azione sindacale nel settore, in ogni caso, si è manifestata con modalità tendenzialmente conformi alle regole della Legge 146 del 1990, e successive modificazioni, nonché della disciplina di settore. In sole 3 occasioni la Commissione è intervenuta per segnalare preventivamente violazioni normative e, nella quasi totalità dei casi, è sopravvenuto un tempestivo adeguamento ai provvedimenti da parte dei soggetti proclamanti.

In una sola circostanza è stato aperto un procedimento di valutazione conclusosi, comunque, con un provvedimento di non luogo a provvedere per l'accertata inoffensività della condotta.

Va rilevato, inoltre, che le Organizzazioni sindacali operanti nel settore, pur continuando a disconoscere, in via di principio, la riconducibilità delle attività di esazione del pedaggio dall'ambito oggettivo di applicazione della regolamentazione provvisoria di settore, hanno tendenzialmente conformato la propria condotta agli orientamenti espressi in materia dalla Commissione di garanzia, osservando, in particolare, le misure del termine di preavviso e della predeterminazione della durata in caso di proclamazione di astensioni collettive riguardanti gli esattori.

Ai fini di tale acquiescenza ha senz'altro giocato un ruolo determinante l'attività di consultazione delle parti sociali avviata dalla Commissione sul tema dell'esazione nel corso dell'anno 2016, nell'ambito della quale l'Autorità garante, all'esito di un pieno ed effettivo contraddittorio con gli operatori del settore, ha esercitato un vero e

proprio potere di *moral suasion*.

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

Nel quadro dell'attività consultiva esercitata dalla Commissione nel settore in esame va richiamato, innanzitutto, un parere reso dall'Autorità in merito alle modalità con le quali deve essere adempiuto l'obbligo di avviso all'utenza previsto dall'articolo 2, comma 6, della L. 146/90.

L'intervento della Commissione è derivato da una nota della Fist Confail con la quale l'Organizzazione si doleva del fatto: a) che l'impresa Aci Global aveva provveduto all'avviso all'utenza ricorrendo ad organi di stampa esterni anziché attraverso propri uffici interni; b) che non fosse stata data ampia diffusione della notizia di sciopero sulle testate giornalistiche.

Esaurita l'istruttoria del procedimento, la Commissione precisava che il sindacato di competenza della Commissione relativo all'osservanza dell'obbligo di avviso all'utenza non attiene alle modalità di adempimento dell'obbligo stesso (rispetto alle quali sussiste un margine discrezionalità delle parti datoriali), quanto, piuttosto, all'adeguatezza dei mezzi di informazione prescelti rispetto allo scopo perseguito dalla legge (che – lo si ribadiva - è quello di consentire agli utenti di ricorrere a servizi alternativi, minimizzando, nei limiti del possibile, l'impatto dello sciopero).

Posto che gli elementi istruttori acquisiti evidenziavano la diffusione della notizia di sciopero su alcune testate giornalistiche, una modesta percentuale di adesione allo sciopero e l'assenza di un significativo impatto dell'astensione collettiva sulla sicurezza della circolazione autostradale, i mezzi di comunicazione prescelti venivano ritenuti adeguati rispetto allo scopo assegnato dalla legge all'avviso all'utenza.

Particolarmente rilevante, inoltre, è un'ulteriore problematica sottoposta all'attenzione della Commissione che, a ben vedere, ha dei risvolti sull'applicazione della legge 146 del 1990, e s.m.i. in generale.

Esponevano, in particolare, le Segreterie Nazionali delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil e Uiltrasporti che l'Accordo Collettivo sulle prestazioni indispensabili concluso con l'Aci Global fosse meritevole di una modifica nella parte in cui disciplinava i livelli di servizio da garantire durante l'attuazione di uno sciopero.

A sostegno di tale asserzione le Organizzazioni sindacali adducevano che, già da alcuni anni, la Società aveva attuato una rilevante esternalizzazione di alcune attività a favore di società di diritto di straniero e che, per effetto di tale nuovo assetto organizzativo, a normativa invariata, durante l'attuazione di uno sciopero, la Società Aci Global poteva contare tanto sui servizi minimi imposti al personale operante in Italia quanto sulla piena operatività delle società appaltatrici estere (alle quali, con

tutta evidenza, non si applica la disciplina italiana), con ovvie ripercussioni sulla concreta effettività ed efficacia dell'azione sindacale.

A seguito dell'audizione delle parti, la Commissione esprimeva l'avviso per cui non può certamente disconoscersi che il rilevante e strutturale ricorso a prestazioni di servizi di società di diritto straniero possa avere l'effetto, sia pure indiretto, di incidere sull'effettività dell'esercizio del diritto di sciopero da parte del personale soggetto all'applicazione della legge 146 del 1990, e successive modificazioni. Coerentemente, nelle more di un riesame del piano aziendale previsto dall'articolo 7, comma 2, della Regolamentazione provvisoria per il settore Circolazione e Sicurezza Stradale, ha invitato l'Azienda, per il futuro, a determinare la consistenza numerica dei contingenti di personale tenendo in adeguata considerazione il contributo recato all'erogazione dei servizi minimi da parte di personale posto alle dipendenze delle società di diritto straniero, alle quali ultime siano state appaltate quote di attività rientranti nel novero delle prestazioni indispensabili da garantire.

21. Taxi

21.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto - interventi preventivi ex articolo 13, lettera d) della legge n. 146 del 1990

L'analisi del 2017 ha sostanzialmente confermato l'andamento del 2016, caratterizzato da una ridotta conflittualità, in linea con gli anni precedenti. Anche nell'anno in corso, infatti, a fronte di 6 proclamazioni di sciopero ne sono state effettuate solo 4.

Nello specifico, si tratta di 4 “*Fermi del Servizio Taxi*” a carattere “nazionale”, in prosecuzione del percorso già intrapreso dalla categoria con le due azioni proclamate nel 2016. Anche in questi episodi, infatti, il presupposto alla base delle manifestazioni di sciopero è stato il medesimo: stimolare il Governo ad affrontare le difficoltà che da tempo investono il settore, segnato da una crisi economica legata essenzialmente all'eccesso di offerta e ad un quadro concorrenziale privo di regole.

Già nel marzo 2016, le Organizzazioni sindacali e le Associazioni di categoria sono state convocate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dal Ministero dello Sviluppo Economico, per affrontare queste tematiche. Nel corso di detti incontri, il Governo ha manifestato l'intenzione di ritirare gli emendamenti alla legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea (Legge del 15 gennaio 1992, n. 21), nonché quella di istituire un tavolo permanente di confronto fra le parti per affrontare e risolvere le problematiche del settore. Tali manifestazioni di intenti, tuttavia, non hanno, ad oggi, prodotto alcun documento programmatico condiviso.

Il permanere di questa situazione di incertezza, quindi, ha indotto i rappresentanti della categoria a richiamare l'attenzione delle Istituzioni, cercando di convogliare il malcontento dei lavoratori nelle 4 manifestazioni di sciopero di cui si faceva cenno.

Nonostante l'impegno della categoria ad adottare iniziative di protesta contenute nel perimetro delle norme fissato dalla Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili nel settore (adottata dalla Commissione con delibera del 24 gennaio 2002, n. 02/11, pubblicata nella G.U. del 5 marzo 2002, n. 54), la crescente preoccupazione dei lavoratori per le criticità sopra descritte ha generato, all'inizio dell'anno, un blocco spontaneo del servizio taxi dal 15 al 21 febbraio 2017, con gravi ripercussioni sull'intero territorio nazionale ed, in particolare, in 8 Città Metropolitane: Bologna, Cagliari, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma e Torino.

Questa massiccia mobilitazione spontanea ha trovato il punto di caduta nello slittamento dell'entrata in vigore delle misure che limitano i servizi di noleggio con conducente (Ncc) al 31 dicembre 2017. La proposta di modifica, a prima firma della

senatrice Linda Lanzillotta, specificava quanto contenuto nel testo approvato dal Governo, il quale prevedeva la proroga al 31 dicembre 2017 del termine per l'emanazione del decreto del Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti contro l'esercizio abusivo del servizio taxi e del servizio di noleggio con conducente, nonché la definizione degli “indirizzi generali per l'attività di programmazione e di pianificazione delle regioni, ai fini del rilascio, da parte dei Comuni, dei titoli autorizzativi”. L'emendamento 9.20 al decreto “Milleproroghe” (liberalizzazioni) prevedeva, inoltre, la sospensione di una serie di disposizioni riguardanti l'obbligo di ritorno nella “rimessa”, la prenotazione, la rimessa, il posteggio, la corsa, il “foglio di servizio”, le sanzioni, che, secondo i conducenti di taxi, erano indispensabili per mettere ordine tra le offerte alternative a quelle di categoria.

La dibattuta questione tra Taxi e Ncc è risalente nel tempo e si è inasprita con l'arrivo di Uber e l'introduzione dello *smartphone*. La Società californiana ha realizzato un *business* sulla possibilità di prenotare un'auto tramite *app*, mentre i conducenti di taxi si appellano alla Legge quadro del 1992 che, a loro giudizio, non verrebbe rispettata, ponendo così gli Ncc in concorrenza diretta rispetto ai Taxi. Il servizio taxi, in quanto servizio pubblico, ha obblighi di garanzia del servizio offerto, tariffe regolamentate e licenze per poter operare, mentre il servizio Ncc è un servizio a prenotazione che non ha alcun obbligo di garanzia ed è soggetto alle sole regole del mercato.

Sull'argomento, sempre nel corso del 2017, è intervenuto anche il Tribunale di Roma adottando due sentenze con le quali ha, in primo grado, inibito il servizio legato alla *app Uber Black*, per poi annullare tale blocco in appello.

Il 7 aprile 2017, infatti, il Tribunale di Roma aveva ordinato il blocco dei servizi offerti in Italia dal gruppo Uber, accogliendo un ricorso per concorrenza sleale delle Associazioni di categoria. Tale decisione fa seguito a quella adottata due anni fa a Milano dove, in accoglimento di un ricorso cautelare dei conducenti di taxi, i giudici avevano disposto il blocco di *Uber Pop*.

Con questa ulteriore ordinanza, accertata la condotta di concorrenza sleale, è stato vietato a Uber di porre in essere il servizio di trasporto pubblico non di linea con l'uso dell'*app Uber Black*, nonché di analoghe *app*, ed è stato disposto il blocco delle applicazioni con riferimento alle richieste provenienti dal territorio italiano, nonché l'effettuazione di promozione e pubblicizzazione di tali servizi sul territorio nazionale. Sempre nella sentenza, si legge che le norme che disciplinano il servizio pubblico di trasporto non di linea non limitano la produzione, gli sbocchi o lo sviluppo tecnico a danno dei consumatori e non favoriscono posizioni di privilegio e monopolio, mentre gli autisti Uber, svolgendo la loro attività in contrasto con la normativa, si porrebbero in una posizione di indebito vantaggio rispetto ai

conducenti di taxi.

Sempre il Tribunale di Roma, a seguito dell'accoglimento del reclamo presentato da Uber, con la sentenza d'appello del 26 maggio 2017 ha respinto il ricorso dei conducenti di taxi annullando il blocco del servizio disposto con la prima sentenza, consentendo alla Società di continuare ad operare in Italia mediante il servizio *Uber Black*, mentre i servizi denominati *Uber Pop* e *Uber X* continuano ad essere vietati, come stabilito dal Tribunale di Torino con sentenza del 22 marzo 2017.

Ad oggi, tuttavia, nonostante i numerosi incontri calendarizzati dal Governo con i rappresentanti delle sigle sindacali di Taxi e Ncc, volti alla prosecuzione del confronto sul riordino della categoria, non essendo stato ancora raggiunto un Protocollo d'Intesa sui principi cardine del riordino della categoria, permane la situazione di criticità e di incertezza con la quale aveva visto l'avvio il 2017.

21.2.Valutazioni del comportamento, ex articolo 13, lettera i), della legge n.146 del 1990, e principi generali espressi in occasione delle stesse

La Commissione, con riferimento al blocco dei taxi attuato sull'intero territorio nazionale fra le giornate del 15 e del 21 febbraio 2017 di cui si faceva cenno in apertura, ha avviato una complessa e articolata istruttoria che ha visto la sua conclusione con l'adozione della delibera dell'11 maggio 2017, n. 17/148.

L'elemento scatenante della protesta posta in essere da parte dei lavoratori è da rinvenire, come ampiamente illustrato, nell'approvazione, da parte della Commissione Affari Costituzionali del Senato, dell'emendamento 9.20 al decreto "*Milleproroghe*" (liberalizzazioni) a firma della senatrice Linda Lanzillotta, avvenuta nella notte fra il 14 ed il 15 febbraio 2017. La notizia è stata repentinamente veicolata fra i conducenti di taxi i quali, preoccupati per le possibili ricadute occupazionali, hanno dato l'avvio alle manifestazioni spontanee su tutto il territorio nazionale già a partire dalle prime ore del 15 febbraio 2017.

La Commissione è intervenuta, in un primo momento, inviando alle Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nel settore, una indicazione immediata *ex* articolo 13, lettera *d*), della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, per mancato rispetto dell'obbligo del preavviso, mancata predeterminazione della durata dell'astensione e mancata garanzia delle prestazioni indispensabili. Contestualmente l'Autorità ha inviato i destinatari del provvedimento a porre in essere ogni iniziativa idonea a far cessare ogni disservizio, adoperandosi fattivamente affinché i propri iscritti rispettassero scrupolosamente le previsioni contenute nella normativa vigente.

In seguito all'appello della Commissione, sono prontamente pervenute le risposte di Unica Cgil, Uri Taxi, Fit Cisl, Uiltrasporti, Ugl, Federtaxi Cisl, Faisa Confail, Fast Confsal, Usb, Uti, Cooperativa 6645, Taxi Blu, con le quali le stesse

hanno preso le distanze dalle forme di lotta fuori dalle regole, comunicando la propria totale estraneità rispetto alle manifestazioni di protesta spontanea che si stavano verificando in alcune città italiane ed invitando, contestualmente, i propri iscritti all'immediato ripristino della normale operatività del servizio.

Nel frattempo, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, in considerazione delle modifiche apportate, in sede di conversione, al Decreto Legge n. 244 del 2016, in materia di servizi di trasporto pubblico non di linea, ha convocato per il 21 febbraio 2017 un primo incontro con le Organizzazioni sindacali e le Associazioni di categoria. All'esito dell'incontro le parti, con riserva da parte di alcune sigle sindacali, hanno concordato sulla necessità di avviare un tavolo per la stesura di uno schema di Decreto interministeriale per individuare misure *“tese ad impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio taxi e del servizio noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia”*, nonché di uno schema di Decreto legislativo di riordino della legge quadro n. 21 del 1990, da presentare entro marzo 2017.

Nel corso dell'istruttoria, la Commissione ha inviato una richiesta di informazioni alle Prefetture di tutti i capoluoghi di Regione, ricevendo le sole risposte di Bologna, Cagliari, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma e Torino, con le quali si faceva presente che, nelle giornate in oggetto, i conducenti di taxi si erano riuniti in assemblee spontanee, causando rilevanti disservizi e disagi per l'utenza incidendo in maniera significativa sull'erogazione del servizio e garantendo, nella maggior parte dei casi, il solo trasporto *“sociale”* per anziani, portatori di handicap e malati.

La Commissione, di conseguenza, ha ritenuto necessario convocare in audizione il 19 aprile 2017 tutti i soggetti che hanno preso parte al tavolo governativo del 21 febbraio 2017. Nel corso dell'audizione le parti convenute hanno prodotto evidenza documentale con la quale hanno attestato la propria estraneità e la propria disapprovazione nei confronti dei comportamenti attuati in violazione delle norme di legge.

Poiché le Prefetture non hanno indicato le Organizzazioni sindacali e le Associazioni di categoria presenti sul territorio quali soggetti promotori, organizzatori e/o partecipanti alle citate astensioni collettive, né hanno fornito alcuna utile indicazione in ordine ai nominativi di coloro che si sono resi responsabili delle suddette manifestazioni, la Commissione ha adottato, nella seduta dell'11 maggio 2017, la delibera n. 17/148, con la quale ha invitato i Sindaci delle otto Città Metropolitane nelle quali si sono svolte le citate azioni di protesta, a comunicare i nominativi dei singoli operatori che si sono resi responsabili di tali comportamenti.

Ad oggi, sono pervenute unicamente le risposte da parte dei Comuni di Roma

Capitale, Bologna e Torino e Genova con le quali, tuttavia, si evidenzia che, attese le caratteristiche del servizio, le Amministrazioni non sono in condizione di individuare i nominativi dei singoli conducenti di taxi che hanno aderito, parzialmente o totalmente, alle sei giornate di astensioni spontanee.

21.3.La vertenza relativa al CCNL di categoria

Come accennato nella precedente Relazione, il 29 novembre 2016 è stata firmata, da parte di Federlavoro e Servizi/Confcooperative, Legacoop Servizi, Agci Servizi, Unica Taxi Filt Cgil, Fit Cisl e Uiltrasporti, l'ipotesi di accordo con decorrenza 1° marzo 2015-28 febbraio 2019 che ha introdotto alcune novità fra cui l'istituzione della previdenza complementare attraverso l'adesione al Fondo Cooperlavoro, l'istituzione dell'assistenza sanitaria integrativa e la nuova disciplina dell'apprendistato professionalizzante.

Tale documento si propone di migliorare il servizio, valorizzare le professionalità, dare sviluppo alla cooperazione, tutelare i diritti dei lavoratori, accompagnare il percorso di stabilizzazione e di crescita del settore per riuscire a garantire condizioni economiche e lavorative adeguate, nonché di affermare un sistema di regole condiviso in grado di contrastare le pratiche di concorrenza sleale.

L'accordo traduce l'obiettivo che si sono prefisse le parti sociali di perseguire un unico riferimento contrattuale che realizzi sia gli aspetti economici, sia quelli legati all'occupazione, allo sviluppo professionale di soci e lavoratori, alla partecipazione nella elaborazione di programmi di sviluppo, alle scelte strategiche ed alla realizzazione dei processi produttivi.

22. Telecomunicazioni

22.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività 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 70 le azioni di sciopero proclamate nel settore, delle quali 63 realmente effettuate, mentre 7 sono state tempestivamente revocate dalle medesime Organizzazioni sindacali proclamanti.

In 46 casi la rilevanza delle azioni di sciopero effettuate è stata nazionale, mentre negli altri 17 casi gli scioperi hanno riguardato ambiti territoriali/regionali. Inoltre, in 10 casi lo sciopero ha riguardato singole aziende operanti nel settore Tlc (Vodafone, Ericsson, etc.), in altri 51 casi ha interessato i lavoratori di Tim S.p.A., mentre in 2 occasioni, concentrate nella medesima giornata, nel mese di febbraio, ha riguardato l'Associazione di categoria (Asstel) coinvolgendo, quindi, contemporaneamente tutte le aziende del comparto telecomunicazioni.

Gli scioperi Asstel sono stati proclamati per la rottura del tavolo sindacale per il rinnovo del CCNL delle Telecomunicazioni, scaduto a fine 2014, che riguarda complessivamente circa 130.000 addetti del settore. Infatti, dopo diverse riunioni svolte tra le parti, in sede di commissione tecnica, per una sostanziale verifica sullo stato di avanzamento della trattativa, rispetto alla piattaforma sindacale avvenuta, già a fine 2016, tra Asstel e la delegazione sindacale firmataria, è emersa - a detta delle medesime Organizzazioni sindacali - la grande distanza su alcune tematiche fondamentali per i lavoratori del settore, tra le quali gli orari di lavoro, il part-time, le flessibilità e la classificazione.

Conseguentemente, in ragione proprio della grande distanza esistente tra la posizione sindacale e quella di Asstel, l'ipotesi di giungere ad un rinnovo del contratto, in tempi brevi, non sembrava percorribile.

Al contrario di quanto si potesse prevedere, invece, nel corso dell'anno 2017, tale distanza è stata colmata e, così, le parti sono giunte, il 23 novembre, al raggiungimento di un Accordo di Programma per il rinnovo del contratto nazionale delle Telecomunicazioni, scaduto il 31 dicembre 2014. Tale Accordo sottoscritto da Slc Cgil, Fistel Cisl, Uilcom Uil e Asstel ha di fatto prorogato il precedente contratto per il periodo 1° gennaio 2015 - 30 giugno 2018. Con il raggiungimento di tale accordo si è chiuso un lungo ciclo negoziale, avviato nel 2015 e terminato proprio

nel 2017. A questo punto spetterà alle parti avviare la discussione per il prossimo rinnovo in un'ottica di condivisione degli elementi strategici che dovrà sicuramente poggiare su un sistema di relazioni industriali in grado di accompagnare le dinamiche settoriali e aziendali dell'intero e molto complesso settore telecomunicazioni.

Tornando alle modalità di attuazione degli scioperi proclamati, nella maggior parte dei casi, le stesse si sono manifestate, per lo più, nel ritardo dell'inizio o l'anticipo della fine del turno di lavoro, fino ad un massimo di 120 minuti per turno, fattispecie che, anche tecnicamente, non ha causato alcun disagio ai diritti degli utenti, costituzionalmente tutelati.

Trattandosi sempre di proclamazioni di scioperi legittimi, la Commissione non è mai dovuta intervenire né in via preventiva, *ex* articolo 13, comma 1, lettera *d*), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, né, tantomeno, con valutazioni del comportamento *ex post*.

Di conseguenza, nel settore in questione, in linea di continuità con il triennio precedente, l'Autorità non ha dovuto procedere ad alcuna valutazione del comportamento, nel corso di tutto il 2017.

Tali dati confermano, quindi, l'attitudine delle Organizzazioni sindacali operanti a rispettare la regolamentazione vigente nel settore.

Sulla scorta di quanto avvenuto, le cause di insorgenza dei conflitti che hanno dato vita a proclamazioni di sciopero, nel periodo in esame, sono state principalmente legate al mancato rinnovo del CCNL di settore. In altri casi, invece, soprattutto, per gli scioperi di rilevanza regionale, le cause di insorgenza sono da individuare tra le:

a) ipotesi di ristrutturazioni aziendali o astensioni volte alla stabilizzazione del personale precario;

b) rivendicazioni volte ad ottenere modifiche dell'articolazione dell'orario di lavoro e/o delle prestazioni richieste o a rivendicazioni di carattere locale.

23. Trasporto Aereo

23.1.L'andamento della conflittualità

Il servizio di trasporto aereo è disciplinato dalla Regolamentazione provvisoria adottata dalla Commissione con delibera n. 14/387 del 13 ottobre 2014, pubblicata in G.U. n. 250 del 27 ottobre 2014.

Nell'anno 2017, il settore è stato interessato da 260 proclamazioni di sciopero, contro le 215 registrate nel 2016.

Si è assistito, perciò, ad un incremento della conflittualità di circa il 20 per cento.

Gli interventi preventivi della Commissione, *ex* articolo 13, lettera *d*) della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, sono stati 43 (stesso dato registrato nel 2016), a fronte dei quali sono intervenute 27 revoche e 14 riformulazione di scioperi in ottemperanza agli inviti.

In due casi, successivamente all'invio delle indicazioni immediate, sono pervenute le revoche degli scioperi che si ponevano in rarefazione e, conseguentemente, la percentuale di successo degli interventi preventivi della Commissione, anche quest'anno, si attesta al 100 per cento.

Il quadro evidenzia un incremento della tensione sociale nel settore, ma, nello stesso tempo, il rispetto sostanziale delle regole e dell'orientamento giurisprudenziale elaborato costantemente dalla Commissione, oltreché la sensibilità con la quale le Organizzazioni sindacali si adeguano alle esigenze della regolamentazione del conflitto.

Gli scioperi nazionali e di rilevanza nazionale proclamati nel 2017 sono stati complessivamente 152 per lo più riguardanti il servizio di assistenza al volo, i principali vettori del trasporto aereo e le società aeroportuali e di *handling* operanti presso gli Aeroporti di Milano Linate, Malpensa e Roma Fiumicino.

Le proclamazioni di scioperi di rilevanza locale sono state 108 ed hanno interessato gli Scali aeroportuali di Torino, Napoli, Venezia, Genova, Verona, Bologna, Catania, Bari, Firenze e Alghero, nonché il settore della manutenzione (Meridiana Maintenance e Atitech).

Nell'anno 2017, sono stati proclamati 20 scioperi nazionali di settore (che hanno coinvolto cioè vettori, società aeroportuali, di *handling*, di ristorazione e pulizia in ambito aeroportuale, ecc.).

Non tutti gli scioperi proclamati, però, sono stati effettuati.

Gli scioperi effettivamente effettuati sono stati 159 (101 proclamazioni, infatti, sono state revocate a seguito di accordo tra le parti, ovvero su invito della Commissione, o, infine, a seguito di invito o precettazione del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti).

Sono stati oggetto di precettazione, *ex art.* 8 della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, 10 scioperi (dei quali 8 nazionali o di rilevanza nazionale – Ordinanza 187/T del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti – e 2 di rilevanza locale, da parte del Prefetto di Venezia).

Con riferimento agli scioperi proclamati per il 21 aprile 2017, il Presidente della Commissione, rilevato che le astensioni riguardavano una giornata particolare, che nell'anno 2017 ricadeva tra le festività pasquali e il ponte del 25 aprile/1 maggio, e visto l'eccezionale flusso di passeggeri in transito negli Aeroporti, ha richiamato il senso di responsabilità delle Associazioni e Organizzazioni sindacali in ordine all'opportunità di differire al mese di maggio gli scioperi indetti, invitando, altresì, le Società coinvolte ad attivarsi, concretamente, per rimuovere le cause di insorgenza dei conflitti, al fine di creare le condizioni per pervenire alla revoca delle astensioni.

L'invito è stato accolto dai soggetti proclamanti, i quali hanno dimostrato ancora una volta grande senso di responsabilità, e, conseguentemente, tutti gli scioperi sono stati differiti ad altra data, successiva al periodo di esodo pasquale.

In ambito locale, le proclamazioni di sciopero continuano ad insistere sulle società aeroportuali (soprattutto, quelle operanti nel servizio *handling*), su quelle che svolgono il servizio di pulizia e sanificazione presso gli aeroporti, sulle società addette alla sicurezza aeroportuale e, infine, sulle società che esercitano attività di ristorazione negli aeroporti (queste ultime rientranti nel campo di applicazione della disciplina di settore solo qualora insistenti nelle aree sterili del sedime aeroportuale prive di adeguati sistemi di distribuzione di *snack* e bevande in grado di offrire un servizio alternativo in caso di sciopero).

23.2. Le cause di insorgenza dei conflitti

Circa il 35 per cento degli scioperi proclamati nel 2017 si riferisce a vertenze legate al rinnovo del CCNL, ovvero all'applicazione di contratti collettivi aziendali, mentre il 20 per cento circa a vertenze legate ad ipotesi di ristrutturazioni aziendali.

Il 15 per cento circa degli scioperi risultano, invece, proclamati per questioni relative alla scadenza di appalti (con ripercussioni sugli assetti occupazionali delle aziende coinvolte), mentre il 9 per cento degli scioperi sono stati proclamati per protestare contro iniziative legislative e/o governative.

Meno dell'1 per cento degli scioperi è stato proclamato per ritardi nella corresponsione delle retribuzioni, mentre la restante parte si riferisce a rivendicazioni non classificabili nelle casistiche sopra evidenziate (vertenze relative a questioni di carattere locale e/o attinenti ad articolazione dell'orario di lavoro o di servizio, ecc.).

23.3. Interventi della Commissione

Dal punto di vista contenutistico, anche nell'anno 2017, la maggior parte degli interventi preventivi della Commissione ha riguardato la violazione della regola della

rarefazione oggettiva, con riferimento a scioperi precedentemente proclamati (principalmente scioperi generali e/o scioperi nazionali di settore) ed ha indotto l'Autorità ad invitare le Organizzazioni sindacali e le Associazioni professionali a revocare l'astensione o ad escludere dalla stessa alcuni Scali aeroportuali, ovvero, infine, ad assistere alcuni collegamenti.

I restanti interventi *ex ante* dell'Autorità hanno riguardato il mancato preventivo esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione, il mancato rispetto della regola della franchigia e, in minima parte, il mancato rispetto del termine di preavviso minimo.

23.4.L'attività consultiva della Commissione

23.4.1. Con riferimento alle procedure di raffreddamento e conciliazione

Nel corso del 2017, la Commissione è tornata, in più occasioni, a ribadire l'obbligatorietà delle procedure di raffreddamento e conciliazione per entrambe le parti del conflitto collettivo (aziende e sindacati), precisando che il tentativo di conciliazione presso l'Autorità amministrativa si pone non già come alternativo rispetto alla procedura di raffreddamento in sede aziendale ma quale rimedio aggiuntivo, da esperirsi obbligatoriamente, nel caso in cui l'autonomia collettiva, da sola, non sia stata in grado di giungere ad una risoluzione della controversia. Quanto sopra sul presupposto che l'intervento di un terzo mediatore potrebbe consentire ed agevolare la composizione della vertenza e, conseguentemente, scongiurare lo sciopero.

L'Autorità ha, in più occasioni, precisato che l'azienda deve dare comunicazione dell'impossibilità di partecipare all'incontro, anche alla controparte della vertenza ed alla Commissione (ai fini della valutazione in ordine al corretto adempimento delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990) e che, ricevuta dall'Autorità amministrativa la convocazione dell'incontro, le parti devono riscontrarla, salvo casi eccezionali, non oltre il giorno successivo alla ricezione e confermare la loro partecipazione, ovvero indicare, nel predetto termine, i motivi per i quali non è possibile partecipare all'incontro conciliativo.

In un caso limite, un vettore, a fronte di uno stato di agitazione aperto a novembre 2016, aveva dato la disponibilità per un incontro a fine gennaio del 2017!

Ebbene, in tale circostanza, la Commissione dopo aver invitato, l'azienda ad attenersi, per il futuro, alle disposizioni vigenti, ha precisato che, in caso di reiterazione della condotta, avrebbe avviato un procedimento di valutazione del comportamento e che avrebbe tenuto conto del comportamento del gennaio 2017 ai fini della graduazione della sanzione da irrogare.

In un altro caso, la Commissione rilevato che, nei confronti di una azienda (che non ha sede legale e amministrativa a Roma), un sindacato aveva richiesto, in un solo

mese, in date diverse, 9 incontri per l'esperimento della prima fase delle procedure di raffreddamento e conciliazione, ha invitato il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali a concentrare, ove possibile, nel rispetto dei termini di cui alla disciplina di settore, gli incontri di secondo livello, al fine di consentire un effettivo esperimento delle stesse in sede amministrativa. L'invito è stato accolto dal Ministero che, unificando più vertenze in un unico incontro, ha reso onerosa per entrambe le parti la partecipazione alla procedura conciliativa.

23.4.2. Con riferimento alla disciplina applicabile in caso di sciopero

In occasione di uno sciopero nazionale, proclamato per il rinnovo dei CCNL Pulizie-multiservizi, ristorazione collettiva e agenzie viaggio, l'azienda che effettua il servizio di pulizia aeromobili, carico/scarico, smistamento e consegna dei bagagli, gestione del magazzino merci e guida dei trattori per trasporto bagagli presso gli aeroporti di Firenze e Pisa ha chiesto alla Commissione quale "*comportamento assumere in occasione dello sciopero*", considerato che al personale addetto a tali attività, viene applicato il CCNL delle imprese esercenti servizi di pulizia e servizi integrati/multiservizi e che, normalmente, in occasione degli scioperi proclamati nel settore aereo, il personale da esonerare dallo sciopero per la garanzia delle prestazioni indispensabili viene determinato con riferimento ai voli individuati da ENAC.

In tale circostanza, la Commissione ha chiarito che, ai fini della individuazione della disciplina applicabile in caso di sciopero, deve farsi riferimento non al contratto collettivo di lavoro applicato ai dipendenti, quanto piuttosto al contenuto oggettivo dell'attività svolta in relazione al soddisfacimento degli interessi costituzionalmente tutelati.

Con la stessa comunicazione, considerato che dalla descrizione dettagliata delle attività svolte dall'azienda è risultato che alcune di esse sono collegate da nesso di strumentalità con il servizio di trasporto passeggeri, in quanto riconducibili al flusso (arrivi e partenze) degli aeromobili, dei passeggeri e dei bagagli, l'Autorità ha fatto presente ai sindacati nazionali che l'eventuale adesione allo sciopero per il personale operante presso i suddetti Scali avrebbe integrato la violazione della regola della rarefazione oggettiva, con riferimento a scioperi già proclamati nel settore del trasporto aereo per altre date.

A seguito di tale precisazione, le Organizzazioni sindacali proclamanti hanno escluso dallo sciopero del 31 marzo 2017 il personale operante negli aeroporti di Firenze e Pisa.

Nel 2017, le Rappresentanze Sindacali Unitarie di Techno Sky hanno chiesto alla Commissione di "*valutare idonea l'applicazione delle sole disposizioni di cui agli articoli 4 (preavviso minimo), 6 (revoca tempestiva) e 7 (durata massima)*" della Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo in caso di scioperi proclamati per il personale addetto alla manutenzione degli impianti per l'assistenza al volo.

La Commissione, dopo aver ribadito il carattere di strumentalità del servizio svolto dai tecnici dipendenti di Techno Sky, rispetto a quello di controllo della navigazione aerea, garantito da ENAV, ha precisato che l'articolo 33 della disciplina di settore limita l'applicazione delle disposizioni di cui agli articoli 4, 6 e 7 alle sole *“forme alternative di azione sindacale”*, dalle quali non derivano conseguenze in ordine alla tutela dei diritti degli utenti (es. scioperi virtuali), e che, invece, com'è noto, in occasione di scioperi proclamati in Techno Sky viene richiesta dall'articolo 22 (quale prestazioni da garantire) la costituzione di un presidio operativo *“h 24”* pronto ad intervenire in caso di necessità.

Sulla base di tali considerazioni, la Commissione ha rigettato l'istanza.

Un altro caso che la Commissione ha affrontato nel corso del 2017 è stato quello riguardante lo sciopero proclamato, per il personale dirigente di ENAC, dall'Unadis, per protestare contro la carenza di organico.

Non rinvenendo precedenti, la Commissione, con particolare riferimento all'attività del Direttore aeroportuale, ha richiesto ad ENAC dettagliate informazioni in ordine alle possibili conseguenze dell'astensione in termini di impatto sul servizio finale, al fine di valutare l'eventuale applicazione delle regole in materia di rarefazione oggettiva, anche, eventualmente, con riferimento ad altri settori di competenza della Commissione.

All'esito dell'istruttoria, la Commissione, dopo aver precisato che le attività di responsabilità che il Codice della navigazione attribuisce al Direttore aeroportuale costituiscono servizi da garantire nel corso di uno sciopero, ha chiarito che l'individuazione delle prestazioni indispensabili non possa essere effettuata in base alle disposizioni di cui all'articolo 24 (servizi aeroportuali) della Regolamentazione provvisoria, quanto, piuttosto, in base delle regole contenute nell'articolo 23 (servizi professionali di supporto tecnico, legale e amministrativo alla navigazione aerea).

L'Autorità ha ritenuto, infatti, in tale circostanza, più efficace ai fini della garanzia dei diritti degli utenti, l'erogazione, durante uno sciopero, di una funzionalità dei servizi delle Direzioni aeroportuali *“nella misura del 50% di quella normalmente assicurata”* (articolo 23), rispetto alla garanzia dei servizi di cui all'articolo 24, parametrati esclusivamente su fasce orarie di garanzia.

23.4.3. Gli inviti della Commissione agli attori del conflitto per la definizione di regole condivise

Nella prospettiva di pervenire alla definizione di regole sorrette dal consenso sociale e dotate, in quanto tali, di un elevato grado di effettività, la Commissione, nel corso del 2017, ha invitato, in più occasioni, le parti a valutare l'opportunità di definire specifici accordi in materia di sciopero.

Merita, al riguardo, di essere citata, la delibera assunta a gennaio 2017, con la

quale la Commissione ha invitato Alitalia Sai e le Organizzazioni sindacali ad avviare la procedura per il raggiungimento di un accordo finalizzato a dare concreta attuazione alle disposizioni di cui all'articolo 28 della Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo (individuazione dei contingenti e dei nominativi del personale da esonerare dallo sciopero per la garanzia delle prestazioni indispensabili).

Con riferimento ai contenuti dell'accordo, la Commissione, dopo aver esaminato le posizioni delle parti, ha deliberato di fa presente quanto segue:

- la circostanza che il comma 2 dell'articolo 28, in materia di personale da comandare, stabilisce che “*a questi fini si ricorre al personale programmato nei normali turni (salve le eventuali sostituzioni per i casi di forza maggiore)*”, non esonera l'azienda dalla predisposizione, entro il termine ivi previsto, dell'elenco nominativo dei lavoratori da comandare per la garanzia delle prestazioni indispensabili;

- la “*comandata*” di tutto il personale di riserva non consente un adeguato temperamento dell'esercizio del diritto di sciopero costituzionalmente garantito con il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati, in quanto sproporzionata rispetto alle effettive esigenze di funzionamento del servizio;

- è auspicabile che vengano previste forme di rotazione del personale da contingentare atte ad impedire che il contingentamento colpisca ripetutamente le stesse persone;

- al fine di ridurre la penalizzazione all'utenza, è auspicabile che le parti, per la garanzia delle prestazioni indispensabili, adottino disposizioni che riconoscano all'azienda la possibilità di avvalersi del personale non scioperante, disponibile per effetto dell'annullamento di attività originariamente previste nel giorno dello sciopero;

- per le stesse motivazioni di cui al punto precedente, è auspicabile che vengano previste regole che consentano al datore di lavoro di poter contare pienamente sul personale previsto in turno, al fine della individuazione dei contingenti di personale (a solo titolo di esempio: la possibilità di sospendere la concessione di cambi turno o ferie non richiesti prima della dichiarazione dello sciopero ovvero di concedere, il giorno dello sciopero, solo permessi riconosciuti retribuiti dal CCNL, ecc.);

- è auspicabile che vengano previste regole che consentano anche al personale comandato di essere sostituito, qualora esprima l'intenzione di aderire allo sciopero;

- durante le fasce interessate dallo sciopero potranno essere richieste al personale non scioperante prestazioni di lavoro straordinario, ove, eventualmente, necessarie a garantire le prestazioni indispensabili;

- nell'individuazione del personale comandato, dovrà tenersi conto della circostanza che il dovere di pronta riattivazione del servizio, che l'articolo 2, comma 6, della legge n. 146 del 1990 pone a capo dell'azienda, implica l'esercizio da parte

datoriale del proprio potere organizzativo e dispositivo ma anche della collaborazione “attiva” del lavoratore che deve prestare ogni cura affinché vengano realizzate le condizioni che consentano l’adempimento da parte dell’azienda del predetto onere;

- l’obbligo di “sentire” le Organizzazioni sindacali/Associazioni professionali, posto a carico dell’azienda dal comma 1 dell’articolo 28, può ritenersi assolto mediante l’invio di una comunicazione alle stesse attraverso gli ordinari mezzi di comunicazione (Posta Elettronica Certificata, *fax*, *e-mail*, raccomandata A/R, ecc.).

Anche con riferimento al servizio di manutenzione degli impianti e dei sistemi utilizzati per il controllo del traffico aereo, la Commissione ha più volte invitato le parti ad avviare le trattative per il raggiungimento di un accordo volto ad individuare le prestazioni indispensabili da garantire nel corso dello sciopero, ritenendo che, nelle more di tale accordo, in assenza dell’identificazione, da parte di ENAC, dei voli da garantire, la costituzione, da parte sindacale, di presidi operativi da contattare in caso di sciopero possa ritenersi coerente con le previsioni contenute nella disciplina di settore.

L’Autorità ha chiarito, inoltre, che, in detto settore, ogni diversa individuazione di presidi operativi potrebbe non risultare idonea a garantire l’equo temperamento tra il diritto di sciopero e quello alla mobilità e che, in tale evenienza, sarà cura della Commissione valutare il comportamento dei soggetti che saranno, all’esito di istruttoria, ritenuti responsabili in ordine alla mancata garanzia delle prestazioni indispensabili.

Altro invito formulato dalla Commissione, volto alla definizione di un accordo per l’individuazione dei contingenti di personale in occasione di uno sciopero, ha riguardato una azienda che effettua servizio Cargo presso l’Aeroporto di Malpensa.

Dopo aver chiarito alle parti che, per quanto attiene alle prestazioni indispensabili da garantire nel corso di uno sciopero riguardante il personale addetto al servizio Cargo in ambito aeroportuale, le stesse non possono essere determinate con riferimento all’articolo 24 della Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo, per evidente mancanza di tutela delle merci, con riferimento ad orari (le fasce di garanzia) parametrati per garantire maggiormente il diritto alla mobilità, l’Autorità ha ritenuto più funzionale alla garanzia dei diritti costituzionali degli utenti l’individuazione delle prestazioni indispensabili, in detto servizio, con riferimento alla tipologia di merce trasportata.

Pertanto, i contingenti di personale e i nominativi dei lavoratori da esonerare dello sciopero, nel settore Cargo vanno individuati con riferimento al trasporto di merci deperibili, animali vivi, medicinali nonché generi qualificati, di volta in volta, dalle competenti autorità come di prima necessità e come merci necessarie per il rifornimento delle popolazioni e per la continuità delle attività produttive nei servizi pubblici essenziali.

Conseguentemente, la Commissione ha invitato la Società interessata ad avviare la procedura per il raggiungimento di un Accordo in tal senso con le Organizzazioni sindacali finalizzato a dare concreta attuazione alle disposizioni sopra citate, chiarendo, anche in tale circostanza, che, nelle more del raggiungimento di tale intesa, l'Azienda e le Organizzazioni sindacali saranno comunque tenute a garantire, in occasione di uno sciopero, le prestazioni indispensabili come sopra definite.

23.4.4. Altre deliberazioni rilevanti

La Commissione, ricevuta la proclamazione di uno sciopero *“generale di tutti i lavoratori del comparto aereo, aeroportuale e indotto degli aeroporti lombardi”*, per il 27 ottobre 2017, da parte di un sindacato il quale, qualificando l'astensione come di *“natura politica”*, aveva omesso di esperire le procedure di raffreddamento e conciliazione, ha, in primo luogo, chiarito che, secondo il proprio costante e consolidato orientamento, *“l'obbligatorietà dell'esperimento, in via preventiva, del tentativo di conciliazione ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, non ricorre (esclusivamente) nell'ipotesi in cui l'oggetto della vertenza riguardi provvedimenti e iniziative legislative”*.

Considerato che l'azione di protesta non era diretta a contestare provvedimenti e/o iniziative legislative, quanto, piuttosto, aspetti relativi all'organizzazione aziendale e, più in generale, a questioni di natura contrattuale, la Commissione ha rilevato il mancato esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione.

Tuttavia, atteso che per il 27 ottobre 2017 risultava già proclamato uno sciopero generale di tutte le categorie pubbliche e private, l'Autorità non ha adottato alcun provvedimento *ex* articolo 13, della legge n. 146 del 1990 e successive comunicazioni, qualificando l'astensione quale adesione allo sciopero generale (e non quale autonoma proclamazione).

Altra vicenda che merita di essere segnalata è la decisione di un sindacato di *“trasformare”* uno sciopero proclamato presso la Società Mistral Air in *“sciopero virtuale”*.

A fronte di tale comunicazione, la Commissione ha espresso vivo apprezzamento all'Associazione professionale per la responsabile decisione assunta e, al fine di dare compiuta attuazione alle disposizioni contenute nell'articolo 33 della disciplina di settore, ha chiesto all'Azienda di comunicare l'intenzione o meno di *“aderire”* alla proposta sindacale, chiarendo che, ai sensi della citata disposizione, *“le motivazioni della mancata adesione da parte dell'azienda allo sciopero virtuale proclamato saranno comunicate alla Commissione di garanzia”*.

L'azienda, tuttavia, ha comunicato l'impossibilità di aderire alla proposta dell'Associazione professionale atteso che *“il sindacato proclamante, solo di recente costituito (marzo 2017) non ha mai partecipato alla negoziazione di contratti*

collettivi di primo e secondo livello applicati in azienda ne ha mai sottoscritto alcuna intesa applicata in azienda” ed anche in considerazione dell'assenza di rappresentatività dell'Associazione professionale, sia in termini legali che sostanziali.

Altro caso che merita di essere citato è quello relativo ad una nota sindacale con la quale si comunicava che uno sciopero proclamato in ENAV era da considerarsi “*non valido*” (termine usato impropriamente dal sindacato).

Tale comunicazione, pervenuta dopo che il Commissario delegato per il settore aveva adottato gli interventi preventivi sul presupposto dell'esistenza di detto sciopero (segnalando la violazione della regola della rarefazione oggettiva alle astensioni proclamate successivamente), mutando la successione cronologica delle proclamazioni e, conseguentemente il quadro delle rarefazioni, ha determinato un eccezionale addensamento di astensioni nel mese di settembre.

In tale circostanza la Commissione, stigmatizzandone il comportamento, ha invitato le Organizzazioni sindacali, ciascuna in relazione alla loro posizione, allo scrupoloso rispetto delle regole in materia di rarefazione oggettiva (tenuto conto della nuova calendarizzazione di scioperi) ed invitato le aziende interessate dalle astensioni a comunicare, a scioperi effettuati, l'impatto degli stessi sulle singole realtà locali interessate.

Non è pervenuta alcuna segnalazione e, conseguentemente, la Commissione non ha adottato alcun ulteriore provvedimento.

23.4.5 La vicenda Ryanair

La definizione delle regole applicabili in caso di sciopero (delibera 17/31)

Ryanair è una compagnia aerea irlandese le cui funzioni organizzative e amministrative vengono svolte in Irlanda.

Sulla base di tale presupposto, ed in considerazione del fatto che “*tutti i dipendenti di volo Ryanair lavorano in Irlanda in quanto prestano la loro attività a bordo di aerei che sono stati registrati in Irlanda e che pertanto, come stabilito dalla Convenzione di Chicago del 1944, costituiscono territorio Irlandese*”, l'Azienda, a fronte dell'attivazione delle procedure di raffreddamento e conciliazione da parte di Organizzazioni sindacali italiane, ha, in più occasioni, dichiarato che le stesse non sono riconosciute in Ryanair, non rappresentano alcun dipendente (“*neppure avevano diritto a farlo ai sensi della legge irlandese*”) e, conseguentemente, non ha mai dato corso alle richieste sindacali.

Anche a fronte di proclamazioni di sciopero, l'Azienda ha dichiarato che non sarebbe stato effettuato “*alcuno sciopero del personale di volo Ryanair*”, che lo stesso “*non sarà neppure coinvolto in ogni futuro sciopero*”, che “*garantirà un programma di volo completo nel caso di qualsiasi azione indetta da Organizzazioni sindacali italiane*” e che “*non ci sarà alcuna interruzione alle operazioni di volo*

Ryanair in nessuna delle nostre basi aeroportuali in Italia”.

In occasione dello sciopero del 7 febbraio 2017, Ryanair ha (paradossalmente!) avanzato richiesta alla Commissione e al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di rimuovere dai rispettivi calendari scioperi *“la notifica ... riguardante gli scioperi del personale di volo del 7 febbraio 2017 ... al fine di evitare di creare confusione fra i nostri clienti che possono aspettarsi che i voli verranno operati regolarmente”*¹.

La Commissione, a fronte delle dichiarazioni aziendali e all’esito di una approfondita istruttoria, nella seduta del 16 febbraio 2017, ha adottato la delibera n. 17/31 con la quale ha preliminarmente ribadito che, per quanto attiene al servizio pubblico di trasporto aereo svolto nel territorio nazionale, l’attività posta in essere dai vettori stranieri rientra nel campo di applicazione della legge n. 146 del 1990, e della Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo (delibera n. 14/387, del 13 ottobre 2014)².

In termini di impatto sul servizio finale, la Commissione, preso atto del giudizio prognostico dell’azienda in ordine all’assoluta assenza di impatto (dato riscontrato a consuntivo in occasione di precedenti azioni di sciopero), ha ritenuto di precisare, altresì, che agli scioperi proclamati in Ryanair dalle Organizzazioni sindacali italiane possano ritenersi applicabili le sole disposizioni relative al preavviso minimo, alla revoca tempestiva e alla durata massima delle azioni di sciopero, con la precisazione che, nelle ipotesi in cui derivino pregiudizi nei confronti degli utenti in occasione di astensioni collettive proclamate per il proprio personale, si procederà alla valutazione del comportamento aziendale, ai sensi dell’articolo 4, comma 4, della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni.

23.4.6 L’intervento della Commissione con riferimento alla soppressione di voli da parte del vettore

Nel mese di settembre del 2017, Ryanair ha avviato una massiccia e programmata soppressione di collegamenti (anche nazionali) che ha determinato notevoli disagi in diversi Aeroporti italiani.

L’intervento della Commissione, in tale circostanza, si è articolato su due versanti.

In considerazione del fatto che, in occasione dello sciopero del 2 ottobre 2017, alcuni collegamenti del vettore irlandese risultavano individuati da ENAC quali prestazioni indispensabili (voli Alghero-Bologna-Alghero, Alghero-Pisa e Trapani-Genova-Trapani) e nella consapevolezza che in un servizio pubblico essenziale, nel corso di uno sciopero, devono essere garantite le prestazioni indispensabili come

¹ In corsivo sono riportate le dichiarazioni dell’*HR Manager* di Ryanair.

² Tra l’altro, ENAC, in occasione di scioperi nazionali che interessano il servizio di assistenza al volo, nell’individuare i voli da assistere, ai sensi dell’articolo 21 della Regolamentazione provvisoria, ricomprende anche, tra i collegamenti (monogiornalieri *“da e per”* le isole), quelli effettuati nel territorio nazionale da vettori stranieri (Ryanair, Volotea, Vueling); e ciò avviene a fronte di specifiche richieste (di protezione) avanzate proprio dai vettori stranieri (Ryanair in primis).

individuare dalle diverse discipline di settore, la Commissione ha chiesto all'Azienda e ad ENAC rassicurazioni in ordine alla garanzia degli stessi.

All'Autorità di Regolazione dei Trasporti, la Commissione ha, invece, chiesto di conoscere se vi fossero profili di sua competenza e, in caso affermativo, quali determinazioni fossero state adottate o avesse intenzione di adottare.

ENAC ha comunicato che i voli del vettore irlandese individuati quali prestazioni indispensabili sono stati regolarmente effettuati, mentre l'Autorità di Regolazione ha chiarito che *“gli Uffici hanno in corso valutazioni ed adempimenti di competenza”* e che gli stessi *“hanno avviato interlocuzioni con i gestori aeroportuali per verificare le eventuali implicazioni delle cancellazioni operate da Ryanair Ltd sulle politiche tariffarie”*.

All'esito dell'istruttoria è risultato che gli unici Scali che hanno subito un significativo decremento in termini di passeggeri/movimenti sono stati quelli di Genova, Trapani e Pisa mentre negli altri Aeroporti l'impatto delle cancellazioni si è rilevato del tutto trascurabile.

Preso atto di quanto emerso, la Commissione ha deliberato di non adottare alcun provvedimento.

23.4.7 Lo sciopero del 15 dicembre 2017

In occasione dello sciopero del 15 dicembre 2017, Ryanair ha inizialmente inviato a tutti i Piloti e Assistenti di volo una comunicazione con la quale minacciava ripercussioni negative sui trattamenti retributivi e normativi, già previsti nei contratti individuali, in caso di adesione allo sciopero.

Con una significativa inversione di tendenza nelle relazioni industriali, però, l'azienda, successivamente, ha deciso di avviare (dopo anni di assoluta assenza di interlocuzione) diversi tavoli di trattative con le Associazioni europee dei Piloti (per l'Italia Anpac, la quale ha, conseguentemente, revocato lo sciopero proclamato).

La trattativa con il sindacato italiano, avviata a gennaio 2018, si è conclusa con l'accordo del 7 marzo 2018. Con tale intesa l'Azienda ha formalmente riconosciuto l'Associazione professionale quale organo di rappresentanza dei piloti della compagnia basati in Italia.

La Commissione auspica che il percorso negoziale avviato venga esteso anche alle altre sigle sindacali operanti in Italia, al fine di pervenire alla definizione di un Contratto unico, valido per gli oltre 600 piloti Ryanair (dei quali 200 *contractor* “*prestati*” da agenzie interinali europee) operanti nel territorio nazionale (anche alla luce delle recenti sentenze della Corte di giustizia europea e dei Tribunali nazionali), che coinvolga tutte le rappresentanze dei lavoratori.

23.4.8 La continuità territoriale “da e per” la Sardegna. L’audizione del 19 aprile 2017

Nell’anno 2017, la Commissione ha affrontato anche il problema dell’impatto degli scioperi sui voli oggetto di continuità territoriale con la Regione Sardegna.

Ad aprile 2017, è pervenuta la richiesta del Presidente della Regione Sardegna volta ad ottenere *“che in occasione degli scioperi del trasporto aereo, gli orari dei voli da garantire in fascia protetta potessero essere regolamentati e modulati in funzione dell’operativo dei voli in regime di continuità territoriale da e per la Sardegna modificando per la nostra Regione, la fascia oraria 7,00 – 10,00 con la fascia 6,00 – 9,00 e la fascia 18,00 – 21,00 con la fascia protetta 19,00 – 22,00”*, in considerazione del fatto che *“in occasione degli scioperi del 23 febbraio 2017, dell’8 marzo 2017 e del 20 marzo 2017, due voli su tre in regime di continuità territoriale non sono decollati comprimendo, in assenza di alternative nei collegamenti da e verso la penisola, il diritto alla mobilità dei Sardi”*.

L’Autorità, pertanto, ha immediatamente convocato in audizione ENAC, Alitalia, Meridiana e il Presidente della Regione Sardegna, al fine di individuare una possibile soluzione.

Nel corso dell’audizione (tenutasi il 19 aprile 2017), la Commissione ha espresso dubbi in ordine alla fattibilità tecnica della proposta, sul presupposto che la previsione di un diverso assetto regolamentare, quanto ad un servizio la cui disciplina è stata recentemente rivista, 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 Regolamentazione appaia non più adeguata a garantire un equo contemperamento tra il diritto di sciopero e i diritti della persona costituzionalmente tutelati.

Pertanto, operando nel senso richiesto, si sarebbero generate inevitabili difficoltà tecniche nella gestione di un servizio strettamente interconnesso - qual è il servizio di trasporto aereo - sul quale verrebbero ad operare fasce orarie diversificate nell’ambito del territorio nazionale.

Infatti, una rimodulazione *“regionalizzata”* delle fasce protette determinerebbe, per il servizio di assistenza al volo, inevitabilmente un innalzamento delle prestazioni indispensabili da garantire nel corso dello sciopero, con riflessi anche in termini di personale da comandare.

La Commissione ha, pertanto, suggerito alle parti intervenute di valutare l’opportunità di ricercare una soluzione nell’ambito di una ridefinizione degli orari dei collegamenti interessati dalla Continuità territoriale, ovvero in fase di definizione del nuovo bando (che, peraltro, risultava essere in scadenza).

E, in effetti, a tale esito è giunta la formulazione del nuovo bando di gara, prevedendo la schedulazione dei voli interessati dalla continuità territoriale

all'interno delle fasce di garanzia.

23.4.9 Procedimenti di valutazione del comportamento e delibere ai sensi dell'articolo 13, lett. h), della legge 146 del 1990 e successive modificazioni

Nel corso del 2017, la Commissione ha concluso diversi procedimenti valutazione del comportamento.

Due, in particolare, hanno riguardato i sindacati e una azienda operanti negli Scali di Linate e Malpensa.

Il primo procedimento è stato avviato dalla Commissione con riferimento alle assemblee del 1° agosto 2017 del personale dipendente delle società di *handling*, in servizio presso gli Aeroporti di Milano Linate e Malpensa.

Le assemblee erano state indette per rappresentare il timore di *dumping* sociale, sfaldamento contrattuale e perdita della clausola sociale di salvaguardia occupazionale, derivante dall'ingresso in area rampa dell'Aeroporto di Malpensa di personale dipendente da una cooperativa.

All'esito del procedimento, la Commissione, richiamati i propri pronunciamenti in materia (delibere nn. 04/212, del 1° aprile 2004 e n. 17/108 del 6 aprile 2017), rilevato che le assemblee erano state indette in data 31 luglio 2017 (dunque, in violazione del termine di preavviso richiesto dall'articolo 6, Parte Generale del CCNL applicato) e che l'effettuazione delle stesse ha determinato notevoli disservizi nelle attività di *handling* sugli Scali lombardi (con ripercussioni sulle aree check-in, impossibilitate ad accettare passeggeri con bagaglio per saturazione del nastro BHS, con conseguenti ritardi – anche di due ore - nei decolli), ha valutato l'azione sindacale alla stregua di una astensione collettiva dal lavoro, assoggettandola, conseguentemente, alla disciplina della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Ne è conseguita l'irrogazione di una sanzione di duemilacinquecento euro per ciascuna sigla sindacale coinvolta nel procedimento.

Il secondo procedimento di valutazione, strettamente connesso con il precedente, ha riguardato una azienda che opera presso l'Aeroporto di Malpensa alla quale la Commissione ha contestato il mancato esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione richieste dalle organizzazioni sindacali (con riferimento al subappalto di alcune attività di *handling* ad una società cooperativa), nonché il mancato riscontro, nei termini previsti dalla disciplina di settore, alle convocazioni della Prefettura di Varese.

All'esito del procedimento, ritenuto che nell'obbligo, per entrambe le parti, di esperire le procedure di raffreddamento e conciliazione deve certamente ricomprendersi anche il dovere, da parte dell'azienda, di agevolare l'effettivo svolgimento della procedura, nel rispetto dei principi di responsabilità, correttezza,

buona fede e trasparenza di comportamenti nel sistema delle relazioni sindacali, la Commissione ha valutato negativamente il comportamento aziendale e irrogato una sanzione al legale rappresentante di settemilacinquecento euro.

Altri procedimenti conclusosi nel 2017, hanno riguardato gli scioperi del 23 febbraio 2017 proclamati in Alitalia Sai.

La Commissione, in un caso, accertato, preliminarmente, che in occasione dello sciopero 1 Pilota e 10 Assistenti di volo, regolarmente comandati in servizio dall'Azienda, si sono astenuti dall'effettuare la prestazione di lavoro prevista, ha invitato Alitalia Sai, in persona del legale rappresentante, ad avviare i relativi procedimenti disciplinari.

Per altro verso, sempre con riferimento alle astensioni del 23 febbraio 2017, la Commissione ha aperto un procedimento di valutazione del comportamento dell'Azienda per violazione delle misure dirette a garantire le prestazioni indispensabili, di cui all'articolo 28 della Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo, avendo rilevato il mancato rispetto del termine ivi previsto per l'individuazione, da parte dell'azienda, dei nominativi del personale da esonerare dallo sciopero.

All'esito del procedimento, la Commissione, preso atto della volontà dell'azienda di avviare un confronto con le Organizzazioni sindacali/Associazioni professionali al fine di definire un accordo, il più ampiamente condiviso, attuativo delle disposizioni in materia di comandate di personale da esonerare dallo sciopero per la garanzia delle prestazioni indispensabili, e rilevato che, in occasione dell'astensione, non si sono registrati, per effetto del comportamento aziendale, disagi all'utenza in termini di mancata effettuazione di collegamenti garantiti, ha ritenuto non sussistenti i presupposti per procedere ad una valutazione negativa del comportamento di Alitalia.

La Commissione, tuttavia, non ha mancato di ribadire che l'Azienda ha l'obbligo di individuare, sentite le Organizzazioni sindacali/Associazioni professionali, almeno cinque giorni prima dell'inizio dell'astensione, i contingenti di personale e i nominativi dei lavoratori da impiegare nelle prestazioni indispensabili (articolo 28, comma 1, primo capoverso) e che solo per comprovati eventi sopravvenuti (nei quali sicuramente vanno ricompresi gli eventi di malattia), informata l'Autorità e le Organizzazioni sindacali/Associazioni Professionali, può essere disposta una nuova individuazione (articolo 28, comma 1, ultimo capoverso).

La Commissione ha chiarito, inoltre, che qualora l'Azienda abbia la necessità di disporre di ulteriore personale (oltre a quello destinato alla garanzia delle prestazioni indispensabili da individuare "sentite" le Organizzazioni sindacali/Associazioni professionali, almeno cinque giorni prima della data dello sciopero), potrà far riferimento esclusivamente al personale che non abbia manifestato, o non manifesti,

la volontà di aderire allo sciopero.

Altro procedimento di valutazione, conclusosi nel 2017, ha riguardato il comportamento di un sindacato che aveva aderito, per il personale dipendente della Società Airport Cleaning, al quale viene applicato il CCNL Pulizie-Multiservizi, addetto al servizio di pulizia presso l'Aeroporto di Fiumicino, allo sciopero generale del 4 novembre 2016, in violazione della regola della franchigia.

La Commissione, dopo aver ribadito ancora una volta che ciò che rileva ai fini dell'applicazione delle regole, non è il Contratto Collettivo Nazionale applicato, bensì la natura del servizio pubblico reso dai lavoratori interessati allo sciopero, ha irrogato la sanzione al sindacato contenendola, tuttavia, nella misura minima prevista dalla legge, tenuto conto del modesto impatto dell'astensione in termini di pregiudizio all'utenza (è risultato, infatti, che hanno aderito allo sciopero circa dieci lavoratori a fronte di un organico complessivo di 650 dipendenti, alcuni dei quali assunti con contratti lavoro *part-time*) e della circostanza che non sono pervenute segnalazioni in ordine a disservizi nello Scalo romano.

Infine, merita di essere citata la delibera adottata dalla Commissione, ai sensi dell'articolo 13, lett. h), della legge n. 146 del 1990, nel mese di dicembre 2017, nei confronti della Società Vueling Airlines, con riferimento al comportamento tenuto dall'Azienda in occasione dello sciopero nazionale di settore del 2 ottobre 2017, proclamato dalla Segreteria nazionale dell'Organizzazione sindacale USB Lavoro Privato.

All'esito dell'istruttoria, la Commissione, preso atto di quanto dichiarato dall'Azienda, ha ritenuto di non avviare alcun procedimento per la valutazione di comportamento, propedeutico all'eventuale irrogazione di provvedimenti sanzionatori, ai sensi dell'articolo 4, comma 4, della legge n. 146, riservandosi di agire in tal senso qualora tale illegittimo comportamento dovesse essere reiterato.

L'Autorità ha, tuttavia, deliberato di invitare Vueling Airlines, in persona del legale rappresentante, ai sensi dell'articolo 13, lett. h), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, a desistere dall'illegittimo comportamento consistente nella mancata individuazione, nei termini previsti dall'articolo 28 della Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo, del contingente e dei nominativi del personale da esonerare dallo sciopero per la garanzia delle prestazioni indispensabili, nella mancata comunicazione all'Organizzazione sindacale proclamante di tale contingente e nella mancata comunicazione agli utenti, nelle forme adeguate, almeno cinque giorni prima dell'inizio dello sciopero, dei modi e dei tempi di erogazione dei servizi nel corso dello sciopero e delle misure per la riattivazione degli stessi.

24. Trasporto Ferroviario

24.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto. Analisi dei dati e attività preventiva della Commissione

Nel periodo in esame, con riferimento al settore del trasporto ferroviario, emerge una macroscopica riduzione della conflittualità, rispetto all'andamento registrato negli anni precedenti. La più immediata percezione del fenomeno si ricava dai dati statistici che consentono di segnalare una diminuzione degli scioperi pari al 50%.

Rispetto all'anno 2016, il numero delle proclamazioni di sciopero è sceso da 145 a 74, mentre le azioni di sciopero effettivamente portate a termine sono state 37, contro le 81 dell'anno 2016. Peraltro, va rilevato che, nel 40% dei casi circa, le azioni di lotta indette sono state revocate a seguito di accordo tra le parti.

Si tratta di un indicatore degli effetti positivi, in termini di raffreddamento del conflitto, derivanti dalla ripresa della concertazione e del dialogo interno tra le parti.

Si è dimezzata anche la percentuale degli interventi adottati dalla Commissione per segnalare in via preventiva, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. d), le irregolarità riscontrate nell'atto di proclamazione. Le Organizzazioni sindacali proclamanti hanno dato positivo riscontro a tutte le delibere di indicazione preventiva della Commissione, adeguandosi e revocando gli scioperi illegittimi.

In circa il 90% dei casi, le azioni di sciopero sono state proclamate e condotte secondo modalità di azione coerenti con la disciplina legale e pattizia di riferimento. Un simile risultato si deve ad una pluralità di ragioni: l'esistenza nel comparto di una prassi assai consolidata di relazioni industriali, con sigle sindacali attive da tempo, che si traduce in un elevato grado di civilizzazione del conflitto; una presenza attiva della Commissione che interviene, sempre più frequentemente, con un'azione pedagogica, formativa e di supporto tecnico, attraverso un'interlocuzione costante con le parti sociali e con le Istituzioni coinvolte, anche nella fase che precede la proclamazione dello sciopero. Ciò al fine di risolvere le difficoltà interpretative della normativa legale e della complessa disciplina pattizia che insiste sul settore, specialmente con riguardo all'istituto della rarefazione. Sotto quest'ultimo profilo, è divenuto un fondamentale punto di riferimento, per tutti gli operatori del settore, il calendario degli scioperi gestito dagli uffici amministrativi della Commissione, che consente di avere un quadro di riferimento quotidianamente aggiornato, ai fini della "prenotazione" della prima data utile ad evitare violazioni della regola dell'intervallo.

Nel settore dei trasporti, la dinamica concorrenziale che spesso si sviluppa tra le varie organizzazioni sindacali - alcune delle quali scioperano con l'intento di "autolegittimarsi" e di ritagliarsi maggiori spazi di visibilità - presuppone una puntuale conoscenza del calendario degli scioperi per occupare per tempo "la casella" che garantisca la precedenza nella successione tra astensioni che riguardano

il medesimo bacino d'utenza.

Con riferimento alle vertenze di carattere nazionale, l'attenuazione del conflitto è senz'altro riconducibile al rinnovo, in data 16 dicembre 2016, del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro della Mobilità/Area contrattuale Attività ferroviarie, da parte di AGENS e delle Organizzazioni sindacali Filt-Cgil, Fit-Cisl e Uiltrasporti, Ugl Taf, Fast Confsal, Orsa Ferrovie, e del contratto aziendale riguardante i dipendenti delle Società appartenenti al Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane. I relativi negoziati avevano fortemente condizionato le relazioni industriali e orientato le dinamiche conflittuali del settore nell'anno precedente.

È stato altresì positivo, dal punto di vista normativo, il recepimento degli accordi interconfederali in tema di rappresentanza e rappresentatività.

Le intese contrattuali raggiunte hanno allineato le scadenze dei due contratti (Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro della Mobilità/Area contrattuale Attività Ferroviarie e Contratto Aziendale FSI) a quella del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro degli autoferrotranvieri (31 dicembre 2017). Ciò consentirà l'integrazione tra le due normative contrattuali - già realizzate per una parte degli istituti - necessaria per accompagnare il progetto ambizioso di una mobilità integrata ed efficace di passeggeri e merci nel nostro Paese.

Al di là del raggiungimento dell'intesa in materia contrattuale, che ha di certo favorito una evoluzione positiva delle dinamiche conflittuali nel settore, nell'anno in esame, si registra un ulteriore elemento di novità che riguarda i protagonisti del conflitto collettivo. Si presenta molto più attenuato il fenomeno che, negli anni precedenti, aveva visto particolarmente attive le Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali di base, in aperta competizione con il sindacalismo confederale.

La frantumazione organizzativa e rappresentativa del movimento sindacale, pur presente, si è tradotta, nell'anno in esame, in un numero assai limitato di iniziative di protesta portate avanti disgiuntamente dalle varie sigle riconducibili al sindacalismo autonomo nelle Aziende operanti nel servizio del trasporto ferroviario.

In particolare, le azioni di sciopero nazionale effettuate nel comparto del trasporto ferroviario sono state sette ma hanno interessato complessivamente cinque giornate.

Le prime quattro astensioni, riconducibili alle segreterie nazionali di Cub, Usb, Sgb e Cobas, hanno riguardano i consueti temi di politica economica e del lavoro (privatizzazione del comparto ferroviario, rinnovo CCNL e sicurezza, rinnovo RSU e testo unico su rappresentanza, regime pensionistico e legge Fornero, politica industriale di Trenord ed NTV), che motivano tutte le azioni di protesta promosse, ormai sistematicamente, dai Sindacati di base dall'anno 2014.

Le astensioni, con un'adesione media di lavoratori pari al 3,5% del personale in

turno ordinario, hanno avuto uno scarsissimo impatto sull'utenza.

Le restanti tre astensioni di carattere nazionale sono state proclamate dall'Organizzazione sindacale Orsa e, pur riguardando vertenze distinte, sono state concentrate nella medesima giornata del 17 dicembre 2017. Anche tali iniziative hanno avuto una bassa percentuale di adesione da parte del personale delle Aziende di trasporto ferroviario e non hanno provocato particolari compromissioni al servizio di mobilità dei cittadini utenti.

Nell'anno 2017, il maggior tasso di conflittualità si è registrato nel campo del trasporto ferroviario regionale. A livello periferico, continua a manifestarsi, tuttavia, una maggiore coesione delle Organizzazioni sindacali rappresentative a livello territoriale (confederali e autonome) che hanno portato avanti vertenze di carattere regionale/locale attraverso un'azione congiunta.

Una questione di particolare rilievo, emersa nel periodo in esame, riguarda gli scioperi proclamati, in numero crescente, ai sensi dell'art. 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, *“per gravi eventi lesivi della incolumità e della sicurezza dei lavoratori”*, a seguito delle ripetute aggressioni subite dal personale ferroviario addetto al servizio di accompagnamento e di *front line*. Come noto, la norma legittima l'astensione effettuata senza le garanzie minime del preavviso e della indicazione della durata, quando sussistano gravi ragioni attinenti alla *“salute e sicurezza”* dei lavoratori, connesse a *“specifici”* eventi lesivi od incidenti ricollegabili alla protesta.

La progressiva intensificazione degli episodi di violenza, a danno dei dipendenti delle Aziende di trasporto ferroviario, legata al più generale problema della sicurezza del Paese, è stata oggetto di grande attenzione da parte della Commissione, in quanto il fenomeno ha comportato un'intensificazione dei conflitti sindacali, con particolari effetti pregiudizievoli anche sulla libertà di circolazione degli utenti del servizio di trasporto ferroviario.

Sul tema delle aggressioni al personale di Trenitalia, le Società Ferrovie dello Stato Italiane e Trenitalia e le Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Ugl Taf, Fast Ferrovie, in data 15 giugno 2015, avevano sottoscritto un accordo per dare attuazione ad un programma di azioni formative ed organizzative dirette a salvaguardare la sicurezza e l'incolumità dei propri dipendenti e dei viaggiatori e per sollecitare un intervento congiunto del Ministero dell'Interno e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

La progressiva intensificazione degli episodi di violenza, a danno dei dipendenti delle Aziende di trasporto ferroviario, ha indotto le Società Ferrovie dello Stato Italiane, Trenitalia ed RFI e le Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Ugl Taf, Fast Mobilità, Orsa Ferrovie alla sottoscrizione, il 21 settembre 2017, di un nuovo accordo, in continuità con i tavoli nazionali già

avviati.

Con la nuova piattaforma negoziale, le parti hanno preso atto che la tematica riguarda l'intero settore dei trasporti, coinvolge diversi soggetti istituzionali ed è legata al più generale tema della sicurezza. Pertanto, tutte le iniziative organizzative e formative - che comunque l'Azienda si è impegnata a potenziare con controlli preventivi antievasione, installazione di impianti di video sorveglianza, dispositivi tecnologici antiaggressione, percorsi formativi, tavoli tecnici territoriali e potenziamento del servizio di protezione aziendale - non possono produrre effetti risolutivi, senza il necessario coinvolgimento del Ministero dell'Interno e dei Prefetti dei capoluoghi di Regione, con funzioni di coordinamento delle forze dell'ordine. In tale prospettiva, le parti hanno rappresentato la necessità riaprire i tavoli di trattativa con il Ministero dell'Interno e sollecitare i Prefetti ad un'azione di coordinamento sul territorio con il coinvolgimento di parti sociali, aziende e forze dell'ordine, con il fine ultimo di salvaguardare la sicurezza e l'incolumità del personale ferroviario e degli utenti del servizio.

Sul fronte dei conflitti collettivi connessi al fenomeno, la seconda metà dell'anno 2017 è stata interessata da cinque astensioni dal lavoro - proclamate ai sensi dell'art. 2, comma 7 - riguardanti il personale addetto alla circolazione, di bordo, macchina, vendita e assistenza delle Società Trenitalia ed RFI delle Direzioni Regionali di Puglia, Toscana, Trentino Alto Adige, Campania e della Società Trenord.

Le forme di protesta sono state immediatamente successive a gravi eventi lesivi dell'incolumità dei lavoratori a seguito delle aggressioni subite dal personale viaggiante e di quello addetto alla vendita ed assistenza alla clientela.

L'elemento di novità, registrato dalla Commissione, ha riguardato la durata dell'astensione, non più simbolica, come in passato, ma con il carattere e l'impatto di uno sciopero "*ordinario*" della durata di otto ore.

A fronte del nuovo fenomeno, pur ritenendo sussistenti i presupposti di gravità dell'evento lesivo, tali da ricomprendere la fattispecie nell'alveo dell'art. 2, comma 7, della legge, la Commissione ha rivolto un forte appello al senso di responsabilità dei soggetti proclamanti chiedendo una riduzione significativa della durata delle astensioni, in considerazione del forte pregiudizio sui diritti degli utenti provocato da scioperi improvvisi di durata piena.

Sul tema dell'esimente di cui all'articolo 2, comma 7, della legge 146 del 1990, la Commissione ha confermato il proprio consolidato orientamento. Anche nel 2016, a fronte di uno sciopero nazionale proclamato con un preavviso di soli due giorni, riguardante tutto il personale delle Società del settore del trasporto ferroviario, del trasporto pubblico locale e del trasporto merci, a seguito di un incidente ferroviario intervenuto nella Regione Puglia, l'Organo di garanzia, pur riconoscendo la

sussistenza dei requisiti richiamati dall'art. 2, comma 7, aveva richiesto alle Organizzazioni sindacali proclamanti di ridurre responsabilmente la durata dell'astensione, per non aggiungere un ulteriore pregiudizio ai diritti costituzionali dell'utenza, già gravemente provata dal luttuoso evento.

In considerazione dell'ampiezza del fenomeno, i vari interventi di *moral suasion*, messi in atto dall'Autorità con riferimento alle singole astensioni, al fine di ricondurre le astensioni ad una dimensione meramente simbolica, sono stati seguiti da una delibera di carattere generale (v. par. 2).

Ferma restando l'eclatante attenuazione della conflittualità, deve evidenziarsi che il pregiudizio del diritto alla mobilità degli utenti è stato amplificato, nelle grandi aree metropolitane, per effetto del nesso molto stretto che caratterizza i servizi intermodali in un sistema integrato dei trasporti.

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

A fronte dell'aumento degli attori che operano nel settore dei trasporti, non è stato avviato alcun percorso comune per la costruzione di un sistema di regole trasparenti e moderne, nonostante la radicale modifica del quadro normativo nazionale in materia di liberalizzazione. Questa scelta diventa oggi improrogabile, soprattutto sotto la spinta di un rinnovamento, piuttosto tumultuoso, che riguarda il sistema istituzionale locale e nazionale.

24.2. Attività deliberativa

La significativa attenuazione della conflittualità, il quadro di sostanziale correttezza delle relazioni sindacali e gli sforzi della Commissione diretti ad instaurare un canale di comunicazione ininterrotto con le parti sociali, teso a prevenire le condotte *contra legem* e soprattutto a favorire la mediazione dei conflitti, hanno consentito di evitare il ricorso a procedimenti di valutazione, ai sensi dell'art. 13, lett. i) della legge.

L'attività deliberativa, che ha impegnato la Commissione nel settore, ha avuto ad oggetto l'intensificazione dei conflitti sindacali derivanti dalle aggressioni al personale ferroviario.

L'Autorità, coerentemente con la rigorosa linea orientativa in materia di scioperi

proclamati ex art. 2, comma 7, è intervenuta con la delibera di carattere generale n. 17/272 del 28 settembre 2017 “*Delibera di orientamento in materia di scioperi proclamati nel settore del Trasporto Ferroviario, ai sensi dell’art. 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, “per gravi eventi lesivi della incolumità e della sicurezza dei lavoratori”, derivanti da aggressioni*”.

Con il provvedimento si invitano le Organizzazioni sindacali a contenere, responsabilmente, nell’ambito di una durata meramente simbolica gli scioperi derivanti da aggressioni subite dal personale ferroviario, proclamati ai sensi dell’art. 2, comma 7. Nel contempo, si coinvolge il Ministro dell’Interno sollecitandolo ad intervenire sulla causa di insorgenza del conflitto, che pone in essere un grave pregiudizio dei diritti dei cittadini utenti del servizio di trasporto pubblico.

L’intento è quello di garantire un più adeguato contemperamento dei diritti costituzionali in gioco quando l’intensificazione delle azioni di protesta - tutelate da un regime privilegiato che esonera dall’obbligo di preavviso e di indicazione della durata - nonostante la conformità al dettato normativo, è destinata ad incidere significativamente sull’erogazione del servizio, se la durata dell’astensione non è contenuta entro limiti di ragionevolezza.

Infatti, avendo il preavviso una funzione strumentale rispetto all’erogazione delle prestazioni indispensabili ed all’avviso all’utenza (art. 2, commi 5 e 6), nei casi eccezionali previsti dall’art. 2, comma 7, il carattere di immediatezza dell’astensione risulta difficilmente compatibile con la doverosa predisposizione, da parte del datore di lavoro, dei contingenti di personale da comandare per la garanzia dei servizi minimi. In ragione di ciò l’Autorità ha auspicato un comportamento consapevole e responsabile delle parti chiedendo di limitare il più possibile la durata del pregiudizio subito dagli utenti.

Peraltro, nel caso in esame, oggetto di rivendicazione sindacale non sono tanto le esigenze di sicurezza degli impianti, dei macchinari e delle infrastrutture, fisiologicamente nella disponibilità dei datori di lavoro, a tutela “*dell’incolumità e della sicurezza dei lavoratori*”, quanto piuttosto le esigenze di garantire i “*luoghi di lavoro*”, intesi in senso ampio, ed, in particolare, di preservare i lavoratori del settore e l’utenza dai pericoli derivanti da aggressioni da parte di malintenzionati, con conseguenti rilevanti riflessi di sicurezza e ordine pubblico.

Pertanto, considerati gli impegni assunti dalle parti, diretti alla pianificazione di azioni congiunte e concertate con tutti i soggetti interessati - in una prospettiva di risoluzione non immediata per quanto urgente - l’azione conflittuale, praticata con le modalità orarie di uno sciopero di durata “*piena*”, avrebbe, nell’immediato, l’unico effetto di prolungare ed esasperare il danno all’utenza.

Secondo la prospettiva indicata dalla Commissione, invece, un adeguato contemperamento tra le iniziative sindacali a tutela “*della incolumità e della*

sicurezza dei lavoratori” e l’effettività della garanzia delle prestazioni indispensabili, in favore degli utenti del servizio, può adeguatamente realizzarsi con la previsione di una durata meramente simbolica dell’astensione collettiva.

Con la delibera in esame, la Commissione è intervenuta anche sul fronte istituzionale con l’intento di sensibilizzare il Ministro dell’Interno al problema, auspicando ogni forma di intervento utile a rimuovere le cause di insorgenza dei conflitti legate al tema della sicurezza nel comparto.

Il Ministro coinvolto ha dato immediato riscontro all’invito dell’Autorità rappresentando tutte le iniziative intraprese in merito alla questione.

Successivamente, la Commissione ha ravvisato la necessità di innalzare il grado di sensibilizzazione sulla materia ed è intervenuta una seconda volta, invitando il Ministro dell’Interno ed il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ad un intervento concertato e rendendosi disponibile ad ospitare un tavolo comune.

La delibera ha provocato l’immediata reazione negativa delle Organizzazioni sindacali del comparto, che hanno interpretato l’intervento della Commissione come un tentativo di comprimere l’esercizio del diritto di sciopero limitando il ricorso allo strumento privilegiato offerto dall’art. 2, comma 7 della legge. Nel corso di un’audizione convocata ad *hoc*, le Organizzazioni sindacali hanno evidenziato che il fenomeno delle aggressioni al personale che opera nel settore dei trasporti ha assunto, negli ultimi anni, carattere di drammatica gravità tanto da farlo divenire una emergenza sociale di portata nazionale ed hanno espresso il timore che la limitazione dello sciopero ad una durata meramente simbolica possa pregiudicare l’effetto di sensibilizzazione e di denuncia cui l’azione di protesta è finalizzata.

In risposta alle censure formulate dalla parte sindacale, la Commissione ha precisato che la delibera è fondata sull’esigenza di prevenire applicazioni della norma contenuta nell’art. 2, comma 7, che determinerebbero un intollerabile arretramento della tutela dei diritti degli utenti del servizio di trasporto e che lo spirito del provvedimento non è quello di impedire il ricorso allo strumento dello sciopero ma di dosarne l’utilizzo, limitando ragionevolmente la durata della forma di protesta, al fine di ridurre il più possibile l’impatto sull’utenza.

25. Trasporto Marittimo

25.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

La conflittualità del settore è andata diminuendo, nel periodo considerato, in ragione del progressivo miglioramento delle relazioni industriali relative alle Società operanti nel settore ed all'assestamento della situazione economico-finanziaria delle società regionali subentrate nel servizio di trasporto marittimo, all'indomani del processo di privatizzazione del Gruppo Tirrenia.

Rispetto all'anno 2016, l'analisi comparativa dei dati evidenzia una riduzione del numero delle astensioni di circa il 25%.

Nell'anno 2017, si registrano 13 proclamazioni di sciopero, mentre le astensioni concretamente portate a termine sono state 9, rispetto alle 13 dell'anno precedente. In tre casi la Commissione è intervenuta in via d'urgenza per segnalare violazioni della normativa pattizia e regolamentare. Tutti gli interventi preventivi sono stati positivamente recepiti dai soggetti proclamanti ed hanno portato alla revoca delle astensioni, scongiurando l'apertura di procedimenti di valutazione. Anche in questo contesto, dunque, il ricorso all'indicazione immediata *ex art. 13, lett. d)* della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, si è rivelato un efficacissimo strumento di prevenzione.

Il settore è stato coinvolto esclusivamente da conflitti di carattere aziendale che hanno quindi investito i bacini di utenza interessati dal collegamento tra le Regioni coinvolte e le isole minori.

L'unica azione di sciopero di livello nazionale ha riguardato il settore portuale, che rientra nel campo di applicazione della legge n. 146 del 1990, limitatamente ai servizi riguardanti l'approvvigionamento di beni di prima necessità (prodotti energetici, risorse naturali, animali vivi, merci deperibili), nonché il funzionamento e la manutenzione dei relativi impianti, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lett. *a)*, della legge.

Il comparto è caratterizzato da una condizione di particolare debolezza contrattuale e sociale dei lavoratori. Ciò, da un lato, per i rischi di riduzione dei livelli occupazionali e di contenimento del costo del lavoro, dovuti all'automazione sempre più spinta delle operazioni portuali ed alla penetrazione delle compagnie di shipping nella proprietà dei terminal portuali; dall'altro, per le condizioni usuranti dell'attività, rispetto alle quali vengono rivendicate misure di tutela più efficaci.

La vertenza, portata avanti dalle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, ha riguardato, in particolare, il cosiddetto "*Correttivo Porti*" e le proposte emendative al pacchetto normativo di modifica del Decreto legislativo n. 169 del 2016 ("*Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali*"), finalizzate alla riqualificazione e formazione dei

lavoratori operanti nel settore, nonché all'approvazione di azioni di sostegno al reddito in caso di esodo dal mercato del lavoro.

A livello regionale, la conflittualità maggiore ha interessato la Società Liberty Lines, che gestisce il servizio di trasporto marittimo via aliscafo tra la Sicilia e le isole minori.

La Società ha iniziato ad operare in Sicilia con il nome di Ustica Lines nel 1993 gestendo i collegamenti Napoli-Ustica-Favignana-Trapani e Trapani-Pantelleria-Kelibia. Nel 2002 l'Azienda si aggiudica la gara europea, indetta dalla Regione Siciliana, per i collegamenti con le Isole Egadi ed Ustica e per la linea Trapani-Pantelleria. Nel 2004 vengono inaugurate le linee con le Isole Pelagie e, acquistata la flotta Snav impiegata nelle Isole Eolie, iniziano anche i collegamenti con Messina, Milazzo, Palermo e Napoli. Nel 2010, assieme a RFI spa, con la quale nel 2008 costituisce il Consorzio Metromare dello Stretto, si aggiudica la gara indetta dal Ministero dei Trasporti per il collegamento marittimo veloce per passeggeri tra Messina, Reggio Calabria e Villa San Giovanni. Nel 2016 l'Azienda, con il nome Liberty Lines acquisisce la Siremar-Compagnia delle Isole ed il 50,9 per cento del capitale sociale della Traghetti delle Isole, società di navigazione che opera servizi per le Isole minori della Sicilia Occidentale.

Oggi Liberty Lines è dotata di una flotta navale di 32 aliscafi ed ha un organico di 600 dipendenti, alcuni dei quali transitati dalle Società Snav e Siremar.

All'interno della Società, il tema della rappresentatività si è proposto con particolare evidenza nei rapporti tra l'Azienda e l'Organizzazione sindacale Orsa Marittimi.

Le relazioni sindacali tra i due soggetti sono state fortemente condizionate dal mancato riconoscimento della titolarità negoziale del sindacato autonomo ed hanno caratterizzato la conflittualità nel settore. Infatti, la maggior parte delle azioni di protesta riguardanti il servizio di trasporto marittimo ha interessato la Società Liberty Lines (6 scioperi su un totale di 9). Il Sindacato proclamante, in taluni casi, ha dimostrato di avere un forte potere vulnerante, proporzionalmente superiore rispetto alla percentuale dei propri iscritti, riuscendo ad interpretare le posizioni più radicali nell'interpretazione delle norme contrattuali e intercettando il malcontento derivante da disfunzioni organizzative dell'Azienda.

Le contestazioni sindacali hanno riguardato, in particolare, l'Accordo di secondo livello sottoscritto in Azienda l'8 febbraio 2017 (senza la partecipazione di Orsa) ed i ritardi con cui la Società ha provveduto al riallineamento dei sistemi informatici per la corretta elaborazione dei cedolini degli stipendi. Tuttavia, più in generale, lo sciopero è apparso spesso come uno strumento di pressione esercitato nei confronti dell'Azienda, per promuovere relazioni industriali attive con l'Organizzazione

sindacale.

Con riferimento alla vertenza, la Commissione ha tentato un intervento di mediazione sollecitando l'Azienda al dialogo e precisando che, in ogni caso, la partecipazione alle procedure di raffreddamento previste dalla legge n. 146 del 1990 - obbligatoria per entrambe le parti - e la sottoscrizione dei relativi verbali non produce alcun effetto, ai fini della titolarità negoziale delle Organizzazioni sindacali partecipanti.

La spaccatura tra Orsa e le altre Organizzazioni sindacali che mantengono proficue relazioni industriali con la controparte aziendale si è manifestata anche sotto il profilo della negoziazione in materia di esercizio del diritto di sciopero. La Società e le Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Usclac-Uncdim-Smacd, Federmar Cisl hanno sottoscritto un Accordo in data 2 febbraio 2017, che hanno trasmesso alla Commissione per la valutazione di idoneità.

La Commissione, rilevata la necessità di puntualizzare e modificare alcune previsioni della disciplina pattizia, ha ritenuto di avviare una procedura di consultazione con le parti volta a promuovere un intervento correttivo consensuale, in funzione della valutazione di idoneità, e ad acquisire ulteriori elementi informativi di natura tecnica.

La lunga interlocuzione con le parti sociali ha portato alla sottoscrizione dell'Accordo integrativo del 26 luglio 2017; successivamente, Il Commissario delegato, acquisita la relazione tecnica prodotta dall'Azienda in data 27 settembre 2017, ha sollecitato, anche per il tramite di un'audizione tenutasi il giorno 28 settembre 2017, ulteriori interventi modificativi.

In particolare, la previsione relativa alle prestazioni indispensabili non è stata ritenuta del tutto idonea a realizzare un adeguato temperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero ed i diritti costituzionali degli utenti, in considerazione della diversa durata delle linee di collegamento offerte dal servizio di trasporto di Liberty Lines ed alla luce delle criticità emerse in occasione degli scioperi indetti dall'Organizzazione sindacale Orsa.

Sotto questo profilo, in sede di audizione, sono state analizzate le proposte correttive dell'Azienda, riguardanti l'applicazione di un criterio misto per l'individuazione dei servizi minimi: il criterio della fascia oraria protetta, come criterio ordinario, ed il criterio numerico (numero minimo di corse giornaliere), con riferimento alle cosiddette "*linee lunghe*" che toccano come punto estremo le isole di Panarea/Stromboli, da un lato, e le isole di Filicudi/Alicudi, dall'altro, nonché per i collegamenti unici nella giornata (isola di Pantelleria). Ciò consentirebbe di non comprimere eccessivamente l'esercizio del diritto di sciopero quando il servizio riguarda linee che, pur avendo orari di partenza all'interno delle fasce di garanzia,

vengono completate molte ore dopo il termine della fascia protetta, a causa delle lunghe rotte da coprire. Infatti, esigenze di sicurezza impongono che tutte le linee debbano completare il proprio itinerario con il rientro del mezzo sulla terraferma, sia per le caratteristiche tecnico-operative del servizio, sia per la precaria condizione strutturale degli approdi sulle isole servite, che impediscono o limitano fortemente le soste a lunga durata delle imbarcazioni.

Sotto altro profilo, è stata valutata con favore l'opzione di predeterminare l'articolazione oraria degli scioperi, in funzione della programmazione dell'esercizio e dei turni di servizio, nonché quella del prolungamento della franchigia "estiva" al 15 settembre, che consente di tutelare più adeguatamente gli utenti nel periodo interessato da maggiori flussi turistici.

I rappresentanti datoriali e sindacali presenti si sono riservati di approfondire l'esame di tutti i punti ritenuti dal Commissario meritevoli di adeguamento e di ridefinire la regolamentazione attraverso la sottoscrizione di un nuovo Accordo da sottoporre all'esame della Commissione, in un testo definitivo ed organico, per la valutazione di idoneità ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. a) della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

25.2. Attività deliberativa

Nel periodo considerato, la Commissione ha operato esprimendo il proprio giudizio valutativo, in merito agli Accordi sottoscritti in data 29 giugno 2016 e 17 maggio 2017 dall'Associazione ANGOPI e dalle Segreterie nazionali delle Organizzazioni Sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, aventi ad oggetto le modalità di esercizio del diritto di sciopero degli ormeggiatori e dei barcaioli dei porti italiani.

Ai fini della valutazione in merito alla riconducibilità del servizio nell'ambito di applicazione della legge n. 146 del 1990, il procedimento di valutazione è stato caratterizzato da un'approfondita istruttoria che ha visto il coinvolgimento delle Autorità competenti in materia di servizi tecnico-nautici e, in particolare, dei rappresentanti del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; ciò al fine di acquisire i necessari elementi informativi, in merito all'attività concretamente svolta dagli operatori del servizio di ormeggio e battellaggio nelle aree portuali, nonché in relazione al funzionamento, all'organizzazione del servizio, con particolare riferimento ai profili connessi alla sicurezza.

Con riferimento ai servizi tecnico-nautici, la Commissione, in passato, aveva affrontato la questione della loro natura giuridica limitatamente al servizio di rimorchio portuale, valutando di particolare evidenza l'incidenza del servizio sui diritti costituzionalmente protetti, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, sia per il coinvolgimento di un interesse generale

dell'utenza, sia in relazione al collegamento teleologico del servizio con i diritti costituzionalmente garantiti alla vita, alla salute, alla libertà e alla sicurezza della persona, alla libertà di circolazione ed all'ambiente, di cui al medesimo articolo 1.

Tale orientamento interpretativo è stato confermato dalla Corte di Cassazione che, richiamandosi alla valutazione operata direttamente dal legislatore nella normativa di settore (articolo 14, comma 1-*bis*, della legge n. 84 del 28 gennaio 1994), ha deciso della applicabilità della legge n. 146 del 1990 anche al servizio di rimorchio nautico, precisando, altresì, che il carattere commerciale o lo scopo mercantile di un'operazione di rimorchio non è dirimente, considerato che la finalizzazione al profitto dell'attività non ne modifica la natura di servizio pubblico essenziale.

Con specifico riferimento alle attività di ormeggio e battellaggio, la casistica non aveva mai offerto alla Commissione spunti di approfondimento, essendo la conflittualità nel settore pressoché nulla.

Gli accertamenti istruttori hanno consentito alla Commissione di accertare la riconducibilità dei servizi di ormeggio e battellaggio all'area dei servizi pubblici essenziali, di cui all'art. 1, comma 2, della legge 146, trattandosi - al pari del servizio di rimorchio portuale - di attività ancillari alla navigazione, e ricorrendo, pertanto, le medesime esigenze di sicurezza delle persone, della navigazione, delle infrastrutture portuali nonché di salvaguardia della libertà di circolazione e di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema marino. La destinazione del servizio all'utente nave, in occasione del suo arrivo o della sua partenza dal porto, è finalizzata ad assicurarne il transito, la manovra e la sosta in condizioni di sicurezza, e, quindi, la sicurezza della navigazione nei porti e nelle zone adiacenti, ed a garantire, altresì, la sicurezza delle infrastrutture portuali, delle persone e dell'ambiente.

Con particolare riferimento alle prestazioni indispensabili, la Commissione ha valutato con favore la scelta delle parti di mutuare la disciplina contenuta nella Regolamentazione provvisoria avente ad oggetto le modalità di esercizio del diritto di sciopero del personale addetto al servizio di rimorchio portuale, adottata dalla Commissione con delibera n. 13/38 del 4 febbraio 2013.

In considerazione dell'omogeneità della normativa di riferimento, è stato considerato ragionevole il criterio di valutare la nozione di "*messa in sicurezza*" con riferimento alle singole realtà portuali ed alle relative specificità: caratteristiche morfologiche e strutturali del porto, conformazioni dei bacini portuali e dei fondali, tipologia di traffico o carico, condizioni meteo-marine e ogni altro evento imprevedibile che determini una situazione di rischio per la sicurezza delle persone, della navigazione, per quella portuale e per la salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema marino.

In particolare, è stata considerata positivamente la scelta di prevedere norme generali di tutela sulla base di comuni e predeterminati indici di rischio per la sicurezza e di rimettere alla valutazione discrezionale dei Comandanti delle singole Capitanerie di Porto l'individuazione di eventuali prescrizioni integrative e di dettaglio, in ragione dell'esclusività della competenza e della responsabilità decisionale attribuita, in materia di sicurezza e di polizia, all'Autorità marittima, in relazione alle esigenze di sicurezza dettate da condizioni di pericolosità, variabili in funzione delle specifiche realtà locali.

Nel corso dell'audizione, svolta in data 11 maggio 2017, presso la sede della Commissione, con i rappresentanti delle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl Ultrasporti ed il rappresentante dell'Associazione ANGOPI, il Commissario delegato, pur esprimendo apprezzamento in merito all'assetto complessivo dell'Accordo, ha rilevato un difetto di coordinamento nelle disposizioni relative all'intervallo soggettivo ed oggettivo, evidenziando l'esigenza di chiarire le incongruenze riscontrate e di rivedere la formulazione letterale delle norme riferite alla disciplina dell'istituto della rarefazione, al fine di renderla conforme alla reale volontà delle parti.

Le indicazioni del Commissario sono state recepite dalle parti che hanno provveduto ad integrare il Protocollo d'intesa del 29 giugno 2016 con l'Accordo sottoscritto in data 17 maggio 2017. La valutazione di idoneità della Commissione è stata decisa all'unanimità con Delibera n. 17/235 del 20 luglio 2017.

26. Trasporto Merci

26.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione

Nel periodo oggetto di relazione è stato registrato un livello di conflittualità inferiore rispetto a quello riscontrato nel corso dell'anno precedente. Sono state proclamate, infatti, nn. 26 azioni di sciopero contro le 39 indette nell'anno 2016.

Il dato numerico esposto costituisce, inoltre, la sommatoria delle azioni di protesta attuate dai lavoratori dipendenti delle imprese di trasporto merci (su gomma o su rotaia) e dagli autotrasportatori privati in conto terzi (i cd. "*Padroncini*"). Questi ultimi, in particolare, sono assoggettati alla legge 146 del 1990 solo nel caso in cui siano annoverabili tra i "*piccoli imprenditori*" (cfr., a tal fine, il combinato disposto dell'articolo 2 *bis*, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, e dell'articolo 2083 c.c.).

La crisi economica attraversata dal Paese ed i risvolti negativi derivanti dal conseguente calo della movimentazione delle merci hanno rappresentato, senz'altro, il principale fattore di insorgenza dei conflitti collettivi.

Tra le motivazioni specifiche del settore del trasporto ferroviario va annoverata la perdurante richiesta, da parte delle Organizzazioni sindacali del settore, del riconoscimento normativo della natura usurante delle attività esercitate dagli operatori del settore e, per tale via, una riforma dei requisiti di accesso alle prestazioni previdenziali da parte degli operatori del settore.

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

Nel corso dell'anno 2017, la Commissione è stata, altresì, investita da alcuni quesiti attinenti la corretta interpretazione e/o applicazione della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, e delle discipline di settore.

Merita innanzitutto di essere ricordata la nota con la quale la Soc. Rail Traction Company formulava una pluralità di quesiti interpretativi delle disposizioni contenute nella regolamentazione provvisoria del settore del trasporto merci su rotaia approvata con delibera 15/219. In particolare, la Società richiedeva alla Commissione di precisare se le procedure di conciliazione di cui all'articolo 2, comma 7 della legge 146/1990 (richiamate dalla disciplina di settore), fossero da intendersi come un'alternativa alle procedure di raffreddamento previste dalla regolazione provvisoria ovvero una seconda fase delle procedure stesse. Sotto altro profilo, l'Azienda chiedeva di sapere se la clausola di cui all'articolo 10 della disciplina citata (che preclude la possibilità di comporre promiscuamente i treni merci oggetto di servizi minimi) fosse applicabile anche alle ipotesi di trasporti internazionali, posto che, in tali ultime ipotesi, sarebbero potute insorgere – ad avviso della Società - problematiche relative alla custodia delle merci non oggetto di garanzia.

In risposta al primo quesito l'Autorità chiariva che le procedure di conciliazione hanno una natura alternativa rispetto alle procedure previste dalla disciplina di settore, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 2, comma 2 della legge 146/90 a norma del quale le parti possono avvalersi della procedura di conciliazione quando non intendono adottare le procedure previste dai contratti od accordi collettivi.

Sotto l'altro principale profilo la Commissione premetteva che nel corso delle audizioni con le parti sociali era emersa l'esigenza di configurare meccanismi procedurali idonei a prevenire l'adozione di condotte strumentali da parte di alcune parti datoriali e consistenti, in particolare, nella prassi di modificare la composizione dei vagoni merci (introducendo, pretestuosamente, beni oggetto di garanzia), a ridosso dell'attuazione dello sciopero, al solo fine di esigere l'effettuazione dei servizi di trasporto. In risposta a tale preoccupazione - osservava la Commissione - venivano considerate prestazioni indispensabili l'effettuazione di quei soli servizi di trasporto per i quali siano state preventivamente rilasciate da RFI le tracce orarie a ciò necessarie e che abbiano ad oggetto, esclusivamente, le categorie merceologiche individuate dalla disciplina stessa, con esclusione, quindi, della possibilità di pretendere l'effettuazione di servizi promiscui. Trattandosi di un elemento specializzante della disciplina intorno al quale ruota l'intero assetto regolativo, una sua eventuale deroga comporterebbe un'alterazione del bilanciamento di interessi operato.

Inoltre, nel corso del mese di settembre 2017, perveniva alla Commissione una nota con la quale l'Azienda Sda segnalava l'avvenuta interruzione della propria attività a causa di azioni di protesta poste in essere da dipendenti di società cooperative alle quali la Sda stessa aveva appaltato l'effettuazione dei servizi logistici. L'attività istruttoria della fattispecie posta all'attenzione dell'Autorità veniva assunta dal settore del servizio postale, posto che nella segnalazione l'Azienda dichiarava di essere impegnata nell'esercizio del servizio universale postale. Gli elementi istruttori successivamente acquisiti consentivano di appurare che l'Azienda esercita, peraltro, attività di corriere espresso di beni e prodotti di eterogenea natura provenienti dai circuiti degli acquisti *on line*.

Il quadro istruttorio a disposizione della Commissione non consente ancora di pervenire ad una valutazione definitiva. Si rinvia pertanto alla Relazione dell'anno successivo l'onere di rendere conto delle valutazioni effettuate in materia.

Ciò che preme tuttavia rilevare, sin da ora, è che l'osservazione del conflitto collettivo nel settore dei corrieri espressi ed, in particolare, della logistica, ha evidenziato l'esistenza di rilevanti tensioni, a causa della sistematica esternalizzazione delle attività strumentali e complementari della filiera distributiva a favore di operatori economici, molto spesso organizzati in forma di cooperativa.

Nel quadro di tali assetti organizzativi (nell'ambito dei quali viene talvolta a crearsi una vera e propria situazione di dipendenza economica dei soggetti affidatari rispetto alle stazioni appaltanti) è frequente l'insorgenza di conflitti collettivi in sede di cambi di appalto, per le ripercussioni occupazionali che tali vicende determinano.

27. Trasporto Pubblico Locale

27.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Una prima lettura della conflittualità che, nel corso del 2017, ha interessato il settore del Trasporto Pubblico Locale, evidenzia il sensibile incremento riscontrato nelle azioni di sciopero proclamate ed effettuate nell'anno, se paragonata a quello del precedente (443 a fronte delle 368 nel 2016).

Nonostante la capillare attività di prevenzione svolta dall'Autorità (47 interventi preventivi a cui sono seguite 35 revoche e 10 adeguamenti, ottenendo un riscontro pari al 95% dei provvedimenti adottati), e le revoche spontanee (33, intervenute anche a seguito di composizione della vertenza ad opera delle parti sociali o di invito rivolto alle stesse dalle Autorità locali), la microconflittualità che colpisce il settore (318 azioni di sciopero effettuate nel 2017, a fronte delle 258 nel 2016) resta ancora elevata e strettamente correlata a fattori di criticità che coinvolgono i singoli territori, quali l'oggettiva difficoltà nella riorganizzazione dei servizi, dovuta sia ai tagli di bilancio operati dalle Regioni sia alla necessità di predisporre gli adempimenti indispensabili al rispetto della scadenza del 2019 - termine del periodo transitorio previsto dal Regolamento Europeo n. 1370/2007 per le gare di affidamento del Trasporto Pubblico Locale in Italia - nonché ad una sempre crescente difficoltà nella gestione delle relazioni industriali, atteso anche il moltiplicarsi delle sigle sindacali nel settore.

Nel corso del 2017, inoltre, si sono registrati cinque "scioperi generali", proclamati dalle Organizzazioni sindacali autonome, cinque "scioperi nazionali" proclamati, anch'essi, da sigle autonome (in occasione dell'approvazione, da parte del Senato, dell'emendamento 12-bis Decreto Legge n. 50/2017 che abrogava il Regio Decreto n. 148/1931 che regolamentava il settore autoferrotranviario), tre scioperi regionali di "natura politica", proclamati dalle Organizzazioni sindacali confederali, che hanno interessato Abruzzo (2) e Piemonte (1).

Per comprendere appieno la dislocazione territoriale del tasso di conflittualità, è opportuno evidenziare l'elenco delle sole Regioni sulle quali hanno inciso un rilevante numero di proclamazioni a livello aziendale/provinciale/regionale, indicando per ognuna il numero delle azioni di sciopero effettivamente portate a compimento: Lazio (76), Campania (34), Piemonte (31), Lombardia (27), Abruzzo/Emilia Romagna/Veneto (19), Liguria (17), Calabria (14). Una riflessione a parte merita, invece, il dato riguardante la SAD S.p.A. di Bolzano, nella quale sono stati effettuati 19 scioperi (proclamati da tutte le Organizzazioni sindacali presenti in Azienda), che hanno origine, nella maggior parte dei casi, da una oggettiva difficoltà a sviluppare soddisfacenti relazioni industriali.

Le percentuali di incidenza delle cause di insorgenza dei conflitti, invece, non evidenziano significative differenze rispetto a quelle riportate nella precedente

Relazione. Le proclamazioni di sciopero, ad opera di strutture sindacali regionali, provinciali e/o territoriali, hanno prevalentemente origine da rivendicazioni legate alla riorganizzazione dei servizi, all'utilizzo del lavoro straordinario (feriale/festivo/notturno), alla malattia, al congedo ordinario, ai permessi privati e/o sindacali, nonché al deterioramento delle relazioni industriali (circa l'82%, rispetto al 79% del 2016); diminuiscono le manifestazioni di protesta che scaturiscono dalla mancata e/o ritardata corresponsione di emolumenti (circa l'8%, rispetto al 16% del 2016), mentre rimangono sostanzialmente identici sia il dato relativo alle rivendicazioni connesse ad ipotesi di ristrutturazioni aziendali e/o rimodulazione dei turni di lavoro (circa l'1% come nel 2016), sia quello legato alla disdetta e/o al mancato rinnovo degli accordi aziendali di secondo livello (circa l'1%, rispetto al 3% del 2016). Appaiono in aumento, invece, i conflitti "*di natura politica*", quali manifestazioni di dissenso nei confronti di provvedimenti e/o iniziative legislative a carattere locale e/o nazionale che producono sensibili ripercussioni sull'erogazione del servizio (circa l'8%, rispetto al 3% del 2016).

Come nel 2016, anche nel 2017 si è verificato un solo episodio nel quale una Prefettura si è dovuta attivare mediante l'adozione di Ordinanze di precettazione, volte a consentire il tempestivo e completo ripristino dell'erogazione del servizio. Nessun provvedimento simile, infatti, è stato adottato nel corso dell'astensione attuata dai lavoratori dipendenti delle Aziende Anm S.p.A. e Ctp S.p.A. di Napoli dal 10 al 15 marzo 2017, di cui si farà cenno in seguito.

Analogamente, si è riscontrata l'assenza di quei fenomeni comunemente definiti "*serrate*", posti in essere da Aziende che, per molteplici circostanze, si trovano nell'impossibilità di garantire la regolare erogazione dei servizi.

Appare modesta, invece, la diminuzione del numero di "*astensioni spontanee*" che, a vario titolo, sono state attuate dai lavoratori dipendenti di Aziende di trasporto pubblico urbano ed extraurbano: 5 a fronte di 7 nel 2016. In due episodi, le manifestazioni di protesta hanno avuto origine dalla rivendicazione dei lavoratori della corresponsione delle retribuzioni maturate, fenomeno sostanzialmente legato al ritardo con il quale le Regioni corrispondono alle Aziende esercenti il trasporto pubblico i corrispettivi per le prestazioni effettuate rendendo, di fatto, per le medesime Aziende, impossibile garantire la puntuale erogazione degli stipendi. Nel terzo caso, alla lamentata mancata erogazione delle retribuzioni si è aggiunto il rifiuto, da parte degli autisti, di condurre mezzi obsoleti e non più sottoposti a manutenzione ordinaria. Negli altri due casi, invece, siamo in presenza di scioperi regolarmente proclamati dalle Organizzazioni sindacali territoriali, sfociati in astensioni spontanee a oltranza ad opera dei lavoratori.

Le problematiche riguardanti la vetustà del materiale rotabile, le carenze manutentive di mezzi ed infrastrutture, con il naturale conseguente inasprimento delle

relazioni industriali, sono alla base di molte delle vertenze locali.

Tali criticità sono intrinsecamente legate agli standard di sicurezza ed efficienza che dovrebbero essere sempre garantiti sia al personale viaggiante sia ai cittadini-utenti e sono state rappresentate da tutte le Organizzazioni sindacali confederali e autonome in varie sedi, incontrando l'attenzione delle Istituzioni.

Al riguardo, è meritevole di apprezzamento l'impegno economico assunto dal Governo in questa direzione con l'approvazione della recente Legge di Stabilità 2018. Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, infatti, nel biennio 2016-2017 ha adottato importanti provvedimenti a sostegno della mobilità collettiva, diversificandoli fra "*cura del ferro*", rinnovo parco autobus e defiscalizzazione degli abbonamenti, nonché molti altri interventi nell'ambito di un Piano per la Mobilità Quotidiana, il cui obiettivo primario è evidentemente quello di riuscire a fornire una importante occasione di rilancio per il settore.

A quanto sin qui sinteticamente riportato, inoltre, si aggiungono gli obiettivi di rinnovamento contenuti nel D.L. 24 aprile 2017, n. 50, che apporta, tra le altre misure, l'introduzione del principio di separazione delle funzioni di regolazione, indirizzo, organizzazione e controllo e quelle di gestione dei servizi di Trasporto Pubblico Locale, altre a significative modifiche ai meccanismi di riparto del Fondo Nazionale dei Trasporti, non più vincolato alle accise sul carburante, nell'ambito del quale è stato già firmato il decreto di ripartizione anticipata dell'80% da trasferire alle Regioni a statuto ordinario per la copertura della spesa corrente dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, anche ferroviario.

In conclusione, la sensibilità dimostrata negli ultimi anni dal Governo nei confronti di un settore che versa, da lungo tempo, in una condizione di "*sofferenza*", consente di sperare in una significativa ripresa che possa condurre, in tempi relativamente brevi, ad un concreto rinnovamento del servizio di Trasporto Pubblico Locale e che veda datori di lavoro, lavoratori e utenti quali attori coinvolti nella realizzazione di un unico progetto collettivo di rilancio della "*mobilità*". Miglioramento e crescita della qualità del servizio comporterà sicuramente, quale naturale conseguenza, una diminuzione della conflittualità.

27.2. Gli interventi preventivi della Commissione ex articolo 13, lettera d), della legge n. 146 del 1990

Nel corso dell'anno in esame le astensioni si sono sostanzialmente attuate nel rispetto delle norme vigenti. Come in precedenza, anche nel 2017 la Commissione ha segnalato, principalmente, il mancato rispetto della regola della rarefazione oggettiva, da sola o associata ad altre infrazioni, quali: a) l'obbligo, prima della proclamazione dello sciopero, del preventivo esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione; b) l'obbligo di ripetizione delle citate procedure nell'ipotesi in cui, nell'ambito della medesima vertenza, siano trascorsi più di 90 giorni dall'ultimazione

della fase conciliativa; c) il mancato rispetto del termine di preavviso minimo/massimo; d) la mancata predeterminazione della durata e delle modalità dello sciopero; e) l'eccessiva durata della prima azione di sciopero; f) la mancata garanzia delle prestazioni indispensabili; g) la violazione dei periodi di franchigia; h) l'obbligo di continuità dell'articolazione oraria dello sciopero; i) la rarefazione soggettiva; l) il divieto di concomitanza con il fermo nazionale del servizio Taxi.

A conferma dell'efficacia dell'attività di prevenzione svolta dall'Autorità, volta ad evitare che lo sciopero possa determinare un rilevante pregiudizio del diritto costituzionale alla libertà di circolazione dei cittadini utenti, è indicativo rilevare come, a fronte dell'incremento del numero delle proclamazioni di sciopero, sia diminuito il numero degli interventi preventivi adottati dalla Commissione. Tale risultato è stato possibile anche in virtù del senso di responsabilità e del rispetto per il ruolo rivestito dall'Organo di garanzia nel contemperamento dei diritti costituzionali dimostrato, negli anni, da parte di tutti gli attori del conflitto.

27.3. Valutazioni del comportamento *ex* articolo 13, lettera i), della legge n. 146 del 1990 e principi generali espressi in occasione delle stesse

Come anticipato, il 2017 ha registrato solo tre episodi di astensioni spontanee.

Nel primo caso, la Lirosi Autoservizi S.r.l. ha segnalato una interruzione del servizio di trasporto pubblico, attuato da parte di tutti gli operatori di esercizio nelle giornate dell'11 e 12 gennaio 2017. L'astensione ha origine dalla mancata corresponsione degli emolumenti di dicembre 2016 e 13^a mensilità. L'Azienda, dopo aver tempestivamente informato la Commissione sulle modalità di attuazione e di svolgimento della predetta manifestazione di protesta, ha autonomamente avviato e concluso l'*iter* relativo all'adozione dei provvedimenti disciplinari a carico di coloro che si sono resi responsabili delle condotte illegittime.

Nel secondo caso, la Autolinee Liscio S.r.l. di Potenza ha comunicato il blocco di alcuni servizi di trasporto pubblico locale ad opera di una parte dei dipendenti dal 6 al 10 ottobre 2017. L'astensione ha origine dalla mancata corresponsione degli emolumenti a partire dalla mensilità di luglio 2017. Gli stessi lavoratori, in data 10 ottobre 2017, hanno comunicato la propria volontà di riprendere l'attività lavorativa a partire dalla successiva giornata dell'11 ottobre 2017, a fronte dell'impegno aziendale di liquidare le mensilità arretrate di luglio e agosto entro il 18 ottobre 2017 e la mensilità di settembre nei giorni successivi, anche grazie alle anticipazioni di credito da parte del Consorzio Cotrab, della Provincia di Potenza e della Regione Basilicata. La Commissione, nel caso di specie, ha ritenuto di non adottare alcun provvedimento, ritenendo sussistenti i presupposti per la qualificazione del comportamento dei lavoratori in termini di eccezione di inadempimento, ai sensi dell'articolo 1460 c.c.

Circostanza differente, invece, è quella affrontata in occasione dell'astensione spontanea del personale di Anm S.p.A. Ctp S.p.A. di Napoli, a seguito della quale il

10 marzo 2017 il servizio è stato interamente sospeso mentre, nelle giornate dell'11 e 12 marzo 2017, è stato possibile assicurare solo 8 corse. La protesta del personale è scaturita dalla mancata erogazione della retribuzione del mese di febbraio e dal rifiuto degli autisti di condurre mezzi oramai obsoleti e non più sottoposti a manutenzione ordinaria. A seguito di un accordo che ha previsto il pagamento degli stipendi entro la settimana in corso, il miglioramento delle condizioni di sicurezza degli autobus attraverso una regolare manutenzione ed un percorso che avrebbe consentito al *management* delle due Aziende di programmare un piano industriale di medio termine, i lavoratori hanno ripreso l'attività a partire dal 15 marzo 2017. Nell'ambito dell'istruttoria svolta, non è emerso alcun elemento di prova che consentisse di ricondurre i comportamenti denunciati ad Organizzazioni sindacali o ad altri soggetti collettivi. L'Autorità, pertanto, ha ritenuto che l'astensione improvvisa fosse imputabile, in via esclusiva, alla condotta spontanea del solo personale nei confronti del quale, all'esito delle risultanze delle istruttorie intraprese dalle Aziende per accertare l'attendibilità delle segnalazioni effettuate, fossero emersi elementi tali da confermare una indebita astensione dallo svolgimento delle proprie mansioni in assenza di valide e comprovate motivazioni. La Commissione, quindi, ha inviato le Aziende ad adottare i provvedimenti disciplinari esperibili a carico solo ed esclusivamente di quei lavoratori per i quali, all'esito delle suddette istruttorie, è emerso un illecito comportamento che ha, di fatto, originato l'astensione spontanea oggetto del presente procedimento ritenendo necessario, tuttavia, sollecitare le Aziende, nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, ad adottare ogni utile iniziativa volta a ristabilire corrette condizioni di lavoro per il personale *“preoccupato del mantenimento dei livelli occupazionali e della stessa sopravvivenza aziendale”* anche mediante la garanzia di adeguati livelli di attività manutentiva, sia essa svolta da personale dipendente ovvero affidata a ditte esterne (cfr. delibera del 20 aprile 2017, n. 17/132).

Nel quarto caso, la Commissione ha esaminato un'astensione a oltranza attuata dai lavoratori dipendenti della Atp Esercizio S.r.l. di Carasco (GE) nelle giornate dal 13 al 17 dicembre 2016, a fronte della proclamazione di una prima azione di sciopero di 4 ore (dalle ore 10.30 alle ore 14.30), da parte delle Segreterie provinciali di Genova delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Ugl, Faisa Cisl e Usb Lavoro Privato per il 13 dicembre 2016. Lo sciopero si è, di fatto, tramutato in una *“astensione dal lavoro (in molti casi forzata) di tutte le maestranze per l'intera giornata e senza il rispetto delle fasce di garanzia”* e che, inoltre, picchetti e autobus *“volutamente ed arbitrariamente posizionati di fronte agli accessi dei vari ingressi della sede di Carasco, stavano impedendo l'accesso ai locali aziendali anche ai lavoratori che, non aderendo a tale protesta, avrebbero voluto recarsi al proprio posto di lavoro”*. Il Prefetto di Genova ha adottato più Ordinanze

di precettazione nei confronti dei suddetti lavoratori, i quali il 17 dicembre 2016, riuniti in assemblea, hanno deciso di interrompere l'astensione a oltranza. Il Prefetto ha, inoltre, fatto presente che il tavolo, pur non avendo condotto alla definitiva sottoscrizione di un accordo, ha permesso la redazione di un documento, condiviso da Regione Liguria, Città Metropolitana di Genova e Azienda, sul quale i sindacati hanno chiesto di proseguire il confronto nella giornata del 19 dicembre 2016. Su richiesta del Prefetto, quindi, l'Azienda si è impegnata a convocare le Organizzazioni sindacali per esaminare tutte le problematiche che hanno generato le proclamazioni di sciopero, successivamente sfociate in una astensione non autorizzata dal lavoro. All'esito dell'istruttoria, non sono emersi elementi di prova che consentissero di ricondurre i comportamenti denunciati ad Organizzazioni sindacali o ad altri soggetti collettivi che abbiano annunciato o rivendicato la paternità dell'astensione. Anche in questo caso, pertanto, l'astensione a oltranza è imputabile, in via esclusiva, alla condotta spontanea di quei lavoratori che hanno autonomamente attuato azioni di lotta in violazione della normativa vigente, ritenendo che le azioni delle Organizzazioni sindacali fossero inefficaci a produrre risultati, circostanza avvalorata dalle dichiarazioni fornite dalle stesse Organizzazioni che hanno lamentato la revoca di un rilevante numero di deleghe sindacali. La Commissione, quindi, ha invitato l'Azienda ad adottare i provvedimenti disciplinari esperibili a carico dei soli lavoratori che si sono astenuti dalle proprie prestazioni lavorative nelle giornate dal 13 al 17 dicembre 2016 (cfr. delibera del 6 aprile 2017, n. 17/117).

Il quinto ed ultimo caso ha riguardato un'astensione a tempo indeterminato dalla vendita dei titoli di viaggio, sia a bordo che ai capolinea, proclamata dall'Organizzazione N.O.S. - Nuova Organizzazione Sindacale - a decorrere dal 30 marzo 2017, riguardante il personale dipendente della Società Air Pullman S.p.A. di Assago (MI). Nel merito dell'astensione il N.O.S. ha osservato che:

a) Air Pullman S.p.A. svolge attività di trasporto di persone sia in regime di concessione (unità produttiva di Solaro), sia in regime di libera concorrenza (unità produttiva di Cologno Monzese). L'attività oggetto del procedimento di valutazione, avviato dalla Commissione, è quella riguardante i collegamenti tra la città di Milano e gli Aeroporti, svolta dagli addetti dell'unità produttiva di Cologno Monzese. Secondo il N.O.S. non si tratta di Trasporto Pubblico svolto in regime di concessione e, come tale, soggetto alla legge n. 146 del 1990, bensì di una attività svolta da una pluralità di Aziende in regime di concorrenza e, conseguentemente, estranea dal campo di applicazione della legge e della Regolamentazione provvisoria di settore. I collegamenti aeroportuali coinvolti, inoltre, sono svolti da altre Società affidatarie del servizio di trasporto pubblico locale. Le medesime destinazioni sono collegate da linee ferroviarie e miste facenti capo a Trenord S.r.l., Air Pullman Noleggi S.r.l. e Atm S.p.A.;

b) a seguito della mancata applicazione dell'articolo 36 del CCNL 2015-2017, che individua i criteri di carattere generale in base ai quali le Aziende riconoscono ai lavoratori interessati gli incentivi economici in relazione allo svolgimento delle mansioni di controllo e vendita dei titoli di viaggio, i lavoratori di entrambe le unità produttive, nel corso di una assemblea sindacale convocata dal N.O.S., hanno deciso di astenersi dall'espletamento di tale prestazione straordinaria. A seguito di tale decisione, l'Azienda ha avviato la trattativa per il solo comparto del Trasporto Pubblico Locale e non anche per il trasporto privato di collegamento aeroportuale. I lavoratori esclusi, pertanto, hanno confermato la scelta di non effettuare alcuna prestazione accessoria non retribuita, agendo secondo il principio dell'inadempimento previsto dall'articolo 1460 c.c.

Sebbene la Commissione, con delibera dell'11 marzo 2004, n. 04/120, ha stabilito che la prestazione resa dagli addetti alle attività di verifica e di vendita dei titoli di viaggio è strettamente accessoria al servizio principale, in quanto è funzionale all'esigenza dell'azienda di garantirsi la controprestazione resa dagli utenti (il prezzo del biglietto), atteso che tale prestazione è collegata al servizio principale da un tale vincolo di coesistenzialità, da non potersi affermare che, in caso di sciopero di detto personale, il servizio durante le fasce sia reso "*in modo completo*", ovvero, secondo "*l'ordinario programma di esercizio*", il procedimento di valutazione ha consentito di accertare che la mancata effettuazione della prestazione straordinaria di vendita dei titoli di viaggio dei lavoratori dell'unità produttiva di Cologno Monzese trae origine dalla mancata applicazione, da parte di Air Pullman S.p.A., delle previsioni contenute nell'articolo 36 del CCNL 2015-2017 in materia di incentivi economici. Il suddetto rifiuto, quindi, scaturisce da un contrasto fra le parti sociali circa la doverosità della prestazione richiesta in assenza della retribuzione contrattualmente prevista. I lavoratori, infatti, a seguito della decisione aziendale di avviare la trattativa in oggetto per il solo comparto del TPL, hanno confermato la scelta di non effettuare alcuna prestazione accessoria non retribuita agendo secondo il principio dell'inadempimento previsto dall'articolo 1460 c.c. All'esito dell'istruttoria, inoltre, non sono emersi elementi che abbiano consentito di affermare che tale astensione ha arrecato danno all'utenza, atteso che non risulta essere stato pregiudicato il diritto alla mobilità dei cittadini utenti. La Commissione, quindi, per il caso di specie e senza che ciò abbia valore di precedente, ha deliberato di procedere all'archiviazione del procedimento di valutazione del comportamento dell'Organizzazione N.O.S. invitando il N.O.S., per il futuro, ad attenersi scrupolosamente a quanto previsto dalla normativa vigente, avvertendo che, diversamente, la Commissione procederà ad una valutazione negativa del comportamento di cui agli articoli 4, comma 4-*quater*, e 13, lettera i), della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni (cfr. delibera del 28 settembre 2017, n. 17/285).

27.4.La vertenza relativa al CCNL del Trasporto Pubblico Locale

L'Ipotesi di Accordo per il rinnovo del CCNL Autoferrotranvieri-Internavigatori (Mobilità-Tpl) siglato, in data 28 novembre 2015, dalle Segreterie Nazionali delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Ugl Fna e Faisa Cisl, è ormai giunto alla sua naturale scadenza del 31 dicembre 2017 avviando, di fatto, la stagione negoziale che registra una importante novità: la presenza ai tavoli di un nuovo soggetto datoriale, Agens, che nel corso degli ultimi anni ha registrato l'adesione di un cospicuo numero di Aziende di Trasporto Pubblico Locale fra i propri associati e che ha sottoscritto con Asstra e Anav, in data 10 marzo 2016, un Protocollo d'Intesa per l'avvio di un confronto fra le Associazioni datoriali. Agens, inoltre, alla presenza di Asstra, Anav, Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Ugl Fna e Faisa Cisl nazionali, ha firmato in data 24 gennaio 2018 il verbale di incontro con il quale sottoscrive il CCNL Autoferrotranvieri e Internavigatori del 23 luglio 1976, nonché i successivi accordi ed intese modificativi e/o integrativi del CCNL.

Nel contempo, le Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl Reti, Uiltrasporti, Faisa Cisl, Ugl Fna, Ugl Taf, Orsa Trasporti e Fast Confisal hanno inviato alle suddette Associazioni, in data 27 luglio 2017, le Linee Guida della Piattaforma contrattuale del "*CCNL della Mobilità*" quale richiesta di formale avvio della trattativa di rinnovo contrattuale.

27.5.Attività consultiva e interpretativa

Anche nel corso del 2017 la Commissione, a fronte di specifiche richieste, ha ritenuto necessario riconfermare alcuni principi fondamentali che sono oggetto di costante e consolidato orientamento dell'Organo di garanzia.

Per brevità, si riportano solo alcuni dei pareri forniti:

a) Proclamazione di Cobas Lavoro Privato nazionale dello stato di agitazione e dello sciopero per l'intero turno del 9 maggio 2017, riguardante il personale dipendente della Big Bus Company Ltd. Nota aziendale con la quale si chiede alla Commissione di valutare la legittimità della proclamazione.

La Commissione ha deliberato il non luogo a provvedere atteso che, secondo il costante e consolidato orientamento dell'Autorità, il servizio di "*trasporto turistico*" erogato dall'Azienda è escluso dall'ambito di applicazione della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni (cfr. delibera del 4 ottobre 2006, n. 06/533).

b) Proclamazione della R.S.U. di uno sciopero per il 15 maggio 2017, riguardante il personale dipendente di Ataf Gestioni S.r.l. Indicazione immediata per "*mancato esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione*". Nota sindacale del 3 maggio 2017, con la quale si riafferma la natura "*politica*" dello sciopero e si chiede alla Commissione di modificare il parere espresso con l'indicazione immediata del 2 maggio 2017.

La Commissione ha rammentato alla R.S.U. il proprio orientamento (espresso nella seduta del 15-16 gennaio 2004, verbale n. 530, punto 6.3), secondo il quale *“l’obbligatorietà dell’esperimento, in via preventiva, del tentativo di conciliazione ai sensi dell’art. 2, comma 2, della legge n.146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, non ricorra nell’ipotesi in cui l’oggetto della vertenza riguardi provvedimenti e iniziative legislative”*. Nel caso di specie, anche alla luce delle precisazioni fornite, dalle quali non si evince la natura meramente *“politica”* dello sciopero, in quanto lo stesso non appare riconducibile a provvedimenti legislativi, bensì a scelte operative del Comune, si conferma integralmente il contenuto della richiamata indicazione immediata.

c) Proclamazione del Sul Comparto Trasporti nazionale di uno *“sciopero nazionale”* del Trasporto Pubblico Locale per il 16 giugno 2017. Nota del Prefetto di Vibo Valentia riguardante la mancata attivazione delle procedure di raffreddamento e conciliazione.

La Commissione ha fatto presente che, per quanto attiene alle procedure di raffreddamento e conciliazione, l’Autorità ha più volte ritenuto che l’obbligatorietà, in via preventiva, dell’esperimento delle stesse non ricorra nell’ipotesi in cui l’oggetto della vertenza riguardi, come nel caso di specie, provvedimenti e/o iniziative legislative.

d) Proclamazione delle R.S.A. e da Fit Cisl, Faisa Cisl, Orsa, Fts/Css e Usb territoriali Cagliari per il 18 settembre 2017, riguardante il personale dipendente della Ctm S.p.A. Nota aziendale con la quale si evidenzia una irregolarità nelle modalità di svolgimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione.

La Commissione ha fatto presente che, in assenza e/o in caso di non chiara individuazione di una controparte datoriale, con riferimento alla pretesa avanzata, lo sciopero di protesta contro un atto politico possa prescindere dal preventivo formale esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione.

e) Proclamazione di Filcams Cgil, Fisascat Cisl e Uiltrasporti territoriali Torino di uno sciopero per il 31 luglio 2017, riguardante i lavoratori dipendenti della Spd S.r.l., operanti presso la Gtt S.p.A. Indicazione immediata per violazioni varie. Nota sindacale con la quale si invia il carteggio relativo alla vertenza, in adempimento di quanto previsto dalla normativa vigente.

La Commissione ha ritenuto necessario precisare che: l’articolo 1 della Regolamentazione provvisoria di settore prevede che la stessa si applichi *“altresì ai soggetti di cui all’art. 2 bis della legge ed ai servizi della mobilità, ai servizi accessori strumentali, ausiliari comunque gestiti, così come individuati nelle intese attuative aziendali, qualora necessari all’esercizio di servizio di trasporto pubblico”*. L’attività svolta dalla Spd S.r.l. presso i depositi di Tortona/Novara, Manin e Sassi/Superga/Piazza Modena della Gtt S.p.A. (movimentazione, rifornimento e

pulizia autobus) può essere configurata come un servizio strumentale al servizio di trasporto pubblico locale (cfr. delibera del 19 luglio 2010, n. 10/463), secondo il consolidato orientamento della Commissione, ed è, quindi, assoggettata alla disciplina prevista per il servizio (cfr. delibera del 17 maggio 2010, n. 10/309; parere del 10 maggio 2011, prot. n. 7264/RU, pos. n. 952/11). Alla luce di quanto sopra, pertanto, nel confermare integralmente la previsione degli obblighi di legge contenuti nell'indicazione immediata *ex* articolo 13, lettera *d*) della legge n. 146 del 1990, nonché l'orientamento dell'Autorità, ha invitato le Organizzazioni sindacale, per il futuro, ad attenersi scrupolosamente a quanto previsto dalla normativa vigente. Diversamente, la Commissione procederà, nei confronti delle suddette Organizzazioni, alla valutazione del comportamento di cui agli articoli 4, comma 4-*quater*, e 13, lettera *i*), della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni.

f) Proclamazione di Filt Cgil, Fit Cisl, Uilt Uil, Faisa Cisl e Ugl Autoferrotranvieri regionali Molise di uno sciopero per il 15 settembre 2017, riguardante il personale dipendente della Seac S.r.l. Nota aziendale con la quale si evidenzia una irregolarità nelle modalità di svolgimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione.

La Commissione ha fatto presente che, dall'esame delle carte agli atti dell'Autorità, non si ritiene sussistano i presupposti per un intervento ai sensi dell'articolo 13, lettera *d*), della legge n. 146 del 1990 atteso che, secondo il proprio orientamento *“quando lo sciopero si inserisca esclusivamente in un procedimento di mobilità ex lege n. 223 del 1991 e siano state esperite con esito negativo le procedure previste da detta legge, non si dovrà dar corso ad ulteriori procedure di raffreddamento”* (verbale del 30 aprile 2003, n. 500). Al riguardo, tale adempimento appare correttamente concluso con l'esame congiunto svolto in data 24 agosto 2017, come risulta, peraltro, dal carteggio inviato dall'Azienda medesima.

g) Proclamazione di Faisa Cisl e Fast Confsal territoriali Torino di uno sciopero per il 23 settembre 2017, riguardante il personale dipendente di Gtt S.p.A. Nota aziendale con la quale *“si segnala che il 23 settembre p.v. nella Città di Torino si svolgerà il Campionato Italiano di Calcio che vedrà giocare le due squadre torinesi Juventus - Toro ... si chiede di valutare se la proclamazione di sciopero in oggetto rappresenti una violazione dell'art. 5 ...”*.

Proclamazione di Cib-Unicobas, Cobas e Usb Lavoro Privato nazionali di uno *“sciopero generale di tutte le categorie pubbliche e private”* per il 10 novembre 2017. Nota di Start Romagna S.p.A. con la quale si evidenzia che, in concomitanza con l'astensione, a Rimini è previsto lo svolgimento della 21^a edizione di *“Ecomondo”*, importante manifestazione fieristica internazionale sullo sviluppo sostenibile, che nell'edizione del 2016 ha fatto registrare 105.574 visitatori.

La Commissione, in entrambi i casi, non ha ritenuto che tali eventi possano

rientrare nella fattispecie prevista dall'articolo 5 della Regolamentazione Provvisoria di settore, ferme restando eventuali iniziative di competenza dell'Autorità prefettizia, ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

h) Proclamazione della Fast Confsal regionale Lazio di uno sciopero per il 14 ottobre 2017, riguardante il personale dipendente di Roma Tpl S.c.a.r.l. Indicazione immediata per *“mancato rispetto della regola della rarefazione oggettiva”*. Nota sindacale con la quale si contesta l'intervento preventivo.

La Commissione ha ritenuto necessario rammentare quanto previsto dall'articolo 10, lettera a), della Regolamentazione provvisoria di settore, secondo il quale *“In via sperimentale l'area del bacino di utenza coinciderà con l'area territoriale di operatività dell'azienda interessata dallo sciopero”*. Nel caso di specie, la Commissione, per costante e consolidato orientamento, ha individuato l'area territoriale del Comune di Roma quale *“bacino di utenza”* all'interno del quale opera il principio della rarefazione, indipendentemente dalla natura pubblica/privata della pluralità di soggetti a cui è affidata l'erogazione del servizio di Trasporto Pubblico Locale e/o da una potenziale coincidenza, anche solo parziale, del servizio medesimo. Tale assunto, infatti, trova il suo fondamento nell'esigenza di *“assicurare l'effettività”* del diritto costituzionale alla libertà di circolazione, così come previsto dalla legge n. 146 del 1990, ai destinatari finali di detto servizio rappresentati dalla totalità dei cittadini utenti del Comune di Roma Capitale. Stante quanto sopra, ha confermato integralmente il contenuto della richiamata indicazione immediata.

i) Proclamazione di Silt/Ugl territoriale Pavia di uno sciopero della *“mansioni aggiuntive non previste dagli accordi nazionali”* dall'8 gennaio al 5 febbraio 2018, riguardante il personale dipendente di Arfea S.p.A. Nota aziendale con la quale si chiede alla Commissione quale comportamento adottare nei confronti dello sciopero in oggetto.

La Commissione ha precisato che la disciplina di cui alla legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, non trova applicazione solo nel caso in cui l'Organizzazione sindacale, nel documento di proclamazione dell'astensione, esprima preventivamente con chiarezza la qualificazione della propria condotta come rifiuto di prestazioni ritenute non dovute, motivando specificatamente l'astensione quale reazione alle richieste del datore di lavoro (cfr. delibere del 6 febbraio 1997, n. 97/136, del 21 febbraio 2002, n. 02/34, del 27 marzo 2003 n. 03/54). Al riguardo, infatti, il richiamato rifiuto collettivo di svolgere determinate mansioni è stato motivato, dal soggetto proclamante, quale reazione alla *“pretesa”*, da parte di Arfea S.p.A., che i lavoratori effettuino le suddette mansioni aggiuntive (contenute negli accordi disdettati unilateralmente dalla medesima Azienda), senza averle discusse e concordate con le Organizzazioni sindacali. Nel caso di specie, pertanto, si ritiene che il comportamento dei lavoratori possa essere configurato quale rifiuto collettivo di

prestazioni ritenute non dovute e non come sciopero delle mansioni, così come individuato dalla giurisprudenza di legittimità, ovvero rifiuto di svolgere una parte della prestazione lavorativa contrattualmente dovuta. Allo stato, quindi, non sussistono i presupposti per un intervento dell'Autorità, posto che la forma di lotta sindacale in esame pone questioni inerenti alla disciplina del rapporto di lavoro eventualmente demandate all'accertamento giudiziale.

j) Nota di Eav S.r.l. con la quale si chiede alla Commissione di esprimersi in ordine all'utilizzo di personale interno non scioperante per arginare gli effetti negativi in caso di sciopero.

La Commissione, con riferimento all'andamento del conflitto nel settore del Trasporto Pubblico Locale, ha potuto riscontrare con sempre maggiore frequenza, nel corso degli ultimi anni, il verificarsi di un singolare fenomeno per effetto del quale emerge un oggettivo dislivello fra la percentuale di iscritti alle Organizzazioni sindacali proclamanti, il dato di adesione reale agli scioperi e gli effetti inversamente proporzionali che, invece, tali astensioni implicano per i cittadini utenti che si vedono costretti ad usufruire dell'erogazione del servizio di trasporto esclusivamente nelle fasce orarie di garanzia, benché la partecipazione effettiva dei lavoratori ai suddetti scioperi risulti spesso numericamente esigua. Il legislatore, pur prevedendo l'erogazione di un servizio non inferiore al 50% di quello originariamente programmato, quale soglia da garantire indipendentemente dalla rilevanza dello sciopero, non impedisce all'Azienda, nell'ambito del proprio potere organizzativo, di porre in essere ogni utile adempimento, ritenuto legittimo anche dalla Giurisprudenza, volto al contenimento degli effetti negativi originati da astensioni che, raccogliendo un'adesione marginale, potrebbero speculare sull'incertezza che esse stesse generano in termini di riuscita. Alla luce di quanto sin qui rappresentato, con particolare riferimento ai quesiti posti da Eav S.r.l. sui quali si richiede un espresso pronunciamento della Commissione, si è rappresentato che gli stessi non possono investire profili di specifica competenza dell'Autorità. Per quanto attiene, invece, alle Aziende che sono confluite nell'Ente Autonomo Volturno, dall'esame delle carte in possesso di questa Commissione risultano attualmente in vigore le seguenti disposizioni: Sepsa - Accordo del 16 gennaio 1993, valutato idoneo con delibera del 13 gennaio 1994, n. 10.7; Circumvesuviana S.r.l. - Regolamentazione provvisoria del 22 marzo 2007, n. 07/156 ; Metrocampania Nordest S.r.l. - Accordo del 26 aprile 2006, valutato idoneo con delibera delle 12 settembre 2011, n.11/506. Si è ritenuto opportuno, dunque, invitare le parti sociali ad avviare un percorso quanto più ampiamente condiviso, con la partecipazione di tutte le Organizzazioni sindacali presenti in Azienda, volto al raggiungimento di un unico Accordo sulle prestazioni indispensabili e sulle altre misure da adottare in caso di sciopero che possa meglio interpretare le esigenze di tutti i soggetti coinvolti, inviandolo alla scrivente per la

prescritta valutazione di idoneità, come previsto dall'articolo 13, lettera a), della legge n. 146 del 1990, rammentando che la Commissione non procede alla valutazione di atti unilaterali, ma unicamente di accordi conclusi tra le parti, secondo la disciplina vigente.

k) Proclamazione del Sul regionale Sicilia di uno sciopero della durata di 4 ore ad inizio di ogni turno per il 27 ottobre 2017, riguardante i lavoratori dipendenti di Baltour S.r.l. Note sindacali del 20, 21, 23 settembre e 5 ottobre 2017 con le quali si individuano le nuove modalità di attuazione dello sciopero.

La Commissione, con riferimento alla rimodulazione oraria dello sciopero, ha fatto presente che, dall'esame delle carte agli atti, non si è a conoscenza della sottoscrizione di accordi aziendali sulle prestazioni indispensabili e sulle altre misure da adottare in caso di sciopero del personale dipendente della Baltour S.r.l. Nel caso di specie, con particolare riguardo alle previsioni contenute nell'articolo 11, lettere B) e D), della Regolamentazione provvisoria di settore, secondo le quali, in caso di sciopero, dovranno essere garantiti integralmente i servizi *“coincidenti con i periodi di massima richiesta dell'utenza o con le esigenze di particolari categorie di utenti, per le quali il servizio si pone come essenziale”*, si ritiene necessario invitare l'Azienda al puntuale rispetto dell'articolo 2, comma 3, della legge n. 146 del 1990, secondo il quale, al pari dei soggetti che promuovono lo sciopero o che vi aderiscono, anche *“le amministrazioni e le imprese erogatrici dei servizi sono tenuti all'effettuazione delle prestazioni indispensabili, nonché al rispetto delle modalità e delle procedure di erogazione e delle altre misure di cui al comma 2”*. Si è ritenuto doveroso rammentare all'Azienda che, al fine di consentire l'emanazione dei regolamenti di servizio, la stessa deve concordare con le Rappresentanze Sindacali Aziendali le *“modalità operative”* di cui all'articolo 16 della Regolamentazione provvisoria, e che, in mancanza di accordo tra le parti, le predette modalità devono comunque essere determinate (delibera del 16 gennaio 2003, n. 03/19). La Commissione, infatti, ad integrazione del citato articolo 16, ha precisato *“espressamente”* che, in assenza di tale accordo, le Aziende sono comunque tenute ad emanare i regolamenti di servizio, per quel che riguarda la garanzia del servizio completo. Si è richiamata, infine, l'Azienda all'adempimento degli obblighi derivanti dall'articolo 2, comma 6, della legge secondo il quale *“Le amministrazioni o le imprese erogatrici dei servizi ... sono tenute a dare comunicazione agli utenti, nelle forme adeguate, almeno cinque giorni prima dell'inizio dello sciopero, dei modi e dei tempi di erogazione dei servizi nel corso dello sciopero e delle misure per la riattivazione degli stessi”*. Pertanto, al fine di poter valutare l'effettiva rispondenza della collocazione oraria dell'astensione, come individuata dal Sul regionale Sicilia, si restava in attesa di conoscere le determinazioni aziendali in ordine alle modalità di effettuazione dello sciopero del 27 ottobre p.v., facendo presente che, all'esito di

detto sciopero, la Commissione si sarebbe riservata di accertare che l'attuazione delle norme sin qui richiamate fossero state oggetto di un rigoroso rispetto, al fine di verificare che l'astensione non avesse provocato effetti ultrattivi nei confronti dei cittadini utenti. Per il futuro, in ogni caso, si sono le parti ad avviare un percorso quanto più ampiamente condiviso, con la partecipazione di tutte le Organizzazioni sindacali presenti in Azienda, volto al raggiungimento di un accordo sulle prestazioni indispensabili e sulle altre misure da adottare in caso di sciopero che possa meglio interpretare le esigenze di tutti i soggetti coinvolti, nonché ad inviare il testo dell'accordo per la prescritta valutazione di idoneità (articolo 13, lettera *a*, della legge n. 146 del 1990).

Al riguardo, in merito al raggiungimento di tale accordo si darà conto alla lettera *h*) contenuta nel paragrafo successivo.

27.6.Valutazioni ex articolo 13, lettera *a*), della legge n. 146 del 1990

La procedura prevista dall'articolo 13, lettera *a*), della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, avviata dalla Commissione con l'adozione, nella seduta del 26 aprile 2016, di una Proposta di Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili e delle altre misure da garantire in caso di sciopero del personale dipendente di Atac S.p.A. (delibera n. 16/177), interrotta nel giugno del 2016 a seguito dei mutamenti del quadro istituzionale (insediamento della nuova Commissione di garanzia ed elezione del Sindaco del Comune di Roma Capitale), è stata contestualmente riavviata con l'inoltro di una nuova Proposta di Regolamentazione provvisoria. Malgrado l'impegno profuso parti sociali per addivenire ad una soluzione concordata, la Commissione, verificata l'impossibilità di risolvere le problematiche rappresentate nell'ambito di una disciplina condivisa, considerata l'urgenza di assicurare agli utenti del trasporto pubblico locale della Città di Roma Capitale regole certe in caso di sciopero, ha adottato, con delibera del 16 febbraio 2017, n. 17/30, la Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili e delle altre misure da garantire in caso di sciopero del personale dipendente di Atac S.p.A. di Roma. La delibera ha previsto, nell'ambito di una disciplina organica, un adeguato temperamento tra il diritto di sciopero dei lavoratori e i diritti degli utenti, allo scopo di riequilibrare l'eccessiva compromissione del godimento del diritto dei cittadini alla libertà di circolazione derivante, da un lato, dall'interruzione del servizio anche a fronte di proclamazioni di sciopero da parte di soggetti con scarsa rappresentatività sindacale, dall'altro, dagli effetti ultrattivi dello sciopero, prodotti dalle vigenti norme tecniche di attuazione. La Commissione, al fine di garantire piena effettività alla norma contenuta nell'articolo 2, comma 6, della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, che prevede, fra gli altri, l'obbligo per l'Azienda di *“garantire e rendere nota la pronta riattivazione del servizio, quando l'astensione dal servizio sia terminata”*, ha considerato

fondamentale regolamentare l'esercizio del diritto di sciopero con specifico riferimento ai seguenti aspetti: a) modalità di preparazione e di riconsegna dei mezzi; b) attività propedeutiche ad effettuare un corretto posizionamento dei treni lungo le linee; c) garanzia delle condizioni di esercizio e sicurezza. Conseguentemente, al fine di garantire la piena effettività del diritto alla mobilità dei cittadini al termine dello sciopero, l'Autorità ha ritenuto necessario escludere l'esercizio del diritto di sciopero per alcuni profili professionali e limitare tale esercizio per altre tipologie di personale, tenute a rientrare anticipatamente in servizio, non essendo accettabile il sacrificio dei diritti degli utenti oltre i limiti previsti dalla legge e dalla Regolamentazione provvisoria di settore. Tale Regolamentazione provvisoria è entrata in vigore alla data di pubblicazione del 17 marzo 2017 (G.U. - Serie Generale n. 64).

Nell'ambito di una ricognizione riguardante gli Accordi aziendali, la Commissione ha ritenuto di avviare le istruttorie di seguito sinteticamente illustrate:

a) Accordo aziendale riguardante la sola individuazione delle fasce orarie da garantire in caso di sciopero, concluso dalla Clp S.p.A. di Napoli con le R.S.A. in data 29 ottobre 2012.

La Commissione ha invitato le parti sociali a fornire ogni utile informazione, eventualmente corredata da idonea documentazione, in merito alla prosecuzione del confronto avviato ai fini della sottoscrizione di un nuovo Accordo riguardante le prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero.

b) Accordo aziendale sulle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, riguardante il personale dipendente della Metrobrescia S.r.l. di Brescia, concluso, in data 27 gennaio 2014, con la R.S.A. e le Segreterie territoriali di Brescia delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Ultrasporti, Faisa Cisl e Ugl Trasporti - Nota aziendale con la quale si chiede un parere alla Commissione in merito ad una clausola contenuta nel citato Accordo, in base alla quale *“nel caso in cui il personale non aderisca unitariamente allo sciopero, potranno essere comandati in servizio n. 6 agenti di linea”*, inizialmente sottoscritta dai sindacati i quali, in un successivo momento, ne hanno chiesto il ritiro.

La Commissione ha precisato che il legislatore, pur prevedendo l'erogazione di un servizio non inferiore al 50% di quello originariamente programmato, quale soglia da garantire indipendentemente dalla rilevanza dello sciopero, non impedisce all'Azienda, nell'ambito del proprio potere organizzativo, di porre in essere ogni utile adempimento, ritenuto legittimo anche dalla Giurisprudenza, volto al contenimento degli effetti negativi originati da astensioni che, raccogliendo un'adesione marginale, potrebbero speculare sull'incertezza che esse stesse generano in termini di riuscita.

Alla luce di quanto sin qui rappresentato e con particolare riferimento al quesito posto dalla Metrobrescia S.r.l., sul quale si richiede un espresso pronunciamento della Commissione, si fa presente che lo stesso non può investire profili di specifica

competenza di questa Autorità.

Infine, con riferimento al citato Accordo, al fine di avviare il procedimento di valutazione, ha invitato le parti sociali a comunicare se lo stesso sia rimasto invariato e se corrisponda ancora ai comportamenti condivisi dalle parti sociali, nonché alle esigenze dell'utenza cui è destinato il servizio di Trasporto Pubblico Locale erogato dalla Metrobrescia S.r.l.

c) Accordo aziendale sulle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, riguardante il personale dipendente della Sistemi Territoriali S.p.A. di Padova, concluso, in data 28 novembre/5 dicembre 2014, con la R.S.U. e le Segreterie territoriali di Padova delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Faisa Cisl, Ugl e Orsa Trasporti.

La Commissione, al fine di avviare il procedimento di valutazione, ha inviato le parti sociali a comunicare se l'Accordo in oggetto è rimasto invariato e se corrisponda ancora ai comportamenti condivisi dalle parti sociali, nonché alle esigenze dell'utenza cui è destinato il servizio di Trasporto Pubblico Locale erogato dalla ST S.p.A.

d) Accordo aziendale sulle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, riguardante il personale dipendente della Tua S.p.A. di Pescara concluso, in data 26 ottobre 2015 con le Segreterie regionali dell'Abruzzo delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti e Faisa Cisl.

La Commissione, con riferimento all'Accordo in oggetto, pervenuto in data 7 agosto 2017, ha precisato che alcune previsioni ivi contenute non appaiono rispettose della normativa contenuta nella Regolamentazione provvisoria di settore.

Nello specifico, ha fatto presente che:

1) lettera B, *ultimo capoverso* - Con riferimento alle corse con partenza da capolinea in orario precedente all'ora di inizio dello sciopero, le stesse devono essere portate a termine sino ai rispettivi capolinea, garantendo il servizio completo normalmente previsto. I tempi di preparazione e riconsegna dei mezzi non devono compromettere il regolare svolgimento del servizio programmato, nonché l'effettiva riattivazione dello stesso al termine dello sciopero (articolo 11, lettera C, della Regolamentazione provvisoria);

2) lettera D, *biglietterie* - Con riferimento al personale addetto alle attività di verifica e di vendita dei titoli di viaggio, durante l'astensione dal lavoro, detto personale è tenuto al rispetto delle fasce orarie di garanzia del servizio come previste dalla normativa di settore (delibera dell'11 marzo 2004, n. 04/120).

La Commissione, pertanto, ha ritenuto necessario che le parti sociali provvedano ad adeguare il predetto Accordo alle disposizioni contenute nella citata Regolamentazione provvisoria, restando in attesa della trasmissione del nuovo testo, al fine di poter avviare il previsto procedimento di valutazione.

e) Accordo aziendale sulle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, riguardante il personale dipendente della Baranzelli Natur S.r.l. di Romagnano Sesia (NO), addetto ai soli servizi di Trasporto Pubblico Locale, concluso, in data 11 ottobre 2016, con la R.S.A. Filt Cgil e la Segreteria territoriale di Biella dell'Organizzazione sindacale Filt Cgil.

La Commissione ha deliberato di invitare le Associazioni dei Consumatori e degli Utenti ad esprimere l'eventuale parere, ai sensi dell'articolo 13, lettera a), della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, che dovrà essere rimesso all'Autorità entro 30 giorni dalla ricezione della richiesta.

f) Trattative per la conclusione di un Accordo aziendale sulle prestazioni indispensabili e sulle altre misure da garantire in caso di sciopero, per assicurare la piena funzionalità del servizio nelle fasce orarie di garanzia e la pronta riattivazione dello stesso al termine degli scioperi riguardanti il personale dipendente del Cotral S.p.A.

La Commissione, con riferimento all'audizione del 3 dicembre 2015, riguardante la necessità di adottare un Accordo sulle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero - conclusasi con l'impegno delle parti sociali a calendarizzare gli opportuni successivi incontri – ha invitato le parti sociali a fornire ogni utile informazione, eventualmente corredata da idonea documentazione, in merito alla prosecuzione del confronto avviato ai fini della sottoscrizione di detto Accordo.

g) Ipotesi di Accordo sulle prestazioni indispensabili e sulle altre misure da garantire per assicurare la piena funzionalità del servizio gomma/ferro nelle fasce garantite e la pronta riattivazione dello stesso al termine degli scioperi riguardanti il personale dipendente delle Aziende di Trasporto Pubblico Locale della Regione Calabria. Convocazione delle parti sociali in data 18 maggio 2017.

La Commissione ha ravvisato la necessità di convocare le parti sociali quale esigenza non più prorogabile, atteso il susseguirsi di proclamazioni di sciopero riguardanti Aziende esercenti il trasporto "*urbano/extraurbano/lunga percorrenza*" nella Regione Calabria (Consorzio Autolinee S.r.l, Fata Autolinee S.r.l., Ias Touring S.r.l., Simet S.p.A., Zanfini Tour, ecc) il cui comune denominatore è da rinvenire nella individuazione, da parte di dette Aziende, di fasce orarie di garanzia differenti da quelle applicate sull'intero territorio regionale dal 2003, sia per la gomma sia per il ferro, in virtù di una consuetudine sino ad oggi apparentemente condivisa da tutti i soggetti che operano nel settore. La recente esigenza manifestata dalle Aziende di individuare nuove modalità attuative in caso di sciopero e la disponibilità espressa da tutte le Organizzazioni sindacali presenti sul territorio, tuttavia, non ha prodotto alcuna sottoscrizione di accordi. Alla luce di tali riflessioni, si è ritenuto opportuno offrire alle suddette parti sociali un tavolo di confronto che consentisse di avviare un

percorso, quanto più ampiamente condiviso, finalizzato all'attualizzazione delle modalità operative oggi applicate, al fine di raggiungere una intesa che risponda ad un effettivo temperamento del diritto di sciopero dei lavoratori con il diritto alla mobilità del cittadino utente. I rappresentanti delle Associazioni datoriali e delle Organizzazioni sindacali intervenute hanno convenuto sull'esigenza di individuare fasce orarie di garanzia che siano maggiormente rispondenti alla differente segmentazione del servizio come attualmente articolato nella Regione Calabria, non ritenendo realistico ipotizzare uguali modalità operative per il trasporto urbano al pari dell'extraurbano o della lunga percorrenza. Nel corso dell'incontro, tuttavia, le Organizzazioni sindacali hanno rappresentato l'esigenza che, nelle more del raggiungimento di tale intesa, possano essere fatte salve le fasce orarie di garanzia sino ad oggi applicate (5.00-8.00 e 18.00-21.00), anche al fine di non creare disorientamento in una utenza che da anni riceve la medesima informativa in merito al servizio garantito in caso di sciopero.

All'esito dell'incontro, quindi, sono state individuate le seguenti priorità.

1) necessità di una rapida ricognizione delle reali esigenze di tutti gli attori coinvolti (Aziende, Organizzazioni sindacali e utenti);

2) raggiungimento, in tempi brevi, di un Accordo che sia il frutto di una leale logica di reciprocità delle parti sociali.

La Commissione, pertanto, ha invitato le parti sociali a comunicare il calendario degli incontri previsti per esaminare la problematica oggetto dell'audizione e gli auspicati positivi sviluppi della stessa.

In una data successiva, con riferimento all'incontro del 18 maggio 2017 e facendo seguito alla richiesta formulata dall'Autorità con la nota rimasta, ad oggi, senza riscontro, la Commissione ha nuovamente invitato le parti sociali a comunicare ogni utile informazione, corredata da idonea documentazione, in merito alla prosecuzione del confronto avviato ai fini della sottoscrizione di un Accordo riguardante le prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, nonché il calendario degli incontri previsti per esaminare la problematica oggetto dell'audizione.

h) Accordo aziendale sulle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, riguardante il personale dipendente del Gruppo Baltour S.r.l. di Teramo, concluso, in data 8 novembre 2017, con le Segreterie territoriali di Teramo delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Ugl Fna e Faisa Cisl.

La Commissione, con riferimento all'Accordo in oggetto, al fine di avviare il procedimento di valutazione previsto, ha invitato le parti sociali a comunicare ogni utile informazione in merito alla prosecuzione del confronto avviato ai fini della sottoscrizione del citato Accordo da parte del Sul regionale Sicilia.

La Commissione, inoltre, in linea con le riflessioni avviate in apertura della

Relazione, ha potuto riscontrare, a distanza di sedici anni dall'entrata in vigore della attuale disciplina di settore, un significativo incremento della conflittualità nel settore ed una mutazione dei caratteri stessi del conflitto, elementi che hanno accentuato il pregiudizio provocato dalle azioni di protesta agli utenti del servizio. Parallelamente, gli interventi legislativi orientati alla razionalizzazione del servizio di trasporto pubblico locale hanno imposto alle Aziende una riorganizzazione funzionale agli obiettivi di legge. A fronte della prolungata difficoltà dimostrata dalle parti sociali, anche rispetto ai suddetti cambiamenti, la Commissione ha ritenuto necessario avviare una riflessione sull'opportunità di operare un aggiornamento delle attuali disposizioni al fine di garantire un effettivo contemperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero ed il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. L'esperienza maturata, in particolare, nel corso degli ultimi cinque anni, ha evidenziato che l'incremento della conflittualità a livello locale non è legato esclusivamente alla vertenza relativa al rinnovo del CCNL, bensì ad una sempre maggiore frammentazione sindacale che ha comportato un incremento significativo delle azioni di sciopero. Le carenze più rilevanti contenute nella vigente disciplina riguardano l'inefficacia del preventivo esperimento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione, l'eccessiva frammentazione di alcuni dei periodi concomitanti con i grandi esodi legati alle ferie estive, l'inadeguatezza degli intervalli relativi alla rarefazione oggettiva e soggettiva, l'inidoneità delle misure previste per la preventiva comunicazione all'utenza da parte delle Aziende. Conseguentemente, la Commissione ha segnalato alle parti la necessità di introdurre nella disciplina l'individuazione di strumenti atti a garantire l'effettività del tentativo di conciliazione e di raffreddamento del conflitto, una più razionale previsione delle cosiddette franchigie estive, la rimodulazione degli intervalli relativi alla rarefazione soggettiva e oggettiva, l'individuazione di obblighi più stringenti per le Aziende in ordine alla preventiva comunicazione all'utenza. L'Autorità, inoltre, ha ritenuto utile semplificare il quadro normativo vigente accorpendo in un testo organico gli orientamenti di carattere generale e/o riferibili in via esclusiva al settore del trasporto pubblico locale adottati nel corso degli anni, riformulando alcune disposizioni al fine di renderle più chiare e comprensibili. A tale scopo, sono state effettuate una serie di audizioni (21 settembre, 29 settembre e 18 dicembre 2017) che hanno visto la partecipazione delle Associazioni datoriali, delle Organizzazioni sindacali firmatarie di CCNL, nonché di altre Organizzazioni sindacali rappresentative nel settore, al fine di stimolare le parti ad avviare un confronto sulle tematiche sopra indicate. Nell'audizione del 18 dicembre 2017, il Commissario ha rivolto a tutti gli attori l'invito ad avviare un confronto volto a superare la provvisorietà della attuale Regolamentazione e a adoperarsi per ricercare e concludere un accordo che traduca in un nuovo equilibrio le ragioni del conflitto, superando le attuali difficoltà

organizzative a garanzia della “*libertà di circolazione*” dei cittadini utenti. Il Commissario ha illustrato in sintesi i punti sui quali avviare tale trattativa, al fine di consentire l’elaborazione di concrete proposte operative. I rappresentanti delle Associazioni datoriali e delle Organizzazioni sindacali hanno espresso le proprie osservazioni. Nel corso dei propri interventi tutti i convenuti, accogliendo l’invito del Commissario, si sono resi da subito disponibili ad avviare un tavolo di confronto volto al raggiungimento di un accordo che permetta di individuare nuove regole più rispondenti alle esigenze di tutti gli attori del conflitto. Al termine dell’incontro, il Commissario ha chiesto ai presenti un significativo impegno volto ad individuare un percorso comune che consenta di giungere ad un maggiore equilibrio fra azioni di sciopero e relazioni industriali e sia, quindi, volto ad una concreta composizione dei conflitti, attraverso una maggiore autonomia concertativa delle parti sociali, in conformità con la scelta del Legislatore. A tal fine, ha invitato Associazioni datoriali e Organizzazioni sindacali a formulare concrete proposte operative entro l’8 gennaio 2018, ovvero ad esprimere entro tale termine, con le forme che ognuno avrebbe ritenuto opportune, il proprio motivato punto di vista, al fine di sottoporre alla Commissione, nella prima seduta utile di gennaio p.v., un testo di revisione dell’attuale Provvisoria Regolamentazione che sia già chiaro sui punti trattati e consentire, dunque, una celere conclusione del relativo procedimento amministrativo. Con nota del 5 gennaio 2018, le Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl Reti, Uiltrasporti, Faisa Cisl e Ugl Autoferrotranvieri hanno chiesto ad Asstra, Anav e AGENS di fissare un incontro per la definizione di un accordo, come condiviso e verbalizzato in sede di audizione presso la Commissione di garanzia il 18 dicembre 2017. Con nota dell’8 gennaio 2018, AGENS ha inviato la propria memoria che evidenzia alcuni degli aspetti sui quali avviare il confronto auspicato dall’Autorità. La Commissione, nella seduta dell’11 gennaio 2018, atteso che alla data dell’8 gennaio 2018 non risultavano pervenute ulteriori memorie e ritenendo necessario individuare soluzioni adeguate a riequilibrare l’eccessiva compromissione del godimento del diritto dei cittadini alla libertà di circolazione derivante, da un lato, dall’interruzione del servizio anche a fronte di proclamazioni di sciopero poste in essere in un contesto di eccessiva frammentazione sindacale, dall’altro, dagli effetti ultrattivi prodotti dagli scioperi così come attualmente regolamentati, ha formulato una Proposta di Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili e delle altre misure di cui all’articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, invitando sia le parti sociali sia le Associazioni dei consumatori e degli utenti a pronunciarsi sulla richiamata Proposta entro quindici giorni dalla ricezione della stessa (cfr. delibera dell’11 gennaio 2018, n. 18/01).

Nell’ambito della presente Relazione, si ritiene doveroso fare un cenno all’invio,

da parte di Asstra, Anav, Agens e delle Segreterie Nazionali di Filt Cgil, Fit Cisl Reti, Uiltrasporti e Ugl Autoferrotranvieri, di un “*accordo in attuazione della legge n. 146/1990 e s.m.i. che è parte integrante del CCNL Autoferrotranvieri Internavigatori TU 23 luglio 1976, come modificato e/o integrato dai successivi contratti/accordi nazionali di rinnovo, di seguito CCNL. In modo conforme ai propri ruoli e competenze, le parti si impegnano a rispettare anche in sede locale la disciplina del presente accordo. La presente disciplina integra e/o sostituisce eventuali clausole difformi contenute nelle vigenti regolamentazioni aziendali*”. Tale Accordo, sottoscritto in data 28 febbraio 2018, conclude, pertanto, l’*iter* procedimentale avviato con la delibera dell’11 gennaio 2018, n. 18/01.

28. Vigili del fuoco

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

Nel corso dell'anno 2017, nel settore dei Vigili del Fuoco sono state proclamate, complessivamente, 16 azioni di sciopero che hanno riguardato, in particolare, il personale operante presso i Comandi provinciali nei quali è articolata l'organizzazione del servizio.

Il livello di conflittualità registrato è stato, quindi, sostanzialmente identico dell'anno 2016, nel corso del quale erano pervenute, in totale, n. 15 proclamazioni di sciopero.

L'insorgenza dei conflitti collettivi è spesso originata da decisioni e provvedimenti di carattere gestionale adottati a livello locale dai Comandanti provinciali.

In ben tre occasioni, le azioni di sciopero sono state proclamate a sostegno della vertenza per il rinnovo della contrattazione collettiva di comparto che si è conclusa nel mese di febbraio dell'anno 2018 con la conclusione dell'Accordo di rinnovo.

Il conflitto collettivo della categoria, comunque, si è espresso, come sempre, attraverso forme di protesta conformi alla disciplina di settore.

28.2. Questioni di carattere interpretativo relative alla disciplina di settore

Nel corso del periodo in esame l'Autorità di garanzia è stata investita, inoltre, da alcuni quesiti attinenti la corretta interpretazione e/o applicazione della normativa primaria e della disciplina negoziale di settore.

Degna di nota, innanzitutto, è la questione, sollevata dal Ministero dell'Interno relativa alla corretta qualificazione delle motivazioni poste alla base di uno stato di agitazione attivato dall'Organizzazione sindacale USB.

In particolare, riteneva l'Amministrazione di non essere tenuta ad espletare le procedure di conciliazione previste dalla disciplina di settore in relazione ad una vertenza collettiva che atteneva, essenzialmente, al rinnovo della contrattazione collettiva di settore. Ciò, in quanto – esponeva il Ministero dell'Interno - il procedimento negoziale di rinnovo presupponeva scelte di natura politica - economica che implicavano, peraltro, il coinvolgimento di una pluralità di soggetti istituzionali (compreso il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri) alcuni dei quali non erano stati investiti dello stato di agitazione.

Acquisiti gli elementi istruttori della fattispecie, riconosciuta la natura pressoché totalmente politica della vertenza collettiva e la mancata sussistenza in capo all'organo governativo di un'autonomia regolamentare e dispositiva delle problematiche sollevate dal soggetto collettivo, la Commissione esprimeva l'avviso

per cui, nella fattispecie, non fosse ravvisabile alcun obbligo di esperimento delle procedure di conciliazione (in coerenza con l'orientamento espresso in materia dalla Commissione con la delibera 30 gennaio 2003, n. 03/26). Nella prospettiva di un'auspicata distensione delle relazioni sindacali si rimetteva, comunque, all'Amministrazione la scelta di valutare l'opportunità di proseguire e coltivare un confronto sulle tematiche.

Sotto altro profilo, veniva nuovamente sottoposta all'attenzione dell'Autorità la questione relativa all'individuazione della sede naturale di esperimento delle procedure di conciliazione previste dall'Accordo Collettivo di settore.

A tale riguardo l'Autorità, ribadita l'inesistenza di precisi e tassativi parametri normativi e negoziali di riferimento, riconosceva la ragionevolezza della prassi (osservata costantemente dalle parti contraenti l'Accordo collettivo) di svolgere il tentativo di conciliazione delle vertenze di carattere locale presso la sede della Direzione regionale nel cui ambito territoriale di competenza è compresa la sede del Comando provinciale investito della vertenza. In coerenza con tali premesse, la Commissione precisava che, in caso di adesione alle procedure contrattuali, l'Organizzazione sindacale non può rifiutarsi di comparire presso la sede della Direzione regionale (ove prescelta dal Presidente della Commissione paritetica di conciliazione), pena l'impossibilità di ritenere assolto l'onere procedurale su di essa gravante e, quindi, pena l'illegittimità dello sciopero eventualmente proclamato.

29. Scioperi generali e scioperi coinvolgenti una pluralità di settori

29.1. Le regole vigenti

Lo sciopero generale (quello che interessa tutte le categorie pubbliche e private sull'intero territorio nazionale) è disciplinato da una delibera adottata dalla Commissione in data 24 settembre 2003, n. 03/134, successivamente integrata in data 30 aprile 2004.

La Commissione con detta delibera ha ritenuto di agevolare tale forma di sciopero distinguendo le regole ineluttabili da quelle (sempre contenute nelle singole discipline di settore) disapplicabili o adattabili senza eccessivo pregiudizio degli utenti, al fine di realizzare il migliore contemperamento tra diritti costituzionali della persona e diritto di sciopero.

Sulla base della citata delibera, infatti, in caso di sciopero generale deve essere rispettata la regola del preavviso minimo (disposizione che opera anche con riferimento all'adesione allo sciopero da parte delle singole categorie e da parte di altre sigle sindacali).

Devono altresì essere rispettate le disposizioni (contenute nelle singole discipline) relative ai periodi di franchigia e alle prestazioni indispensabili da garantire nel corso dello sciopero.

Per quanto attiene alla regola della durata, la delibera n. 03/134, e successive modificazioni, invece, opera la disapplicazione del limite previsto dalle singole discipline di settore per la prima azione di sciopero, consentendo direttamente la più lunga durata massima stabilita per le successive azioni.

Anche in tema di procedure di raffreddamento e conciliazione la delibera, attesa la natura politica dell'astensione, ne esonera il soggetto sindacale dal preventivo esperimento.

Infine, con riferimento all'intervallo tra azioni di sciopero, la delibera n. 03/134 ha disapplicato il principio sancito dalla legge (articolo 2, comma 2) secondo cui l'intervallo minimo deve intercorrere tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione di un successivo, sostituendolo con un intervallo di dieci giorni tra l'effettuazione di due scioperi di cui almeno uno sia generale.

In tal modo è consentita la proclamazione dello sciopero generale anche dopo la proclamazione di altri scioperi da parte di altri soggetti sindacali purché con la data di effettuazione distanziata di almeno dieci giorni.

Per quanto attiene, invece, agli scioperi plurisetoriali (coinvolgenti cioè una pluralità di settori, es. pubblico impiego, trasporti, ecc.), la Commissione, nella consapevolezza che per gli stessi non può trovare applicazione la delibera n. 03/134 per carenza di presupposti, ha adottato nel 2009 una specifica delibera (n. 09/619) che disciplina in maniera analoga alla delibera n. 03/134, esclusivamente la rarefazione oggettiva, senza però estendere le altre deroghe (alle disposizioni contenute nelle

singole discipline di settore) previste dalla delibera n. 03/134 a tale tipologia di astensione collettiva.

29.2. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nel corso del 2017 risultano proclamati complessivamente 17 scioperi generali di cui 13 a livello nazionale e 4 a livello locale.

Le astensioni, che hanno riguardato tutte le categorie pubbliche e private, sono state proclamate quasi esclusivamente dalle Organizzazioni Sindacali Cobas, Slai Cobas, Adl Cobas, Usb, Usi-Ait, Usi fondata nel 1912, Sgb, Cub e Orsa, sempre supportate da motivazioni politiche, spesso generiche.

Le suddette Organizzazioni Sindacali non si caratterizzano per una diffusa rappresentatività nei vari settori economico-produttivi del Paese e infatti tali astensioni hanno registrato livelli di adesione piuttosto bassi, se non addirittura irrilevanti.

Tuttavia, in alcuni servizi pubblici essenziali, in particolare, ma non solo, nel trasporto pubblico locale, tali astensioni, pur se con percentuali di adesioni minime, finiscono per avere effetti amplificati per la scelta delle aziende di chiudere gli impianti e di garantire solamente il servizio minimo previsto dalla disciplina di settore, vale a dire, la stessa soglia di servizio garantita in occasione di scioperi con una grande partecipazione dei lavoratori.

Oltre agli scioperi generali, nell'anno in esame sono stati proclamati anche scioperi plurisetoriali.

Meritano di essere segnalati gli scioperi proclamati dalle Organizzazioni Sindacali firmatarie nei settori del Turismo, pubblici esercizi, ristorazione collettiva e Agenzie di viaggio, nei mesi di marzo, maggio e giugno 2017, con diverse articolazioni territoriali ed anche in date differenziate; le cui motivazioni sono riconducibili al mancato rinnovo del Contratto Collettivo Nazionale di lavoro, oltre quelli proclamati da Cub, Cobas, Usi- Ait, Sgb, Usb Lavoro Privato ed altri sindacati minori nei settori dei trasporti.

29.3. Interventi della Commissione

La maggior parte degli interventi preventivi della Commissione, *ex* articolo 13, lettera *d*) della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, hanno riguardato principalmente il mancato rispetto della regola della rarefazione oggettiva. Non sono mancate violazioni della regola delle franchigie, stabilite per determinati periodi dell'anno nei quali non è consentito effettuare astensioni dal lavoro. Altre segnalazioni hanno riguardato il rispetto della fascia oraria, prevista a servizio pieno, nel settore dei Vigili del Fuoco (come indicata nella regolamentazione provvisoria di settore).

Alle indicazioni preventive della Commissione, è seguito un tempestivo riscontro da parte delle Organizzazioni sindacali, attraverso l'adeguamento delle proclamazioni a quanto segnalato. Unica eccezione relativamente allo sciopero regionale plurisetoriale, sulla ristorazione collettiva, del Lazio, per il quale la Commissione ha aperto un procedimento di valutazione nei confronti delle

Organizzazioni Sindacali proclamanti conclusosi con la relativa sanzione.

29.4.La valutazione d'impatto della Commissione

Nel corso del 2017, la Commissione si avvalsa, in occasione dello sciopero proclamato per il 1° maggio, della facoltà, di cui alla citata delibera n. 03/134, derogando alla disciplina legale, nonché a quella contenuta negli Accordi e/o nelle Regolamentazioni provvisorie, attraverso la preventiva valutazione dell'impatto dello sciopero generale rispetto alla continuità dei servizi pubblici essenziali, rilevando, in tale circostanza, l'assenza di compromissione di tale continuità.

PARTE II

Contenzioso

1. Contenzioso

1.1. Andamento del contenzioso, generalità

Con riferimento al periodo esaminato, si registra un significativo incremento, rispetto all'ultimo quinquennio, del contenzioso riguardante l'Autorità di garanzia.

La Commissione, infatti, è stata convenuta in giudizio in sette procedimenti giudiziari.

Tre dei ricorsi sono stati proposti dinanzi al Tar del Lazio per ottenere l'annullamento della delibera n. 17/30, avente ad oggetto la Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili per il personale della Società di trasporto pubblico locale Atac di Roma.

Il primo ricorso è stato depositato dalle Organizzazioni sindacali USB Lavoro Privato, SUL-CT, ORSA-TPL. La medesima deliberazione è stata successivamente impugnata, con atti separati, dalle Organizzazioni sindacali FILT CGIL e UGL.

Il Tar del Lazio, inoltre, è stato investito della cognizione di un ricorso proposto da un'Azienda di trasporto pubblico locale della Regione Calabria contro un provvedimento adottato dalla Commissione in materia di fasce orarie di garanzia.

Dinanzi alla medesima Autorità giudiziaria l'Organizzazione sindacale Orsa Ferrovie ha proposto ricorso per contestare la legittimità di una delibera di orientamento generale adottata dalla Commissione in materia di scioperi proclamati nel settore del trasporto ferroviario, *ex art. 2, comma 7, "per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori"*.

Infine, due giudizi sono stati promossi dinanzi al Tribunale Civile di Roma, ai sensi dell'art. 20 *bis* della legge n. 146, e successive modificazioni, da Organizzazioni sindacali sanzionate dalla Commissione con la sospensione dei contributi sindacali, per astensioni effettuate in violazione di legge nei settori della sanità e dell'igiene ambientale.

Nel corso dell'anno 2017 sei procedimenti giurisdizionali riguardanti l'attività della Commissione sono stati definiti con sentenza.

Quattro di questi giudizi si sono conclusi favorevolmente per l'Autorità.

In particolare, la Corte d'Appello di Roma, con la sentenza n. 5670/2017 del 10 gennaio 2017, ha rigettato il ricorso proposto dall'Associazione CLAAI che, in sede di gravame, aveva richiesto la riforma della sentenza di prime cure, n. 2219/2014, del 03 marzo 2014, emessa dal Tribunale Civile di Roma, Sezione Lavoro. La pronuncia ha confermato, anche in sede di appello, la legittimità della delibera sanzionatoria n. 12/270 adottata dall'Autorità, avente ad oggetto un'astensione collettiva deliberata dal cosiddetto "*Parlamentino nazionale tassisti*" in data 11 gennaio 2012.

Il Tribunale Civile di Roma - Sez. Lavoro, con la sentenza n. 950/2017 del 1° febbraio 2017, ha rigettato il ricorso proposto dal Consiglio dell'Ordine degli

Avvocati di Napoli per l'annullamento della delibera sanzionatoria n. 15/225, ritenendo insussistenti i presupposti, previsti dall'art. 2, comma 7, per escludere l'obbligo del preavviso, esimente invocata dall'Ordine forense per legittimare un'astensione improvvisa.

Il Tribunale del Lavoro di Roma, inoltre, con la sentenza n. 6163/2017 del 22 giugno 2017, ha dichiarato la legittimità della delibera sanzionatoria adottata dalla Commissione nel settore dell'igiene ambientale per violazione della regola della rarefazione, condannando alle spese l'Organizzazione sindacale ricorrente.

Con la sentenza n. 4564/2017, del 16 maggio 2017, è stato poi definito il giudizio promosso dalle Segreterie territoriali di Pisa e Livorno dell'Organizzazione sindacale Faisa Cisl, per l'annullamento della delibera sanzionatoria n. 14/173. Il Tribunale di Roma, nel merito, ha accertato la legittimità del provvedimento impugnato, confermando la sanzione nei confronti della Segreteria territoriale di Pisa, riconosciuta responsabile di aver aderito allo sciopero selvaggio messo in atto dai lavoratori, assumendone direttamente la gestione. Diversamente, con riferimento alla Segreteria territoriale di Livorno, il Tribunale ha annullato la delibera ritenendo insussistenti sufficienti elementi probatori di responsabilità.

Il periodo in esame è stato, altresì, caratterizzato dalla pronuncia di due significative sentenze con le quali il Tribunale Civile di Roma ha annullato due provvedimenti della Commissione.

Con la sentenza n. 1105/17 del 6 febbraio 2017, il Giudice ha accolto il ricorso proposto dall'Organizzazione sindacale ORSA Ferrovie avverso una delibera sanzionatoria dell'Autorità. La delibera è stata annullata, previa disapplicazione della delibera interpretativa presupposta. Il Tribunale ha escluso la natura interpretativa del provvedimento, su cui la Commissione aveva fondato la delibera sanzionatoria, ritenendo che sia stata, di fatto, introdotta una nuova ed ulteriore limitazione al diritto di sciopero in violazione della procedura prevista dalla lettera *a*) dell'art. 13 della legge n. 146 del 1990.

Con la sentenza n. 2403/17, Il Tribunale di Roma ha annullato la sanzione amministrativa pecuniaria adottata dalla Commissione contro una Pubblica Amministrazione, nella persona di un Dirigente del Ministero Interno - Comparto Vigili del Fuoco.

Infine, vanno menzionate quattro sentenze del Tar Liguria che, pur essendo state pronunciate contro provvedimenti adottati dall'Autorità prefettizia, hanno indirettamente coinvolto anche la Commissione. Il Tar Liguria, infatti, nell'annullare le ordinanze di precettazione adottate dal Prefetto di Genova in occasione di un'astensione improvvisa effettuata dai dipendenti della Società AMT, addetti al servizio di trasporto pubblico locale del Comune di Genova, si è pronunciato anche su profili che riguardano in via esclusiva la competenza della Commissione.

In relazione a ciò, la Commissione ha deliberato di richiedere all'Avvocatura Generale dello Stato di intervenire *ad adiuvandum* nel giudizio di appello promosso dall'Autorità prefettizia dinanzi al Consiglio di Stato.

1.2. Impugnazioni dei provvedimenti della Commissione

Il contenzioso che più ha impegnato la Commissione nel periodo in esame ha riguardato la Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili del personale della Società Atac di Roma, adottata dall'Autorità con la delibera n. 17/30, del 16 febbraio 2017.

Il provvedimento è stato impugnato dinanzi al Tar del Lazio con tre distinti ricorsi (USB, SUL, ORSA - FILT CGIL - UGL) notificati alla Commissione con istanza di misure cautelari.

Con la Regolamentazione provvisoria, la Commissione ha inteso realizzare il contemperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero ed i diritti dei passeggeri utenti del servizio pubblico gestito dalla Società Atac, attraverso la previsione delle seguenti misure:

1) la garanzia del servizio completo, articolato su due fasce per un totale di sei ore, coincidenti con i periodi di massima richiesta dell'utenza per le quali il servizio si pone come essenziale (prima fascia: dall'inizio del servizio alle ore 08.30; seconda fascia: dalle ore 17.00 alle ore 20.00) (art. 1);

2) l'obbligo di rientro anticipato in servizio per il personale di guida e/o di macchina, tenuto allo svolgimento delle attività propedeutiche necessarie ad un corretto posizionamento di autobus, filobus, tram e treni lungo le linee in base alle differenti peculiarità del servizio di trasporto pubblico locale assicurato dall'Azienda (art. 2, comma 1);

3) l'obbligo per l'Azienda di adottare, nell'individuazione dei lavoratori da comandare in servizio, criteri di rotazione attraverso l'utilizzo "*prioritario*" di personale non aderente allo sciopero, al fine di poter garantire a tutti i lavoratori la possibilità di esercitare pienamente il diritto di sciopero (art. 2, comma 3);

4) l'esclusione dall'esercizio del diritto di sciopero per alcuni profili professionali (art. 3).

Con i suddetti ricorsi, seppure variamente impostati, le Organizzazioni sindacali hanno eccepito la presunta illegittimità della delibera, per violazione dell'art. 40 Cost., dell'art. 6 della Carta Sociale Europea e degli articoli 2 e 13 della legge n. 146 del 1990, in relazione a tre profili sostanziali:

1) l'esclusione dell'esercizio del diritto di sciopero per alcune categorie di lavoratori;

2) la previsione dell'obbligo di presenza in servizio con rientro anticipato dei lavoratori, rispetto al termine dello sciopero, al fine di poter ottenere la tempestiva

riattivazione del servizio;

3) le presunte inosservanze delle previsioni vigenti in settori analoghi o similari, nella individuazione delle prestazioni indispensabili (in violazione di quanto prescrive l'art. 13, comma 1, lett. *a*), nonché l'introduzione di limiti "*arbitrari e immotivati*" al diritto di sciopero (attraverso la previsione del 100% del servizio nelle fasce di garanzia ed il rientro anticipato in servizio di alcune figure professionali).

Con particolare riferimento ai primi due profili, le limitazioni previste nella Regolamentazione provvisoria sono state ritenute lesive del diritto di sciopero per violazione di legge, eccesso e sviamento di potere, carenza di motivazione.

In sede di memoria difensiva, l'Amministrazione convenuta ha rilevato, in via preliminare, l'inammissibilità dei ricorsi in quanto diretti a censurare forme di esercizio di una discrezionalità tecnica riservata al Garante, quale Autorità amministrativa indipendente con competenza esclusiva in ordine alla materia dello sciopero nei servizi pubblici essenziali.

È stato eccepito, infatti, che le censure non riguardano né l'astratta liceità del potere della Commissione di provvedere alla regolamentazione provvisoria, né la concreta sussistenza dei requisiti per disporre in tal senso, ma esclusivamente il contenuto delle norme dettate dall'Autorità.

Sotto questo aspetto, la memoria difensiva ha evidenziato che, in materia di regolazione dell'esercizio del diritto di sciopero nell'ambito dei servizi pubblici essenziali, è conferito alla Commissione un potere di regolazione eteronomo, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera *a*) della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, al fine di garantire l'equo contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti costituzionali della persona, annoverati dall'articolo 1, comma 1, della legge citata.

Il fondamento legislativo di tale potere comporta la collocazione degli atti di esercizio dello stesso nell'ambito delle fonti di natura secondaria la cui valutazione di legittimità è condizionata al rispetto dei soli criteri di carattere sostanziale e procedurale dettati dalla fonte di rango primario.

L'eventuale antinomia di tali fonti con altre aventi anche rango superiore va risolto secondo criteri di competenza e non di gerarchia.

Pertanto, il sindacato giurisdizionale nei confronti degli atti di regolazione può essere esercitato solo con riferimento al rispetto dei criteri sostanziali e procedurali dettati dalla fonte normativa primaria. L'intervento del Giudice non può estendersi - ha rilevato la Commissione - fino al punto da sottoporre a giudizio le scelte tecniche (per loro natura discrezionali) compiute dall'Autorità per il raggiungimento dei fini pubblici ad essa assegnati che, per quanto opinabili, risultino, comunque, conformi ad un criterio di ragionevolezza, logicità e coerenza. Se così non fosse, infatti, il Giudice sarebbe legittimato a sostituire le proprie valutazioni tecniche a quelle operate dalla

Commissione, facendo venir meno le ragioni istitutive della Commissione (e delle Autorità amministrative indipendenti in generale) che risiedono, appunto, nell'esigenza di affidare la disciplina di settori particolarmente “*delicati*” ad organismi dotati da un alto tasso di competenza specialistica.

Con riferimento al secondo motivo di ricorso riguardante l'esclusione dell'esercizio del diritto di sciopero per alcune categorie professionali di lavoratori, la linea difensiva dell'Autorità si è basata sul principio per cui, coerentemente con la *ratio* della legge n. 146 del 1990 e con gli orientamenti giurisprudenziali più consolidati, il contemperamento tra beni costituzionalmente garantiti può prevedere il sacrificio dell'esercizio del diritto di sciopero quando ciò sia necessario a tutelare nella sua essenzialità un diritto o interesse di rango superiore (diritto alla vita, alla salute, all'incolumità personale, alla sicurezza e all'integrità del patrimonio aziendale). Nel campo di applicazione della legge n. 146 l'interesse collettivo dei lavoratori può manifestarsi in forme irrimediabilmente incompatibili con l'interesse degli utenti alla continuità e regolare erogazione del servizio; conseguentemente, la limitazione o il sacrificio di un diritto o un interesse costituzionale quale il diritto di sciopero può essere giustificata dalla necessità di garantire e dare attuazione a un altro diritto o interesse di rango superiore. Per tali ragioni, in fase applicativa, la legge impone di dare assoluta prevalenza a beni di rilievo costituzionale indiscutibilmente generale e primario (vita, salute, sicurezza) rispetto alla posizione del prestatore di lavoro che esercita il diritto di sciopero, prevedendo limiti molto stringenti all'esercizio del diritto di sciopero, fino all'esclusione dallo sciopero di alcune figure professionali.

Nella Regolamentazione Atac, l'esclusione dell'esercizio del diritto di sciopero è stata prevista per alcune categorie professionali che rivestono ruoli e funzioni essenziali per garantire le condizioni di esercizio del servizio in sicurezza. Si tratta di figure tecniche preposte al controllo del traffico, alla direzione dell'esercizio, al coordinamento del personale viaggiante, aventi carattere di assoluta infungibilità nell'attuale sistema tecnico-industriale di Atac. L'eventuale sospensione della relativa attività, a qualsiasi titolo, determina un'interruzione dell'intero circuito (in particolare di quello ferroviario e tranviario) e l'obbligo di disporre la chiusura dell'esercizio, anche in adempimento a precisi obblighi previsti dalla normativa in materia di sicurezza.

Consequentemente, quando il servizio è attivo (ad esempio perché l'adesione allo sciopero non è massiccia), questo personale deve rendersi disponibile. Non è in gioco la limitazione della libertà di circolazione del cittadino durante lo sciopero, bensì la necessità di assicurare precisi *standard* di sicurezza, a tutela della vita e della salute dei lavoratori e dei cittadini-utenti, durante l'erogazione dei minimi di servizio.

In merito alla seconda eccezione la Commissione, nella relazione difensiva, ha

sostenuto la piena conformità della regolamentazione alla legge e, in particolare, all'obbligo di *“garantire e rendere nota la pronta riattivazione del servizio, quando l'astensione dal lavoro sia terminata”* (art. 2, comma 6) nonché di garantire il servizio nella sua piena regolarità ed effettività nelle fasce orarie protette (art. 2, comma 3, *“i soggetti che promuovono lo sciopero con riferimento ai servizi pubblici essenziali di cui all'art. 1 o che vi aderiscano, i lavoratori che esercitano il diritto di sciopero le amministrazioni e le imprese erogatrici dei servizi”* sono *“tenuti all'effettuazione delle prestazioni indispensabili, nonché al rispetto delle modalità e delle procedure di erogazione e delle altre misure di cui al comma 2”*).

In particolare, è stato precisato che, per ragioni tecniche legate alla struttura e all'organizzazione della Società Atac, direttamente dipendenti dalle reali condizioni dell'infrastruttura, dal servizio programmato e dal contesto in cui lo stesso viene erogato, nella città di Roma, prima dell'adozione della Delibera impugnata, lo sciopero di 4 ore determinava, di fatto, il blocco totale del servizio metro-ferro e del servizio su gomma per la durata di circa 6 ore.

Da qui la necessità di prevedere il rientro anticipato in servizio di macchinisti e autisti perché treni, autobus e tram non possono riprendere la circolazione se il macchinista o l'autista non si presenta in servizio con congruo anticipo.

Quanto alla terza censura, essa è stata ritenuta palesemente priva di fondamento perché la Commissione ha riproposto nella Regolamentazione impugnata lo schema normativo tipico del comparto *“trasporti”* (fasce orarie), nel pieno rispetto della previsione legislativa (art. 13, comma 1, lett. a) *“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%”*).

I ricorrenti hanno proposto, in via incidentale, istanza di sospensiva. All'udienza fissata, il Tar non si è pronunciato sull'istanza cautelare ma, con ordinanza del 7 luglio 2017, ha fissato direttamente l'udienza al 28 febbraio 2018 per la trattazione del merito del ricorso, *ex art. 55, comma 10, c.p.a.*

Un ulteriore ricorso al Tar è stato proposto avverso la delibera 17/272 adottata dalla Commissione con riferimento al servizio del trasporto ferroviario, caratterizzato, nell'anno 2017, da un'intensificazione dei conflitti sindacali derivanti dalle aggressioni al personale ferroviario.

In particolare, con ricorso notificato in data 12 novembre 2017, la Segreteria Generale dell'Organizzazione sindacale Orsa ha adito il Tar del Lazio per ottenere l'annullamento della delibera 17/272, adottata dalla Commissione di garanzia, nella seduta del 28 settembre 2017, recante *“Delibera di orientamento in materia di scioperi proclamati nel settore del Trasporto Ferroviario, ai sensi dell'art. 2, comma*

7, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, “per gravi eventi lesivi della incolumità e della sicurezza dei lavoratori”, derivanti da aggressioni”.

Con la delibera impugnata, l’Autorità ha inteso garantire un più adeguato contemperamento dei diritti costituzionali in gioco quando l’intensificazione delle azioni di protesta - proclamate ai sensi dell’art. 2, comma 7, e tutelate, pertanto, da un regime privilegiato che esonera dall’obbligo di preavviso e di indicazione della durata - nonostante la conformità al dettato normativo, è destinata ad incidere significativamente sull’erogazione del servizio, se la durata dell’astensione non è contenuta entro limiti di ragionevolezza. Ciò in quanto, nel caso in cui tali azioni si protraessero per lungo tempo, risulterebbe difficile garantire l’effettività delle prestazioni indispensabili per le quali il legislatore, nelle ipotesi di cui all’articolo 2, comma 7, richiamato, non ha previsto alcuna deroga.

In particolare, con il provvedimento impugnato la Commissione ha invitato le Organizzazioni sindacali a contenere responsabilmente, nell’ambito di una durata meramente simbolica, gli scioperi derivanti da aggressioni subite dal personale ferroviario, proclamati ai sensi dell’art. 2, comma 7. Nel contempo, l’Autorità ha coinvolto il Ministro dell’Interno sollecitandolo ad intervenire sulla causa di insorgenza del conflitto, che pone in essere un grave pregiudizio ai diritti dei cittadini utenti del servizio di trasporto pubblico.

Le censure contenute nel ricorso riguardano sostanzialmente due profili.

Nel merito, viene eccepita la violazione e la falsa applicazione dell’art. 2, comma 7, che, nelle due particolari ipotesi previste, deroga alle regole del preavviso e della durata senza consentire eccezioni. In particolare, secondo il sindacato ricorrente la delibera gravata da impugnazione avrebbe introdotto, per via amministrativa, quello che il legislatore avrebbe espressamente escluso (ovvero limiti di durata alle azioni di sciopero proclamate *ex* articolo 2, comma 7, della legge 146 del 1990, e successive modificazioni).

Sotto altro profilo, il sindacato ricorrente contesta il carattere meramente interpretativo della delibera della Commissione, asserendo, che con essa l’Autorità avrebbe introdotto una nuova disciplina delle fattispecie di sciopero di cui all’articolo 2, comma 7, della legge 146/90, senza rispettare le modalità procedurali di cui all’art. 13, comma 1, lett. *a*) (coinvolgimento delle parti ed, in mancanza di Accordo, adozione della Regolamentazione provvisoria).

La Commissione si è riservata di produrre una relazione tecnica per la difesa in giudizio da parte dell’Avvocatura Generale dello Stato.

Un altro dei procedimenti giurisdizionali, avviati nel corso dell’anno 2017, dinanzi al Tar del Lazio, riguarda 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 individuate 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 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: 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: l'atto impugnato è un atto endoprocedimentale e quindi inidoneo a ledere un interesse diretto, attuale e concreto.

Con particolare riferimento all'Azienda ricorrente, è stato evidenziato che, in ogni caso, 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.

Sotto questo profilo, 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, 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 quanto più ampiamente condiviso con le Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative in Azienda, volto al raggiungimento di un accordo in materia di prestazioni indispensabili, da sottoporre al giudizio di idoneità della Commissione stessa.

Allo stato, il Tar del Lazio non ha ancora fissato l'udienza per la discussione nel merito.

Nel periodo in esame si segnalano, infine, i ricorsi proposti dinanzi al Tribunale di Roma, Giudice del Lavoro, ai sensi dell'art. 20 *bis* della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, per l'annullamento di due delibere sanzionatorie adottate dall'Autorità per violazione della regola della rarefazione oggettiva.

In particolare, con ricorso notificato in data 4 ottobre 2017, la Fp Cgil della Campania ha impugnato la delibera n. 17/90 con la quale la Commissione ha sanzionato l'Organizzazione sindacale, responsabile di aver violato la regola della rarefazione oggettiva per aver proclamato ed effettuato uno sciopero regionale del personale delle aziende della Sanità privata della Regione Campania, nonostante fossero stati precedentemente proclamati tre scioperi generali, riguardanti tutte le categorie pubbliche e private.

Le argomentazioni sindacali, formulate già in sede di procedimento di valutazione, sono basate sull'asserita insussistenza della violazione, in concreto, della regola della rarefazione per la mancanza di rappresentatività, nel settore della sanità privata, delle Organizzazioni sindacali Usb, Usi e Cib-Unicobas, rilevando che gli scioperi generali precedentemente proclamati non avrebbero avuto alcun concreto effetto sul servizio della sanità privata in ragione della scarsa rappresentatività delle predette Organizzazioni sindacali nel relativo settore.

Nel ricorso, i motivi di impugnazione sono sostanzialmente riconducibili ad un'unica doglianza: la delibera n. 17/90 sarebbe illegittima perché fondata sull'erronea interpretazione ed applicazione dell'art. 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, nella parte in cui prevede che debbano essere osservati intervalli minimi tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo *“quando ciò sia necessario ad evitare che, per effetto di scioperi*

proclamati in successione da soggetti sindacali diversi e che incidono sullo stesso servizio finale o sullo stesso bacino d'utenza, sia oggettivamente compromessa la continuità dei servizi pubblici”.

La censura viene prospettata, innanzitutto, sotto il profilo del mancato accertamento preventivo circa l'effettiva incidenza degli scioperi “*sullo stesso servizio finale o sullo stesso bacino d'utenza*”; accertamento che avrebbe dovuto rappresentare il presupposto del procedimento avviato ai sensi dell'art. 13 della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, ed il fondamento del provvedimento sanzionatorio finale.

In altri termini, secondo la ricorrente, la norma in materia di intervalli minimi tra scioperi impone una preliminare verifica dell'effettivo pregiudizio dei diritti costituzionalmente protetti degli utenti prodotto da più scioperi in successione. Di conseguenza, la Commissione, prima di inviare l'indicazione preventiva relativa al mancato rispetto dell'obbligo di rarefazione, avrebbe dovuto nel concreto accertare se la successione di scioperi senza il rispetto dell'intervallo temporale avrebbe effettivamente compromesso la continuità del servizio pubblico con pregiudizio degli utenti.

Sotto altro profilo, nel ricorso si sostiene che l'ipotesi di rarefazione debba essere esclusa allorquando l'Organizzazione sindacale ne rilevi l'insussistenza per ragioni connesse alla mancanza di rappresentatività dei soggetti proclamanti lo sciopero “*paletto*”; peraltro, secondo la ricorrente, tale asserzione non sarebbe qualificabile come valutazione, *ex ante*, della possibile incidenza dell'astensione precedentemente proclamata, ma risponderebbe “*all'esigenza primaria del legislatore di non compromettere eccessivamente le finalità e l'efficacia del diritto allo sciopero né di svilire il ruolo delle parti sociali*”.

In sede di memoria difensiva, la Commissione ha eccepito come i rilievi fossero privi di fondamento in quanto proposti sulla base di una interpretazione palesemente erronea dell'istituto della rarefazione previsto dall'art. 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Ciò in quanto nel sistema della legge n. 146 del 1990, come modificata dalla legge 83 del 2000, le regole di rarefazione sono fondate su una presunzione di compromissione della continuità dei servizi in caso di scioperi eccessivamente ravvicinati; ed è, pertanto, irrilevante (ed infatti non è previsto dalle vigenti discipline pattizie relative ai singoli servizi pubblici essenziali) ogni apprezzamento dell'effettiva idoneità dei due scioperi ravvicinati a compromettere la continuità del servizio nel caso concreto. Così com'è irrilevante la circostanza che i diversi scioperi siano proclamati da un medesimo soggetto sindacale (“*rarefazione soggettiva*”) o da soggetti sindacali diversi (“*rarefazione oggettiva*”), dal momento che la legge intende tutelare i diritti costituzionalmente protetti degli utenti del servizio, che non possono

tollerare un pregiudizievole addensamento di scioperi sol perché ciascuna astensione è proclamata da un sindacato diverso.

Peraltro, non può tenersi in considerazione il diverso grado di rappresentatività delle organizzazioni sindacali proclamanti poiché, da un lato, la rappresentatività è a tutt'oggi priva di affidabili strumenti di misurazione nel settore privato; dall'altro lato, non può essere stabilita una relazione certa fra rappresentatività del soggetto proclamante e successivo tasso di adesione allo sciopero potendo esservi casi di scioperi proclamati da soggetti poco rappresentativi che tuttavia riscuotono un'elevata adesione fra i lavoratori. Conseguentemente, nell'attuale sistema normativo, l'obbligo di rarefazione soggettiva e oggettiva opera necessariamente in astratto poiché, nell'attuale sistema sindacale di fatto, non è possibile per la Commissione effettuare un giudizio prognostico dotato di attendibilità e credibilità circa il concreto impatto di uno sciopero sul servizio pubblico essenziale.

La *ratio* della norma in materia di rarefazione è quella della tutela dei diritti costituzionalmente protetti degli utenti del servizio evitando l'eccessivo pregiudizio provocato da scioperi troppo ravvicinati. Se la portata immediatamente precettiva della regola esclude qualsiasi valutazione circa il concreto impatto degli scioperi sul servizio finale, è privo di qualsiasi ragionevolezza affermare che si possa riconoscere agli stessi soggetti collettivi destinatari del precetto il potere di deciderne l'applicabilità. Ciò in quanto gli interessi e le esigenze dei cittadini titolari dei diritti costituzionali, che la norma intende tutelare, sono estranei al conflitto collettivo e non possono essere rappresentati dai titolari del conflitto medesimo.

Utilizzando il dato meramente temporale – individuato dal legislatore come unico criterio dirimente nella valutazione di quale sciopero sia possibile effettuare (solo la data della rispettiva proclamazione determina l'ordine di precedenza tra scioperi (art. 13, comma 1, lett. e)) - viene assicurata ai sindacati, alle amministrazioni e imprese ed agli utenti una certezza circa la distanza minima tra due scioperi consecutivi e, quindi, circa il garantito periodo di normale funzionamento dello specifico servizio. Inoltre, il rispetto della regola risponde ad esigenze di certezza circa la calendarizzazione degli scioperi in quanto impedisce, in un sistema caratterizzato da una forte frammentazione e conflittualità sindacale, una caotica sovrapposizione di astensioni e consente una leale competizione fra i soggetti sindacali. Infatti, i sindacati che decidono discrezionalmente ed unilateralmente di non rispettare l'obbligo di rarefazione, danneggiano gravemente l'immagine dei sindacati che viceversa allo stesso si attengono.

Infine, nella relazione difensiva si puntualizza che la valutazione e l'apprezzamento della concreta incidenza dello sciopero sul servizio pubblico può avvenire solo ad opera della Commissione ed operare necessariamente *ex post* cioè a sciopero avvenuto. Ciò può rilevare nel procedimento di valutazione non ai fini della

scelta se sanzionare o meno il soggetto sindacale (infatti, la violazione di legge si è ormai irreparabilmente consumata con grave danno per gli altri soggetti sindacali), ma esclusivamente ai fini della graduazione della sanzione.

Con il secondo ricorso, l'Organizzazione sindacale Fiadel di Caltagirone ha chiesto l'annullamento della delibera sanzionatoria n. 16/339, con la quale la Commissione ha valutato negativamente il comportamento del sindacato in relazione ad uno sciopero riguardante il servizio dell'igiene ambientale presso il Comune di Caltagirone. Lo sciopero era stato proclamato in violazione della regola dell'intervallo rispetto ad un'astensione nazionale, indetta dalle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Fp Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Fiadel per l'intero settore dell'igiene ambientale, con conseguente impatto anche sul servizio di igiene ambientale del Comune di Caltagirone.

Il ricorso, al di là delle censure fondate sull'asserita insussistenza della violazione della regola della rarefazione per la mancata partecipazione allo sciopero nazionale "*paletto*" da parte degli iscritti alla organizzazione sindacale Fiadel, evidenzia un equivoco di fondo.

Innanzitutto, l'Organizzazione sindacale ricorrente ha erroneamente ritenuto che l'intervallo contestato riguardasse le date di effettuazione degli scioperi, laddove la norma fa espresso riferimento al periodo intercorrente tra la data di effettuazione dello sciopero precedentemente indetto e la data di proclamazione del successivo. Inoltre, non viene correttamente individuato lo sciopero cosiddetto "*paletto*", rilevante ai fini del computo dell'intervallo.

In sede di difesa, la Commissione ha rappresentato gli elementi di diritto rilevanti nella controversia: il rispetto della regola dell'intervallo minimo tra un'astensione e l'altra individua la sua *ratio* nella possibile incidenza, anche solo in astratto, delle astensioni ricadenti nel medesimo settore del pubblico servizio, a prescindere dalla consistenza e dal numero delle adesioni a quelle astensioni. Pertanto, unico presupposto per l'applicazione del principio è l'incidenza dei vari scioperi "*sullo stesso servizio finale o sullo stesso bacino di utenza*" ed è irrilevante l'omessa partecipazione dell'Organizzazione sindacale allo sciopero rispetto al quale è stata violata la regola dell'intervallo.

Più in particolare, nella memoria difensiva è stato chiarito che, in materia di intervallo, la norma regolamentare (art. 4 dell'Accordo del 1° marzo 2001 del settore igiene ambientale) - in attuazione del rinvio che l'art. 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, fa alla fonte negoziale - prevede l'obbligo di rispettare il termine di tre giorni tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo per evitare, secondo quanto espressamente voluto dal legislatore, un'inaccettabile incidenza sulla continuità del servizio.

In funzione della tutela degli utenti, il necessario intervallo non deve intercorrere

tra l'effettuazione di due scioperi ma tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo, anche da parte di un sindacato diverso da quello che ha effettuato lo sciopero precedente. Questa regola di tutela degli utenti evita la contemporanea esistenza di più proclamazioni di sciopero, sia pure tra loro intervallate, assicurando un periodo di normale svolgimento del servizio almeno pari al cumulo tra l'intervallo minimo, che precede la proclamazione, ed il preavviso minimo, che segue la proclamazione. Ciò indipendentemente dai soggetti proclamanti, dal loro grado di rappresentatività e da ogni accertamento circa la effettiva compromissione del servizio.

Il giudizio è stato definito nel corso del medesimo anno con la sentenza n. 6163/2017 del 22 giugno 2017, con la quale il Tribunale di Roma ha rigettato il ricorso con condanna alle spese, ritenendo legittima la delibera sanzionatoria adottata dalla Commissione (v. infra par. n. 5).

1.3. La responsabilità delle organizzazioni dei lavoratori, delle associazioni e degli organismi rappresentativi dei lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori

Sul tema della responsabilità sindacale si registrano, nel periodo in esame, due diversi orientamenti giurisprudenziali, sebbene le relative pronunce abbiano confermato, nella sostanza, la legittimità delle delibere impugnate.

La Corte d'appello di Roma, con la sentenza n. 5670 del 10 gennaio 2017, rifacendosi alla precedente giurisprudenza di merito in materia (per tutte, Corte d'Appello di Roma 23 aprile 2012, n. 3685¹), conferma il principio per cui sui rappresentanti sindacali, quali titolari di un potere assimilabile a quello di direzione e controllo sull'operato degli iscritti, grava il cosiddetto "*dovere di influenza sindacale*". Si tratta di un autonomo obbligo normativo - da cui scaturisce una precisa responsabilità "*in vigilando*" - che impone di porre in essere regole chiare a tutte le articolazioni periferiche delle organizzazioni sindacali e di promuovere ogni accorgimento per impedire che la protesta sia attuata in violazione delle regole, anche attraverso una concreta azione dissuasiva o sanzionatoria nei confronti dei singoli associati. Ciò indipendentemente dall'accertamento del profilo soggettivo del dolo, essendo sufficiente il criterio colposo dell'imprudenza o della negligenza.

Il ricorso in appello è stato proposto dall'Associazione CLAAI (Confederazioni Libere Associazioni Artigiane Italiane) che, in sede di gravame, ha richiesto la riforma della sentenza di prime cure n. 2219/2014 emessa dal Tribunale Civile di Roma, Sezione Lavoro, in data 3 marzo 2014.

¹ La sentenza della Corte d'Appello di Roma, accogliendo i rilievi dell'Autorità di garanzia, ha riformato la sentenza n. 10266 del 28 maggio 2007, con la quale il Tribunale di Roma aveva annullato la delibera n. 06/497 del 19 settembre 2006, adottata dalla Commissione nei confronti delle Associazioni dei tassisti, in occasione delle astensioni selvage del 2006.

La pronuncia riguarda la delibera sanzionatoria n. 12/270, avente ad oggetto l'azione di protesta deliberata dal cosiddetto "*Parlamentino nazionale tassisti*" in data 11 gennaio 2012, a seguito della pubblicazione del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 (in materia di liberalizzazione delle attività economiche) e della posizione espressa dal Governo in tema di liberalizzazione delle licenze taxi.

Il Tribunale aveva confermato la fondatezza del provvedimento della Commissione, riconoscendo la relazione logica e cronologica – indice di uno stretto rapporto di causalità – tra la deliberazione dello stato di agitazione da parte del "*Parlamentino*" e le astensioni dal lavoro effettuate dagli appartenenti alla categoria dei tassisti, escludendo che i comportamenti sanzionati potessero considerarsi autonome e spontanee forme di protesta da parte di singoli e incontrollati operatori e prendendo atto della mancanza di comportamenti, da parte delle associazioni sindacali, volti a dissociarsi formalmente ed espressamente dalle astensioni in atto con l'adozione di ogni utile accorgimento diretto ad impedire la sospensione del servizio pubblico in violazione delle regole. Era stata, altresì, riconosciuta la responsabilità delle associazioni e degli organismi rappresentativi della categoria dei tassisti, a titolo di responsabilità solidale, ai sensi dell'articolo 2, comma 2 *bis*, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, responsabilità che - secondo la sentenza - sussiste non soltanto quando un soggetto collettivo proclami formalmente o organizzi una protesta illegittima, ma anche quando, attraverso un comportamento omissivo, impedisca il verificarsi di illegittime manifestazioni di protesta da parte dei singoli operatori.

Con particolare riferimento al difetto di legittimazione passiva eccetto dall'Associazione CLAAI, in quanto associazione di tutela e rappresentanza delle cooperative associate e non sindacato rappresentativo di singoli lavoratori, il giudice d'appello ha accolto un'impostazione sostanziale, prediligendo la salvaguardia dell'effettività della tutela assicurata dalla legge n. 146 del 1990.

La sentenza, infatti, ha precisato che la finalità della legge non tollera esclusioni fondate sulla natura giuridica dei soggetti coinvolti per cui qualsiasi tipo di ente, in grado di svolgere funzioni attive nell'organizzare i lavoratori a qualsiasi livello, rientra fra i soggetti destinatari delle sanzioni dalla stessa previste. Tanto più che l'art. 2 *bis* prevede che la Commissione promuova "*l'adozione, da parte delle associazioni o degli organismi di rappresentanza delle categorie interessate, di codici di autoregolamentazione che realizzino, in caso di astensione collettiva, il contemperamento con i diritti della persona costituzionalmente tutelati*".

Nel caso specifico, fra gli scopi istituzionali indicati nello Statuto, la CLAAI non ha solo quello menzionato nell'appello di "*collegare le associazioni delle diverse realtà locali esistenti sul territorio al fine di creare e agevolare la collaborazione tra di esse*" ma ha anche quello di "*stipulare con i Sindacati dei lavoratori dipendenti*

contratti collettivi ed accordi concernenti la disciplina dei rapporti di lavoro” e “provvedere alla stipula con enti, istituzioni ed altri organismi pubblici e privati, di specifiche convenzioni riguardanti gli artigiani associati sul territorio nazionale”; il che equivale - secondo il Collegio - ad avere un potere di rappresentanza diretto, nonché facoltà negoziali e dispositive che consentono di *“intervenire, sotto forma di intervento, dissuasione, vigilanza e pur anche corretta informativa sui singoli lavoratori e sulle azioni delle associazioni sindacali aderenti”*.

In senso contrario si è espresso, in materia di *“dovere di influenza sindacale”*, il Tribunale di Roma.

Con la sentenza n. 4564 del 16 maggio 2017, il Giudice ha respinto il consolidato orientamento di merito - confermato dalla sentenza della Corte d'Appello, sopra illustrata - in ragione di una rigorosa interpretazione letterale dell'art. 4, comma 2, della legge 146 del 1990, ai sensi del quale le sanzioni sono applicate *“nei confronti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori che proclamano uno sciopero, o ad esso aderiscono in violazione delle disposizioni di cui all'art. 2”*. Il comportamento punito, quindi, è la condotta positiva della proclamazione o dell'adesione ad uno sciopero attuato con forme illegittime.

Il principio di legalità, di cui all'art. 1 della legge n. 689 del 1981, in materia di sanzioni amministrative, impedirebbe - secondo il Tribunale - di punire condotte omissive qualificate in termini di inadempimento di un obbligo giuridico di agire, *“rectius”* di impedire quei fatti illeciti così come configurati dalla legge n. 146 del 1990, con conseguente criterio di riparto dell'onere probatorio.

Ne deriva che la prova della sussistenza del fatto - pur potendo essere data anche per presunzioni - è a carico dell'Autorità che ne accerta la illegittimità ed applica la sanzione e non può, pertanto, gravare sulle associazioni rappresentative della categoria l'onere di offrire la prova positiva dell'adempimento, ossia di aver fatto il possibile per evitare forme selvagge di protesta, attraverso adeguata propaganda o persuasione.

Nel caso specifico, il Tribunale ha valutato, sulla base di tali principi, la condotta della Segreteria territoriale di Pisa dell'Organizzazione sindacale Faisa Cisl, riconoscendola responsabile di aver aderito allo sciopero selvaggio messo in atto dai lavoratori, per averne assunto direttamente la gestione. Al riguardo il Giudice ha ritenuto probanti le dichiarazioni rese dall'Organizzazione sindacale, nel corso dell'incontro dinanzi al Prefetto, in merito alla disponibilità a far riprendere immediatamente il servizio ed a revocare l'azione di protesta chiudendo la vertenza. In particolare, è stata accertata la legittimità del provvedimento impugnato (delibera n. 14/173) e confermata la sanzione in quanto è stata attribuita valenza confessionaria alla dichiarazione sindacale relativa alla garanzia della ripresa dal servizio, spiegabile esclusivamente in termini di illegittima adesione allo sciopero attuato in forme

vietate.

Diversamente, con riferimento alla Segreteria territoriale di Livorno, il Tribunale ha annullato la delibera ritenendo insussistenti analoghi elementi probatori di responsabilità.

1.4. Limiti all'attività interpretativa della Commissione

Nel corso dell'anno 2017 è stato deciso il giudizio promosso dalla Segreteria regionale della Lombardia dell'Organizzazione sindacale Orsa, dinanzi al Tribunale del Lavoro di Roma, per la *“disapplicazione, della Delibera n. 13/118 ... e conseguente illegittimità della Delibera sanzionatoria n. 13/441 della Commissione che su tale delibera interpretativa si fonda”*.

Le censure contenute nel ricorso hanno avuto ad oggetto, sostanzialmente, la legittimità della delibera con la quale la Commissione era intervenuta con un'operazione interpretativa diretta ad inquadrare una fattispecie atipica nel contesto normativo vigente nel settore del trasporto ferroviario.

In particolare, la valutazione dell'Autorità ha riguardato azioni di sciopero della durata di 23 ore, aventi una peculiare articolazione oraria (dalle h. 3.00 alle h. 2.00 del giorno successivo).

A seguito di numerose segnalazioni, pervenute dagli utenti del servizio effettuato dalla Società Trenord, la Commissione aveva accertato come la particolare modalità oraria dell'astensione avesse creato disservizi sproporzionati, in relazione al mancato arrivo a destinazione dei treni con partenza nella fascia oraria serale di garanzia (h. 18.00-21.00) della giornata interessata dall'astensione, in quanto dalle h. 21.00 l'astensione aveva ripreso il suo corso fino alle h. 2.00 del giorno successivo.

Conseguentemente, con la delibera n. 13/118, la Commissione, da un lato ha ribadito che l'azione di sciopero di 24 ore debba avere inizio alle h. 21.00 e termine alle h. 21.00 del giorno successivo - secondo la previsione letterale dell'art. 3.3.1 dell'Accordo nazionale del settore ferroviario, del 23 novembre 1999, come modificato dagli Accordi del 18 aprile 2001 e del 29 ottobre 2001; dall'altro lato, ha precisato che, pur in mancanza di una esplicita previsione, avuto riguardo alla *ratio* della disciplina di settore, anche nell'ipotesi di un'astensione di durata inferiore alle 24 ore debba essere rispettato l'obbligo di concludere lo sciopero alla h. 21.00.

Il giudice di merito, con la sentenza n. 1105/17 del 6 febbraio 2017, ha recepito integralmente le argomentazioni poste a sostegno del ricorso, disapplicando la delibera interpretativa n. 13/118 e annullando, conseguentemente, la delibera sanzionatoria n. 13/441.

La decisione si fonda sul presupposto che la delibera n. 13/118 adottata dalla Commissione sia illegittima, in quanto non sarebbe espressione di una mera interpretazione delle regole dell'Accordo Collettivo del 1999, ai sensi dell'art. 13 lett.

b) della legge n. 146 del 1990, ma introdurrebbe, di fatto, una nuova ed ulteriore limitazione al diritto di sciopero in violazione della procedura prevista dalla lettera a) dell'art. 13 della legge medesima.

Il Tribunale ha privilegiato un'interpretazione letterale dell'Accordo ritenendo che la mancata espressa disciplina delle modalità orarie di esercizio degli scioperi di durata inferiore alle 24 ore sia indicativa della volontà delle parti di *“rimettere alle organizzazioni sindacali la determinazione degli orari di inizio e termine delle astensioni, pur nel rispetto degli altri limiti posti dall'accordo”*.

Pertanto, sono state interamente disattese le argomentazioni dell'Autorità in ordine alla natura interpretativa-applicativa anziché additiva dell'operazione ermeneutica effettuata ai sensi dell'art. 13, lettera b), che riserva alla Commissione la competenza a pronunciarsi sulle questioni interpretative o applicative degli Accordi e/o dei Codici di autoregolamentazione.

Conseguentemente - secondo il giudice di prime cure - l'introduzione, da parte della Commissione, di disposizioni mai pattuite tra le parti avrebbe reso necessario l'avvio dell'*iter* procedurale previsto dall'art. 13, lettera a) e l'adozione di una regolamentazione provvisoria in caso di mancato accordo.

Senonché l'impostazione delineata nella sentenza difficilmente si concilia con l'attività che quotidianamente la Commissione è chiamata a svolgere.

La norma contenuta nell'articolo 13, lettera b) della legge 146 del 1990, riservando all'Autorità la competenza a pronunciarsi sulle questioni interpretative o applicative degli Accordi e/o dei Codici di autoregolamentazione, riconosce all'Organismo di garanzia una signoria della conoscenza in materia e legittimandolo, di fatto, all'esercizio di una funzione di carattere paragiurisdizionale.

È evidente che, accanto ai giudizi espressi con riferimento alle questioni di carattere meramente interpretativo, in caso di equivocità o incertezza delle espressioni utilizzate dalle parti, la Commissione è chiamata ad esercitare un potere di giudizio più dinamico che consiste nella competenza ad esprimersi in relazione a tutte quelle ipotesi nelle quali l'applicazione letterale delle norme conduce a dei risultati e a degli effetti che non sono coerenti con gli scopi perseguiti dalle parti e dalla Commissione stessa (come esternati in sede di valutazioni idoneità). I giudizi espressi da parte della Commissione, nell'ambito dei poteri di interpretazione esaminati, costituiscono, con tutta evidenza, esercizio di una discrezionalità tecnica insindacabile da parte dell'Organo Giurisdizionale, se non sotto il profilo della ragionevolezza delle operazioni ermeneutiche.

La risoluzione delle questioni di carattere applicativo attraverso l'adozione di apposite delibere consente alla Commissione, nei limiti della ragionevolezza, di garantire nella sua effettività l'assetto regolativo che contempera il diritto degli utenti con l'esercizio del diritto di sciopero, di fronte alla molteplicità delle forme in cui si

esprime il conflitto collettivo. Nel caso specifico, ciò avviene tenendo conto della connessione logica delle previsioni dell'Accordo e della relazione logico-funzionale tra gli istituti ivi previsti, ognuno dei quali può funzionare correttamente solo nell'ambito di un sistema integrato.

Inoltre, in materia di disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, il richiamo, *sic et simpliciter*, ai canoni ermeneutici dettati dal codice civile per l'interpretazione dei contratti rischia di essere estremamente riduttivo.

Innanzitutto perché, nella fattispecie, non si verte in tema di Accordi contrattuali, posto che il contenuto degli accordi conclusi in materia non è certamente di natura patrimoniale. Ma, soprattutto, perché la disciplina regolativa che ci si trova ad esaminare non è certamente un atto di esercizio puro e semplice di autonomia privata o collettiva, bensì il risultato di procedimento complesso a formazione progressiva che trae origine dall'impulso delle parti ma che si sviluppa, modifica e conclude con l'intervento di un'Autorità terza alla quale è riservata la competenza ad esprimere una valutazione di idoneità. L'Accordo Collettivo, in altre parole, non disciplina, esclusivamente, gli interessi delle parti contraenti, bensì è destinato a realizzare un contemperamento di interessi di cui sono titolari anche soggetti (gli utenti) terzi rispetto dell'Accordo stesso.

È vero che il potere e la responsabilità di dettare le regole del conflitto collettivo è assegnato dalla legge 146 del 1990, in via prioritaria, alle parti sociali. Tuttavia l'autonomia negoziale in materia non è affatto illimitata. L'atto di esercizio dell'autonomia collettiva è, infatti, sottoposto ad una valutazione di idoneità con la quale la Commissione esprime e manifesta le ragioni che sorreggono il suo giudizio.

Più specificamente, la legge, pur affidando alle determinazioni concordate fra le parti l'individuazione delle prestazioni indispensabili e delle altre misure che devono essere garantite in caso di sciopero, prevede che tale negoziato sindacale sia libero nelle procedure ma non nel contenuto, in quanto le regole inserite nei contratti collettivi valgono solo se la Commissione di garanzia accerta la loro idoneità <<*a garantire il contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui al comma 1 dell'art. 1*>> (art. 2, comma 4; art. 12, comma 1, art. 13, comma 1 lett. a)).

Il procedimento di formazione di un Accordo collettivo, pertanto, non costituisce espressione di una libertà negoziale incondizionata, bensì una fattispecie a formazione progressiva, nell'ambito della quale l'impulso delle parti e l'intervento della Commissione si incontrano costantemente e pervengono ad un risultato solo quando il testo elaborato viene valutato idoneo dalla Commissione. Nel corso di questo procedimento, l'iniziativa delle parti sociali viene spesso coordinata ed orientata dalla Commissione, la quale manifesta, anche in via interlocutoria, quali siano gli aspetti e le esigenze da salvaguardare, ai fini dell'ottenimento di una

valutazione di idoneità.

Sulla scorta di tali considerazioni, nel fare applicazione del criterio ermeneutico dettato dall'art. 1362 c.c., ed, in particolare, nel ricercare l'intenzione delle parti, non ci si può limitare esclusivamente al tenore letterale delle clausole ma deve necessariamente farsi riferimento alle motivazioni addotte dalla Commissione a sostegno della valutazione di idoneità, nonché al comportamento successivo delle parti stesse e della Commissione, in coerenza con quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 1362 c.c. A tale proposito assumono importanza determinante, nell'ambito della valutazione di idoneità, l'elencazione specifica di tutte le misure (ora cuscinetto, predeterminazione oraria degli scioperi, prestazioni indispensabili) indicate nella delibera della Commissione, dalle quali si evince una precisa esigenza di tutelare la mobilità nelle ore preserali. Se questa è la logica che ha ispirato la valutazione di idoneità dell'Accordo e dei successivi interventi della Commissione, risulta chiaro da tale ratio ispiratrice dell'Accordo non ci si può discostare (come in effetti ha fatto la Commissione con la delibera interpretativa 13/118), quando sorgono delle questioni di carattere applicativo.

Nonostante la ferma posizione assunta dalla Commissione in merito alla questione, l'Avvocatura Generale dello Stato, con nota del 27 marzo 2017, ha espresso parere negativo rispetto alla proposizione dell'appello, accogliendo l'impostazione formalistica seguita dal Giudice di primo grado.

1.5. Intervalli tra scioperi incidenti sul medesimo bacino d'utenza

Ha invece superato positivamente il vaglio giudiziale il principio, consolidato nell'orientamento della Commissione, secondo cui la *ratio* della norma in materia di rarefazione oggettiva (art. 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, come modificata dalla legge n. 83 del 2000) è quella della tutela dei diritti costituzionalmente protetti degli utenti del servizio che non possono tollerare un pregiudizievole addensamento di scioperi sol perché ciascuna astensione sia proclamata da un sindacato diverso.

Il Tribunale di Roma, con sentenza n. 6136/2017 del 22 giugno 2017, ha infatti accolto le argomentazioni difensive della Commissione di garanzia, nel giudizio promosso dall'Organizzazione sindacale Fiadel di Caltagirone, per l'annullamento della delibera sanzionatoria, n. 16/339, del 22 settembre 2016, con la quale la Commissione aveva valutato negativamente il comportamento sindacale in relazione alla violazione della regola dell'intervallo (v. par. n. 2).

Respingendo la tesi del ricorrente, il Giudice del lavoro ha considerato "*del tutto irrilevanti*" le deduzioni circa la mancata partecipazione degli iscritti all'Organizzazione sindacale Fiadel al successivo sciopero del 15 giugno 2016. In particolare, il Tribunale ha precisato, da un lato, che la regola dell'intervallo è stata violata rispetto allo sciopero nazionale, precedentemente proclamato, del 30 maggio

2016, con ciò ritenendo che la precedenza tra gli scioperi debba necessariamente essere connessa al momento della proclamazione; dall'altro, che la regola della rarefazione, come emerge dal chiaro tenore letterale della norma regolamentare, impone alle Organizzazioni sindacali l'obbligo di rispettare un intervallo minimo di tre giorni fra la data di svolgimento di uno sciopero e la data di proclamazione di quello successivo, con ciò ritenendo che il principio operi automaticamente, per effetto della proclamazione di scioperi troppo ravvicinati.

1.6. L'esimente di cui all'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni. Le nozioni di “difesa dell'ordine costituzionale” e di “gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori”

Nel periodo considerato, merita di essere segnalata la sentenza n. 950/2017 del 1° febbraio 2017, con la quale il Tribunale di Roma ha rigettato il ricorso proposto dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Napoli per l'annullamento della delibera n. 15/225, adottata dalla Commissione di garanzia nella seduta del 20 luglio 2015.

L'Organo rappresentativo della categoria forense aveva chiesto l'annullamento della delibera, invocando, a fondamento delle proprie ragioni, l'esimente di cui all'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, per giustificare un'astensione dalle udienze civili, penali, amministrative e tributarie innanzi agli Uffici Giudiziari del Circondario di Napoli, per i giorni 15, 16 e 17 aprile 2015, effettuata senza il rispetto del termine di preavviso.

L'astensione era stata indetta per contestare il provvedimento del Procuratore Generale presso la Procura della Repubblica di Napoli del 13 aprile 2015, asseritamente idoneo ad integrare la fattispecie del “sovertimento dell'ordine costituzionale” e dei gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori.

In particolare, secondo la prospettazione del ricorrente, la scelta del Procuratore Generale della Repubblica di sottoporre a speciali controlli di sicurezza tutti coloro che richiedevano di accedere alle strutture giudiziarie - compresi gli avvocati che, invece, fino ad allora, avevano possibilità di accesso attraverso varchi riservati con esonero dall'obbligo di sottoporsi a controlli personali - avrebbe pregiudicato l'esercizio della professione legale e delle attività giudiziarie, determinando, altresì, gravi lesioni alla sicurezza e incolumità degli avvocati e di tutti i cittadini che avevano titolo per accedere alle aule di udienza.

Ciò in quanto l'obbligo di effettuare gli eccezionali controlli di sicurezza disposti dal Procuratore Generale senza un'adeguata, preventiva verifica dei flussi, stante l'inadeguatezza del numero dei vigilanti e dei dispositivi di sorveglianza ai varchi di accesso aveva determinato lunghe code di utenti per l'accesso ai varchi, con

conseguenze pregiudizievoli per la fruizione del servizio-giustizia, nonché in termini di sicurezza.

La sentenza conferma l'orientamento giurisprudenziale già espresso in materia, accogliendo l'indirizzo interpretativo restrittivo della Commissione, in ordine all'eccezionalità delle due particolari ipotesi di sciopero contemplate nella norma prevista all'art. 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990.

Il Tribunale, con riferimento all'esimente del sovvertimento dell'ordine costituzionale, ha richiamato la sentenza della Cassazione penale n. 39504 del 17 settembre 2008, sottolineando che tale fattispecie va individuata in relazione *“a quei principi fondamentali che formano il nucleo intangibile destinato a contrassegnare la specie di organizzazione statale, secondo la Costituzione”*. Sotto questo profilo, il giudice di prime cure ha stabilito che *“la situazione rappresentata nel ricorso non evidenzia alcuna esigenza di difesa dell'ordine costituzionale”*.

In relazione alla fattispecie dei *“gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori”*, sono state integralmente accolte le argomentazioni contenute nella memoria difensiva dell'Autorità di garanzia: l'esimente in esame presuppone che al momento in cui venga indetta l'astensione si sia verificato, in concreto, uno specifico e grave evento lesivo dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori, essendo irrilevanti eventuali situazioni di pericolo.

Nel caso esaminato, le generiche deduzioni contenute nel ricorso (*“<<un numero di sette feriti>>”*) *“senza individuare le persone asseritamente ferite, senza precisare con quali modalità si siano verificate tali asserite lesioni e la relativa natura, altresì limitandosi a richiamare apoditticamente, quale fonte informativa, <<notizie giornalistiche>>”* non fa emergere la sussistenza dei fatti necessari per escludere l'obbligo di preavviso.

Nel rigettare il ricorso, il Tribunale ha ribadito l'obbligo di rispettare il preavviso nella proclamazione dell'astensione, condannando il Consiglio dell'Ordine al pagamento delle spese giudiziali.

1.7. Obbligo di esperimento delle procedure di raffreddamento da parte del datore di lavoro

Con la sentenza n. 2403 del 13 marzo 2017, il Tribunale di Roma ha annullato la delibera sanzionatoria adottata dalla Commissione nei confronti del legale rappresentante della Direzione Regionale dei Vigili del Fuoco della Basilicata, responsabile della violazione dell'invito, precedentemente formulato dall'Autorità, a desistere da condotte suscettibili di aggravare il conflitto collettivo insorto nell'ambito dell'Amministrazione medesima.

All'origine del procedimento di valutazione del comportamento si colloca l'attivazione, da parte della Segreteria Regionale della Basilicata dell'Organizzazione sindacale FNS Cisl, di uno stato di agitazione, tra le cui motivazioni figurava una

presunta mobilità di personale operata dal ricorrente dalla sede della Direzione Regionale dei Vigili del Fuoco della Basilicata alla sede del Comando provinciale dei Vigili del Fuoco di Potenza.

In relazione alla proclamazione dello stato di agitazione sindacale, giungevano a conoscenza della Commissione, per il tramite del Ministero dell'Interno, contestazioni effettuate dalla Direzione Regionale della Basilicata, relative alla doverosità/obbligatorietà di esperire il tentativo di conciliazione, in quanto, ad avviso della controparte, le motivazioni sottese alla vertenza sindacale erano caratterizzate da assoluta infondatezza e, pertanto, l'eventuale svolgimento del rito avrebbe dato luogo ad un inutile dispendio di risorse umane ed economiche pubbliche, con possibile integrazione di una fattispecie di illecito erariale. Il Ministero dell'Interno, Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile, rappresentava alle Direzioni Regionale della Basilicata e della Campania che le vertenze sindacali non erano suscettibili di valutazione di merito da parte dell'Amministrazione nella fase della proclamazione dello stato di agitazione e che l'esperimento delle procedure di raffreddamento costituisce un obbligo posto dalla legge a carico di entrambe le parti, la cui inosservanza avrebbe potuto dar luogo ad un procedimento di valutazione da parte della Commissione di garanzia.

Investita della vicenda, l'Autorità di garanzia precisava alle parti che, nel quadro dell'attuale contesto legislativo dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, ed alla luce delle regole attuative contenute nella disciplina di settore, è fatto obbligo, per l'Amministrazione, in caso di attivazione di uno stato di agitazione, di procedere al raffreddamento del conflitto collettivo, a prescindere dalla rappresentatività del soggetto richiedente e dalla ritenuta fondatezza delle motivazioni poste alla base della vertenza.

A fronte dell'aggravamento del conflitto collettivo provocato dalla mancata collaborazione dell'Amministrazione regionale, in sede di raffreddamento, la Commissione di garanzia, con delibera n. 15/361, invitava la Direzione Regionale dei Vigili del Fuoco della Basilicata, in persona del Direttore *pro tempore*, a desistere dai comportamenti assunti, e ad adottare ogni più opportuna iniziativa volta a ristabilire le condizioni favorevoli all'instaurazione di proficue relazioni sindacali.

La Direzione Regionale della Basilicata contestava le determinazioni assunte dalla Commissione e ribadiva l'insussistenza, nel caso di specie, di un obbligo di esperire la procedura di conciliazione, attesa l'infondatezza delle motivazioni sottese all'apertura dello stato di agitazione. Insisteva, inoltre, la Direzione Regionale stessa, nel ritenere che la condotta tenuta dall'Organizzazione sindacale fosse evidentemente strumentale e, come tale, antiggiuridica, in quanto contraria ai principi di responsabilità, correttezza, buona fede e trasparenza ai quali devono improntarsi i comportamenti delle parti sociali nella conduzione dei rapporti sindacali.

Tale posizione dell'Amministrazione costituiva il presupposto per l'apertura di un procedimento di valutazione a carico della Direzione Regionale dei Vigili del Fuoco della Basilicata, concluso con l'adozione della delibera sanzionatoria oggetto di impugnazione.

Il Tribunale di Roma, nel definire il giudizio avviato dal Direttore, destinatario

della sanzione amministrativa pecuniaria, ha privilegiato una particolare interpretazione dell'art. 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, ritenendo che la Commissione abbia il potere di riconoscere “*deroghe all'obbligo di partecipare alle procedure*” e che, sotto questo profilo, l'atto sanzionatorio non abbia correttamente motivato per escludere la presenza di dette eccezioni. In particolare, secondo il giudice, la Commissione avrebbe dovuto prendere “*specificata posizione nel merito delle questioni sollevate, in particolare in relazione al denunciato abuso nell'uso dello stato di agitazione*” chiarendo “*se ci dovessero essere e quali fossero gli ulteriori spazi di trattative tra le parti*”.

La pronuncia rappresenta un elemento di novità in materia e disconosce l'orientamento interpretativo prevalente circa l'inderogabilità dell'obbligo di esperimento preventivo del tentativo di raffreddamento e/o conciliazione della controversia gravante, indistintamente, su tutte le parti del conflitto collettivo (quella datoriale e quella sindacale) e volto ad evitare il ricorso ad azioni collettive unilaterali e l'aggravamento del conflitto stesso. Tant'è che, né la legge, né l'Accordo collettivo di settore prevedono deroghe all'operatività di tale obbligo e tale circostanza si spiega con la precisa scelta del legislatore di riconoscere un ruolo fondamentale al dialogo ed al confronto tra le parti (eventualmente mediato dalla presenza di un terzo), nella prospettiva di un'efficace prevenzione dell'aggravamento del conflitto collettivo.

Inoltre, l'intervento della Commissione nel merito della controversia - invocato dal giudice - difficilmente si concilia con i rigidi parametri di carattere normativo contenuti nella legge n. 146 che affida all'Autorità di garanzia il prioritario compito di vigilare sul rispetto delle regole procedurali dettate dalla legge o dagli accordi e contratti collettivi in tema di sciopero nei servizi pubblici essenziali. Peraltro, dall'esame della documentazione trasmessa dall'Amministrazione sanzionata non si evinceva uno sviamento delle finalità alle quali le procedure sono preposte, né, tanto meno, la parte ricorrente allegava evidenze documentali idonee a suffragare l'asserita pretestuosità del conflitto, limitandosi, piuttosto, a denegare, *sic et simpliciter*, l'utilità di un tentativo di conciliazione, per infondatezza delle relative motivazioni. In difetto di una rigorosa allegazione di carattere probatorio in tal senso, il Garante rischierebbe di esercitare un potere discrezionale di disapplicazione delle regole normative che non gli è riconosciuto dalla legge istitutiva.

La Commissione, per mere ragioni di opportunità, avuto riguardo, in particolare, al rischio rappresentato dall'Avvocatura dello Stato circa una possibile conferma della pronuncia in appello, ha deliberato di rinunciare all'impugnazione della sentenza.

1.8. Ambito di competenza della Commissione e presupposti del potere di precettazione del Prefetto

Nel periodo in esame, il Tar della Liguria ha pronunciato quattro sentenze (n. 129/2017, n. 130/2017, n. 131/2017, n. 132/2017) che hanno annullato le ordinanze di precettazione adottate dal Prefetto di Genova in occasione di un'astensione improvvisa effettuata dai dipendenti dell'Azienda Mobilità e Trasporti S.p.A.

(A.M.T.), addetti al servizio di trasporto pubblico locale del Comune di Genova.

Il Tar si è pronunciato su ricorso di alcuni dipendenti della Società - destinatari delle ordinanze prefettizie - annullando i provvedimenti impugnati.

In particolare, il Collegio ha accolto i motivi del ricorso relativi alle asserite violazioni sostanziali dell'art. 8 della legge n. 146 del 1990, osservando che *“il potere riconosciuto al Prefetto deve essere sempre esercitato nell'ottica di garantire un bilanciamento tra il diritto allo sciopero ed i diritti della persona di cui all'art. 1, comma 1, escludendosi pertanto la legittimità di un provvedimento che neghi alla radice l'esercizio del diritto sancito dall'art. 40 Cost.”*.

Nel caso di specie, il provvedimento impugnato non avrebbe potuto imporre ai lavoratori lo svolgimento integrale della prestazione lavorativa ma avrebbe dovuto *“optare per una soluzione di equilibrato contemperamento delle esigenze dell'utenza del servizio di trasporti pubblico in concomitanza con l'esercizio del diritto di astenersi dal lavoro”*.

Le pronunce, pur riguardando le ordinanze di precettazione adottate dall'Autorità prefettizia, hanno indirettamente coinvolto la Commissione, convenuta in giudizio congiuntamente alla Prefettura.

L'Autorità di garanzia, con riferimento a quei profili della sentenza riguardanti la propria competenza, ha deliberato di richiedere all'Avvocatura Generale dello Stato di intervenire *ad adiuvandum* nel giudizio di appello promosso dalla Prefettura dinanzi al Consiglio di Stato.

Nella relazione trasmessa all'Avvocatura dello Stato sono stati evidenziati i profili censurabili, in relazione alla violazione e/o falsa applicazione degli articoli 1, 8, 12 e 13 della legge 146 del 1990, successive modificazioni.

Con particolare riferimento all'asserito mancato contemperamento dei diritti costituzionali degli utenti con il diritto di sciopero, la Commissione ha rilevato che la materia è di competenza esclusiva dell'Organismo di garanzia, mentre le ordinanze di precettazione del Prefetto, oggetto dei ricorsi, rispondono al diverso presupposto del *“fondato pericolo di un pregiudizio grave ed imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati”*, ai sensi dell'art. 8 della legge 146/1990, e successive modificazioni.

La legge n. 146 del 1990, infatti, ha affidato all'Autorità di garanzia e non all'Autorità prefettizia il ruolo di garante istituzionale del *“contemperamento”* tra diritto di sciopero e diritti costituzionalmente tutelati degli utenti sia nella fase della definizione sia in quella dell'applicazione delle regole.

Diversamente, il presupposto sostanziale del potere di precettazione che l'art. 8 della legge assegna al Prefetto è il *“fondato pericolo di un pregiudizio grave ed imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'art. 1, comma 1”*. La *ratio* della norma è 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 prefettizia, in relazione alle circostanze del caso concreto, nell'ambito territoriale di propria competenza. 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 di garanzia e che il potere attribuito al Prefetto risponde a differenti esigenze.

Operando su un piano distinto rispetto alle prerogative riconosciute in capo alla Commissione, 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. Sicché l'ordinanza stessa può divenire "fonte" di regole a contenuto diversificato rispetto a quello delle regole dettate dalle altre "fonti" previste dalla legge n. 146 del 1990.

Sotto altro profilo, la Commissione ha rilevato che le sentenze appaiono viziate da un equivoco di fondo, laddove il Collegio sostiene che *"l'omesso preavviso di sciopero sortisce effetti esclusivamente in ambito disciplinare e non si presta a legittimare una compressione totale del diritto di sciopero"*.

Il meccanismo delineato dalla legge n. 146 del 1990 garantisce l'equo temperamento del diritto di sciopero con i diritti costituzionali degli utenti, imponendo ai soggetti che intendono ricorrere allo strumento dello sciopero - idoneo ad incidere sui servizi pubblici essenziali - l'osservanza di una serie di misure in fase di proclamazione e di svolgimento dell'astensione (procedure di raffreddamento, preavviso, durata, predeterminazione della durata, prestazioni indispensabili, etc.).

In particolare, il mancato rispetto del termine di preavviso, in occasione dell'astensione collettiva dal lavoro, determinando e consumando immediatamente ed irreversibilmente i propri effetti pregiudizievoli rispetto al diritto alla mobilità dei cittadini-utenti del servizio pubblico essenziale, esclude, in radice, qualsiasi possibilità di bilanciamento in quanto rappresenta la prima, fondamentale misura prescritta dal legislatore in funzione della garanzia degli utenti.

La strumentalità della regola del preavviso - finalizzata alla garanzia delle prestazioni indispensabili ed all'avviso all'utenza - spiega la sua inderogabilità (con le sole eccezioni dello sciopero in difesa dell'ordine costituzionale o per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori ai sensi dell'art. 2, comma 7) e la necessità di garantirne l'effettività.

Nel caso di specie, lo sciopero cosiddetto “*selvaggio*” ha precluso *ab origine* la possibilità di accedere ai diversi livelli di tutela previsti a garanzia di una soglia minima dei diritti degli utenti, vanificando le misure strumentalmente collegate all’obbligo del preavviso minimo. La condotta *contra legem* ha, conseguentemente, comportato, da un lato, l’intervento sanzionatorio della Commissione nei confronti dei soggetti responsabili di avere promosso l’azione di protesta, e dall’altro, l’esercizio del potere di precettazione da parte del Prefetto, in considerazione dell’urgente necessità dell’integrale ed immediato ripristino di una situazione violata, con particolare riferimento al diritto alla mobilità dei cittadini-utenti del servizio pubblico essenziale.

Di fronte ad un totale pregiudizio dei diritti degli utenti, le valutazioni delle due Autorità tendono a sovrapporsi, pur essendo distinti i relativi piani di intervento, dal punto di vista logico-sistematico.

Pertanto, nella relazione predisposta per l’appello, la Prefettura di Genova e la Commissione di garanzia hanno congiuntamente evidenziato che, contrariamente a quanto sostenuto dal Giudice di prime cure, di fronte ad un’astensione improvvisa che ha assunto i caratteri dello sciopero “*selvaggio*”, non sussisteva alcun presupposto per “*optare per una soluzione di equilibrato contemperamento delle esigenze dell’utenza del servizio di trasporti pubblico in concomitanza con l’esercizio del diritto di astenersi dal lavoro*”, essendosi la lesione irrimediabilmente consumata a danno della collettività dei cittadini e non essendo pertanto configurabili possibili opzioni di tutela degli utenti alternative rispetto all’intimazione della ripresa integrale del servizio.

PARTE III

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

Tabella 1

Scioperi proclamati/effettuati e attività preventiva della Commissione

Settore	Proclamazioni di sciopero	Scioperi effettuati	Scioperi revocati	Scioperi Nazionali proclamati/effettuati	Interventi preventivi	Percentuale interventi preventivi	Revoche o differimenti a seguito di interventi preventivi	Adegamenti a seguito di interventi preventivi	Efficacia degli interventi della Commissione
Generale	13	13			5	38,46%		5	100,00%
Generale plurisetoriale	4	4							
Generale trasporti	4	3	1		2	50,00%		1	50,00%
Generale regionale plurisetoriale	3	2	1						
Generale provinciale	4	4							
Generale pubblico impiego	3	2	1		1	33,33%		1	100,00%
Generale territoriale	1	1							
Generale territoriale plurisetoriale	33	33			2	6,06%		1	50,00%
Agenzie fiscali	1	1							
Appalti settore ferroviario	49	30	19	3/3	13	26,53%	12	1	100,00%
Avvocati	52	40	12	6/6	10	19,23%	1	8	90,00%
Camere di commercio	1	1							
Carburanti	8	7	1						
Circolazione e sicurezza stradale	12	8	4	5/3	3	25,00%	2	1	100,00%
Consorzi di bonifica	4	4							
Credito	14	14		12/12					
Distribuzione farmaci	6	3	3		3	50,00%	1	1	66,67%
Elettricità	19	13	6	3/0					
Energia e petrolio	1		1						
Enti pubblici non economici	1	1							
Farmacie	2	1	1						
Funerario	2		2		1	50,00%	1		100,00%
Gas Acqua	44	31	13	2/2					
Igiene Ambientale	382	188	194		81	21,20%	71	3	91,36%
Istituti di vigilanza	98	66	32	1/1	10	10,20%	8		80,00%
Liberi professionisti	2	1	1	2/1					
Magistrati professionali e ononari	14	14		14/14					
Metalmeccanici	17	8	9		3	17,65%	3		100,00%
Ministeri	23	17	6	3/3	3	13,04%	2	1	100,00%
Noleggio con conducente	1	1							
Poste-Comunicazioni	137	122	15	21/20	8	5,84%	1	5	75,00%
Pulizie e multiservizi	207	118	89	5/5	13	6,28%	11		84,62%
Radio e Tv	24	14	10	9/4	5	20,83%	4	1	100,00%
Regioni e autonomie locali	147	96	51	3/3	17	11,56%	14	1	88,24%
Sanità privata	65	44	21	1/1	12	18,46%	10		83,33%
Scuola	36	26	10	23/17	12	33,33%	9	3	100,00%
Servizio sanitario nazionale	101	63	38	3/2	20	19,80%	13	4	85,00%
Taxi	6	4	2	5/4	2	33,33%	1		50,00%
Telecomunicazioni	70	63	7	51/46					
Trasporto aereo	260	159	101	162/96	43	16,54%	27	14	95,35%
Trasporto ferroviario	74	37	37	7/7	8	10,81%	7	1	100,00%
Trasporto marittimo	13	9	4	1/1	3	23,08%	3		100,00%
Trasporto merci	26	20	6	8/7					
Trasporto pubblico locale	443	318	125	10/4	47	10,61%	35	10	95,74%
Università	5	2	3	2/1	1	20,00%	1		100,00%
Vigili del fuoco	16	11	5	3/3	3	18,75%	2	1	100,00%
TOTALE	2448	1617	831	365/266	331	13,52%	239	63	91,24%

Tabella 2

Quadro comparativo scioperi anni 2016/2017

Settore	Proclamazioni di sciopero		Scioperi effettuati		Giornate interessate dalle azioni di sciopero	
	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2016	Anno 2017
Generale	13	13	10	13	7	4
Generale regionale	1					
Generale provinciale	4	4	2	4	2	3
Generale plurisetoriale	3	4	3	4	2	4
Generale regionale plurisetoriale	20	3	15	2	11	2
Generale provinciale plurisetoriale	2		2		2	
Generale territoriale plurisetoriale	2	33	2	33	2	9
Generale territoriale	2	1	2	1	2	1
Generale pubblico impiego		3		2		2
Generale trasporti		4		3		2
Agenzie fiscali	1	1		1		1
Appalti settore ferroviario	33	49	18	30	16	26
Avvocati	31	52	26	40	23	24
Camere di Commercio	1	1	1	1	1	1
Carburanti	3	8		7		6
Circolazione e sicurezza stradale	19	12	13	8	11	8
Consorzi di bonifica	16	4	9	4	9	4
Credito	4	14	4	14	4	13
Distribuzione farmaci	3	6	2	3	1	3
Elettricità	19	19	17	13	12	13
Energia e petrolio	7	1	6		6	
Enti pubblici non economici	4	1	3	1	3	1
Farmacie	3	2	1	1	1	1
Funerario	1	2				
Gas Acqua	24	44	22	31	14	18
Igiene ambientale	340	382	200	188	86	103
Istituti di vigilanza	76	98	39	66	32	47
Liberi professionisti		2		1		1
Magistrati professionali e onorari	5	14	5	14	3	13
Metalmeccanici	18	17	13	8	13	8
Ministeri	23	23	18	17	17	16
Noleggio con conducente		1		1		1
Poste-Comunicazioni	91	137	86	122	42	51
Pulizie e Multiservizi	243	207	124	118	75	70
Radio e Tv	6	24	3	14	3	10
Regioni e autonomie locali	179	147	108	96	79	80
Ricerca	1		1		1	
Sanità privata	87	65	47	44	42	40
Scuola	29	36	24	26	15	15
Servizio sanitario nazionale	111	101	59	63	42	50
Taxi	6	6	4	4	3	4
Telecomunicazioni	111	70	96	63	50	47
Trasporto aereo	215	260	118	159	25	35
Trasporto ferroviario	145	74	81	37	37	27
Trasporto marittimo	21	13	13	9	12	9
Trasporto merci	39	26	26	20	14	19
Trasporto pubblico locale	368	443	250	318	107	121
Università	5	5	4	2	3	2
Vigili del Fuoco	17	16	11	11	10	8
Totale	2352	2448	1488	1617		

Quadro comparativo scioperi e interventi preventivi dal 2008 al 2017

Tabella 3 - Grafico 1

Anno	Numero Proclamazioni	Interventi Preventivi	Efficacia Interventi Preventivi
2008	2195	567	70%
2009	1899	528	74%
2010	2093	632	81%
2011	2229	653	90%
2012	2330	514	87%
2013	2338	368	92%
2014	2084	379	88%
2015	2261	324	99%
2016	2352	466	99%
2017	2448	331	92%

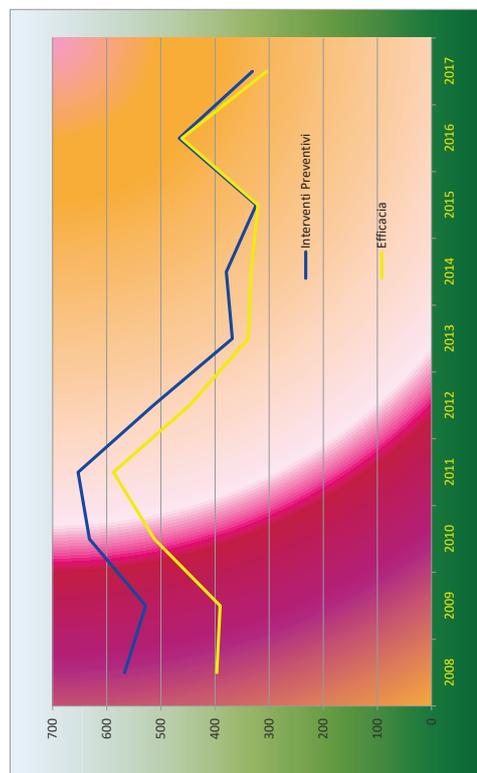
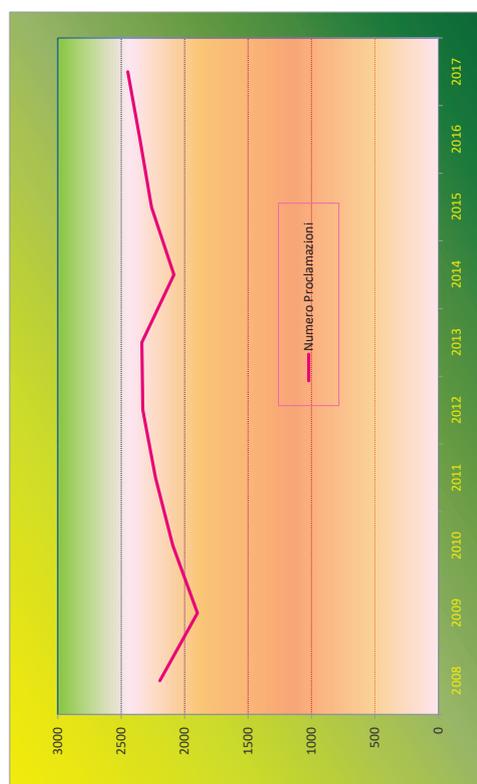


Tabella 4

Proclamazioni di sciopero distribuite per Regioni *

Regione	Proclamazioni scioperi	Giornate interessate dalle azioni di sciopero
Valle d'Aosta	3	3
Piemonte	117	58
Lombardia	248	93
Trentino Alto Adige	32	22
Friuli Venezia Giulia	23	15
Veneto	106	61
Liguria	81	41
Emilia Romagna	111	62
Toscana	118	75
Marche	8	6
Umbria	24	16
Lazio	329	105
Abruzzo	48	32
Molise	8	6
Campania	331	122
Puglia	90	43
Basilicata	33	13
Calabria	98	42
Sicilia	239	96
Sardegna	66	38
Totale	2113	949

* Si tratta di proclamazioni di sciopero in ambito locale/regionale. Il totale (2113) risulta essere inferiore rispetto a quello riportato nella tabella 1 (2448), che comprende anche le proclamazioni di rilevanza nazionale (335).

Tabella 5 - Grafico 2



Nord (Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Trentino, Friuli, Veneto, Liguria, Emilia Romagna)	721
Centro (Toscana, Marche, Umbria, Lazio)	479
Sud (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria)	608
Isole (Sardegna, Sicilia)	305

* Le proclamazioni non comprendono quelle di rilevanza nazionale

Tabella 6

Audizioni delle parti sociali

Settori	Audizioni	Sindacati	Aziende	Congiunte
Generale Plurisetoriale	1		1	
Generale Plurisetoriale Regionale	1	1		
Agenzie Fiscali	1			1
Appalti Ferroviari	1	1		
Avvocati	1	1		
Circolazione e sicurezza stradale	4	3	1	
Igiene ambientale	2	2		
Ministeri	1	1		
Poste-Comunicazioni	2		2	
Radio e Tv	1	1		
Sanità Privata	1	1		
Scuola	1	1		
Taxi	2	1		1
Telecomunicazione	1	1		
Trasporto aereo	7	5	2	
Trasporto ferroviario	6	2	4	
Trasporto Marittimo	4	1	1	2
Trasporto pubblico locale	12	6	4	2
Università	2	2		
Totale	46	27	14	5

Delibere distinte per tipologia e per settore

SETTORI	Apertura procedimento valutazione	Chiusura procedimento valutazione: archiviazione in sussistenza presupposti	Chiusura procedimento valutazione: prescrizione sanzioni disciplinari (art. 4 co. 1)	Chiusura procedimento valutazione negativa sindacati (art. 4 co. 2)	Chiusura procedimento valutazione negativa imprese/amministrazioni (art. 4 co. 4)	Chiusura procedimento valutazione negativa sindacati: sanzioni sostitutive (art. 4 co. 4 bis)	Orientamento	Delibera indirizzo e/o interpretativa	Valutazione accordo	Regolamentazione provvisoria	Delibera invito (art. 13 co. 1 lett. H)	Totale
Circolazione e Sicurezza Stradale	1											1
Generale					1		1					1
Generale Regionale Plurisetoriale	1				1							2
Igiene Ambientale	1	2						1			1	5
Ministeri	1	1										2
Pulizie e Multiservizi	2		1	1								4
Regioni e Autonomie Locali	1			1			1					3
Sanità Privata	1											1
Scuola							1					1
Taxi				1								1
Trasporto Aereo	3	1		2				1			1	8
Trasporto Ferroviario						1	1					2
Trasporto Marittimo									1			1
Trasporto Pubblico Locale	3	1	2							1		7
Totale	14	5	3	5	1	1	4	2	1	1	2	39

Tabella 8

Delibere e interventi preventivi	
Apertura procedimento di valutazione	14
Chiusura procedimento valutazione: archiviazione/insussistenza presupposti	5
Chiusura procedimento valutazione negativa lavoratori: prescrizione sanzioni disciplinari (art. 4 co.1)	3
Chiusura procedimento valutazione negativa sindacati: sanzioni "sindacali" (art. 4 co. 2)	5
Chiusura procedimento valutazione negativa imprese/amministrazioni (art. 4 co. 4)	1
Revoca delibera	1
Orientamento	4
Delibera indirizzo e/o interpretativa	2
Valutazione accordo	1
Regolamentazione provvisoria	1
Delibera invito (art. 13 co. 1 lett. h)	2
Interventi preventivi (art. 13 co. 1 lett. d)	331
Totale	370



Commissione di garanzia dell'attuazione della legge
sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali
Piazza del Gesù, 46 • 00186 Roma

www.cgsse.it

