Commissione
CGS Garanzia Sciopero

Relazione annuale 2019
sull’attività svolta nell’anno 2018

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)* **17**

2.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto 17

2.2. Attività consultiva 17

3. Consorzi di bonifica *(a cura di Daniele Michelli)* **20**

3.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione 20

4. Credito *(a cura di Antonio Fusco)* **21**

4.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto 21

4.2. Questioni di carattere interpretativo 21

5. Distribuzione di carburante *(a cura di Daniele Michelli)* **23**

5.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione 23

6. Distribuzione Farmaci – Logistica Farmaceutica *(a cura di Antonio Fusco)* **25**

6.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto collettivo e interventi della Commissione 25

7. Energia, Gas-Acqua *(a cura di Paolo Montuori)* **27**

7.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione 27

8. Igiene ambientale *(a cura di Dario Andreutto e Tiziana Sorbello)* **29**

8.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto 29

8.2. Le astensioni spontanee dei lavoratori e le istruttorie della Commissione 33

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 34

8.4. Attività consultiva e interpretativa 35

8.5. Il rinnovo dell'Accordo nazionale del 1° marzo 2001 36

9. Information Technology *(a cura di Ivana Sechi)* **38**

9.1. Il ruolo strategico dell'*Information Technology* nel settore della pubblica amministrazione 38

9.2. La 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, in caso di sciopero del personale dipendente dalla Società Sogei S.p.A. 38

9.3. La 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, in caso di sciopero del personale dipendente dal Consorzio Interuniversitario Cineca 40

10. Istituti di Vigilanza *(a cura di Silvia Lucrezio Monticelli)*..... **42**

10.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione 42

11. Magistrati *(a cura di Marco Diana)*..... **44**

11.1. Andamento della conflittualità e cause d'insorgenza del conflitto 44

12. Metalmeccanici *(a cura di Fabio Paolucci)*..... **45**

12.1. Andamento della conflittualità 45

12.2. Le cause di insorgenza dei conflitti 45

12.3. Procedimenti di valutazione del comportamento 45

13. Ministeri *(a cura di Ivana Sechi)*..... **46**

13.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione 46

13.2. Pareri e delibere interpretative 46

14. Pulizie e multiservizi *(a cura di Daniele Michelli)*..... **48**

14.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione 48

15. Regioni ed Autonomie Locali *(a cura di Ivana Sechi)*..... **52**

15.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione 52

15.2. Pareri e delibere interpretative 54

16. Sanità *(a cura di Marco Diana)*..... **55**

16.1. Andamento della conflittualità e cause d'insorgenza del conflitto 55

16.2. Interventi e delibere di valutazione del comportamento 55

16.3. Valutazioni di Accordi, *ex* articolo 13, comma 1, lettera *a*), della legge n. 146 del 1990 56

17. Scuola, Università e Ricerca *(a cura di Ivana Sechi)*..... **58**

17.1. Scuola 58

17.1.1 Andamento della conflittualità e cause d'insorgenza del conflitto..... 58

17.1.2 L'attività consultiva della Commissione 58

17.1.3 Procedimenti di valutazione..... 60

17.2. Università e Ricerca 61

17.2.1 Andamento della conflittualità e cause d'insorgenza del conflitto..... 61

18. Servizio postale *(a cura di Daniele Michelli)* **63**

18.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione 63

19. Servizio radiotelevisivo pubblico *(a cura di Daniele Michelli)* **65**

19.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione 65

20. Soccorso e sicurezza autostradale *(a cura di Antonio Fusco)* **67**

20.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione 67

21. Taxi *(a cura di Silvia Mancini)* **69**

21.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto 69

22. Telecomunicazioni *(a cura di Daniele Michelli)* **71**

22.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione 71

23. Trasporto Aereo *(a cura di Fabio Paolucci)* **73**

23.1. L'andamento della conflittualità 73

23.2. Le cause di insorgenza dei conflitti 74

23.3. Interventi preventivi della Commissione 74

23.4. L'attività consultiva della Commissione 75

23.5 Gli interventi della Commissione con riferimento agli scioperi proclamati in ENAV 78

23.6 Gli scioperi proclamati in Ryanair. La delibera n. 18/352 adottata nella seduta del 6 dicembre 2018 78

23.7 Procedimenti di valutazione del comportamento e delibere ai sensi dell'articolo 13, lett. *h*), della legge 146 del 1990 e successive modificazioni 80

24. Trasporto Ferroviario *(a cura di Caterina Valeria Sgrò)* **81**

24.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto. 81

25. Trasporto Marittimo *(a cura di Caterina Valeria Sgrò)* **87**

25.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto. Analisi dei dati e interventi della Commissione 87

25.2. Attività deliberativa 89

26. Trasporto Merci *(a cura di Antonio Fusco)* **91**

26.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione 91

26.2. Questioni interpretative e/o applicative della disciplina di settore 91

27. Trasporto Pubblico Locale *(a cura di Silvia Mancini)* **94**

27.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto 94

27.2. Valutazioni *ex* articolo 13, lettera *a*), della legge n. 146 del 1990 98

27.3. Valutazioni del comportamento *ex* articolo 13, lettera *i*), della legge n. 146 del 1990 e principi generali espressi in occasione delle stesse 99

27.4. Attività consultiva e interpretativa 100

28. Vigili del fuoco *(a cura di Antonio Fusco)* **104**

28.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione 104

28.2. Questioni di carattere interpretativo relative alla disciplina di settore 104

29. Scioperi generali e scioperi coinvolgenti una pluralità di settori *(a cura di Giovanni Pino e Daniela Galeone)* **107**

PARTE II **111**

Contenzioso **111**

1. Contenzioso *(a cura di Caterina Valeria Sgrò)* **113**

1.1. Andamento del contenzioso, generalità 113

1.2. Impugnazioni di delibere aventi ad oggetto Regolamentazioni provvisorie 114

1.3. Impugnazioni di delibere sanzionatorie 116

1.4. L'esercizio della discrezionalità tecnica della Commissione nella Regolamentazione provvisoria dell'esercizio del diritto di sciopero del personale della Società Atac 119

1.5. L'interesse ad agire in sede di impugnazione della delibera adottata ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. *d)* della legge n. 146 del 1990, e s.m.i. 122

1.6. Responsabilità sindacale e prova della sussistenza del fatto illegittimo 124

1.7. L'esimente di cui all'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni 125

1.8. I servizi strumentali 126

PARTE III **129**

Dati statistici e tabelle sinottiche sull'andamento della conflittualità e sugli interventi della Commissione *(a cura di Francesco Adinolfi)* **129**

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 2018, nel settore si è constatata una significativa riduzione delle proclamazioni di sciopero, pari a circa il 50% rispetto al dato dell'anno precedente, in tutto 25 nel 2018 a fronte delle 49 proclamazioni del 2017; è, invece, in crescita il rapporto tra gli scioperi realmente effettuati rispetto a quelli proclamati (oltre il 70% del totale), in tutto 18. La riduzione del numero di azioni di sciopero proclamate, peraltro, è in gran parte dovuta alla effettuazione di ben sei scioperi nazionali nel settore, con adesioni rilevanti (superiori al 60%) per quanto riguarda le astensioni proclamate congiuntamente da Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Ugl-Taf, Fast Mobilità, Salpas Orsa e non particolarmente rilevanti nell'unica azione di sciopero nazionale proclamata da Cub-Trasporti (peraltro in adesione allo sciopero generale nazionale proclamato per la giornata delle donne). Sulla base dei dati in possesso, è possibile ritenere che l'andamento del conflitto collettivo nel settore degli appalti ferroviari abbia confermato la tendenza, già rilevata lo scorso anno, di una notevole compattezza delle Organizzazioni sindacali che, con pochissime eccezioni, 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 indica, rispetto agli scioperi proclamati nel settore il numero di scioperi proclamati da ciascuna sigla (2^ colonna) e la quota percentuale degli scioperi a cui la singola organizzazione ha partecipato (3^colonna). Dai dati emerge che quasi il 70% degli scioperi è stato organizzato da Fit Cisl, Ugl Taf, Uiltrasporti, Filt Cgil e Fast, a cui, in oltre il 44 per cento dei casi, si è aggiunta Salpas Orsa. Isolata la posizione di Cub-Trasporti, l'unica organizzazione ad aver proceduto autonomamente, seppure in concentrazione col richiamato sciopero generale nazionale dell'8 marzo. Il risultato è ancora più evidente se si prendono in considerazione i dati relativi agli scioperi effettuati per effetto delle proclamazioni di ciascuna sigla sindacale (4^ colonna).

Organizzazioni sindacali	Proclamazioni per sigla / Totale scioperi proclamati nel settore	Quota scioperi proclamati sul totale %	Scioperi effettuati per sigla / Totale scioperi effettuati
FIT CISL	24/25	96	17/18
UGL TAF	21/25	84	17/18
UILTRASPORTI	20/25	80	17/18
FILT CGIL	18/25	72	16/18
FAST	17/25	68	15/18
SALPAS ORSA	11/25	44	9/18
CUB-TRASPORTI	1/25	4	1/18

In conclusione, si conferma il processo di ricompattamento del sindacalismo confederale capace di attrarre anche organizzazioni sindacali che, nel recente passato, avevano agito in modo più autonomo. La conflittualità si è rivolta nei confronti di quelle aziende che hanno attuato politiche più aggressive nei confronti del personale e che operano a livello nazionale; nello specifico, la principale causa di insorgenza dei conflitti può essere ricercata nell'ancora insufficiente applicazione del C.C.N.L. Mobilità /Attività ferroviarie a tutti i lavoratori impiegati nel settore, che ha avuto quale conseguenza l'effettuazione di cinque scioperi nazionali, proclamati dalle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Ugl Taf, Salpas-Orsa, Fast Mobilità.

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.

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'art. 13, co. 1, lett. *d)* della legge n. 146 del 1990 che hanno riguardato circa il 20% degli atti di proclamazione degli scioperi (in tutto 5). 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).

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.

Infine, la Commissione ha sanzionato le R.S.U. della Tirreno S.c.a.r.l., per aver organizzato una astensione dal lavoro del personale addetto alle pulizie delle stazioni di Roma Tuscolana, Tivoli, Fiera di Roma, Ponte Galeria, Villa Bonelli, Muratella, Interbinari San Pietro, San Filippo Neri, Gemelli, Valle Aurelia, Quattro Venti, Appiano, Monte Mario, Cesano, Olgiata, San Pietro, Magliana, La Storta, creando disagi per l'utenza, senza aver esperito le procedure di raffreddamento e di conciliazione, in violazione della regola del preavviso e senza garantire le prestazioni indispensabili. In particolare, la protesta si è concretizzata con le modalità indicate da un volantino sindacale (datato 25 marzo 2018), acquisito agli atti della Commissione e siglato "*le RSA tutte*", con il quale si comunicava all'azienda che, a partire dal giorno 27 marzo 2018, "*il personale si presenterà a inizio turno presso le stazioni di Roma Tuscolana-Ciampino-Campoleone a disposizione dell'azienda per effettuare le lavorazioni previste previa fornitura di adeguato vestiario*", sottolineando in tal modo anche le contestazioni alla base della protesta. L'intervento sanzionatorio da parte della Commissione che, a causa del carente preavviso non ha potuto adottare alcuna azione preventiva nei confronti delle Organizzazioni proclamanti lo sciopero, è stato

inevitabile e diretto a ribadire la necessità che le rappresentanze sindacali siano, altresì, promotrici di comportamenti virtuosi da parte dei lavoratori e favoriscano il rispetto delle regole previste dalla disciplina di regolamentazione del diritto di sciopero.

2. Avvocati

2.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nel periodo di riferimento si è registrato un sensibile decremento della conflittualità, con 42 scioperi, di cui 7 proclamati a livello nazionale, rispetto ai 52 registrati nel corso del 2017.

La quasi totalità degli scioperi sono stati proclamati dalle Camere Penali locali che lamentano 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

Nell'esercizio delle sue funzioni, la Commissione ha privilegiato forme di intervento dissuasive di scioperi illegittimi, intervenendo, in via preventiva, ai sensi dell'art. 13, co. 1, lett. *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 2018, infatti, la Commissione è intervenuta in 7 occasioni e, a seguito di tali interventi, gli scioperi illegittimamente proclamati sono stati tutti puntualmente revocati e/o riformulati.

2.2. Attività consultiva

La sentenza n. 180 del 2018 della Corte costituzionale e la conseguente necessità di modificare il vigente Codice di autoregolamentazione degli Avvocati.

Nell'ambito del maxi processo *Aemilia* contro la 'ndrangheta, il Tribunale di Reggio Emilia aveva disposto la prosecuzione delle udienze del dibattimento fissate al 23 maggio e al 13 giugno del 2017, nonostante gli avvocati degli imputati avessero deciso di aderire ad un'astensione nazionale precedentemente proclamata. I difensori, sostenendo che il processo andava sospeso, avevano impugnato i due provvedimenti davanti alla Corte di Cassazione che ne aveva in parte accolto le richieste. Il Collegio, invece, aveva 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, nel corso del 2017, dopo aver sentito in audizione gli Organismi di rappresentanza della classe forense per affrontare la questione sollevata dal Tribunale di Reggio Emilia e averli invitati a valutare la possibilità di una parziale revisione del Codice di autoregolamentazione, aveva ritenuto opportuno sospendere la procedura e attendere il disposto della Corte.

Con la sentenza n. 180 del 2018 la Corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 2 *bis* della l. n. 146 del 1990 nella parte in cui "*consente che il codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati e di altre associazioni categoriali valutato idoneo dalla Commissione, nel regolare all'art. 4, co. 1, lett. b) l'astensione degli avvocati nei processi in relazione ai quali l'imputato si trovi in stato di custodia cautelare, interferisca con la disciplina della libertà personale dell'imputato*".

"*La disposizione censurata [l'art. 2 bis l. n. 146/1990]*" si legge nella sentenza "*viola la riserva di legge posta dall'art. 13, quinto comma, Cost. nella parte in cui consente al codice di autoregolamentazione di interferire nella disciplina della libertà personale; interferenza consistente nella previsione che l'imputato sottoposto a custodia cautelare possa richiedere, o no, in forma espressa, di procedere malgrado l'assenza del suo difensore, con l'effetto di determinare, o no, la sospensione, e quindi il prolungamento, dei termini massimi (di fase) di custodia cautelare*".

Per effetto della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 2 *bis* della l. 146/1990, l'art. 4, co. 1, lett. *b*) del codice di autoregolamentazione è divenuto parzialmente inidoneo laddove, rendendo possibile l'astensione degli avvocati nei processi che coinvolgono imputati in stato di custodia cautelare, finisce con il determinare (pur indirettamente) la sospensione e il prolungamento dei termini di durata massima della custodia cautelare, incidendo così sulla libertà personale dell'imputato. Nulla cambia, invece, per l'astensione degli avvocati nei processi che coinvolgono imputati in stato di detenzione: in tale caso, infatti, il rinvio dell'udienza disposto dal giudice non ha alcuna incidenza sul decorso della pena detentiva e, dunque, non si realizza alcuna interferenza con la libertà personale dell'imputato.

Con nota del 27 settembre 2018, la Commissione ha segnalato all'Unione Camere Penali l'incompatibilità dell'attuale formulazione dell'art. 4, co. 1, lett. *b)*, del Codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati con quanto stabilito dalla Consulta nella citata sentenza.

Per tali ragioni, l'Autorità ha invitato gli Organismi rappresentativi a presentare, entro e non oltre il 30 di ottobre 2018, una proposta di modifica di tale disposizione da sottoporre a successiva valutazione di idoneità, con l'ulteriore precisazione che, già dalla data del 27 luglio 2018, i soggetti proclamanti sono comunque tenuti ad uniformarsi, nel loro comportamento, al principio affermato dalla Corte costituzionale nella richiamata sentenza.

Con nota del 16 novembre 2018, l'Unione Camere Penali Italiane "*in ragione degli effetti nell'immediato determinati dalla pronuncia della Corte Costituzionale n. 180 del 2018*" ha chiesto alla Commissione di attivarsi al fine di sollecitare un tempestivo intervento del legislatore volto a disciplinare il diritto di astensione degli Avvocati, nei processi ove vi siano imputati in stato di custodia parentale, secondo le regole sopra descritte.

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 in data 18 giugno 2001 e valutato idoneo dalla Commissione di garanzia con delibera n. 01/161 del 20 dicembre 2001 (G.U. – serie generale – n. 51 del 1° marzo 2002).

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 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, nell'anno 2018 sono state appena 2 (rispetto alle 4 del 2017, le 16 del 2016 e le 28 del 2015). Di tali proclamazioni solamente uno sciopero è stato poi realmente effettuato, mentre la seconda azione è stata tempestivamente revocata.

L'unica astensione del 2018, infatti, è stata proclamata per il Consorzio di Bonifica Integrale Bacini Tirreno Cosentino, per protestare contro il mancato/ritardato pagamento della retribuzione ai dipendenti.

La proclamazione dello sciopero è risultata legittima e, pertanto, la Commissione non è dovuta intervenire in via preventiva, *ex* art. 13, co. 1, lett. *d)*, della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni e, conseguentemente, anche nel corso del 2018, in linea di continuità con il passato, l'Autorità non ha dovuto procedere ad alcuna valutazione del comportamento, nel settore in questione.

4. Credito

4.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Il settore del credito, nel periodo in esame, è stato caratterizzato da una modesta conflittualità.

In particolare, nel corso dell'anno 2018, sono state proclamate, complessivamente, nn. 21 giornate di sciopero, articolatesi sia nella forma dell'astensione collettiva dal lavoro straordinario, sia nella forma dello sciopero dal lavoro ordinario.

Le cause di insorgenza del conflitto sono state spesso correlate a processi di riorganizzazione attuati dalle Società erogatrici del servizio.

L'azione sindacale, in ogni caso, è stata esercitata nel pieno rispetto delle norme legislative e pattizie che disciplinano le modalità di esercizio del diritto di sciopero.

In sole cinque occasioni la Commissione è dovuta intervenire per segnalare, preventivamente, profili di illegittimità delle azioni di sciopero. In tutte le occasioni i soggetti proclamanti hanno aderito agli inviti della Commissione, rettificando e/o riformulando le proclamazioni.

4.2. Questioni di carattere interpretativo

Nel corso del periodo oggetto di relazione la Commissione è stata investita di alcune questioni attinenti la corretta interpretazione della legge e della disciplina di settore.

Al riguardo, merita di essere richiamata la nota con la quale una Organizzazione sindacale chiedeva alla Commissione di valutare l'attualità della riconduzione del servizio di sportello bancario nell'ambito di applicazione della legge 146/90 e successive modificazioni, alla luce del progressivo aumento dei servizi di *home banking* e *phone banking* e della parallela riduzione delle Filiali operative.

Ai fini dell'istruttoria del procedimento, venivano richieste all'Abi informazioni circa il livello di informatizzazione raggiunto dalle imprese che operano nel settore ed il ruolo rivestito dall'attività di sportello bancario nell'ambito degli attuali assetti organizzativi.

Nel riscontrare la richiesta istruttoria della Commissione, l'Abi evidenziava che, sebbene, nel complesso, il numero degli sportelli bancari fosse diminuito, la media di filiali ogni 10.000 abitanti è superiore alla media europea (4,8 contro 4,4 in ambito UE). Inoltre, con la nota stessa, l'Abi segnalava la stretta interdipendenza tra il funzionamento dei canali alternativi e l'operatività degli operatori delle Filiali.

Alla luce di tali risultanze istruttorie, l'Autorità disconosceva l'esistenza dei presupposti necessari affinché possa essere riesaminata la valutazione di idoneità espressa. Ed, infatti, rilevava la mancata sopravvenienza di profonde trasformazioni

della situazione di fatto che esisteva all'epoca della conclusione dell'Accordo collettivo di settore.

5. Distribuzione di carburante

5.1. 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 3 nel 2018 (rispetto alle 8 del 2017, le 3 del 2016, le 5 del 2015 e nuovamente le 8 del 2014). Di tali proclamazioni solo 2 scioperi sono stati poi realmente effettuati, mentre la terza azione è stata tempestivamente revocata.

Delle due astensioni effettuate, una è stata di rilevanza nazionale ed ha interessato gli impianti di viabilità ordinaria, gli impianti autostradali e assimilabili. Tale astensione, nata per contrastare - a detta delle Organizzazioni sindacali proclamanti - "*le gravissime criticità collegate all'entrata in vigore della norma che contiene l'obbligo di fatturazione elettronica per il settore della distribuzione carburanti, in anticipo rispetto alle scadenza fissate in generale*" ha comportato la chiusura degli impianti di distribuzione carburante, per 24 ore, dalla serata del 25 alla medesima ora del 26 giugno 2018.

L'altra azione di sciopero, invece, ha interessato la proprietà della rete distributiva carburanti a marchio Esso, a livello pluriregionale, coinvolgendo gli impianti della Petrolifera Adriatica S.p.A. presenti in Toscana, Abruzzo e Marche.

Secondo le Organizzazioni sindacali proclamanti, "*la protesta e la chiusura degli impianti Esso nelle suddette regioni si è resa necessaria in quanto la proprietaria della rete, Petrolifera Adriatica, ha unilateralmente disapplicato l'accordo siglato il 16 luglio 2014 dalla Esso italiana e dalle Federazioni di categoria in forza del D. Lgs. 32/98 e della L. 57/2001. Con tale unilaterale atto, Petrolifera Adriatica ha, con effetto immediato, decurtato la redditività delle imprese di gestione carburanti della rete Esso e modificato le condizioni normative poste a tutela dei gestori*".

Infine, la terza proclamazione di sciopero, praticamente identica a quella appena descritta, ha riguardato gli impianti di distribuzione carburanti di proprietà di Italiana Petroli (a marchio IP, Total-Erg) e Petrolifera Adriatica (a marchio Esso), in Liguria e Toscana. In questo caso, però, le medesime Organizzazioni sindacali proclamanti hanno provveduto a revocare tempestivamente l'azione di sciopero, "*a seguito della nuova disponibilità manifestata da Petrolifera Adriatica a calendarizzare con immediatezza un nuovo incontro per la riapertura delle trattative*".

Trattandosi, quindi, sempre di proclamazioni di scioperi legittimi, la Commissione non è mai dovuta intervenire né in via preventiva, *ex* art. 13, co. 1, lett.

d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, né, tantomeno, con valutazioni del comportamento *ex post*.

6. Distribuzione Farmaci – Logistica Farmaceutica

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

Nel periodo in esame sono state registrate, complessivamente, 4 proclamazioni di sciopero. Le azioni di protesta comunicate alla Commissione 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, il personale operante nel settore è impiegato alle dipendenze di imprese (di regola, cooperative) che operano in regime di appalto per conto di soggetti gestori di poli logistici farmaceutici.

A causa di tali assetti organizzativi si determina, talvolta, una vera e propria forma di "*dipendenza*" dell'andamento economico dell'impresa appaltatrice dalle sorti (o, meglio, dalla prosecuzione) dell'appalto. Nel quadro di tali presupposti, è frequente l'attivazione di stati di agitazione ed il ricorso ad azioni di protesta in sede di cambi di appalto, a causa delle ripercussioni che tali vicende sono suscettibili di determinare sui livelli di occupazione e sulle condizioni di lavoro.

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

La rappresentanza dei lavoratori del settore della logistica farmaceutica risulta piuttosto frammentata per la presenza di diverse Organizzazioni sindacali autonome.

Nonostante l'esiguo numero di scioperi formalmente proclamati, la Commissione continua ad essere impegnata in una intensa attività di vigilanza ed istruttoria.

Vale la pena ricordare la nota con la quale la DHL Supply Chain, nella qualità di soggetto gestore di un polo logistico farmaceutico, si doleva del fatto che alcuni aderenti al Sindacato Si Cobas avevano posto in essere un blocco delle merci con picchettaggio all'esterno dei cancelli, impedendo l'accesso al luogo di lavoro sia ai dipendenti della DHL, sia a quelli delle ditte appaltatrici di servizi logistici e di trasporto. Nell'ambito della segnalazione la DHL precisava che all'azione collettiva avevano partecipato, in massima parte, soggetti che potremmo definire "*esterni*", in quanto non vincolati da alcun rapporto di lavoro né con la DHL, né con le società appaltatrici.

Al fine di definire il procedimento, la Commissione avviava un'attività istruttoria intesa ad ottenere precisazioni in ordine alle cause di insorgenza del conflitto ed alle concrete modalità di attuazione dello sciopero. Inoltre, per completezza di informazione, l'Autorità chiedeva alla committente di sapere se, ricorrendone i presupposti, fossero stati adottati rimedi contrattuali (del tipo contestazioni di inadempimento ed, eventualmente, applicazione di penali) nei confronti delle società appaltatrici nei cui confronti era rivolta l'azione di protesta.

In risposta alla richiesta istruttoria la parte committente, chiarite le cause di insorgenza del conflitto, aggiungeva (rispetto a quanto dichiarato nella segnalazione)

che all'azione avevano partecipato anche "*interni*" e dichiarava che nessun provvedimento era stato adottato nei confronti dell'appaltatore, in quanto riteneva che allo stesso non fosse imputabile alcuna responsabilità in relazione ad uno stato di agitazione illegittimo.

Sulla scorta di tali risultanze istruttorie, la Commissione deliberava il non luogo a provvedere sulla segnalazione atteso che, come dichiarato dalla parte committente stessa, le azioni di protesta in esame si erano svolte con il contributo quasi esclusivo di soggetti non vincolati da alcun rapporto contrattuale con le Aziende appaltatrici di servizi operanti presso il sito. Nei confronti degli "*estranei*", invece, con tutta evidenza, non era configurabile alcuna ipotesi di astensione collettiva dal lavoro per la quale fosse possibile ravvisare una competenza della Commissione.

Per quanto concerneva, invece, la posizione dei lavoratori dipendenti, le informazioni fornite non consentivano di acclarare se gli stessi fossero effettivamente tenuti, nelle circostanze segnalate, ad eseguire la propria prestazione lavorativa. In difetto di tali elementi probatori, anche per l'azione degli "*interni*" non si ravvisavano i presupposti per un sindacato di competenza della Commissione.

7. Energia, Gas-Acqua

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

Nell'ambito di tali settori sono convenzionalmente ricompresi diversi servizi pubblici essenziali quali il servizio elettrico, il servizio di approvvigionamento e fornitura del gas e dell'acqua, i servizi di approvvigionamento e fornitura di prodotti energetici, oltre ad altri servizi considerati ad essi strumentali.

La disciplina convenzionale vigente risale all'inizio degli anni novanta; per il settore gas-acqua, l'Accordo nazionale Federgasacqua è del 27 marzo 1991, ed è stato valutato idoneo dalla Commissione con delibera dell'11 aprile 1991; per l'elettricità, gli Accordi nazionali con Enel S.p.a., Federelettrica, Terna S.p.a., GSE e Sogin S.p.a., risalgono al mese di maggio 2013, mentre per il settore Energia-Petrolio sono in vigore le disposizioni stabilite dalla legge n. 146 1990, richiamate nella parte 1 sezione D del CCNL Energia e Petrolio, con le modifiche e le integrazioni della legge n. 83/2000, che garantiscono, tra le altre, il presidio delle attività che non possono essere interrotte.

Nel corso del 2018, l'andamento del conflitto collettivo nei Comparti Elettricità, Gas-Acqua, Energia e Petrolio ha registrato – tra scioperi proclamati ed effettuati - una sostanziale invarianza quantitativa rispetto agli anni precedenti. Gli scioperi proclamati, a livello nazionale, aziendale e/o locale sono stati 53, di cui 34 nel settore elettrico, 14 nel settore gas-acqua, 5 nel settore energia-petrolio, in linea - appunto- con gli anni precedenti.

Nel comparto elettricità le principali cause di insorgenza del conflitto risultano connesse alle problematiche relative alle politiche industriali e organizzative delle imprese coinvolte nel più ampio processo di liberalizzazione dei mercati e dalla incertezza per il futuro del personale impiegato nelle centrali termoelettriche sparse nel territorio italiano.

Difatti mentre a livello locale le cause del conflitto vanno essenzialmente ricercate nelle decisioni aziendali di operare riduzioni o spostamenti del personale utilizzando gli strumenti previsti dalla legge e dai contratti collettivi (mobilità, contratti di solidarietà e prepensionamenti), a livello nazionale le cause d'insorgenza riguardano essenzialmente la ripercussione negativa di alcune norme di legge, che secondo i sindacati influenzano negativamente la tenuta occupazionale nonché la qualità dei servizi erogati.

Una di queste disposizioni riguarda l'applicazione dell'art. 177 comma 1 del "*Codice degli Appalti*", che sancisce l'obbligo per i concessionari di servizi pubblici (che non siano stati selezionati "*con gara*") di esternalizzare una quota pari all'80% dei contratti di lavori, relativi alle concessioni, comprensivi di servizi e forniture,

norma che, secondo i sindacati, si tradurrebbe in una drastica riduzione del personale, operante nel settore della distribuzione elettrica nelle stazioni appaltanti.

Quanto al comparto Gas-Acqua, mentre a livello locale i conflitti hanno riguardato principalmente problematiche strettamente connesse a piani di ristrutturazioni aziendali o al mancato pagamento del lavoro straordinario o della reperibilità, a livello nazionale si segnala lo sciopero del 17 dicembre 2018, indetto dalle principali organizzazioni sindacali, Filctem Cgil, Femca Cisl, Uiltec Uil, per protestare contro la bozza di riforma "*Daga*" del servizio idrico integrato che prevede il ritorno alla costituzione di aziende speciali o enti di diritto pubblico.

Nel Comparto Energia e Petrolio, oltre ad alcuni scioperi locali, si segnala la vertenza nazionale promossa, in Total-Erg, dalle organizzazioni sindacali di Filctem Cgil, Femca Cisl e Uiltec Uil, contro il nuovo assetto industriale derivante dall'acquisizione di Total-Erg da parte di Api.

Nei settori gas acqua elettricità energia e petrolio non si registrano, nell'anno di riferimento, azioni di sciopero pregiudizievoli per i diritti degli utenti.

La Commissione è dovuta intervenire 3 sole volte con indicazione immediate, ai sensi dell'art. 13, co. 1, lett. *d)*, della legge n.146/1990, nei confronti di scioperi proclamati irregolarmente (2 nel settore elettrico e 1 nel settore gas - acqua), non dovendo procedere ad alcuna valutazione del comportamento.

8. Igiene ambientale

8.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nel corso dell'anno 2018, l'andamento del conflitto collettivo nel settore dell'igiene ambientale ha registrato, sul piano quantitativo, valori pressoché analoghi a quelli dello scorso anno riguardo alle proclamazioni di scioperi (383 nel 2018 a fronte delle 382 nel 2017) con un incremento, invece, degli scioperi effettuati, 205 nel 2018 contro i 188 del 2017.

Di converso, seguendo la tendenza già rilevata lo scorso anno, le astensioni spontanee accertate, in tutto 39 nel 2018 (contro le 29 dello scorso anno), segnano un significativo incremento e hanno coinvolto la Sicilia (14), il Lazio (13), la Calabria (8) e la Campania (4).

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, oltre il 90 per cento degli scioperi è stato effettuato nelle regioni meridionali con picchi significativi in Campania (la regione più conflittuale) e in Sicilia dove, invece, si è registrata una modesta flessione degli scioperi, come d'altronde nel Lazio, in Puglia e in Calabria. Nelle Regioni settentrionali un certo incremento di proclamazioni ha riguardato il Veneto, in un quadro di generale stabilità.

La causa di insorgenza dei conflitti, che ricorre in modo assolutamente preponderante e generalizzato, è il sistematico ritardo nel pagamento degli stipendi ai lavoratori, problematica che sovente si riscontra, in particolare, nei centri minori del meridione e nei comuni della cintura suburbana delle grandi metropoli, in particolare Roma e Napoli. Dall'attività istruttoria svolta dalla Commissione di garanzia emerge, nella quasi totalità dei casi, che le società incaricate del servizio di raccolta dei rifiuti - 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- adducono a giustificazione del mancato pagamento degli stipendi l'inadempimento da parte dell'ente pubblico appaltante dei canoni contrattualmente previsti. Ciò è conseguenza dell'estrema difficoltà a coprire con le risorse provenienti dalle tariffe versate dagli utenti, gli alti costi del servizio generati dall'inefficienza del sistema di raccolta e, soprattutto, di smaltimento dei rifiuti.

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.

In particolare, nella Regione Sicilia la totalità delle proclamazioni di sciopero e di astensioni spontanee sono causate dal mancato pagamento degli emolumenti ai lavoratori da parte delle imprese che gestiscono il servizio di raccolta che, a loro volta, lamentano le difficoltà economiche determinate dall'inadempimento contrattuale dell'ente committente. Tali circostanze mostrano prepotentemente l'inadeguatezza degli strumenti che la legge n. 146/1990 – pensata in un momento storico in cui era ancora *in nuce* l'esternalizzazione della gestione dei servizi pubblici – ha messo a disposizione della Commissione di garanzia a tutela degli utenti dei medesimi servizi e a garanzia di diritti costituzionalmente tutelati.

In tali ipotesi la difficoltà e spesso l'impossibilità di individuare il reale responsabile dell'insorgenza stessa del conflitto, unitamente alla carenza di strumenti adeguati della Commissione, dotati di reale efficacia dissuasiva, preventiva e sanzionatoria, rischia di determinare l'ingovernabilità del conflitto collettivo con evidenti e pesanti ricadute sui cittadini-utenti finali del servizio. Il già complesso bilanciamento tra diritti costituzionalmente tutelati, cui di norma è chiamata la Commissione di garanzia, diviene estremamente difficile, se non impossibile, quando lo sciopero è lo strumento per garantire il regolare pagamento delle retribuzioni ai lavoratori, inevitabilmente prodromico alla tutela del diritto ad una vita libera e dignitosa e della persona.

In prospettiva *de iure condendo*, sarebbe auspicabile rimeditare sugli strumenti a disposizione della Commissione di garanzia, dotandola di poteri più penetranti, idonei a fare fronte al mutato assetto organizzativo del servizio in funzione preventiva, e eventualmente sanzionatoria, nonché al ripetersi di atteggiamenti spesso strumentali dei soggetti pubblici e privati – titolari del servizio pubblico e gestori dello stesso - che finiscono per riverberare gli effetti negativi sul lavoratore - terzo rispetto al contratto di appalto di servizi - ed, infine, sull'utente, colmando, per tale via, quegli spazi lasciati vuoti anche dalla interpretazione evolutiva della legge n. 146/1990, spesso unico strumento della Commissione per garantire l'efficacia della sua *mission*.

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.

Nell'Italia settentrionale, invece, la principale causa di insorgenza dei conflitti è costituita dalla sempre più pronunciata frammentazione e segmentazione del servizio, con il massiccio ricorso al subappalto ed il fiorire di Cooperative sociali che operano sul territorio con il ricorso a mano d'opera a basso costo oppure applicando alle maestranze storiche, protette dalle clausole sociali, contratti peggiorativi; nel settore è, ormai, comune la pratica di applicare agli operatori ecologici il C.C.N.L. Pulizie e Multiservizi, totalmente estraneo alle mansioni effettivamente svolte dai lavoratori. Si conferma, dunque, critico lo sviluppo di un nuovo modello di organizzazione industriale del servizio, con l'affermarsi delle *holding* che controllano aziende di dimensioni significative che assicurano alla cittadinanza l'erogazione di svariati servizi (igiene ambientale, energia, gas, acqua, servizi sociali). In questi contesti si presenta in modo sistematico la difficoltà, da parte delle Organizzazioni sindacali, a gestire le relazioni con aziende strutturate e diffuse sul territorio, in cui convivono e spesso si sovrappongono diversi comparti della contrattazione collettiva, con sempre più frequenti richieste di flessibilità e mobilità nell'organizzazione del lavoro. In alcuni casi, nelle grandi città, la frammentazione del servizio tra enti gestori e società che operano in subappalto, rendono fragile la garanzia del servizio pubblico e problematica la tutela dei diritti dei lavoratori.

Regione	Scioperi proclamati 2018	Incidenza sul totale %	Variazione annuale incidenza %
CAMPANIA	124	32,4	+ 14,9
SICILIA	120	31,3	- 4,0
LAZIO	35	9,1	- 3,5
PUGLIA	24	6,3	- 2,9
SARDEGNA	21	5,5	+ 1,6
CALABRIA	18	4,7	- 3,7
BASILICATA	12	3,1	+ 0,7
VENETO	10	2,6	+ 1,8
LIGURIA	6	1.6	- 2,6
TOSCANA	4	1,1	- 1,5
LOMBARDIA	4	1,0	0,0
EMILIA-ROMAGNA	3	0,8	+ 0,3
PIEMONTE	2	0,5	+ 0,5
ABRUZZO	0	0	- 0,8

FRIULI-VENEZIA GIULIA	0	0	- 0,3
MARCHE	0	0	0,0
MOLISE	0	0	0.0
TRENTINO-ALTO ADIGE	0	0	- 0,5
UMBRIA	0	0	0,0
VALLE D'AOSTA	0	0	0,0
Totale	**383**	**100,00**	**0**

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.

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

Organizzazione Sindacale	**Scioperi proclamati nel settore**			
	Anno 2018		**Anno 2017**	**Tendenza 2016 quota proclama-zioni (%)**
	Numero proclamazioni *	**Quota proclamazioni (%)**	**Quota proclamazioni (%)**	
FP CGIL	145	23,3	32,6	+1,0
FIT CISL	121	19,5	17,8	+1,1
FIADEL	85	13,7	13,9	+1,5
UILT	83	13,4	15,6	-2,1
RR.SS.UU. aziendali	50	8,1	2,9	+0,3
FLAICA UNITI–C.U.B.	24	3,9	1,8	-0,6
USB	23	3,7	2,9	-0,7
FILAS	19	3,1	0,6	- 1,0
SLAI - COBAS	13	2,9	0,6	-2,8
UGL	17	2,7	5,9	+3,6
ASSOTRASPORTI	9	1,4		
CIL	8	1,3		
COBAS	5	0.8		
Altri (12 sigle)	19		4,2	-1.5
Totale	**621**	**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). In particolare, il grande incremento delle proclamazioni in Campania e il corrispondente calo degli scioperi in Regioni ad alta conflittualità (come la Sicilia, il Lazio e la Calabria) ha consentito di rilevare la presenza di Organizzazioni sindacali che operano in prevalenza nel contesto territoriale campano (Flaica Uniti – C.U.B., Filas, Assotrasporti, Cil e la stessa Fiadel) o in quello calabrese (Slai-Cobas). Significativo, in proposito, è il dato della Sicilia dove Uiltrasporti ha proclamato 43 scioperi (oltre il 50 per cento del suo dato nazionale), mentre FIADEL si è limitata a 3 astensioni (circa il 3 per cento del dato nazionale).

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

Nell'anno 2018, il numero delle astensioni spontanee dei lavoratori ha registrato un certo incremento e sono tutte effetto di inadempimenti, a volte gravi, degli obblighi retributivi del datore di lavoro.

Regione	Astensioni 2018	Astensioni 2017
SICILIA	14	19
LAZIO	13	0
CALABRIA	8	4
CAMPANIA	4	4
Totale	**39**	**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 si evidenzia nella tabella, 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 di dette 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 articoli 4, comma 1, e 13, comma 1, lettera *i*). Detti procedimenti sono

stati tutti correttamente eseguiti dai datori di lavoro che hanno comminato, nella maggioranza dei casi, la sanzione del richiamo scritto, in coerenza con l'orientamento espresso dalla Commissione, con la deliberazione n. 08/518 del 16 ottobre 2008: "*nel caso di astensioni spontanee collettive di lavoratori in relazione alle quali non sia possibile individuare il soggetto promotore, la Commissione, riscontrata l'illegittimità dell'astensione, inviterà il datore di lavoro ad adottare i previsti provvedimenti disciplinari*".

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 stipendio, 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.

Per quanto riguarda il dato del Lazio, occorre precisare che ci si riferisce a un'unica azione condotta, in modo spontaneo, dai lavoratori di Lazio Ambiente S.p.A. in liquidazione, che effettuano il servizio di igiene ambientale in 13 comuni di Roma Capitale, a causa del ritardo (di alcuni giorni) nel pagamento degli stipendi. La Commissione, in questo caso, ha adottato, ai sensi degli articoli 4, comma 1, e 13, comma 1, lettera *i*), una delibera di valutazione negativa del comportamento nei confronti dei lavoratori che si sono astenuti, in modo illegittimo, dal lavoro.

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 legge n. 146/1990 e successive modificazioni, a fronte di numerose proclamazioni non conformi alla disciplina sull'esercizio del diritto di sciopero, contenuta nella legge e nell'accordo di settore (Accordo nazionale del 1° marzo 2001 di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero per i lavoratori addetti ai servizi di igiene ambientale e/o servizi alla collettività, valutato idoneo dalla Commissione di garanzia con deliberazione n. 01/31, del 19 aprile 2001), ma anche attraverso l'invio di note che hanno richiamato le parti ad uno scrupoloso rispetto delle norme che regolamentano il conflitto nei servizi pubblici essenziali.

In particolare, anche nel periodo di riferimento, la maggior parte delle segnalazioni preventive ha riguardato la violazione della regola dell'intervallo, con riferimento a scioperi che incidono sullo stesso bacino di utenza. Ancora molte criticità presentano il necessario rispetto alle disposizioni di legge e dell'Accordo di settore sopra 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 totale.

Nei confronti delle Organizzazioni sindacali sono stati aperti quattro procedimenti di valutazione del comportamento in relazione a due astensioni spontanee dei lavoratori

addetti al servizio di igiene ambientale nel Comune di Reggio Calabria, in un caso, e nei Comuni di Marina di Gioiosa e Grotterie (RC), in quanto erano emersi elementi che facevano ritenere le astensioni riconducibili all'azione di soggetti collettivi e in relazione a due scioperi proclamati in violazione della disciplina di settore, rispettivamente, nei centri di trattamento dei rifiuti di Modena e in provincia di Venezia. Nel caso di Reggio Calabria, l'istruttoria ha consentito di rilevare che all'astensione avevano attivamente partecipato alcune R.S.U. aziendali, parte attiva nell'organizzazione di un corteo sfociato in un incontro, di cui si è acquisito il verbale, presso la Prefettura. In questo caso essendo comprovato il coinvolgimento diretto dei rappresentanti sindacali all'astensione, si è proceduto, ai sensi dell'art.4, co.4, della legge n. 146/90, a sanzionare il comportamento delle componenti R.S.U. che si erano astenute dal lavoro. Per quanto riguarda, invece, l'astensione spontanea nei Comuni di Marina di Gioiosa e di Grotteria (RC), nel corso dell'istruttoria è emerso che l'Organizzazione sindacale aveva, in realtà, proclamato lo sciopero solo per i lavoratori impegnati nel limitrofo Comune di Siderno (RC) e che l'adesione da parte di alcuni lavoratori impegnati altrove era riconducibile in via esclusiva alla loro iniziativa, ragion per cui la Commissione ha ritenuto di invitare il datore di lavoro ad adottare i provvedimenti disciplinari a carico dei lavoratori che si erano illegittimamente astenuti dal lavoro.

Invece, per quanto riguarda i procedimenti relativi agli scioperi di Modena e Venezia, nell'ambito dell'istruttoria è emerso che se, da un lato, le Organizzazioni sindacali proclamanti ignoravano che i servizi svolti dai lavoratori presso tali impianti fossero riconducibili alla categoria dei servizi pubblici essenziali, dall'altro emergevano significative inadempienze da parte delle Aziende. In particolare, i dati forniti dai gestori rappresentavano la natura promiscua degli impianti in cui sono trattati rifiuti di varia provenienza (nel caso di Venezia, l'azienda ha precisato di non poter indicare i produttori dei rifiuti trattati per la presenza di accordi di riservatezza dei propri clienti), l'assenza dei piani dei servizi delle prestazioni indispensabili (che le Aziende hanno l'obbligo di sottoporre alle Organizzazioni sindacali entro 20 giorni dalla presa in carico dell'impianto); inoltre, i contratti applicati ai lavoratori si riferivano a comparti diversi (C.C.N.L. Pulizie e multiservizi, C.C.N.L. Trasporto merci, spedizioni e logistica), peggiorativi rispetto al C.C.N.L. Utilitalia - Ambiente e al C.C.N.L. Fise Assoambiente. La Commissione deliberava, pertanto, il non luogo a provvedere in merito alla valutazione del comportamento delle parti indicando alle OO.SS. che le regole previste dall'Accordo nazionale del settore dell'igiene ambientale debbono essere applicate a prescindere dal C.C.N.L. localmente applicato, e alle Aziende di attuare con urgenza tutte le attività necessarie a definire il piano dei servizi indispensabili da applicare in caso di sciopero.

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 del 1990, in tema di procedure in sede amministrativa, e le procedure indicate dall'Allegato all'Accordo nazionale del 2001, la Commissione aveva adottato una delibera di indirizzo per il settore nella quale, 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 del 1990. Peraltro, nell'ambito della complessa vertenza che coinvolge i lavoratori del soppresso Consorzio unico di bacino di Napoli e Caserta che operano in affidamento temporaneo presso ASIA Napoli S.p.A., si è nuovamente proposto il dubbio interpretativo circa l'efficacia (e la legittimità) delle procedure di raffreddamento e di conciliazione attivate presso la sede amministrativa da parte di Organizzazioni sindacali dotate di una propria rappresentanza in azienda. In tale frangente la Commissione ha ribadito che, laddove costituite, spetta alle R.S.U. l'iniziativa esclusiva di attivare le procedure in sede aziendale, ragion per cui la sede amministrativa può essere attivata solo qualora si dimostri l'impraticabilità della procedura prevista dall'accordo.

8.5. Il rinnovo dell'Accordo nazionale del 1° marzo 2001

L'Accordo nazionale del 1° marzo 2001, sottoscritto da Utilitalia, Fise-Assoambiente (per la parte datoriale) e dalle Organizzazioni sindacali Fp Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti e Fiadel, tenuto conto del tempo trascorso e delle mutate condizioni del servizio, non appare ormai più idoneo a garantire un adeguato contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti degli utenti; la Commissione, già in occasione delle trattative relative all'ultimo rinnovo del C.C.N.L. (luglio 2016), aveva sollecitato le parti sull'opportunità di aggiornare l'Accordo nazionale e di rendersi disponibile a valutare le proposte delle parti.

In particolare, la disciplina del settore si è rivelata particolarmente critica in relazione alle modalità di esperimento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione.

L'Accordo nazionale, infatti, riserva l'iniziativa di attivare la procedura di raffreddamento e di conciliazione a livello aziendale, in via esclusiva, alla R.S.U. o, in mancanza, alla R.S.A. Se questa modalità ha trovato una discreta attuazione nelle Aziende maggiormente strutturate e di grandi dimensioni (le "*partecipate*" che gestiscono il servizio nelle grandi città o in ambiti territoriali di media o grande estensione), che godono di qualificate rappresentanze sindacali, non altrettanto può affermarsi nelle realtà di provincia dove è pressoché generalizzato l'intervento delle

Organizzazioni sindacali territoriali che attivano la procedura in sede amministrativa sostanzialmente aggirando la disciplina dell'Accordo nazionale. Proprio in queste realtà si registra la massima conflittualità nel settore, conseguenza della cronicizzazione di un sistema, ormai patologico, che vede l'Ente locale responsabile del servizio in difficoltà finanziaria, o addirittura in dissesto, nell'impossibilità di erogare i canoni spettanti all'Azienda appaltatrice, costretta, a sua volta, ad un'esposizione debitoria che non consente l'erogazione delle retribuzioni, nei termini previsti dal CCNL, ai propri dipendenti. In questi contesti si aggiunge l'ulteriore effetto che l'obbligo di esperire preventivamente le procedure di raffreddamento e di conciliazione è considerato quale condizione formale di legittimità-procedibilità dello sciopero, anziché come effettiva occasione di dialogo tra le parti, non essendo la materia del contendere nell'esclusiva disponibilità di Azienda e Sindacati, per le complesse problematiche sopra evidenziate, e dovendosi allargare il confronto ad altri soggetti esterni (Enti Locali, Società d'ambito e Consorzi), la cui collaborazione è, peraltro, spesso decisiva per la soluzione della controversia.

Si potrebbe ipotizzare, pertanto, uno snellimento dell'*iter* procedurale, nonché l'abolizione della titolarità esclusiva in capo alle sole RSU, in conformità con quanto previsto dalle regolamentazioni in vigore in altri settori dei servizi pubblici essenziali.

Necessitano di una profonda revisione anche le prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero che, allo stato e a mero titolo di esempio, non includono la raccolta sia stradale che porta a porta della frazione organica e indifferenziata dei rifiuti domestici; critica appare, altresì, la durata massima degli scioperi (fino a 48 ore) che, se effettuati a ridosso di giornate festive non lavorate o in cui si effettua un servizio ridotto, rischiano di paralizzare troppo a lungo la raccolta dei rifiuti, arrecando un evidente danno all'utenza, soprattutto durante le stagioni più calde.

Sul tema dei servizi minimi va anche raccolta l'osservazione delle Organizzazioni sindacali che denunciano come il servizio, per rimanere concorrenziale, sia divenuto sempre più fragile sui piani dell'organizzazione e delle infrastrutture, al punto che anche il minimo malfunzionamento di qualche elemento della filiera ha come immediata conseguenza la mancata raccolta dei rifiuti; l'uso della terminologia "*emergenza rifiuti*" si ripropone ciclicamente e in alcun modo può essere ricondotta ai lavoratori e all'esercizio del loro diritto a scioperare.

Infine, è auspicabile che, in sede di rinnovo dell'Accordo, sia stabilita una più puntuale disciplina dei servizi minimi che debbono essere garantiti negli impianti di trattamento dei rifiuti, punto critico dell'intero ciclo; allo stato, infatti, è stabilito che in tali impianti debba comunque essere garantito lo svuotamento dei mezzi che effettuano la raccolta. Questa organizzazione dei servizi minimi considera le operazioni di trattamento dei rifiuti meramente strumentali all'attività della raccolta, subordinando la possibilità di astenersi del lavoro per chi è impiegato presso questi impianti ai quantitativi di rifiuti effettivamente raccolti con la conseguenza che, laddove raccolta e trattamento sono affidati a due distinti ed autonomi soggetti, in caso di sciopero diventa particolarmente arduo contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con i diritti dei cittadini.

9. Information Technology

9.1. Il ruolo strategico dell'*Information Technology* nel settore della pubblica amministrazione

Gli attuali accordi in materia di sciopero del comparto del pubblico impiego sono ormai risalenti nel tempo e non tengono 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 centrali e/o 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).

L'utilizzo delle tecnologie ICT nell'ambito dei servizi pubblici erogati dalla Pubblica Amministrazione ha aperto nuovi scenari organizzativi, attraverso la realizzazione di nuovi servizi e la maggiore fruibilità/affidabilità di quelli esistenti, abilitando forme di interazione con i cittadini, le imprese e altre pubbliche amministrazioni,

Per tali ragioni la Commissione, nel periodo di riferimento, ha effettuato una lunga e complessa indagine istruttoria volta a riconoscere l'importanza e la strategicità delle funzioni di *Information Technology* svolte dalle società *in house* della Pubblica Amministrazione in quanto direttamente strumentali all'erogazione di una molteplicità di servizi che incidono su una pluralità di diritti della persona costituzionalmente tutelati, quali il diritto alla salute, all'istruzione, alla libertà e la sicurezza della persona.

9.2. La 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, in caso di sciopero del personale dipendente dalla Società Sogei S.p.A.

Più in particolare, nel corso del 2018 l'Autorità, su istanza delle parti sociali, ha promosso un tavolo unitario fra la Sogei, società *in house* interamente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), che ha per oggetto prevalente le prestazioni di servizi strumentali all'esercizio delle funzioni pubbliche attribuite al MEF e alle Agenzie fiscali, e le Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, attraverso una serie di audizioni, al fine di verificare la reale

sussistenza delle condizioni necessarie al raggiungimento di un accordo in materia di prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero.

La Commissione, all'esito di una lunga indagine conoscitiva e di un proficuo confronto con tutte le parti sociali, ha accertato che la Sogei S.p.A. svolge ogni attività finalizzata alla realizzazione, allo sviluppo, alla manutenzione e alla conduzione tecnica del Sistema informativo della Fiscalità per l'Amministrazione finanziaria, gestisce il sistema NoiPA per l'erogazione dei trattamenti stipendiali di tutti i dipendenti pubblici, il sistema informatico di monitoraggio della spesa sanitaria, l'acquisizione e la trasmissione dei certificati medici, delle ricette mediche, degli scontrini di spesa farmaceutica e del Fascicolo sanitario elettronico, l'implementazione e gestione dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente ANPR, nonché il sistema informatico di controllo e sicurezza delle merci che varcano le dogane e dell'accise fiscale doganale presso frontiere, porti e aeroporti.

La Sogei è dunque responsabile del corretto funzionamento dei sistemi informatici utilizzati dalle Amministrazioni per lo svolgimento di tali attività, intervenendo all'occorrenza in tempo reale per sanare eventuali interruzioni e/o malfunzionamenti di tali sistemi attraverso la conduzione tecnico-operativa continuata ed una corretta manutenzione degli stessi.

Da qui la necessità di prevedere, in caso di sciopero, un livello di prestazioni indispensabili che sia in grado di garantire la continuità dei servizi erogati dalle Amministrazioni.

Dai riscontri offerti in sede di audizione e di attività istruttoria preliminare, è risultata evidente una sostanziale distanza tra le parti sociali che, in linea di massima, hanno concordato solo genericamente sulla rilevanza strategica dell'attività svolta da SOGEI.

La Commissione, pertanto, non ritenendo ipotizzabile il raggiungimento in tempi ragionevoli di un accordo in merito all'adozione di un insieme di regole comuni per la disciplina delle prestazioni indispensabili e delle altre misure di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, ha adottato con delibera n. 18/159, del 10 maggio 2018, la 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, in caso di sciopero del personale dipendente dalla Società Sogei S.p.A.

Con tale regolamentazione l'Autorità ha previsto che, in caso di sciopero del personale Sogei, debba essere assicurata con continuità l'efficienza dei servizi infrastrutturali e applicativi di *Information Technology* messi a disposizione delle Amministrazioni attraverso un adeguato supporto tecnico – sistemico ed operativo per le soluzioni già in esercizio, al fine di garantirne la costante funzionalità e di intervenire tempestivamente in caso di malfunzionamento, utilizzando al meglio le innovazioni tecnologiche ed operative con l'obiettivo di consentire ai lavoratori, nel modo più ampio possibile, l'esercizio del diritto di sciopero. Al fine di garantire l'equo contemperamento tra il diritto di sciopero e gli altri diritti costituzionalmente tutelati, la Commissione ha previsto che le prestazioni indispensabili individuate dall'art. 2, commi 1 e 2, della Regolamentazione, dovranno essere garantite utilizzando, come

parametro di riferimento, il personale normalmente impiegato dalla Società nei giorni festivi (sabato, domenica e festa patronale del 29 giugno), anche mediante l'utilizzo di qualifiche professionali in reperibilità, sempre che le prestazioni da assicurare lo consentano.

9.3. La 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, in caso di sciopero del personale dipendente dal Consorzio Interuniversitario Cineca

Nel periodo di riferimento la Commissione ha accertato, altresì, l'essenzialità dell'attività svolta dal Consorzio interuniversitario Cineca, che assicura il corretto funzionamento dei sistemi informatici utilizzati da Amministrazioni, Università ed Enti di Ricerca per l'erogazione di una pluralità di servizi pubblici essenziali. Il Consorzio, infatti, garantisce il supporto informatico alle attività di ricerca della comunità scientifica realizzando sistemi gestionali per le Università, gli Enti di Ricerca ed il M.I.U.R. A titolo esemplificativo, ma non esaustivo, Cineca si occupa della gestione informatizzata delle procedure di accesso ai corsi di laurea e laurea magistrale a numero programmato a livello nazionale e della piattaforma per l'Abilitazione Scientifica Nazionale; elabora i cedolini per l'erogazione degli emolumenti al personale dipendente degli Atenei attraverso il servizio CSA; supporta il M.I.U.R nella gestione della comunicazione e dei processi ministeriali rivolti al cittadino intervenendo in caso di blocchi e malfunzionamenti dell'infrastruttura hardware e software; gestisce il sistema informativo ESSE3 in favore degli studenti universitari (immatricolazioni, iscrizioni, percorsi di studio) nonché il registro elettronico delle scuole (Didanet); eroga servizi trasversali mediante i settori IT e DP a favore del M.I.U.R e delle Università; fornisce un servizio di pronto intervento per le sale macchine di Roma e Bologna. Con riferimento al Servizio Sanitario Nazionale, il Cineca assicura, fra le altre cose, il servizio per la gestione "*chiavi in mano*" delle applicazioni dei sistemi informatici ICT del Policlinico Umberto I di Roma attraverso la gestione informatizzata dei ricoveri, delle cartelle cliniche dei pazienti, e di ogni altro sistema informatizzato necessario a garantire il diritto alla vita e alla salute del cittadino. Il Cineca eroga, altresì, servizi di supporto alle azioni della Protezione Civile, fornendo prodotti operativi che consentono l'accesso da parte della rete dei centri funzionali ai dati metereologici necessari per le attività di previsione.

Nel corso della lunga e complessa indagine conoscitiva effettuata dalla Commissione, diretta ad accertare l'eventuale disponibilità delle parti sociali al raggiungimento di un accordo quanto più ampiamente condiviso sulle prestazioni indispensabili e le altre misure da garantire in caso di sciopero, l'Autorità ha rilevato una perdurante distanza tra le stesse, con particolare riguardo alla definizione del contingente di personale da esonerare in caso di sciopero: distanza che l'ha indotta a ritenere non ipotizzabile il raggiungimento, in tempi ragionevolmente brevi, di un accordo in merito all'adozione di un insieme di regole comuni per la disciplina delle prestazioni indispensabili e delle altre misure di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Per tali motivi la Commissione, con delibera n. 18/276 dell'11 ottobre 2018, ha formulato alle parti sociali una Proposta sull'insieme delle prestazioni, procedure e misure da considerare indispensabili in caso di sciopero, *ex* art. 13, lett. *a*), della legge n. 146 del 1990, riconoscendo la strumentalità dei servizi erogati dal Cineca, perché potenzialmente idonei ad incidere, nella loro interezza e non segmentabilità, su diritti della persona costituzionalmente tutelati quali, nel caso di specie, il diritto alla salute e all'istruzione e individuando, nel contempo, la necessità di garantire la continuità del supporto tecnico – sistemico ed operativo per il funzionamento dell'infrastruttura tecnologica che il Consorzio Cineca offre alle Amministrazioni e agli Enti di Ricerca che erogano servizi pubblici essenziali, nonché le quote in percentuale del personale da inserire nel contingente da esonerare in caso di sciopero.

Previsioni che, seppur con alcune modifiche dettate dal recepimento delle osservazioni trasmesse dalle parti sociali, sono state riprodotte nella Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili e delle altre misure da garantire in caso di sciopero del personale dipendente dal Consorzio interuniversitario Cineca, adottata dalla Commissione con la delibera n. 19/45 del 15 febbraio 2019.

10.Istituti di Vigilanza

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

Nel corso del 2018, in questo settore, si è mantenuta una discreta conflittualità. Le astensioni proclamate per l'anno 2018 sono state infatti 80.

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, etc.).

La Commissione è dovuta intervenire preventivamente 6 volte attraverso l'invio di indicazioni immediate ai sensi dell'art. 13, lett. *d)*, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, cui hanno fatto seguito, nella maggioranza dei casi, le revoche.

Infine, particolare rilievo va dato alla situazione relativa allo sciopero nazionale indetto per il 4 maggio 2018.

In occasione di tale sciopero infatti, sono pervenute in Commissione segnalazioni da parte di alcune Società con richieste alle locali Prefetture di intervento ai sensi dell'articolo 8 della legge 146 del 1990.

Le segnalazioni attenevano, in particolare, alla mancata garanzia delle prestazioni indispensabili con asseriti rischi di pesanti ricadute sull'erogazione del servizio pubblico essenziale. Il Commissario delegato è pertanto intervenuto con una nota ai soggetti interessati nella quale ha precisato che: "*l'attività di vigilanza privata è un servizio pubblico essenziale, ai sensi e per gli effetti della legge n. 146/1990 e successive modificazioni ed integrazioni, nella parte in cui è funzionale e/o strumentale ai diritti costituzionalmente tutelati alla vita, alla salute, alla libertà e sicurezza della persona, dell'ambiente e del patrimonio storico artistico; ai sensi dell'articolo 8 della Regolamentazione provvisoria per il settore della Vigilanza, sicurezza e ordine pubblico (delibera della Commissione di Garanzia n. 06/431 del 19 luglio 2006, pubblicata in G.U. n. 183 dell'8 agosto 2006), "nel corso dello sciopero devono essere assicurate tutte le prestazioni necessarie ad evitare un pericolo di danno grave alla sicurezza e alla salute delle persone e agli altri beni indicati nell'articolo 1. Tali prestazioni sono definite mediante accordi aziendali e, nelle more di questi, con regolamenti di servizio, tenuto conto di quanto previsto nella seconda parte della lett. a) dell'art. 13 della legge n. 146 del 1990 e ss. mod. Gli accordi e i regolamenti suddetti sono comunicati alla Commissione di garanzia. Nei casi in cui l'attività di vigilanza sia fornita ad amministrazioni o aziende erogatrici di servizi essenziali, tali soggetti, unitamente alle imprese di vigilanza, stipulano con le organizzazioni sindacali del personale di vigilanza accordi congiunti per la definizione di prestazioni indispensabili di tale personale"; in assenza di accordi, pertanto, è onere delle aziende predisporre appositi regolamenti di servizio sulle prestazioni indispensabili; la mancata predisposizione di detti regolamenti, comportando potenziali compromissioni*

dei diritti della persona costituzionalmente tutelati, potrà formare oggetto di valutazione del comportamento delle aziende inadempienti da parte di questa Commissione".

Premesso quanto sopra, la Commissione ha pertanto richiesto di conoscere se fossero stati raggiunti accordi tra aziende del settore Vigilanza e Organizzazioni Sindacali sulle prestazioni indispensabili da erogare in caso dello sciopero, e, in mancanza, se le aziende interessate avessero o meno predisposto i suddetti regolamenti di servizio. Sulla base di quanto sopra esposto, considerato che l'obbligo di garantire, nel corso dello sciopero, le suddette prestazioni grava su entrambe le parti del conflitto essendo rivolto a salvaguardare i diritti della persona costituzionalmente rilevanti dei quali sono titolari gli utenti del servizio finale, la Commissione ha fatto presente che, all'esito dei riscontri che sarebbero pervenuti, avrebbe valutato *ex post* il comportamento dei soggetti ritenuti responsabili di violazioni alle citate disposizioni.

11.Magistrati

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

Nel corso del 2018, non vi è stata alcuna astensione proclamata da parte della Magistratura ordinaria. Diversamente, sono state 4 le proclamazioni di astensione nazionale dalle udienze della Magistratura onoraria, quasi un terzo rispetto alle 14 dell'anno precedente.

Di queste proclamazioni 3 hanno riguardato i soli Giudici di Pace.

Tra le cause di insorgenza del conflitto si segnala la contrarietà degli Organismi rappresentativi al 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 sono state effettuate nel pieno rispetto della normativa e delle regole di settore, senza che, pertanto, si sia reso necessario alcun intervento della Commissione.

12.Metalmeccanici

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.

12.1.Andamento della conflittualità

Nell'anno 2018, sono pervenute in Commissione 6 proclamazioni di sciopero (a fronte delle 17 pervenute nel 2017). Si è registrata, pertanto, una diminuzione della conflittualità di circa il 70 per cento.

Con riferimento a dette astensioni, la Commissione è dovuta intervenire, in via preventiva, in un solo caso. A seguito dell'intervento *ex* art. 13, lett. *d)*, della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, le Organizzazioni sindacali si sono adeguate all'invito ed hanno provveduto a rettificare il documento di proclamazione in conformità alla legge ed alla disciplina di settore.

12.2.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.

12.3.Procedimenti di valutazione del comportamento

Nel corso del 2018, il settore in esame non è stato interessato da alcun procedimento di valutazione del comportamento.

13. Ministeri

13.1. 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 (16 azioni di sciopero nel corso dell'anno 2018), 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 dei centri di accoglienza migranti, i lavoratori impegnati a vario titolo nella custodia e vigilanza dei beni culturali, nonché gli addetti alla ristorazione collettiva a favore di Istituzioni di natura militare.

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. Prova ne è che la Commissione, nel periodo di riferimento, non ha mai segnalato violazioni di legge con lo strumento delle indicazioni preventive di cui all'art. 13, co. 1, lett. *d)*, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

13.2. Pareri e delibere interpretative

Sul fronte della prevenzione e della composizione dei conflitti collettivi, si segnala, nel periodo di riferimento, il parere reso dalla Commissione in occasione dello sciopero del 21 aprile 2018, proclamato dall'Organizzazione sindacale Filcams Cgil di Milano, riguardante il personale della Best Union Company S.p.A. addetto al servizio di biglietteria presso il Cenacolo Vinciano, con particolare riferimento all'attuazione e applicazione della legge n. 146 del 1990 nel settore dei beni culturali per i servizi concessi in appalto.

In tale occasione l'Autorità ha fatto presente che con l'Accordo nazionale del 23 febbraio marzo 2016, siglato da tutte le Organizzazioni sindacali rappresentative del Comparto Ministeri, le parti firmatarie hanno integrato l'Accordo nazionale dell'8 Marzo 2005, dando attuazione alle disposizioni contenute nella legge 12 novembre 2015, n. 182, di conversione del decreto legge n. 146 del 20 settembre 2015 che, modificando l'articolo 1, comma 2, lettera *a*), della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, ha previsto, tra i servizi pubblici essenziali da assicurare in caso di sciopero, anche l'apertura al pubblico regolamentata di musei e altri istituti e luoghi della cultura (indicati dall'articolo 101, comma 3, del Codice dei beni culturali, di cui al decreto legislativo n. 42 del 22 gennaio 2004). L'articolo 1 dell'Accordo del Comparto Ministeri, nel delineare il campo soggettivo di applicazione della disciplina, non ha introdotto alcuna limitazione connessa alla natura giuridica del rapporto di coloro che ne sono astrattamente destinatari. Per tali motivi, rientrano nell'ambito applicativo di tale Accordo tutti i soggetti che eroghino nel concreto uno dei servizi citati dal successivo articolo 2, anche in regime di concessione o appalto, in coerenza

con un approccio metodologico di carattere sostanzialistico costantemente privilegiato in materia dalla Commissione.

Sulla scorta di quanto detto, la Commissione ha fatto presente che la disciplina citata si applica anche alle società di diritto privato alle quali sia stata eventualmente affidata l'esecuzione di servizi (come quello relativo alla biglietteria dei musei) ricadenti nell'ambito oggettivo di applicazione della disciplina negoziale oppure attività a questi strumentali.

L'Accordo individua, inoltre, le prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, prevedendo la tutela, la vigilanza e la custodia dei beni culturali, nonché la pubblica fruizione di musei e altri istituti e luoghi della cultura indicati nell'articolo 101, comma 3, del Codice dei beni culturali, nella misura non inferiore al 50% degli spazi ordinariamente aperti al pubblico, comprensivi degli elementi caratterizzanti.

L'Accordo consente alle parti di ricorrere ad un criterio alternativo di garanzia del servizio, dettato da specifiche esigenze dell'utenza o oggettiva compromissione del diritto di sciopero, consistente nell'individuazione, mediante Protocollo d'Intesa, di una fascia oraria, corrispondente al 50% del normale orario di apertura al pubblico dei musei e altri istituti e luoghi della cultura, coincidente con il periodo di massima richiesta dell'utenza.

Inoltre, l'articolo 5 di tale Accordo demanda la stipulazione dei relativi Protocolli di attuazione alla contrattazione decentrata.

Nel caso di specie, in data 3 Maggio 2016 la Direzione del Polo Museale della Lombardia e le Organizzazioni sindacali territorialmente competenti, in virtù della loro autonomia collettiva, hanno sottoscritto un accordo afferente ai servizi minimi da assicurare in caso di sciopero, individuando, a garanzia del servizio pubblico, una fascia oraria, corrispondente al 50% del normale orario di apertura al pubblico del Cenacolo Vinciano, con la previsione del relativo contingente di personale da esonerare, dando così attuazione alle finalità perseguite dall'Accordo nazionale citato.

Per tali ragioni, la Commissione ha ricordato alle parti sociali che, in caso di sciopero, l'azienda appaltatrice può provvedere in via unilaterale all'individuazione del personale da comandare per l'effettiva garanzia delle prestazioni indispensabili, sulla scorta dei criteri in precedenza enunciati.

14. Pulizie e multiservizi

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

Il servizio di pulizia/multiservizi continua ad essere disciplinato dall'Accordo nazionale di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero per i lavoratori dipendenti dalle imprese di pulizia e servizi integrati/multiservizi del 15 gennaio 2002, valutato idoneo dalla Commissione di Garanzia con delibera n. 02/22, del 7 febbraio 2002 e pubblicato in G.U. n. 57, dell'8 marzo 2002. In linea di principio, la Commissione ritiene che le attività strumentali (quali quelle di pulizia) rientrano nell'ambito di applicazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni e dell'Accordo sopraindicato, quando sono oggettivamente collegate, anche mediante un nesso di strumentalità, all'erogazione di un servizio pubblico essenziale e dirette, quindi, a garantire il godimento dei diritti costituzionalmente tutelati.

L'anno 2017 si era concluso con il rinnovo del CCNL per i dipendenti da imprese esercenti servizi di pulizia e servizi integrati/multiservizi. L'accordo, siglato da Fnip-Confcommercio e dai sindacati di categoria, prevedeva un aumento medio a regime pari a 115 euro al secondo livello.

Forse anche a seguito del raggiungimento di tale risultato, il numero delle astensioni proclamate nel corso dell'anno 2018, nel settore in esame, è diminuito, attestandosi su 176 proclamazioni di sciopero e confermando, così, il *trend* "*negativo*" già registrato nel corso dell'ultimo triennio: il dato numerico delle proclamazioni di sciopero è, infatti, diminuito costantemente, passando dalle 243 proclamazioni del 2016, alle 207 del 2017, fino ad arrivare alle 176 del 2018, con una flessione del 30% circa. Tale dato conferma la volontà sindacale di affrontare le problematiche che danno vita al conflitto, tentando di risolverle attraverso la conciliazione tra le parti, scongiurando così l'azione di sciopero. Tale considerazione è probabilmente legata alla necessità di ricercare una soluzione negoziale tra le parti, permettendo così ai lavoratori di evitare di ricorrere allo sciopero con la conseguenza di dover rinunciare alla retribuzione. Infatti, ricordando che la principale causa di insorgenza del conflitto, comune alla maggioranza delle astensioni, è rappresentata dal mancato/ritardato pagamento della retribuzione ai dipendenti, in un settore dove le logiche del "*massimo ribasso*" e del "*dumping contrattuale*" rappresentano la realtà quotidiana, con inevitabili ripercussioni sia sul taglio dell'orario di lavoro che sulle retribuzioni, il ricorso allo sciopero comporta, come conseguenza, l'inasprimento del conflitto, con il contestuale "*sacrificio*" da parte dei lavoratori che, scioperando, rinunciano di fatto anche alla esigua retribuzione giornaliera, già percepita, nella maggior parte dei casi, in forte ritardo.

A conferma della buona volontà conciliativa delle parti, il dato, registrato nel 2018, relativo alle revoche avvenute a seguito di accordo è confortante, con 40 revoche spontanee su 176 proclamazioni, dovute proprio al pagamento delle retribuzioni, anche se spesso effettuato *in extremis*, a ridosso dello sciopero.

L'aspetto più desolante di tale prassi ormai consolidata è, purtroppo, legato alla circostanza per cui, senza la "*minaccia*" di uno sciopero, che viene, pertanto, regolarmente proclamato dai rappresentanti sindacali, i datori di lavoro (e spesso le amministrazioni appaltanti coinvolte) non si preoccupano di provvedere al pagamento della retribuzione, nei confronti del personale delle ditte di pulizia in appalto, trascurando il fatto che tale retribuzione rappresenta l'unica risorsa su cui contare per vivere. Il problema si ripresenta con cadenza mensile, con inevitabili conseguenze anche in ordine alla regolarità degli stessi appalti. Inoltre, il mancato/ritardato pagamento della retribuzione ai lavoratori produce conseguenze degenerative del conflitto: mentre da una parte acuisce, infatti, l'insoddisfazione dei lavoratori, determinando spesso l'impossibilità di "*governare*" il conflitto da parte delle stesse organizzazioni sindacali, dall'altra impedisce di fatto alla Commissione di invocare l'osservanza delle regole sullo sciopero.

Tornando alle cause di insorgenza del conflitto, le principali sono da rinvenire, unitamente al mancato/ritardato pagamento delle retribuzioni, nella necessità di garantire e mantenere i livelli occupazionali (spesso ridotti già al minimo da Capitolati Tecnici orientati al risparmio), messi a dura prova soprattutto in occasione dei "*cambio appalto*", quando, a seguito dell'aggiudicazione delle gare, in cui ancora oggi prevale la logica del "*massimo ribasso*", ciascun lavoratore si vedrà costretto a lavorare per un numero di ore ridotto, con conseguente contrazione della retribuzione, ovvero, in alternativa, la ditta aggiudicataria si troverà a dover effettuare tagli sulla forza lavoro applicata sul cantiere, nell'appalto precedente.

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

Il numero di scioperi effettuati è, però, risultato sensibilmente più basso (97 gli scioperi realmente attuati su 176 proclamati, con ben 79 revoche, di cui 11 a seguito di intervento della Commissione), quasi a testimoniare la disponibilità delle aziende operanti nel settore a provare ad aprire un dialogo per trovare un accordo con le organizzazioni sindacali proclamanti, al fine di scongiurare gli effetti negativi dello sciopero, anche e soprattutto al fine di evitare l'applicazione delle penali da parte delle committenti.

Come negli anni precedenti, tutte le astensioni hanno avuto principalmente carattere locale/aziendale, evidenziando l'ormai consolidata micro-conflittualità, caratteristica del settore, in forte crescita su tutto il territorio nazionale, con una

prevalenza nelle Regioni del centro-sud Italia. L'unica eccezione è rappresentata dalle astensioni a carattere nazionale proclamate per i lavoratori socialmente utili ("*Ex-Lsu*") ed i lavoratori cosiddetti "*Appalti storici*", applicati nelle scuole, tramite ditte e cooperative esterne (vincitrici di appalti), nelle attività di pulizia e decoro presso gli istituti scolastici. In questo caso, però, le astensioni sono state indette per protestare "*contro la mancata convocazione del tavolo politico previsto dalle intese governative e sul quale il ministero dell'Istruzione aveva confermato – come sostenuto dalle Organizzazioni sindacali proclamanti - la disponibilità in occasione della manifestazione nazionale promossa dai sindacati a Roma per l'11 settembre 2018*". "*Il dicastero si era impegnato ad avviare entro tre settimane un confronto specifico finalizzato a individuare le soluzioni da adottare per la stabilizzazione dei circa 16 mila lavoratori coinvolti, tra cui l'ipotesi dell'internalizzazione del servizio annunciata da esponenti del Governo e recentemente diffusa sul web con video e notizie sui social media, oggetto della risoluzione approvata in Commissione Cultura che impegna il governo a stabilizzare 12 mila lavoratori precari che hanno prestato servizio nel settore*". Al contrario, in nessuno dei 108 articoli del disegno di legge di Bilancio 2019 è stata recepita la manovra per la stabilizzazione dei lavoratori in questione. I sindacati coinvolti, stigmatizzando "*la condizione di precarietà*" in cui versano i lavoratori del settore, oltre che "*lo stato di gravità della situazione attuale, che vede gran parte delle aziende, oggi impegnate nella convenzione Consip Scuole, non pagare o essere in costante ritardo nell'erogazione degli stipendi*", hanno dato vita ad iniziative volte a sensibilizzare l'opinione pubblica sulla delicata vicenda che da anni interessa il personale "*Ex-Lsu e Appalti storici*", proclamando scioperi che poi, come anticipato, sono stati revocati a seguito di interventi avvenuti a ridosso proprio della programmata astensione.

I servizi di pulizia maggiormente interessati dalle astensioni registrate nell'anno 2018, risultano essere quelli connessi a ospedali, caserme, scuole ed enti pubblici.

Nel corso dell'anno in esame, la Commissione è dovuta intervenire raramente (solo 13 volte sui 176 scioperi proclamati), con indicazioni immediate ai sensi dell'art. 13, co. 1, lett. *d)*, della Legge 146 del 1990, e successive modificazioni, spesso (9 volte) per segnalare la violazione della regola dell'intervallo tra azioni di sciopero, precedentemente proclamate. Negli altri 4 casi, la Commissione ha rilevato la violazione della regola del preavviso e/o il mancato esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione. In tutti e 13 i casi, comunque, le organizzazioni sindacali proclamanti, destinatarie di tali indicazioni immediate, hanno sempre risposto, revocando, differendo o adeguando la propria iniziativa di sciopero al rispetto delle prescrizioni della Commissione, nel rispetto della normativa in vigore e della disciplina di settore.

Pertanto, trattandosi sempre di proclamazioni di scioperi legittimi o di revoche regolari, la Commissione non è mai dovuta intervenire con valutazioni del comportamento, di cui agli articoli 4, comma 4-*quater*, e 13, comma 1, lettera *i*), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Per la prima volta, quindi, nel settore in questione, l'Autorità non ha dovuto procedere ad alcuna valutazione del comportamento, nel corso di tutto il 2018.

15. Regioni ed Autonomie Locali

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

L'anno 2018 conferma la significativa diminuzione della conflittualità nel comparto Regioni ed Autonomie Locali. Vi sono state, nel periodo di riferimento, 143 proclamazioni di sciopero (a fronte delle 147 registrate nel 2017, alle 179 del 2016 e alle 202 relative al 2015), prevalentemente a carattere locale, di cui 42 revocate a seguito dell'intervento preventivo della Commissione e/o per composizione della vertenza.

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

L'effettuazione di tali scioperi non ha causato evidenti disagi e disservizi per l'utenza, sia perché gli stessi, in molti casi, sono stati proclamati con la garanzia delle prestazioni indispensabili, sia perché la Commissione di garanzia, attraverso lo strumento preventivo di cui all'art. 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.

Le violazioni segnalate hanno per lo più riguardato il mancato rispetto del termine di preavviso minimo, la 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.

Per quanto concerne le cause di insorgenza del conflitto, è opportuno segnalare che se il sistema di regolazione delineato dal legislatore del 1990 si è rivelato adeguato a fronteggiare situazioni di conflittualità fisiologica, ha mostrato invece evidenti limiti di fronte alla emersione di forme di conflittualità patologica, indotte, da un lato, dalle profonde trasformazioni intervenute nel contesto economico e sociale e, d'altro lato, dall'irrompere della crisi finanziaria.

La necessità di riduzione del livello della spesa pubblica, insieme a quella di accrescere l'efficienza e la qualità dei servizi, ha condotto le Amministrazioni ad affidare ai soggetti privati - capaci di produrre riduzioni dei costi, aumento della flessibilità e della professionalità delle risorse umane - l'erogazione dei servizi pubblici essenziali attraverso il ricorso a nuovi assetti e modelli organizzativi.

Progressivamente si è assistito, così, all'abbandono del monopolio pubblico nel sistema di erogazione dei servizi alla persona per abbracciare un sistema misto che vede per lo più coinvolte società *in house*, società private ed organizzazioni senza fini di lucro specializzate nell'erogazione di tali prestazioni sociali.

Da questo punto di vista, si è potuto constatare che il massiccio ricorso a politiche di esternalizzazione e/o di liberalizzazione dei servizi pubblici da parte di Amministrazioni ed Enti Locali, implicando rilevanti modifiche dell'assetto organizzativo e produttivo di determinati settori e una moltiplicazione dei soggetti che concorrono direttamente o indirettamente alla erogazione del servizio, ha ingenerato un incremento della conflittualità e uno spostamento del suo baricentro verso aree finora ritenute marginali o persino nuove del settore terziario.

Numerose, infatti, sono state le astensioni effettuate nell'ambito dei servizi pubblici essenziali di competenza comunale o statale, come il trasporto scolastico, l'assistenza domiciliare o ai disabili, la refezione scolastica, la gestione degli asili nido e delle scuole materne.

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

Fattori, questi, che possono avere ricadute sociali molto rilevanti e, perciò, incidere sull'andamento e sulle caratteristiche della conflittualità, posto che un numero crescente di aziende versa oramai in una situazione di grave difficoltà economica che si riflette sulla qualità del servizio e sulle condizioni dei lavoratori.

Questi ultimi, infatti, trovandosi sempre più spesso a subire una progressiva riduzione delle tutele fondamentali che si ritenevano pacificamente acquisite e ritardi, anche notevoli, nel pagamento delle retribuzioni, finiscono per ricorrere con preoccupante frequenza ad azioni di sciopero, sebbene il più delle volte nel rispetto delle regole dettate dalla legge n. 146 del 1990.

La Commissione di garanzia è da diversi anni consapevole dell'importanza di approfondire le implicazioni derivanti dal decentramento produttivo e dall'avvento delle organizzazioni complesse sull'individuazione dei servizi pubblici essenziali e dei soggetti del conflitto.

Sono noti, per gli addetti ai lavori, gli sforzi compiuti dalla Commissione per riuscire a colmare, in via interpretativa, alcune lacune della legge, come nel caso delle delibere di indirizzo adottate con riferimento agli scioperi spontanei e selvaggi o ad astensioni dal lavoro che scaturiscono dal mancato pagamento delle retribuzioni, rispetto alle quali la Commissione - pur consapevole della delicatezza delle ragioni poste a loro fondamento di queste particolari forme di protesta, più frequenti nei settori maggiormente colpiti da una profonda crisi economica e finanziaria, che determina rilevanti effetti sulle imprese erogatrici del servizio e sui loro dipendenti - non ha potuto comunque superare o aggirare i vincoli derivanti dal quadro legale vigente.

L'Autorità ha, quindi, previsto che anche dette astensioni siano assoggettate alle prescrizioni di legge, ferma restando la possibilità di tenere conto della gravità dell'inadempimento datoriale in sede di valutazione del comportamento delle parti e di applicazione delle sanzione e con la precisazione che l'ipotesi della eccezione di inadempimento, generalmente invocata in questi casi, ricorre soltanto quando il rifiuto della prestazione di lavoro è attuato in modo continuativo fino all'adempimento dell'obbligazione retributiva da parte del datore di lavoro.

Le due tematiche ora ricordate rappresentano casi emblematici nei quali la Commissione, a fronte di fenomeni emergenti che ponevano problemi di qualificazione, di inquadramento e di regolamentazione, è riuscita faticosamente a riportare queste forme di protesta nel campo di operatività della legge, elaborando soluzioni interpretative coerenti con l'esigenza di rispettare il dato normativo e, nel contempo, evitare la sostanziale vanificazione delle garanzie poste dalla legge a tutela dei diritti dei cittadini.

15.2. Pareri e delibere interpretative

Tra le numerose attività del settore va sottolineata quella inerente alle numerose richieste di pareri riguardanti problemi di interpretazione della normativa legale e negoziale vigente, specie alla luce dei mutamenti sociali e giuridici che hanno portato in rilievo problemi in parte inediti, a conferma della intrinseca mutevolezza del conflitto collettivo. Si conferma, nel periodo di riferimento, sul fronte della prevenzione e della composizione del conflitto collettivo, l'incremento dei pareri resi dalla Commissione di garanzia a Prefetti, Organizzazioni sindacali e parti datoriali.

La Commissione è intervenuta in più occasioni per confermare l'orientamento secondo il quale 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 soggetti diversi da quello erogatore del servizio principale.

In merito alle predette fattispecie, la Commissione ha evidenziato che l'assenza di accordo tra le parti, ai fini dell'adozione dei regolamenti di servizio, non può andare a detrimento dei diritti degli utenti. Per tale motivo, la devoluzione della materia alla contrattazione collettiva non esclude, in mancanza di accordo, il potere di iniziativa unilaterale del datore di lavoro. Numerosi sono stati, inoltre, i pareri resi dalla Commissione in materia di diritto di assemblea, astensione dal lavoro straordinario e procedure di raffreddamento e di conciliazione. Tutti interventi tesi a chiarire alle parti sociali l'ambito di applicazione della legge n. 146 del 1990, dell'Accordo di settore e/o delle delibere interpretative della Commissione.

16. Sanità

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

In questo comparto, l'andamento della conflittualità è rimasto pressoché invariato rispetto all'anno precedente. Vi sono state, nel periodo di riferimento, 169 proclamazioni di sciopero (a fronte delle 166 registrate nel 2017 e alle 198 relative al 2016), prevalentemente a carattere locale (soltanto 16 gli scioperi nazionali), di cui 59 revocate a seguito dell'intervento preventivo della Commissione e/o per composizione della vertenza.

Nel Servizio Sanitario Nazionale Lombardia, Lazio e Puglia sono le Regioni che hanno registrato una più elevata conflittualità, mentre Sardegna, Toscana e Piemonte sono i territori dove vi è una minore propensione all'utilizzo dello sciopero quale strumento di risoluzione delle vertenze. In tale comparto le rivendicazioni dei lavoratori sono correlate, solo in minima parte, ad aspetti di natura economico/retributiva (con particolare riferimento all'applicazione dei meccanismi premianti relativi alla produttività, derivanti dalla contrazione aziendale) mentre, prevalentemente, sono strettamente connesse all'organizzazione del lavoro all'interno delle strutture sanitarie, con specifico rifermento ai carichi di lavoro e alla conseguente tutela psico-fisica dei lavoratori.

Nell'ambito della Sanità Privata, invece, si registra una forte propensione all'utilizzo dello sciopero come strumento di pressione nelle Regioni Lombardia, Campania e Sicilia. 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, anche gli interventi preventivi della Commissione, ai sensi dell'art. 13, co. 1, lett. *d)*, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, sono rimasti invariati rispetto all'anno precedente.

Come nel 2017, anche nel periodo di riferimento l'Autorità è intervenuta soltanto 32 volte (a fronte dei 51 provvedimenti adottati nel 2016). 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.

Tanto che, nel corso del 2018, l'Autorità non ha dovuto procedere ad alcuna

valutazione del comportamento.

16.3. Valutazioni di Accordi, *ex* articolo 13, comma 1, lettera *a*), della legge n. 146 del 1990

Nel periodo di riferimento, la Commissione ha valutato l'idoneità di due accordi nazionali per la regolamentazione del diritto di sciopero nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale.

Con delibera n. 18/218 del 5 luglio 2018 ha valutato l'idoneità dell'Accordo nazionale per la regolamentazione del diritto di sciopero nell'area della Medicina Generale, stipulato, in data 29 marzo 2018, tra la SISAC e le Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Fimmg, Snami e Intesa Sindacale.

Per quanto riguarda la determinazione dei servizi essenziali, delle prestazioni indispensabili e delle modalità di effettuazione degli scioperi, l'Accordo raggiunto risulta sostanzialmente conforme alla preesistente regolamentazione, attualmente vigente, nel settore sanitario.

Più in particolare, l'"*Accordo Nazionale per la regolamentazione del diritto di sciopero nell'area della Medicina generale*" contiene: l'indicazione di un preavviso di "*almeno dieci giorni*" per le astensioni dei Medici di medicina generale in regime di convenzionamento con il SSN, nonché la previsione di precisi obblighi di comunicazione delle astensioni stesse, della relativa durata e delle motivazioni (art. 4, comma 1); la fissazione del termine di cinque giorni per la comunicazione della revoca dell'astensione, al fine di evitare il c.d. "*effetto annuncio*" (art. 4, comma 1); la precisa indicazione delle modalità di svolgimento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione (art. 5); la determinazione, in 48 ore, della durata massima della prima azione di sciopero (art. 3, comma 4, lett. *a*); la determinazione, in 72 ore, della durata massima delle azioni di sciopero successive alla prima, con la specifica che se effettuate a ridosso di giorni festivi, non potranno superare le 24 ore (art. 3, comma 4, lett. *b*);la previsione, nel caso di proclamazione di scioperi distinti nel tempo, incidenti sul medesimo bacino di utenza, da parte della stessa o di altre organizzazioni sindacali, di un intervallo minimo di 48 ore tra l'effettuazione di un'azione di sciopero e la proclamazione della successiva (art. 4, comma 4, lett. *e*); l'individuazione dei periodi di franchigia e l'individuazione analitica delle prestazioni indispensabili da garantire durante l'astensione (art. 3, comma 1).

Con delibera n. 18/220 del 5 luglio 2018, invece, ha valutato l'idoneità dell'Accordo nazionale per la regolamentazione del diritto di sciopero nell'area dei Pediatri di libera scelta, stipulato, in data 28 marzo 2018, tra la Sisac e le Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Fimp, Simpef e Federazione Cipe-Sispe-Sinspe,

Per quanto riguarda la determinazione dei servizi essenziali, delle prestazioni indispensabili e delle modalità di effettuazione degli scioperi, anche tale Accordo risulta sostanzialmente conforme alla preesistente regolamentazione, attualmente vigente, nel settore sanitario.

Più in particolare, contiene l'indicazione di un preavviso di "*almeno dieci giorni*" per le astensioni degli specialisti e dei professionisti in regime di convenzionamento con il SSN, nonché la previsione di precisi obblighi di comunicazione delle astensioni stesse, della relativa durata e delle motivazioni (art. 3, comma 1); la fissazione del termine di cinque giorni per la comunicazione della revoca dell'astensione, al fine di evitare il c.d. "*effetto annuncio*" (art. 3, comma 1); la precisa indicazione delle modalità di svolgimento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione (art. 4); la determinazione, in 48 ore, della durata massima della prima azione di sciopero (art. 3, comma 4, lett. *a*)); la determinazione, in 72 ore, della durata massima delle azioni di sciopero successive alla prima, con la specifica che se effettuate a ridosso di giorni festivi, non potranno superare le 24 ore (art. 3, comma 4, lett. *b*)); la previsione, nel caso di proclamazione di scioperi distinti nel tempo, incidenti sul medesimo bacino di utenza, da parte della stessa o di altre organizzazioni sindacali, di un intervallo minimo di 48 ore tra l'effettuazione di un'azione di sciopero e la proclamazione della successiva (art. 3, comma 4, lett. *e*)); l'individuazione dei periodi di franchigia e delle prestazioni indispensabili da garantire durante l'astensione (art. 2, comma 2).

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 (37 scioperi, di cui 27 proclamati a livello nazionale, rispetto ai 36 registrati nel corso del 2017 e ai 29 relativi all'anno 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) e primaverile (somministrazione test invalsi e/o scrutini), 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 dirigente, docente ed Ata 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'art. 13, co. 1, lett. *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 2018, infatti, la Commissione è intervenuta in 5 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 allo sciopero di tutto il personale docente ed ATA del Comparto Scuola della Regione Lombardia, proclamato dall'Organizzazione sindacale Saese per l'intera giornata del 25 maggio 2018, la Commissione, preso atto della nota del 12

aprile 2018 con la quale il MIUR, in relazione alla suddetta vertenza ha sottolineato come "*i temi rappresentati dal sindacato nella suddetta proclamazione non siano riconducibili alle vertenze che riguardino direttamente o indirettamente il rapporto di lavoro del personale della scuola e che hanno come controparte l'Amministrazione, afferendo a rapporti squisitamente privati tra i vari soggetti menzionati, in posizione paritaria tra loro*" e che "*le richieste contenute nella vertenza riguardino aspetti, termini e modalità da esercitarsi, eventualmente, solo in sede conteziosa*", ha adottato la delibera di orientamento n. 18/137 del 13 aprile 2018 in materia di esercizio legittimo del diritto di sciopero.

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza, avallato anche dalla dottrina, per sciopero è da intendersi un'astensione dal lavoro decisa ed attuata collettivamente da una pluralità di lavoratori per la tutela di un interesse comune o collettivo - anche di natura non salariale e di carattere politico generale - purché incidente sui rapporti di lavoro (cfr. *ex multis* Cass. 711/1980, Cass. 4260/1984, Cass. 6831/1987). Più in particolare, è stato affermato che lo sciopero è legittimo a condizione che realizzi un'astensione dal lavoro intesa a tutelare un interesse comune o collettivo dei lavoratori e non invece, a perseguire finalità pretestuose e il soddisfacimento di contingenti esigenze dei lavoratori (cfr. Cass. 23552/2004). L'esercizio del diritto di sciopero non può dunque prescindere dal necessario collegamento, anche indiretto, con interessi comuni, condivisi dalla pluralità di lavoratori che il soggetto collettivo proclamante si propone di esprimere e tutelare. La garanzia dell'art. 40 Cost. non si estende, quindi, all'astensione promossa per la tutela di interessi di natura meramente individuale, insuscettibili di proiezione in una dimensione collettiva e non incidenti concretamente sui rapporti di lavoro;

Nel caso di specie, la lettura dell'atto di proclamazione e l'ulteriore documentazione acquisita hanno consentito alla Commissione di affermare che l'azione collettiva è stata posta in essere per realizzare un'esigenza meramente individuale, non comune né condivisa dal personale scolastico, in quanto riconducibile ad un rapporto contrattuale intercorrente tra il lavoratore ed un ente creditizio, che deve trovare soddisfazione all'interno di un processo civile ordinario.

Per tali ragioni, nel caso concreto, non può definirsi sciopero ai fini della legge n. 146 del 1990 l'astensione collettiva deliberata da un soggetto sindacale per soddisfare le contingenti esigenze di un singolo lavoratore nei confronti di una Banca.

Partendo da tali presupposti l'Autorità, in relazione al caso di specie, ha espresso l'avviso che l'astensione proclamata dall'Organizzazione sindacale Saese per l'intera giornata del 25 maggio 2018 risulta estranea all'esercizio legittimo del diritto di sciopero costituzionalmente garantito dall'art. 40 e, dunque, non rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni. Con l'ulteriore

conseguenza che gli Uffici scolastici non sono tenuti a diramare la notizia dello sciopero e a dare l'obbligatoria comunicazione all'utenza, essendo la fattispecie estranea alle previsioni di cui all'art. 2, comma 6, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni e che un'eventuale adesione dei lavoratori a tale astensione potrà rilevare quale comportamento valutabile *ex* art. 4, comma 1, e 13, lett. *i*), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

17.1.3 Procedimenti di valutazione

Nel corso dell'anno 2018, la Commissione ha aperto un procedimento di valutazione nei confronti della Segreteria nazionale dell'Organizzazione sindacale Cobas – Comitati di Base per la Scuola, in relazione alla proclamazione in adesione allo sciopero nazionale di tutto il personale docente e ATA del Comparto Scuola per l'intera giornata dell'8 gennaio 2018, contestando la violazione dell'articolo 3, comma 1, dell'Accordo in materia di sciopero del Comparto Scuola il quale prevede che "*la comunicazione della proclamazione di qualsiasi azione di sciopero relativa al solo comparto scuola, da parte delle strutture e rappresentanze sindacali, deve avvenire con un preavviso non inferiore a giorni 15*";

Nel corso del procedimento di valutazione la Commissione, dopo aver precisato che l'obbligo di preavviso è inderogabile anche nel caso di adesione di un'Organizzazione sindacale ad uno sciopero legittimamente proclamato da altre sigle, ha definitivamente chiarito che tale termine, nel comparto scuola, non può essere inferiore a quello previsto dall'art. 3, comma 1, dell'Accordo nazionale citato;

L'Organizzazione sindacale, nel corso dell'audizione, ha convenuto sulla necessità di rispettare tale termine e sul fatto che la finalità dell'istituto dell'adesione sia quella di consentire alle Amministrazioni o alle imprese erogatrici dei servizi essenziali di predisporre le misure di cui al comma 2 dell'art. 2 della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, nonché la relativa comunicazione all'utenza, anche in relazione alla valutazione presuntiva della partecipazione allo sciopero da parte dei lavoratori e, quindi, del conseguente impatto dello sciopero medesimo sul servizio finale.

Per tali motivi, la Commissione ha riconosciuto all'Organizzazione sindacale aderente una presunzione di buona fede nella violazione della disciplina.

Inoltre, l'istruttoria svolta ha consentito di accertare che l'adesione tardiva da parte dell'Organizzazione sindacale Cobas allo sciopero nazionale dell'8 gennaio 2018 non ha compromesso l'obbligo di comunicazione preventiva all'utenza, che era già stata informata dall'Amministrazione nelle forme adeguate in considerazione di uno sciopero nazionale precedentemente proclamato.

Peraltro, l'astensione in oggetto non ha arrecato significativi disagi all'utenza in quanto la percentuale di adesioni allo sciopero nazionale dell'8 gennaio 2018 è stata

pari al 3,01% sul personale rilevato, come certificato dai dati raccolti dal Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Sulla base di tali presupposti la Commissione, con delibera n. 97 del 18 marzo 2018 ha deliberato l'archiviazione del procedimento di valutazione del comportamento aperto nei confronti dell'Organizzazione sindacale Cobas - Comitati di Base della Scuola; senza che ciò assuma valore di precedente.

17.2. Università e Ricerca

17.2.1 Andamento della conflittualità e cause d'insorgenza del conflitto

La conflittualità nel Comparto Università ha registrato, nell'anno 2017, un notevole incremento (21 scioperi, di cui 15 proclamati a livello nazionale, rispetto ai 5 registrati nel corso del 2017). Nell'esercizio delle sue funzioni, la Commissione è intervenuta, in via preventiva, ai sensi dell'art. 13, co. 1, lett. *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 2018, infatti, la Commissione è intervenuta in 7 occasioni e, a seguito di tali interventi, gli scioperi illegittimamente proclamati sono stati tutti puntualmente revocati e/o riformulati.

Le astensioni hanno riguardato principalmente il personale degli Enti di Ricerca Indire, Inaf e CNR indette per ottenere la stabilizzazione del personale precario.

Nel periodo di riferimento è da segnalare, altresì. l'astensione nazionale dallo svolgimento degli esami di profitto nelle Università italiane, nella sessione estiva dell'Anno accademico 2017-2018 e, più precisamente, nel periodo compreso tra il 1 giugno ed il 31 luglio 2018, 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.

In tale occasione, la Commissione, 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 ritenuto legittimo il suddetto sciopero a condizione che nelle Sedi universitarie in cui siano previsti cinque appelli (o meno di cinque), nel corso dell'Anno accademico di riferimento, gli aderenti allo sciopero chiedano alle strutture di competenza la fissazione di un appello straordinario da tenere

non prima del quattordicesimo giorno successivo alla data prescelta per l'effettuazione dell'astensione. E ciò in quanto il godimento del diritto all'istruzione universitaria nel suo contenuto essenziale è assicurato anche dalla garanzia di un numero di appelli tale da non pregiudicare l'obiettivo primario del conseguimento da parte dello studente del diploma di laurea nei tempi di previsti, senza subire incolpevolmente alcun ritardo che potrebbe pregiudicarne l'inserimento nel mercato del lavoro. L'Autorità, inoltre, ha ribadito la necessità di garantire un appello straordinario non prima del quattordicesimo giorno successivo a quello dello sciopero solo laddove la sessione d'esame consista in un unico appello. A seguito di alcune segnalazioni in merito alla carenza di informazioni su tale sciopero, e considerati la delicatezza del servizio coinvolto e il rapporto di particolare e assidua vicinanza esistente fra studenti e Università, la Commissione ha invitato i singoli Atenei a dare la massima diffusione della notizia relativa a tale astensione e delle sue modalità attuative, con particolare riferimento all'erogazione delle prestazioni indispensabili, mediante l'utilizzo di tutti gli strumenti informatici a disposizione (*home page* sito *internet* Università, posta elettronica e *intranet*).

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 della Commissione di garanzia con delibera n. 02/37, del 7 marzo 2002, pubblicata in G.U. n. 88, del 15 aprile 2002.

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

Nel settore e nell'anno in esame, le proclamazioni sono state complessivamente 73, con una flessione in diminuzione superiore al 40%, rispetto allo stesso dato registrato nel 2017, quando le proclamazioni erano risultate 137 (nel 2016, invece, 91). Verso la fine del 2017, infatti, 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 Cisal, Confsal Comunicazioni e Ugl, per il rinnovo del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro delle società del Gruppo Poste, relativo al triennio 2016-2018, che ha interessato la più grande Azienda del Paese con oltre 140 mila dipendenti e quasi 13 mila Uffici sparsi su tutto il territorio nazionale. Gli effetti positivi di tale intesa sono stati, di conseguenza, molto evidenti, in termini di riduzione delle proclamazioni di sciopero registrate nel corso del 2018.

Le azioni di sciopero che hanno interessato l'azienda Poste Italiane S.p.A. sono state 69, mentre 4 hanno interessato altre aziende (ad esempio: Nexiwe S.p.A.) coinvolte, a vario titolo, nello svolgimento del servizio postale.

La Commissione, sulle 73 proclamazioni di sciopero del 2018, è dovuta intervenire 10 volte, con indicazioni immediate ai sensi dell'art. 13, co. 1, lett. *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 o andandosi a concentrare con gli altri scioperi, precedentemente proclamati, da altri soggetti sindacali.

Le azioni di sciopero revocate tempestivamente nel corso del 2017 sono state in totale 9 (tra revoche spontanee o intervenute a seguito di indicazione preventiva della Commissione) e, pertanto, le astensioni realmente effettuate nell'anno, sono state complessivamente 64, molte delle quali, evidentemente, concentrate nei medesimi periodi.

I dati statistici registrati confermano l'attitudine delle Organizzazioni sindacali operanti nel settore, a rispettare la regolamentazione vigente. A tal riguardo,

considerando anche le 10 indicazioni immediate della Commissione, alle quali le organizzazioni sindacali proclamanti si sono sempre attenute nei termini di legge, tutte le astensioni del 2018 sono risultate regolari. Di conseguenza, nell'anno in esame, nel settore in questione, in linea di continuità con il passato, 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 2018, come già accaduto negli anni precedenti, 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.

Con esclusivo riferimento a quanto avvenuto in Poste Italiane S.p.A., nel corso dell'anno in esame, sono state 69 le azioni di sciopero realmente effettuate (10 le rettifiche intervenute prima dell'effettuazione) e, ad eccezione delle 3 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*".

Da segnalare, infine, che l'Autorità, in linea di continuità con quanto avvenuto verso la fine dell'anno 2017, ha avviato una riflessione in merito ad una possibile riconsiderazione del servizio, più in linea all'evoluzione del mercato postale e che possa considerare l'applicabilità della legge 146, anche in via strumentale, ad alcuni servizi della logistica.

Lo spunto è stato fornito dall'elevata conflittualità registrata nel mese di settembre 2017 e che ha interessato l'attività svolta dalla SDA Express Courier S.p.A.

Più in generale, la Commissione si è interrogata sull'effettiva riconducibilità dell'attività svolta dai "*corrieri*" al servizio pubblico essenziale che la legge tutela come libertà di comunicazione, tramite il servizio postale.

Nel corso del 2018, quindi, la Commissione ha chiesto e svolto un confronto con l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, al fine di assumere informazioni relative al cambiamento del mercato postale, nel momento in cui l'esercizio dell'attività postale, venuta meno ogni area di riserva a favore di Poste Italiane, viene ormai fornito da un numero considerevole di soggetti (attualmente quasi 3.000), in possesso del titolo abilitativo (autorizzazione generale o licenza individuale). Le considerazioni e le eventuali conclusioni di questa interessante indagine dovranno tenere in debita considerazione gli strumenti con i quali oggi viene garantita la libertà di comunicazione che avviene, ormai, non più solo mediante il servizio postale, ma, soprattutto, attraverso *la rete* ed i *social network* disponibili *on-line*.

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 applicale 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.

Se l'anno 2017 è stato caratterizzato da astensioni di rilevanza nazionale (9), le cui cause di insorgenza del conflitto erano da ricondurre alla richiesta di rinnovo del contratto collettivo di lavoro per quadri, impiegati ed operai dipendenti dalla Rai, scaduto il 31 dicembre 2013, le proclamazioni avvenute nel corso del 2018 hanno avuto, invece, tutte carattere regionale e/o territoriale, messe in atto allo scopo di sensibilizzare l'azienda su problemi contingenti, legati alla realtà produttiva.

Tale cambiamento è diretta conseguenza della stipula dell'accordo, siglato il 28 febbraio 2018, con il quale RAI-Radiotelevisione Italiana S.p.a., con Slc-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil, Ugl-Informazione e Libersind-Confsal hanno rinnovato il CCNL per i dipendenti da RAI-Radiotelevisione Italiana, RAI Cinema, RAI Com e RAI Way. Il nuovo contratto ha previsto la revisione del sistema di classificazione del personale. Con lettera del 9 marzo 2018, Slc Cgil, Fistel Cisl, Uilcom Uil, Ugl Informazione e Libersind Confsal hanno comunicato a RAI-Radiotelevisione italiana lo scioglimento della riserva, che, da quella data, è risultato, pertanto, vigente a tutti gli effetti.

Nel periodo oggetto della presente relazione è stata confermata la limitata conflittualità di questo settore, con 21 proclamazioni di sciopero, nell'anno 2018, in linea con quanto avvenuto nell'anno precedente quando il numero delle proclamazioni si era attestato su 24.

Le azioni di protesta hanno riguardato principalmente il personale tecnico e amministrativo della Rai, ma, in linea di continuità con l'anno precedente, alcuni scioperi hanno interessato la categoria dei giornalisti Rai ed, in particolare quelli di RaiSport.

Come già avvenuto nel 2017 (marzo e dicembre), infatti, i giornalisti di RaiSport hanno proclamato scioperi (gennaio e maggio 2018) per protestare, come dagli stessi affermato, per:

- "*la mancata acquisizione dei diritti in chiaro dei mondiali di calcio in Russia;*
- *il rischio di perdere altri importanti eventi sportivi strategici (F1 e Coppa Italia);*
- *la progressiva riduzione di spazi per le altre discipline sportive dovuta anche alla "chiusura" del secondo canale di Rai Sport;*
- *il grave ritardo nell'ammodernamento tecnologico (digitalizzazione) che rende quasi impossibile il lavoro quotidiano*".

L'iniziativa di maggio, però, è stata poi revocata a seguito delle importanti garanzie fornite dall'azienda, relative alla salvaguardia del futuro della testata.

La Commissione, in 2 occasioni, è dovuta intervenire in via preventiva, *ex* art. 13, co. 1, lett. *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 uno dei due casi segnalando anche la violazione della durata massima dell'astensione e del preavviso). In tutti e due i casi le organizzazioni sindacali proclamanti si sono adeguate all'indicazione della Commissione, revocando l'azione di protesta o adeguandosi alle prescrizioni della Commissione.

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 superiore rispetto a quella dell'anno precedente.

Complessivamente, infatti, sono state proclamate 26 astensioni collettive a fronte delle 12 dichiarate nell'anno 2017.

Le azioni di sciopero hanno interessato, principalmente, il personale dipendente delle Direzioni locali dei tronchi autostradali gestiti dalle Società concessionarie.

In 6 occasioni la Commissione è intervenuta per segnalare, preventivamente, profili di illegittimità delle proclamazioni di sciopero.

In 3 circostanze non ci è stato un pieno adeguamento dei soggetti collettivi ai rilievi formulati dalla Commissione.

L'inottemperanza alle indicazioni della Commissione è avvenuta in relazione a scioperi proclamati nel settore dell'esazione del pedaggio autostradale.

Ciò in quanto, in relazione alle attività di esazione, continua a riscontrarsi (sia pure meno apertamente rispetto al passato), un'opposizione delle Organizzazioni sindacali alla riconducibilità del servizio nell'ambito di applicazione della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, e, soprattutto, della regolamentazione provvisoria di settore.

Vale la pena ricordare che, in materia di esazione, la Commissione ha ripreso e sviluppato le considerazioni e le argomentazioni riportate nella delibera 06/702. Nell'ambito di tale provvedimento, l'Autorità, pur evidenziando che, in astratto, l'attività di esazione del pedaggio autostradale non ricade, pacificamente, nell'ambito di applicazione della regolamentazione provvisoria di settore, ha riconosciuto che l'eventuale scelta della società concessionaria del tratto autostradale di non lasciare libero l'accesso ai varchi, potrebbe determinare dei significativi pregiudizi alla sicurezza degli utenti. Pertanto, al fine di consentire alla società erogatrice del servizio di predisporre tutti gli accorgimenti necessari ad evitare detti pericoli, ha ritenuto necessario che, in caso di proclamazione di scioperi degli esattori, venga rispettato il termine di preavviso e predeterminata la durata dell'astensione.

Nel corso di alcuni procedimenti di valutazione, aventi ad oggetto scioperi nell'ambito dell'esazione, la Commissione ha comunque riscontrato che, le società concessionarie dei tratti autostradali, mediante ripetuti ordini servizio, hanno codificato una procedura per la messa in sicurezza degli impianti automatici di riscossione del pedaggio che prevede la presenza di un numero di addetti agli automatismi, non già in soglia minima, ma equivalente alla percentuale normalmente impiegata in servizio nei

giorni ordinari, in modo da garantire la piena sicurezza degli utenti in casi di blocco od avaria degli impianti stessi.

Anche per tale ragione la Commissione si è sempre riservata la facoltà di intervenire, laddove avesse riscontrato l'inesistenza di accordi idonei a garantire la sicurezza degli utenti, in occasione degli scioperi degli esattori (*cfr. verbale del 29 marzo 2007, pos. 26652/07*).

Con un recente intervento (v. pos. 1606/2014), la Commissione ha ripreso e fatto applicazione di questo principio di valutazione concreta, caso per caso, delle proclamazioni di sciopero interessanti tali profili professionali, assumendo, come elementi indiziari di un fondato pericolo per le sicurezza della circolazione degli utenti, la collocazione temporale dell'astensione (e così, ad esempio, la concomitanza con esodi estivi, periodi natalizi, pasquali), in stretta connessione con la durata e la sua articolazione oraria.

21.Taxi

21.1.Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Anche nell'anno in esame si conferma la tendenza degli anni precedenti, ovvero una limitata conflittualità che si è tradotta in 5 proclamazioni di "*Fermo del Servizio Taxi*" (a fronte delle 6 del 2017), di cui solamente 3 sono state realizzate (a fronte delle 4 del 2017).

Tuttavia, mentre il 2017 aveva registrato esclusivamente manifestazioni di protesta a carattere "*nazionale*" rivolte al Governo con l'intento di superare le criticità del settore, contraddistinto da un quadro concorrenziale privo di regole, il 2018 è stato interessato da proclamazioni legate a vertenze di carattere locale, di seguito sinteticamente riassunte:

a) Fermo dei Taxi del Comune di Napoli, ad opera di Sitan Atn, Unica Taxi Cgil, Unimpresa Mobilità, Uri Taxi, Silt Confcommercio, Uti, Confail Taxi e Federtaxi territoriali di Napoli per la giornata del 22 marzo 2018. Tuttavia, la manifestazione di protesta, che traeva origine da una lamentata "*concorrenza sleale dei bus turistici*", era stata portata a termine unicamente da Uri Taxi, poiché tutte le altre sigle, in data 19 marzo 2018, avevano comunicato la propria decisione di sospendere l'iniziativa. Tale decisione era stata adottata a seguito della "*valutazione del lavoro del tavolo istituzionale istituito il 14 marzo e proseguito fino al 19 marzo*". Le suddette sigle, infatti, avevano valutato soddisfacente l'impegno profuso da tutti gli interlocutori e, tenuto conto che l'agenda di lavoro prevedeva impegni pianificati per le settimane successive, si erano riservati di riesaminare la situazione e verificare i risultati conseguiti. A questo comunicato non era poi seguita nessuna riattivazione della procedura di sciopero.

b) Fermo dei Taxi del Comune di Bologna, ad opera di Ascom Taxi, Cna Fita, Tsb, Confartigianato TP, Uiltrasporti, Unica Taxi e Uri Taxi territoriali di Bologna per le giornate dell'8 maggio e del 7 giugno 2018. Le proclamazioni, che scaturivano dal mancato avvio delle procedure amministrative per l'adeguamento delle tariffe e dalla mancata risposta alle questioni poste in tema di mobilità, valorizzazione e tutela del servizio taxi a Bologna, si erano rese necessarie, secondo quanto sostenuto dalle suddette sigle, a causa del prolungarsi dei tempi inizialmente previsti per il confronto ed in attesa degli esiti di un incontro con il Sindaco di Bologna.

c) Fermo dei Taxi del Comune di Ischia (NA), ad opera di Unimpresa Mobilità, Sitan Atn, Uti e Silt Confcommercio territoriali di Napoli. Le sigle proclamanti avevano stigmatizzato, da parte del Sindaco di Ischia, un atteggiamento di noncuranza e indifferenza per le difficoltà del settore quali, ad esempio, il nuovo regolamento comunale che non era vigente a causa della bocciatura da parte del TAR, l'abbandono e le politiche *ad escludendum* del settore da qualsiasi opportunità di integrazione con

il Trasporto Pubblico Locale, l'annullamento delle funzioni della Commissione Consultiva.

In chiusura dell'anno oggetto della presente Relazione, il 19 dicembre 2018 la Commissione ha appreso da notizie di stampa del verificarsi di disagi ad opera di alcuni conducenti di Taxi in servizio presso l'Aeroporto "*Leonardo Da Vinci*" a Fiumicino e la Stazione Termini a Roma, apparentemente legati al paventato ritiro di un emendamento del Governo riguardante la "*redazione di alcune regole fondamentali per il ripristino della legalità nel settore di noleggio con conducente*". Fit Cisl, Uiltrasporti, Federtaxi Cisal e Fast Confsal, nel merito, avevano prontamente precisato che, pur comprendendo le preoccupazioni dei lavoratori, si dissociavano da qualsiasi comportamento in violazione di legge e avevano invitato i propri iscritti a non porre in essere manifestazioni di protesta in difformità dalle norme che regolano il settore. La Commissione, all'esito dell'istruttoria, in considerazione delle precisazioni pervenute da parte di alcune Organizzazioni sindacali di categoria, nonché dell'assenza di informative, richieste e/o segnalazioni da parte di Istituzioni, Associazioni di Consumatori e Utenti, ha ritenuto, nel caso di specie, di non adottare alcun provvedimento ai sensi degli articoli 4, comma 4-*quater* e 13, lettera *i*), della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni.

Per quanto concerne, invece, la prosecuzione del confronto con il Governo, in assenza dell'auspicato Protocollo d'Intesa sui principi cardine del riordino della categoria, nel 2018 non si sono registrati passi in avanti, tenuto conto anche del significativo mutamento nel quadro politico nazionale che non può non prevedere necessariamente un riavvio delle trattative allorquando si saranno consolidati i nuovi assetti istituzionali.

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 33 le azioni di sciopero proclamate nel settore, delle quali 29 realmente effettuate, mentre 4 sono state tempestivamente revocate dalle medesime Organizzazioni sindacali proclamanti.

Solo in un caso lo sciopero ha riguardato ambiti territoriali/regionali (nello specifico le Regioni Puglia e Calabria), mentre negli altri 32 casi si è trattato di scioperi a carattere nazionale. Inoltre, in 4 casi lo sciopero ha riguardato singole aziende operanti a vario titolo nel settore Tlc (Tiscali, Sirm e Trentino Network); nei restanti 29 casi, invece, le azioni di protesta hanno interessato i lavoratori di Tim S.p.A.

Nel corso dei 12 mesi del 2018, quindi, non c'è stata alcuna iniziativa riguardante l'Associazione di categoria (Asstel), rappresentante delle principali aziende del comparto telecomunicazioni, probabilmente in ragione proprio del raggiungimento, a fine 2017, dell'Accordo di Programma per il rinnovo del contratto nazionale delle Telecomunicazioni. Tale Accordo sottoscritto da Slc Cgil, Fistel Cisl, Uilcom Uil e Asstel aveva di fatto prorogato il precedente contratto collettivo (scaduto il 31 dicembre 2014), per il periodo 1° gennaio 2015 - 30 giugno 2018.

Tornando alle modalità di attuazione degli scioperi proclamati, con riferimento a quanto avvenuto per l'azienda Tim S.p.A., 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 90/120 minuti per turno con una durata complessiva di 30 giorni consecutivi ciascuna. Tale modalità è, infatti, ammessa (come nei casi in esame) quando gli scioperi interessano esclusivamente le prestazioni di lavoro straordinarie e aggiuntive, fattispecie che, anche tecnicamente, non causa alcun disagio ai diritti degli utenti, costituzionalmente tutelati.

In tutti i casi si è trattato sempre di proclamazioni di scioperi legittimi. Pertanto, la Commissione non è mai dovuta intervenire né in via preventiva, *ex* art. 13, co. 1, lett. *d)*, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, né, tantomeno, con valutazioni del comportamento *ex post*.

Con riferimento, invece, ai due scioperi che hanno interessato l'azienda Tiscali, si è trattato di proclamazioni di scioperi dell'intera giornata che, in un caso, risultava in

violazione della regola della rarefazione oggettiva, con riferimento a scioperi generali nazionali, precedentemente proclamati, da altre organizzazioni sindacali, collocati a meno di 10 giorni di distanza dalla data selezionata per i lavoratori di Tiscali. Pertanto, la Commissione è dovuta intervenire in via preventiva, *ex* art. 13, co. 1, lett. *d*), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, ottenendo l'immediata revoca (con successiva riproclamazione) da parte del soggetto sindacale interessato.

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 2018.

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 2018, il settore è stato interessato da 221 proclamazioni di sciopero, contro le 260 registrate nel 2017.

Si è assistito, perciò, ad una riduzione della conflittualità di circa il 15 per cento.

Gli interventi preventivi della Commissione, *ex* art. 13, lett. *d*) della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, sono stati 39 (a fronte dei 43 registrati nel 2017), con riferimento ai quali sono intervenute 25 revoche e 12 riformulazioni di scioperi in ottemperanza agli inviti.

La percentuale di successo degli interventi preventivi della Commissione, quest'anno, si attesta, perciò, a circa il 95 per cento.

Non può che confermarsi, pertanto, anche nel 2018, il sostanziale rispetto delle regole e dell'orientamento giurisprudenziale elaborato costantemente dalla Commissione.

In due casi, tuttavia, le Organizzazioni sindacali non hanno ottemperato agli inviti alla revoca degli scioperi, di cui alle indicazioni immediate tempestivamente inviate, e, conseguentemente, all'esito di procedimenti di valutazione, la Commissione ha irrogato sanzioni.

Gli scioperi nazionali e di rilevanza nazionale proclamati nell'anno di riferimento sono stati complessivamente 123 per lo più riguardanti il servizio di assistenza al volo, i principali vettori del trasporto aereo e le società aeroportuali e di *handling* nonché quelle operanti presso gli Aeroporti di Milano Linate, Malpensa e Roma Fiumicino.

Per quanto attiene al servizio di assistenza al volo, gli scioperi nazionali sono stati proclamati per protestare contro il Piano Industriale ENAV 2018-2022, la cui attuazione, al momento della redazione della presente Relazione, risulta temporaneamente sospesa, a seguito di un accordo intervenuto tra le parti presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Per quanto attiene alle società di *handling*, si segnala l'effettuazione di altri due scioperi nazionali (rispettivamente il 19 gennaio e 8 maggio), con riferimento alla mancata applicazione del CCNL del Trasporto Aereo – Sezione Specifica *Handlers*, accordo dell'11 dicembre 2015, relativamente alla previsione dell'adeguamento alla tabella comprensiva degli aumenti, a partire dal 1° luglio 2017, della paga oraria per il calcolo degli "*istituti variabili ed incentivanti*".

Le proclamazioni di scioperi di rilevanza locale sono state 98 ed hanno interessato gli Scali aeroportuali di Venezia, Pisa, Firenze, Catania, Ancona, Bologna, Cagliari, Reggio Calabria e Brindisi, nonché il settore della manutenzione (Atitech).

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

Gli scioperi realmente effettuati sono stati 130 (a fronte dei 159 registrati nel 2017).

Infatti, 91 proclamazioni sono state revocate a seguito di accordo tra le parti, ovvero su invito della Commissione, o, infine, a seguito di invito del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Nell'anno 2018, nel settore in esame, nessuno sciopero è stato oggetto di precettazione, *ex* articolo 8 della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni.

In ambito locale, gli scioperi hanno riguardato le società aeroportuali, quelle che svolgono il servizio di pulizia e sanificazione presso gli aeroporti, quelle addette alla sicurezza aeroportuale e, infine, quelle che esercitano attività di *catering on-board* e ristorazione in ambito aeroportuale.

23.2.Le cause di insorgenza dei conflitti

Circa il 30 per cento degli scioperi proclamati nel 2018 si riferisce a vertenze legate al rinnovo del CCNL, ovvero all'applicazione di contratti collettivi aziendali, il 20 per cento circa a vertenze legate ad ipotesi di ristrutturazioni aziendali e l'8 per cento a rivendicazioni volte ad ottenere modifiche dell'articolazione dell'orario di lavoro.

Solamente il 3 per cento degli scioperi risultano, invece, proclamati per questioni relative alla scadenza di appalti (con ripercussioni sugli assetti occupazionali delle aziende coinvolte), mentre il 2 per cento degli scioperi sono stati proclamati per protestare contro iniziative legislative e/o governative.

Circa il 3 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 aspetti legati alla sicurezza sul lavoro, etc.).

23.3.Interventi preventivi della Commissione

Dal punto di vista contenutistico, anche nell'anno 2018, 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

Intensa è stata l'attività consultiva della Commissione nel corso del 2018.

In particolare, si segnala la delibera del 13 settembre 2018 con la quale l'Autorità, in risposta ad una richiesta di parere in materia di personale da "*esonerare*" dallo sciopero, ha precisato che i contingenti di personale devono essere determinati dalle aziende, sentite le Organizzazioni sindacali, in maniera funzionale alla garanzia delle prestazioni indispensabili e ciò indipendentemente dalla circostanza che le stesse si riferiscano ai voli schedulati nelle fasce di garanzia (7,00–10,00/18,00-21,00) ovvero ai collegamenti individuati, al di fuori delle fasce, da ENAC ai sensi dell'articolo 21 della citata disciplina di settore.

Altro parere è stato fornito, in data 11 ottobre 2018, a fronte di una richiesta avanzata da ENAC, con riferimento ai voli *charter*.

La Commissione, in considerazione del fatto che la cancellazione di un volo *charter* determina un grave e talora irreparabile pregiudizio del diritto degli utenti, non essendo ipotizzabile, per tale tipologia di collegamenti, una tempestiva riprotezione dei passeggeri, ha chiarito che negli elenchi dei voli da garantire durante uno sciopero è possibile inserire, a fronte di richiesta del vettore, i voli *charter* che partano dalle isole maggiori con destinazione verso altri Paesi UE, oltreché con la Penisola.

Sempre in relazione ai voli da garantire al di fuori delle fasce di garanzia, la Commissione ha accertato che talvolta l'elenco dei collegamenti viene modificato più volte, spesso a ridosso della data prevista per lo sciopero.

In tale circostanza, l'Autorità, considerato che, i voli da assicurare al di fuori delle fasce di garanzia, individuati da ENAC in occasione di scioperi nazionali, ai sensi della vigente disciplina, costituiscono prestazioni indispensabili che devono essere assicurate dalle Società aeroportuali coinvolte nei collegamenti attraverso contingenti di personale da esonerare dallo sciopero, ha invitato detto Ente a limitare il più possibile rettifiche alla lista.

Con riferimento alle questioni relative ai contingenti di personale da "*comandare*", la Commissione, nella seduta del 1° marzo 2018, ha chiarito la materia rileva sul piano dell'autonomia collettiva e, in tale prospettiva, ha espresso l'auspicio che venga compiuto ogni sforzo dalle parti per addivenire ad una specifica disciplina pattizia, dando attuazione alla volontà del legislatore di regolamentare il conflitto con regole preferibilmente basate sul consenso tra le parti.

In tale circostanza, la Commissione ha ritenuto, pertanto, non censurabile il comportamento delle società di *handling* le quali, in assenza di accordi, provvedono, in via preventiva, ad individuare il contingente di personale da esonerare dallo sciopero nella misura consentita dalla legge, qualora tale dotazione sia idonea a garantire "*una funzionalità dei servizi non inferiore al 20 per cento di quella normalmente assicurata*"

(articolo 24 della delibera n. 14/387 del 13 ottobre 2014 - GU n. 250 del 27 ottobre 2014).

Altro parere è stato reso dalla Commissione in occasione dello sciopero nazionale del personale dipendente di Istituti ed imprese della vigilanza privata e dei servizi fiduciari del 4 maggio 2018.

L'Autorità ha chiarito alla componente datoriale, che aveva avanzato richiesta di intervento, che al personale addetto al servizio di controllo degli accessi ai varchi si applica, in materia di rarefazione, l'articolo 16 della Regolamentazione provvisoria, mentre al restante personale addetto ai servizi di sicurezza aeroportuale trova applicazione l'articolo 19 della suddetta disciplina, con la conseguenza che, tra le due suddette tipologie di servizi, non opera alcuna forma di rarefazione oggettiva.

Merita di essere segnalata anche la delibera assunta dalla Commissione, nel corso del 2018, con la quale sono stati chiariti alcuni aspetti relativi alla revoca di uno sciopero intervenuta a seguito dell'avvenuto pagamento di retribuzioni arretrate.

L'azienda aveva segnato l'intempestività del provvedimento sindacale e chiesto, conseguentemente, un intervento della Commissione.

All'esito dell'istruttoria, l'Autorità ha deliberato di non adottare alcun provvedimento avendo accertato la legittimità del comportamento sindacale e l'assenza di pregiudizio nei confronti degli utenti.

Per quanto attiene alla posizione del sindacato, la Commissione ha chiarito che "*l'avvenuta corresponsione della retribuzione arretrata integra un'ipotesi di composizione del conflitto e, quindi, è assimilabile all' "accordo tra le parti", che costituisce, per espressa disposizione legislativa (art. 2, comma 6, della legge n. 146/90), elemento ostativo della configurazione della revoca intempestiva quale forma sleale di azione sindacale*", mentre è emerso che nessun pregiudizio è stato arrecato agli utenti per effetto della revoca dello sciopero atteso che dell'astensione non era ancora stata fornita informazione, né risultava attivata la procedura, di cui all'articolo 28 della disciplina di settore per l'individuazione dei contingenti di personale da esonerare per la garanzia delle prestazioni indispensabili.

Sempre in tema di revoca di scioperi, la Commissione, con riferimento ad una astensione proclamata presso la Società Airport Handling per il 30 novembre 2018 e revocata dal sindacato in data 27 novembre 2018, ha ritenuto di non adottare alcun provvedimento. Quanto sopra atteso che, all'esito dell'istruttoria, è emerso che il differimento dell'astensione è stato disposto "*a seguito della comunicazione aziendale dell'assunzione diretta di oltre 250 lavoratori attualmente interinali di Adecco*" e al fine di consentire la ripresa del negoziato "*per il raggiungimento di un eventuale accordo oltre ad una corretta definizione delle modalità e tempistiche per l'assunzione dei lavoratori interinali e sugli altri problemi da noi posti in procedura*".

Determinante nella decisione dell'Autorità è stata la circostanza che, per effetto del differimento, lo sciopero (prima di 24 ore) è stato ridotto a 4 ore, ponendosi in concentrazione con uno sciopero aziendale precedentemente proclamato dalle altre Organizzazioni sindacali

La Commissione non ha mancato, tuttavia, di invitare, per il futuro, l'Organizzazione sindacale ad una maggiore tempestività nella comunicazione della revoca degli scioperi.

Anche nel 2018, la Commissione ha dovuto fornire alcune precisazioni in ordine al diritto di assemblea.

L'autorità, infatti, in più occasioni, non ha mancato di ribadire che la materia del diritto di assemblea e delle relative modalità di esercizio non rientra, in generale, nelle competenze della Commissione di garanzia.

Il diritto di assemblea è, infatti, una modalità di espressione della libertà sindacale che trova la propria fonte nell'articolo 20 dello Statuto dei Lavoratori e nella contrattazione collettiva ed è istituto differente dal diritto di sciopero.

Ciò non esclude che, nel settore dei servizi pubblici essenziali, le concrete modalità di esercizio del diritto di assemblea possano comportare rilevanti pregiudizi ai diritti degli utenti del servizio pubblico in questione, considerato che il personale che partecipa alle assemblee non effettua le prestazioni lavorative.

Proprio per tale ragione, la Commissione ha definito con delibera i termini della propria competenza a valutare le concrete modalità di svolgimento del diritto di assemblea, stabilendo 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*".

Con successivo provvedimento, l'Autorità ha precisato che "*l'esercizio del diritto di assemblea in orario di lavoro rientra nel campo di applicazione della l. n. 146/1990, 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*".

23.5 Gli interventi della Commissione con riferimento agli scioperi proclamati in ENAV

La delibera n. 18/80, assunta nella seduta del 1° marzo 2018, e l'invito agli attori del conflitto alla ripresa di proficue relazioni industriali.

Per il giorno 8 marzo 2018, risultavano proclamate, in concentrazione con scioperi generali, una serie di astensioni locali riguardanti il personale dipendente di ENAV.

Inoltre, altre giornate di sciopero risultavano regolarmente indette, sempre per il mese di marzo, nei seguenti Centri: Bari (19 marzo 2018), Orio Al Serio (20 marzo, con garanzia di assistenza a tutti i collegamenti da e per l'Aeroporto di Bari) e Alghero (20 aprile).

A fronte di tale addensamento di scioperi, la Commissione, rilevato che il servizio di assistenza al volo controlla, assiste e/o fornisce informazioni dinamicamente, garantendo la sicurezza, la speditezza e la regolarità all'intero flusso del traffico aereo, ha ritenuto che, pur legittimamente indette, le richiamate astensioni collettive, proclamate in un arco temporale assai ristretto, avrebbero avuto inevitabili ripercussioni sul servizio finale ed ha ritenuto, conseguentemente, di dover ricercare una soluzione idonea ad assicurare, nel caso di specie, un equo contemperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero e il godimento del diritto alla libertà di circolazione.

Pertanto, nella seduta del 1° marzo 2018, la Commissione ha deliberato di invitare i sindacati a concentrare le astensioni in un'unica data.

L'invito è stato prontamente accolto dalle RSA che hanno riformulato la proclamazione dello sciopero proclamato presso il Centro Aeroportuale di Orio al Serio, concentrando l'astensione con le altre precedentemente indette.

Sempre con riferimento al conflitto collettivo in ENAV, la Commissione, preso atto della complessità delle numerose cause di insorgenza del conflitto che avevano condotto alla proclamazione di numerosi scioperi per il 5 luglio 2018, ha invitato l'azienda e le Organizzazioni sindacali ad adoperarsi concretamente per una ripresa delle corrette relazioni industriali, al fine di creare anche le condizioni per una possibile revoca delle astensioni.

Le parti hanno accolto l'invio della Commissione ed avviato serrate trattative volte alla definizione delle vertenze.

A fronte dell'invito della Commissione e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, le Organizzazioni sindacali hanno inizialmente differito gli scioperi al 21 luglio 2018, per consentire un ampio confronto con la componente datoriale e, successivamente, revocato a seguito del raggiungimento di accordi.

23.6 Gli scioperi proclamati in Ryanair. La delibera n. 18/352 adottata nella seduta del 6 dicembre 2018

Nella Relazione annuale dello scorso anno si è dato conto dell'attività istruttoria

della Commissione e dell'adozione della delibera n. 17/31 del 16 febbraio 2017 che attribuiva agli scioperi proclamati per il vettore irlandese una disciplina "*speciale*" (applicazione delle sole regole relative all'obbligo del rispetto del termine di preavviso minimo, della durata massima e della revoca dello sciopero).

In occasione dello sciopero del 25 luglio 2018, è risultato, però, che alcuni collegamenti nazionali schedulati dal vettore irlandese all'interno delle fasce 7,00 - 10,00 / 18,00 - 21,00 non sono stati operati (mentre sono stati regolarmente effettuati i collegamenti individuati – fuori fascia – da ENAC).

La Commissione, conseguentemente, ha chiesto informazioni all'azienda, la quale ha confermato che allo sciopero hanno aderito equipaggi che hanno basi di servizio in Italia precisando, altresì, che su alcuni dei collegamenti soppressi durate le fasce di garanzia operavano anche equipaggi stranieri.

Preso atto di ciò, la Commissione, nella seduta del 13 settembre 2018, ha rilevato l'opportunità di rivedere i contenuti della delibera n. 17/31 del 16 febbraio 2017 e, al fine di valutare il contenuto del provvedimento correttivo da adottare, ha convocato l'azienda in audizione.

Nelle more, la Commissione ha invitato Ryanair ad adottare, con riferimento allo sciopero del 28 settembre 2018, nel rispetto delle disposizioni di cui alla Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo, ogni idonea iniziativa al fine di assicurare che, nel corso dello stesso, vengano garantite, per il servizio di trasporto passeggeri svolto nel territorio nazionale, le prestazioni indispensabili richieste dall'articolo 20 della citata disciplina di settore.

L'azienda ha assicurato di aver "*messo in campo le azioni coerenti con quanto previsto dalla delibera 14/387 del 13 ottobre 2014 (Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo) al fine di evitare disagi all'utenza durate le fasce di garanzia o durante i voli garantiti*" ma ha comunicato che le Organizzazioni sindacali non avrebbero provveduto ad informare adeguatamente gli equipaggi in ordine ai servizi minimi da garantire e che la mancata presentazione degli stessi negli orari previsti avrebbe causato la cancellazione di alcuni collegamenti, chiedendo di conoscere se la Commissione avesse intenzione di adottare provvedimenti nei confronti degli equipaggi risultati assenti e dei sindacati proclamanti.

Il Commissario delegato per il settore, al fine di una compiuta valutazione, ha chiesto, pertanto, all'azienda di comunicare se, in occasione dello sciopero fossero stati determinati ed individuati i contingenti di personale e i nominativi dei lavoratori da impiegare nelle prestazioni indispensabili, ai sensi dell'articolo 28 della disciplina di settore e, contestualmente, ha invitato Ryanair a sospendere ogni procedimento disciplinare nei confronti dei lavoratori coinvolti.

All'esito dell'audizione dell'8 novembre 2018 e preso atto della dichiarazione del 28 novembre 2018 con la quale Ryanair ha assicurato il proprio impegno "*a garantire*

i servizi pubblici essenziali durante ogni futuro sciopero pianificato in Italia, come da Regolamento provvisorio" con particolare riferimento ai "*voli entro le fasce orarie garantite dalle 7,00 alle 10,00 di mattina e dalle 18,00 alle 21,00 di sera, insieme a qualsiasi volo suggerito da ENAC*", la Commissione ha deliberato di revocare la delibera n. 17/31 del 16 febbraio del 2017, ritenendo, pertanto, integralmente applicabile, in caso di scioperi proclamati nei confronti della Società Ryanair, la disciplina di cui alla legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni e la Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo.

23.7 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 2018, la Commissione ha concluso due procedimenti di valutazione del comportamento che hanno riguardato scioperi effettuati il 15 agosto 2018 presso l'azienda Techno Sky.

Le Organizzazioni sindacali coinvolte non hanno ottemperato agli inviti della Commissione a revocare gli scioperi proclamati (in franchigia, in violazione della regola della durata massima, dell'obbligo di garantire le prestazioni indispensabili e senza il preventivo esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione), con la conseguenza che, all'esito dei procedimenti, il comportamento delle Organizzazioni sindacali è stato valutato negativamente dall'Autorità che ha irrogato le relative sanzioni.

24.Trasporto Ferroviario

24.1.Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.

Nel 2018 il settore del trasporto ferroviario è tornato agli "*ordinari*" livelli di conflittualità, secondo i dati "*storicamente*" registrati: 112 proclamazioni, molte delle quali in violazione della disciplina di settore, che, grazie agli stimoli correttivi prodotti dalla Commissione, si sono tradotte in 51 azioni di sciopero, rispetto alle 37 del 2017.

L'anno 2017 era stato contraddistinto da una macroscopica riduzione del numero di scioperi (circa il 50%), in rapporto all'andamento della conflittualità degli anni precedenti, anche grazie ad una maggiore unità nell'azione sindacale. Nel periodo in esame il conflitto riemerge seguendo le sue consuete dinamiche. Il dato numerico, infatti, indica un riallineamento con la media registrata sulle azioni di protesta degli anni 2010-2016.

Il più alto tasso di conflittualità continua a concentrarsi in ambito regionale. La maggior parte delle proclamazioni, ha, infatti, riguardato rivendicazioni di carattere aziendale/locale legate a problematiche concernenti le scelte organizzative aziendali che investono i livelli periferici (organizzazione dei servizi di manutenzione, di vendita e assistenza, sicurezza dei luoghi di lavoro, con particolare riferimento alle misure necessarie a fronteggiare le aggressioni a danno del personale viaggiante, mantenimento dei livelli occupazionali sul territorio) e le modalità applicative delle norme del contratto collettivo (orario di lavoro, turni di servizio, part time, formazione, riposo settimanale, trasferta, reperibilità, assegnazione unilaterale di nuove mansioni, potere sanzionatorio, computo della pausa pranzo)

Più in particolare, nel trasporto ferroviario regionale delle Società Trenitalia e Trenord, i dati statistici evidenziano un incremento delle proclamazioni di sciopero del 34%, sebbene le azioni di protesta effettivamente portate a termine siano aumentate in misura più ridotta (27% rispetto all'anno 2017).

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

Sotto il profilo della compagine sindacale, a livello periferico, continua a registrarsi una maggiore coesione delle Organizzazioni sindacali rappresentative a livello territoriale (confederali e autonome) che - ad eccezione di qualche realtà - hanno portato avanti vertenze di carattere regionale/locale attraverso un'azione congiunta.

L'andamento crescente della conflittualità si è accompagnato a modalità di proclamazione contrarie alle regole, che hanno reso necessaria una maggiore azione di vigilanza da parte della Commissione. Gli interventi preventivi, adottati in via d'urgenza dalla Commissione, ai sensi dell'art. 13, co. 1, lett. *d)* della legge n. 146, sono aumentati del 400%, rispetto all'anno precedente.

L'attività di prevenzione continua ad essere determinante per evitare, da un lato, i pregiudizievoli danni all'utenza derivanti da scioperi illegittimamente proclamati e, dall'altro, gli inevitabili provvedimenti sanzionatori nei confronti dei soggetti proclamanti. V'è da sottolineare che la maggior parte delle indicazioni immediate ha riguardato violazioni della regola dell'intervallo tra scioperi locali e scioperi nazionali e/o generali e/o plurisettoriali.

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

Con riferimento alle vertenze di carattere nazionale, riaffiora il fenomeno, già riscontrato in passato, dell'intensificazione delle iniziative di protesta portate avanti disgiuntamente dalle varie sigle riconducibili al sindacalismo autonomo in tutte le Aziende operanti nel servizio del trasporto ferroviario.

E infatti, l'incremento più significativo del tasso di conflittualità ha riguardato le azioni di protesta effettuate a livello nazionale: le proclamazioni di sciopero sono aumentate del 71%, mentre le astensioni effettuate hanno avuto un incremento del 59%.

Deve evidenziarsi, tuttavia, come l'incremento numerico delle astensioni non sia riconducibile a problematiche specifiche del settore, riguardando invece rivendicazioni di carattere economico-politico (scelte di politica industriale, anti-austerità, privatizzazioni, etc.) da parte di organizzazioni non riconosciute dall'azienda e con un basso numero di lavoratori iscritti, che ricorrono allo sciopero anche in funzione di autolegittimazione.

Con riferimento all'impatto sull'utenza, deve rilevarsi che i bassi tassi di adesione a scioperi dimostrativi di carattere generale, non sorretti da autentiche rivendicazioni contrattuali, hanno consentito agli operatori ferroviari di garantire il servizio, ben al di sopra della soglia minima prevista dalla normativa di settore.

In ogni caso, in mancanza di regole sulla rappresentatività sindacale, l'azione di organizzazioni considerate come minori, che in maniera spregiudicata hanno fatto ricorso a tale forma di lotta, ha dato vita ad un forte potere di interdizione. E infatti l'applicazione della disciplina degli intervalli ha finito per inibire il ricorso allo sciopero alle organizzazioni tradizionalmente più strutturate e legittimate da un consenso più ampio.

Le astensioni sono state realizzate con modalità che esprimono una particolare strategia operativa: lo sciopero - e le iniziative mediatiche ad esso correlate - diventano uno strumento di autolegittimazione e di competizione nei confronti di altre Organizzazioni sindacali presumibilmente maggiori.

Ciò in conseguenza del fenomeno legato al tentativo sempre più pressante di autoaffermazione da parte del sindacalismo di base, che si muove in aperta competizione con il sindacalismo confederale accentuando la dinamica concorrenziale tra sindacati.

Tale movimento si aggiunge al sindacalismo di mestiere, storicamente presente nel settore del trasporto ferroviario, con particolare riferimento alla categoria dei macchinisti. Queste ultime associazioni, pur mantenendo una sostanziale "*istituzionalizzazione*", rispettosa della legge n. 146/1990, promuovono, anche attraverso lo strumento dello sciopero, le tipiche istanze legate ad una più spiccata difesa dell'interesse professionale.

Per conquistare una base associativa più ampia, le varie associazioni - legate da una natura comune che emerge nei comportamenti conflittuali - tentano di intercettare e rispondere alle istanze di base più radicali, attraverso rivendicazioni di ordine economico-politico (ad es. la riforma del regime pensionistico), per contestare scelte di politica industriale riguardanti gli operatori ferroviari (Trenitalia, NTV, Trenord), ma anche assumendo alcuni obiettivi dei movimenti anti-austerità e riprendendo i temi della battaglia contro le privatizzazioni e la signoria dei mercati nel campo dei trasporti (privatizzazione del comparto ferroviario, tutela del servizio di trasporto pubblico su ferro).

Questo panorama sindacale, caratterizzato da una realtà frammentata, porta ad uno squilibrio nel sistema delle relazioni industriali, attualmente caratterizzato dalla difficoltà delle organizzazioni sindacali tradizionalmente portatrici di un ampio consenso ad assumere un ruolo determinante nella regolazione nel governo del conflitto.

Il potenziale vulnerante di tale strategia conflittuale è connesso all'esasperazione del clima di competizione tra Organizzazioni sindacali, che si traduce nella "*prenotazione*" quasi mensile, nel calendario degli scioperi, della prima data utile ad evitare violazioni della regola della rarefazione. Obbedendo quest'ultima unicamente al criterio di precedenza temporale tra proclamazioni, lo sciopero "*paletto*" vincola l'azione sindacale degli altri soggetti collettivi.

Con questa modalità, le Organizzazioni sindacali più agguerrite occupano per tempo tutti gli "*spazi*" utili per scioperare, di modo da garantirsi quella visibilità che sarebbe impedita dalla concentrazione con le azioni delle altre sigle sindacali.

Ne deriva che, in mancanza di regole di selezione dei soggetti sindacali, la proclamazione dello sciopero viene spesso strumentalmente utilizzata non tanto per

ottenere dalla controparte datoriale, con il ricorso al più efficace mezzo di pressione, ciò che non si è ottenuto attraverso forme pacifiche di composizione della vertenza, quanto piuttosto per accrescere visibilità, conquistare una base associativa più ampia, paralizzare il ricorso allo sciopero da parte di organizzazioni sindacali, con un seguito più ampio nelle azioni di sciopero proclamate, e per conseguire un riconoscimento negoziale, altrimenti negato dal datore di lavoro.

In tale sistema, la frantumazione organizzativa e rappresentativa del movimento sindacale, unita all'applicazione rigida e generalizzata della disciplina degli intervalli (basata sul principio dell'automatica prevalenza dell'azione collettiva proclamata in precedenza), ha finito per accrescere, anziché contenere, il potere di organizzazioni sindacali considerate come minori e di paralizzare il ricorso allo sciopero da parte delle organizzazioni sindacali che possono contare su un consenso più ampio.

Il quadro sopra descritto è riconoscibile dai dati statistici relativi agli scioperi proclamati a livello nazionale dalle suddette Organizzazioni sindacali, nel settore del trasporto ferroviario passeggeri, con tassi di adesione variabili tra 0,90% e 13% circa. In prevalenza le astensioni hanno coinvolto tutti gli operatori ferroviari e sono state indette prevalentemente da Organizzazioni sindacali autonome (Usb Lavoro Privato, Cat, Cub Trasporti, Sgb, Orsa), che hanno ricevuto un seguito modesto nelle azioni di sciopero richiamate e con impatto trascurabile sugli utenti del servizio, fatta eccezione per il Sindacato Orsa, tradizionalmente più radicata nel servizio.

Le rivendicazioni hanno ad oggetto 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 e NTV), alla base di tutte le azioni di protesta promosse, ormai sistematicamente, dai Sindacati autonomi dall'anno 2014.

Nell'ambito del servizio di trasporto ferroviario di Alta Velocità, la Società Italo-NTV è stata specificamente interessata da una notevole conflittualità, rispetto alla sostanziale tregua sindacale del passato, pur senza un significativo impatto sull'utenza.

La vertenza legata al rinnovo del contratto aziendale è all'origine dello stato di agitazione promosso dalle sigle sindacali presenti in Azienda e delle successive azioni di protesta.

Un primo sciopero per il 29 gennaio 2018 è stato indetto congiuntamente dalle sigle sindacali Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti, Ugl Trasporti, Fast Mobilità e separatamente da Orsa.

Le successive cinque azioni di protesta sono state promosse dalle Organizzazioni considerate come minori, che hanno evidenziato, anche attraverso questa modalità, la volontà di contrapposizione sul fronte aziendale e rispetto alla posizione della restante compagine sindacale, su metodi e contenuti delle rivendicazioni. Tuttavia, i bassi tassi di adesione registrati hanno consentito all'Azienda di garantire la quasi totalità del

servizio con il personale non scioperante.

Il 13 luglio 2018, dopo circa sei mesi di trattative, le Organizzazioni sindacali Filt-Cgil, Fit-Cisl e Fast, con una rappresentanza di circa l'80% dei lavoratori, hanno sottoscritto l'accordo riguardante il sistema contrattuale applicabile al personale dipendente non dirigente della Società, costituito dal Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro della Mobilità - Area Contrattuale Attività Ferroviarie - del 16 dicembre 2016 (Ccnl Maf) e dal Contratto Collettivo Aziendale di Lavoro (Ccal) di Italo-Ntv Spa.

Il metodo di lavoro condiviso dalle Organizzazioni sindacali partecipanti alla trattativa prevedeva l'ipotesi di accordo con riserva, da sciogliere entro il 30 luglio 2018 e in esito alla consultazione referendaria di validazione dei lavoratori.

Il 26 luglio 2018 sono stati resi noti i risultati del *referendum*, attraverso il quale i dipendenti dell'Azienda hanno scelto di non approvare l'ipotesi contrattuale, disconoscendo, di fatto, la posizione dei sindacati di riferimento ed aderendo alle eccezioni opposte dalle tre Organizzazioni sindacali considerate minori Uiltrasporti, Orsa e Ugl. Quest'ultimo sindacato aveva, in un primo momento, condiviso contenuti e finalità del percorso negoziale sottoscrivendo la bozza di accordo, salvo poi rinunciare a siglarne il testo definitivo.

Nel mese di ottobre 2018 l'Azienda ha riattivato il processo negoziale, con l'obiettivo di trovare soluzioni condivise in tempi ragionevolmente brevi.

Le ripercussioni provocate sull'utenza dall'aumento della conflittualità tra i lavoratori di NTV hanno comportato una presenza particolarmente attiva da parte della Commissione che è intervenuta più volte, nel periodo in esame, per verificare l'effettivo contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il diritto alla mobilità dei cittadini, in mancanza di un Accordo aziendale in materia di sciopero.

In particolare, la Commissione ha costantemente vigilato sulla condotta della Società NTV, attraverso l'analisi dei dati relativi agli scioperi effettuati, con particolare riferimento al rapporto dati adesione/treni garantiti, mantenendo costante l'interlocuzione con le parti.

Ciò al fine di verificare il livello dei servizi minimi concretamente garantiti durante le astensioni e di evitare un'eccessiva discrezionalità da parte dell'Azienda nell'individuazione dei criteri utilizzati per selezionare i contingenti di personale comandato per le prestazioni indispensabili, a danno dell'esercizio del diritto di sciopero.

Nell'ambito delle azioni promosse, la Commissione ha invitato l'Azienda a favorire la sostituzione del personale comandato che manifesti, con ragionevole e congruo preavviso, la volontà di aderire allo sciopero con personale non scioperante, indicando la percentuale dei dipendenti sostituiti al termine di ogni sciopero per consentire eventuali interventi correttivi da parte dell'Autorità.

In ogni caso, la Commissione ha sollecitato le parti a trovare una soluzione

condivisa sulle modalità di esercizio del diritto di sciopero, con la sottoscrizione di un accordo che contenga regole chiare e certe in materia di servizi minimi, invitandole a promuovere l'intervento regolativo nell'ambito del percorso negoziale avviato per il rinnovo del Contratto Aziendale NTV o all'esito dello stesso.

Parallelamente, l'Autorità di garanzia ha ritenuto doveroso segnalare ai rappresentanti della Società FSI ed ai relativi interlocutori sindacali l'esigenza di aggiornare l'attuale sistema di norme, anche al fine di disincentivare comportamenti opportunistici delle parti a danno dell'esercizio del diritto di sciopero o dei diritti degli utenti del servizio.

Pur nella convinzione che quelle regole appaiono ormai strettamente funzionali ad un impianto fortemente caratterizzato dalla presenza di un unico operatore "*monopolista*", ormai ampiamente superato, le numerose audizioni con le parti, promosse dalla Commissione dopo l'ingresso del nuovo gestore del servizio ferroviario, hanno fatto emergere le difficoltà - sul piano tecnico, normativo e delle relazioni industriali - di definire un impianto regolatorio comune a tutti gli operatori ferroviari presenti sul mercato, secondo un assetto unitario in materia di servizi minimi. Pertanto, il Commissario delegato ha proposto alla Commissione di perseguire l'obiettivo, meno ambizioso ma più realistico, di un aggiornamento dell'Accordo stipulato tra il Gruppo FS e le Organizzazioni sindacali di categoria.

In ragione di ciò le parti sono state sensibilizzate in merito all'esigenza di avviare un percorso negoziale per una revisione della complessa disciplina vigente. In particolare, l'Autorità ha richiamato l'attenzione dei soggetti coinvolti sulla necessità di intervenire, attraverso l'introduzione di elementi normativi correttivi e di adeguamento rispetto alle radicali trasformazioni organizzative e tecniche intervenute negli anni all'interno delle Società del Gruppo FSI, nonché di armonizzazione con le deliberazioni adottate nel tempo dalla Commissione, ai sensi dell'art. 13, lett. *b*) della legge, in funzione interpretativa o consultiva, ai fini di una più efficace ed adeguata applicazione dell'accordo.

25.Trasporto Marittimo

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

Nel periodo considerato, le azioni di protesta che hanno interessato il settore, dal punto di vista numerico, confermano il dato dell'anno precedente. In particolare, nell'anno 2018 sono state indette 13 azioni di sciopero, mentre le astensioni concretamente portate a termine sono state 10.

In quattro 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.

L'analisi dei dati consente di registrare una netta flessione della conflittualità nel servizio del trasporto marittimo di passeggeri, rispetto al 2017, a convalida del progressivo miglioramento delle relazioni industriali relative alle Società operanti nel settore, già evidenziato nella scorsa relazione. Al contrario, il maggior numero degli scioperi ha riguardato i servizi tecnico-nautici e quelli portuali.

In particolare, il settore è stato interessato prevalentemente da conflitti riguardanti i lavoratori addetti alle attività di movimentazione delle merci nelle aree portuali, che rientrano 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*).

A livello nazionale, le Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti hanno portato avanti la vertenza avviata nel 2017, relativa alla riforma della legislazione portuale.

Le proteste hanno riguardato le iniziative intraprese dalle Aziende del settore all'indomani dell'entrata in vigore del Decreto Legislativo 232 del 13 dicembre 2017, il provvedimento con il quale è stata varata la riforma del sistema portuale italiano delineata dal ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti. Il decreto interviene su diversi aspetti della materia oggetto della riforma portuale, a partire dalle procedure per la definizione e approvazione del piano regolatore di sistema portuale, che ogni Autorità di Sistema Portuale (AdSP) deve adottare.

I Sindacati hanno dichiarato di condividere lo spirito dell'intervento normativo, volto a rilanciare e riqualificare il lavoro portuale ed a promuovere una maggiore efficienza del sistema di trasporto e movimentazione delle merci, in una prospettiva di

sviluppo occupazionale ed economica del Paese. Tuttavia, hanno richiamato l'attenzione sul rischio di modalità applicative della riforma in senso distorsivo e peggiorativo - sotto il profilo delle condizioni economiche e normative - per gli operatori portuali, evidenziando che il comparto continua ad essere fortemente caratterizzato da una condizione di particolare debolezza contrattuale e sociale dei lavoratori. Il ricorso frequente all'autoproduzione delle operazioni portuali e l'automazione sempre più spinta delle operazioni medesime, dovuta anche alla penetrazione delle compagnie di *shipping* nella proprietà dei *terminal* portuali, rischiano di pregiudicare le finalità virtuose della riforma. Con la proclamazione dello sciopero nazionale dell'11 maggio 2018, dei lavoratori portuali, marittimi e del rimorchio portuale, è stata sottolineata, altresì, l'esigenza di un maggiore controllo da parte degli Enti preposti, al fine di rendere concrete le iniziative finalizzate alla formazione professionale per la riqualificazione o la riconversione e ricollocazione dei lavoratori.

Per rivendicare misure di tutela più efficaci, sotto il profilo della sicurezza sui luoghi di lavoro e delle condizioni particolarmente usuranti dell'attività svolta dagli operatori portuali, le medesime Organizzazioni sindacali, nel periodo in esame, hanno promosso un'iniziativa di sciopero di durata limitata (un'ora a fine turno), ai sensi dell'art. 2, comma 7, a seguito dell'incidente mortale di cui è stata vittima un lavoratore nell'area portuale di Porto Nogaro.

Per il resto, la conflittualità ha interessato prevalentemente singole Aziende operanti nei servizi di rimorchio portuale. In particolare, il personale della Società Sers, che opera nell'area portuale di Ravenna, è stato mobilitato, nel corso dell'anno 2018, da quattro astensioni - di cui una revocata su indicazione della Commissione - promosse dalla Segretaria territoriale di Ravenna dell'Organizzazione sindacale Filt-Cgil.

L'agitazione, aperta dall'agosto 2016, è legata al riconoscimento del cosiddetto "*riposo a bordo*" ed a questioni applicative del contratto in materia di formazione e si è accompagnata ad un progressivo deterioramento delle relazioni sindacali con il soggetto proclamante, con ripercussioni negative sull'intero bacino d'utenza.

L'unica azione di protesta di carattere aziendale riguardante il servizio di trasporto marittimo passeggeri ha investito il bacino di utenza interessato dall'attività di collegamento tra la Regione Sicilia e le isole minori, svolta dalla Società Liberty Lines. All'interno dell'Azienda la forte conflittualità con l'Organizzazione sindacale Orsa Marittimi, che aveva portato alla proclamazione di sei azioni di sciopero nel corso dell'anno 2017, si è attenuata nell'anno successivo, pur permanendo il disconoscimento della titolarità negoziale del sindacato autonomo e l'atteggiamento competitivo con le altre Organizzazioni sindacali presenti in Azienda.

25.2.Attività deliberativa

Nel periodo considerato, la Commissione ha adottato la delibera n. 18/206, di valutazione di idoneità dell'Accordo sottoscritto in data 13 novembre 2017 dalla Società Liberty Lines e dalle Segreterie regionali della Sicilia delle Organizzazioni Sindacali Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti, Uslac-Uncdim-Smacd e dell'Accordo sottoscritto in data 13 novembre 2017 dalla Società Liberty Lines e dalla Segreteria regionale della Sicilia dell'Organizzazione Sindacale Federmar Cisal, aventi ad oggetto le modalità di esercizio del diritto di sciopero del personale dipendente della Società Liberty Lines, addetto al servizio di trasporto marittimo da e per le isole minori della Sicilia.

Il procedimento di valutazione è stato preceduto da una lunga consultazione con le parti, volta ad acquisire elementi informativi su aspetti tecnici ed organizzativi connessi al servizio ed a promuovere gli interventi correttivi necessari ad un giudizio di idoneità della disciplina pattizia. L'originario testo, sottoscritto in data 2 febbraio 2017, presentava, infatti, profili di criticità, con riferimento ai servizi minimi da garantire durante lo sciopero.

In particolare, l'attività istruttoria condotta dal Commissario delegato aveva avuto ad oggetto la previsione relativa alle prestazioni indispensabili, ritenuta non del tutto idonea a realizzare un pieno contemperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero e la libertà di circolazione dei cittadini 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 nel corso dell'anno dall'Organizzazione sindacale Orsa.

Sotto questo profilo, in sede di audizione, erano 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).

Su sollecitazione del Commissario, in merito alla necessità di approfondire l'esame dei punti ritenuti meritevoli di adeguamento, le parti sociali avevano siglato un Accordo integrativo in data 26 luglio 2017 e, infine, un testo definitivo ed organico in data 13 novembre 2017, sottoscritto su tavoli separati dalle Organizzazioni Sindacali Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti, Uslac-Uncdim-Smacd della Sicilia e dall'Organizzazione Sindacale Federmar Cisal Sicilia.

Sugli Accordi del 13 novembre 2018 la Commissione ha espresso la propria valutazione di idoneità, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. *a*) della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Con particolare riferimento alla disciplina delle prestazioni indispensabili, l'Autorità ha ritenuto congrui i criteri individuati dalle parti. In particolare, il criterio numerico è stato valutato idoneo a 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.

Sotto altro profilo, sono state valutate con favore le misure adottate per la garanzia delle norme in materia di sicurezza, nonché la previsione del prolungamento della franchigia "*estiva*" al 15 settembre, che consente di tutelare più adeguatamente gli utenti nel periodo interessato da maggiori flussi turistici.

26.Trasporto Merci

26.1.Andamento della conflittualità e interventi della Commissione

Nel periodo oggetto di relazione è stato riscontrato un livello di conflittualità superiore a quello dell'anno precedente. In particolare, sono state proclamate nn. 36 azioni di sciopero contro le 26 indette nell'anno 2017.

Il dato numerico esposto costituisce la sommatoria delle azioni di protesta attuate dai lavoratori dipendenti delle imprese di trasporto merci (su gomma o su rotaia) nonché 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.).

A differenza degli anni scorsi, nell'ambito del dato aggregato ha assunto un peso predominante la quota di scioperi attuata nell'ambito del settore del traporto ferroviario delle merci. Viceversa, si è assistito ad un minore ricorso al conflitto collettivo da parte della categoria degli autotrasportatori autonomi.

Tra le cause ricorrenti di insorgenza del conflitto collettivo nel settore del Cargo ferroviario va annoverata la perdurante richiesta, da parte delle Organizzazioni sindacali, del riconoscimento normativo della natura usurante delle attività e, per tale via, una riforma dei requisiti di accesso alle prestazioni previdenziali da parte dei lavoratori.

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

Nel corso dell'anno 2018, la Commissione è stata, altresì, investita da alcuni quesiti attinenti la corretta interpretazione e/o applicazione delle regole dettata dalla legge 146 del 1990, e successive modificazioni, e dalla discipline di settore.

Molteplici sono state le richieste di parere che hanno riguardato le attività logistiche (ovvero le attività preparatorie e prodromiche all'effettuazione dei servizi di trasporto) e tutte sono state volte ad accertare le condizioni ed i limiti della riconducibilità di tali attività nell'ambito di applicazione della legge 146 del 1990, e successive modificazioni.

Va richiamata innanzitutto la nota con la quale una società di trasporti segnalava di aver subito ripetute azioni di picchettaggio e blocco della propria attività da parte di lavoratori dipendenti di società appaltatrici di servizi logistici che risultavano iscritti al Sindacato Si Cobas.

Dall'istruttoria effettuata emergeva che la maggior parte dei servizi di trasporto effettuati dall'Azienda era del tutto estranea all'ambito di applicazione della L. 146/1990, e s.m.i., avendo ad oggetto categorie merceologiche (abbigliamento, scarpe,

borse, accessori di ogni genere, prodotti di erboristeria, materiale ferroso e meccanico in genere, utensili, acquisti vari *on-line*, telefonia), la cui movimentazione non è destinata a soddisfare alcuno degli interessi costituzionali tassativamente indicati dall'articolo 1, comma 1, della L. 146/1990, e s.m.i.

Inoltre, e comunque, la Commissione precisava che le azioni di protesta e le astensioni collettive dal lavoro del personale adibito ad attività di magazzinaggio e logistica non ricadono nel sindacato di competenza della Commissione, salvo il caso in cui tali attività siano strumentali ad attività di distribuzione di farmaci salvavita ovvero siano funzionali all'approvvigionamento di beni di prima necessità a favore di collettività ritenute meritevoli di una particolare tutela (in ragione della loro permanenza presso Ospedali, case di cura, etc.) Sulla scorta di tali presupposti, l'Autorità concludeva il procedimento con un non luogo a provvedere.

Ciò che rileva, comunque è che nell'ambito di tale parere la Commissione chiariva che le attività logistiche avevano ad oggetto eterogenee categorie merceologiche (prevalentemente abbigliamento, scarpe e borse, accessori di ogni genere, prodotti di erboristeria, materiale ferroso e meccanico, utensili, acquisti vari *on line*, telefonia, etc.), senza precisare, in alcun modo, quali siano le categorie merceologiche movimentate in prevalenza

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 e, 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

Per esaminare compiutamente l'andamento del settore per comprendere i fattori di criticità che intervengono nella conflittualità che lo caratterizza, è opportuno partire da un primo dato numerico che emerge in una lettura comparata dell'anno preso in esame rispetto al precedente.

Appare considerevole, infatti, il decremento del numero delle azioni di sciopero proclamate (302 a fronte di 443), rispetto a quelle effettivamente attuate per le quali si registra una minore, ma non meno significativa flessione (223 a fronte di 318). Su questo secondo dato, inoltre, hanno senz'altro inciso sia l'attività di prevenzione svolta dall'Autorità (40 interventi preventivi a cui sono seguite 38 revoche e 2 adeguamenti, ottenendo un riscontro pari al 100% dei provvedimenti adottati), sia le revoche spontanee (39), intervenute anche a seguito di composizione della vertenza ad opera delle parti sociali.

Anche la dislocazione territoriale del numero di proclamazioni che si sono tradotte in azioni di sciopero ha evidenziato alcuni mutamenti rispetto al precedente anno; le Regioni sulle quali le manifestazioni di protesta a livello aziendale/provinciale/regionale hanno avuto un'incidenza maggiore sono state: Lazio con 46 scioperi (a fronte dei 76 del 2017) concentrati in 19 giornate; Campania con 33 (a fronte dei 34 del 2017), concentrati in 13 giornate; Veneto con 24 (a fronte dei 19 del 2017, dato aggregato con Abruzzo ed Emilia Romagna), concentrati in 22 giornate; Emilia Romagna con 15 (come già detto per il Veneto), concentrati in 11 giornate; Piemonte con 21 (a fronte dei 31, concentrati in 14 giornate), Calabria con 14 (come nel 2017), concentrati in 11 giornate; Toscana con 14 (concentrati in 9 giornate), Lombardia con 13 (a fronte dei 27), concentrati in 13 giornate; Basilicata con 12 (concentrati in 11 giornate).

É interessante osservare come anche le percentuali di incidenza delle cause di insorgenza dei conflitti evidenziano alcune differenze rispetto a quelle del 2017. Le principali rivendicazioni, come nei precedenti anni, restano quelle legate a rivendicazioni connesse alla vetustà del materiale rotabile, alle carenze manutentive di mezzi ed infrastrutture, agli standard di sicurezza ed efficienza a garanzia di lavoratori/utenti/mezzi, alla riorganizzazione dei servizi, alla fruizione di vari istituti, alla necessità di prevedere l'inserimento della clausola sociale in previsione della imminente conclusione del periodo transitorio per le gare di affidamento del Trasporto Pubblico Locale (cfr. Regolamento Europeo n. 1370/2007), ad una sempre maggiore complessità delle relazioni industriali (circa il 79%, rispetto all'82% del 2017); sono raddoppiate, invece, le manifestazioni di protesta che scaturiscono dalla mancata e/o ritardata corresponsione di emolumenti (circa il 19%, rispetto all'8% del 2016); diminuiscono sensibilmente le rivendicazioni legate ai conflitti "*di natura politica*"

(circa il 3%, rispetto all'8% del 2017), mentre rimane identico il dato relativo alle ristrutturazioni aziendali e/o alla rimodulazione dei turni di lavoro (circa l'1% come nel 2017).

Il 2018, inoltre, ha registrato la totale assenza sia di episodi nei quali le Prefetture abbiano dovuto adottare Ordinanze di precettazione volte a consentire il tempestivo e completo ripristino dell'erogazione del servizio, sia di ipotesi di "*serrate*" poste in essere da Aziende che, per molteplici circostanze, si sarebbero trovate nell'impossibilità di garantire la regolare erogazione dei servizi. Come nel precedente anno, invece, sono cinque gli episodi di "*astensioni spontanee*" attuate dai lavoratori di Aziende di trasporto pubblico urbano ed extraurbano, di cui si farà cenno in seguito.

Del resto, come già ampiamente illustrato nelle precedenti Relazioni di settore, negli ultimi anni la microconflittualità, evidentemente legata alle criticità territoriali sopra illustrate, ha risentito anche e soprattutto del moltiplicarsi delle sigle sindacali e, conseguentemente, di una crescita esponenziale delle vertenze. Da tempo, infatti, un panorama così frastagliato non consentiva all'Autorità di garantire un equo contemperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero ed il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati traducendosi, di fatto, in una compromissione del diritto degli utenti alla mobilità. La dimostrazione della non più procrastinabile necessità di rivedere le regole che avevano regolamentato il settore sino ad oggi appare ancor più evidente se si confrontano i dati degli ultimi cinque anni.

Nell'ambito della revisione delle norme che regolano l'intero settore, come già detto nella precedente Relazione, la prima parte dell'anno ha visto la Commissione impegnata nella prosecuzione del percorso di confronto con le parti sociali, avviato già nel settembre 2017, che aveva inizialmente indotto l'Autorità ad adottare, nella seduta dell'11 gennaio 2018, 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 (cfr. delibera n.18/01).

Nel corso dello svolgimento del procedimento amministrativo, le Associazioni datoriali Asstra, Anav, Agens e le Segreterie Nazionali di Filt Cgil, Fit Cisl Reti, Uiltrasporti e Ugl Autoferrotranvieri, hanno sottoscritto, in data 28 febbraio 2018, 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*".

A seguito dell'invio del suddetto Accordo nazionale, la Commissione, ritenendo superata la propria Proposta, di cui alla delibera dell'11 gennaio 2018, n. 18/01, ha deliberato di adottare, nella seduta del 16 marzo 2018, la valutazione di idoneità

dell'Accordo nazionale del 28 febbraio 2018 con esclusivo riferimento agli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 12, 13, 14, 15, 16, e 18. Per quanto concerneva, invece, quanto previsto dagli Articoli 9, 11 e 17 dell'Accordo nazionale l'Autorità, ritenendo insussistenti i presupposti per una valutazione di idoneità in merito alle previsioni in essi contenute, ha integrato e parzialmente modificato quanto concordato dalle parti formulando, con la delibera n. 18/85, una nuova Proposta *ex* articolo 13, lettera *a*), della legge, da considerarsi sostitutiva di quanto disposto dall'Accordo nazionale del 28 febbraio 2018 in tema di: Informazione all'utenza (Articolo 9), Rarefazione (Articolo 11) e Regolamento di servizio (Articolo 17).

All'esito di un lungo e complesso percorso di confronto con le parti sociali, in conclusione dell'*iter* procedurale avviato il 16 marzo 2018, la Commissione, nella seduta del 23 aprile 2018, ha ritenuto necessario rivedere la propria valutazione dell'Accordo nazionale del 28 febbraio 2018, in considerazione della volontà del Collegio di estendere il proprio giudizio di idoneità anche all'articolo 17 nella espressione prospettata dalle parti, atteso che lo stesso, nella sua originaria formulazione, è stato ritenuto idoneo a contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con i diritti costituzionalmente tutelati degli utenti. Nel contempo, con la medesima delibera n. 18/138, l'Autorità ha adottato la 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 nel settore del trasporto pubblico locale, ai sensi dell'articolo 13, lettera *a*), della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, da considerarsi sostitutiva di quanto disposto nell'Accordo nazionale del 28 febbraio 2018 in tema di: Informazione all'utenza (Articolo 9) e Rarefazione (Articolo 11).

La conclusione di un Accordo nazionale, intervenuto a sedici anni di distanza dall'entrata in vigore della precedente disciplina, rappresenta un apprezzabile e fondamentale traguardo raggiunto dalle parti sociali che in questo modo hanno compiutamente interpretato la preferenza riconosciuta dal legislatore in favore di una maggiore autonomia concertativa delle parti sociali.

L'intervento della Commissione, con l'adozione della Regolamentazione provvisoria ad integrazione dell'Accordo nazionale, si è reso necessario, nell'ambito dell'esercizio del proprio ruolo di terzietà nel contemperamento di diritti di pari rango, proprio al fine di colmare la lacuna determinata dalla mancanza di una disciplina pattizia nel settore idonea ad assicurare il diritto degli utenti alla libera circolazione ed in grado di tener conto del nuovo panorama presente nel sistema delle relazioni industriali, caratterizzato, negli ultimi anni, da un incremento della conflittualità a livello locale, da una sempre maggiore frammentazione sindacale atteso che, allo stato, l'Accordo interconfederale del 2014 - in assenza di un intervento normativo - si traduce in una manifestazione d'intenti, nonché degli effetti ultrattivi prodotti dagli scioperi così come sino ad oggi regolamentati.

Avendo presente, tuttavia, che la attuale normativa di settore ha visto la sua piena operatività a partire da maggio 2018, nel procedere ad una lettura dei dati appare opportuno prendere in esame anche alcuni fattori che hanno comprensibilmente inciso sulla attuale flessione della conflittualità, determinando un clima di attesa generalizzata, quali, ad esempio, il rinnovo del CCNL di categoria.

Benché, infatti, sia trascorso un anno dalla scadenza dell'Ipotesi di Accordo per il rinnovo del CCNL Autoferrotranvieri-Internavigatori (Mobilità-Tpl) del 28 novembre 2015, nonostante l'invio, da parte delle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl Reti, Uiltrasporti, Faisa Cisal, Ugl Fna, Ugl Taf, Orsa Trasporti e Fast Confsal, delle Linee Guida della Piattaforma contrattuale del "*CCNL della Mobilità*", nel luglio 2017, alle Associazioni datoriali Asstra, Anav e Agens, non risulta, allo stato, alcun formale avvio della trattativa di rinnovo contrattuale. Al riguardo, inoltre, vale la pena sottolineare come in molte realtà le Aziende non abbiano ancora dato piena attuazione ad alcune delle previsioni contenute nel CCNL, inducendo le Organizzazioni sindacali territoriali ad avviare le procedure di raffreddamento e di conciliazione ai sensi di legge.

Un ulteriore elemento di incertezza è derivato indubbiamente dal considerevole mutamento degli equilibri all'interno del quadro politico nazionale sebbene, in continuità con gli obbiettivi di rinnovamento introdotti dal D.L. 24 aprile 2017, n. 50, il mese di novembre 2018 ha visto il raggiungimento, da parte della Conferenza Unificata, dell'intesa sullo schema di Decreto per il riparto del Fondo Nazionale per il Trasporto pubblico locale per l'anno 2018, con il quale si è consentito di erogare alle Regioni il residuo 20% dello stanziamento 2018, a saldo dell'anticipazione già avvenuta dell'80% dell'importo per l'anno in corso. Per definire le quote di riparto, inoltre, sono stati applicati i criteri già adottati anche negli anni passati, al fine evitare che il suddetto residuo 20% dello stanziamento del fondo non fosse ripartito ed erogato entro l'anno, con inevitabili ripercussioni per i servizi di trasporto pubblico locale e regionale.

A valle di quanto sinora rappresentato, però, non si deve sottovalutare il forte sentimento di disagio e di malessere che da tempo permea trasversalmente il settore e che, negli anni passati, ha prodotto il moltiplicarsi delle azioni di sciopero su tutto il territorio nazionale. Da tempo, infatti, gli interventi legislativi orientati alla razionalizzazione del servizio di Trasporto Pubblico Locale hanno imposto una riorganizzazione funzionale agli obiettivi di legge alle Aziende, sia partecipate che private, le quali, tuttavia, hanno mostrato una evidente difficoltà nell'elaborazione di piani di ristrutturazione industriale in grado di prevedere e, conseguentemente, di garantire un effettivo rilancio del settore mediante il raggiungimento di obiettivi intrinsecamente collegati, ad esempio, a standard di crescita in termini di ristrutturazione, ammodernamento, efficienza, aumento della produttività,

riqualificazione delle risorse, assunzione di personale, investimenti a supporto della competitività e dell'innovazione tecnologica, etc.

Una propensione ad adottare provvedimenti volti unicamente a correggere contesti di emergenza e la diffusa assenza di una programmazione a medio-lungo termine non solo non hanno consentito alle suddette Aziende di ottemperare all'esigenza di predisporre gli adempimenti indispensabili al rispetto della scadenza del 2019 - termine del periodo transitorio previsto dal Regolamento Europeo n. 1370/2007 - ma ha anche contribuito a generare inevitabili effetti recessivi nel settore, traducendosi, per il personale dipendente, nella preoccupante incertezza sulla garanzia della corresponsione delle retribuzioni ma, soprattutto, sulla garanzia del proprio futuro occupazionale.

L'auspicio, dunque, per un prossimo futuro, è che Istituzioni, Aziende, Organizzazioni sindacali e singoli lavoratori riescano ad individuare un percorso volto a stabilire un confronto costruttivo che consenta di adottare iniziative volte a perseguire obbiettivi comuni per lo sviluppo e l'evoluzione di un settore che svolge, da sempre, un servizio strategico per la vita quotidiana dei cittadini.

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

Nell'ambito di una attività ricognitiva in materia di Accordi aziendali, la Commissione ha dato seguito alle seguenti istruttorie:

a. 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 di Asstra e Anav Calabria, Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Faisa Cisal, Ugl regionali Calabria per il 18 maggio 2017. Richieste di informazioni della Commissione in data 23 giugno e 15 dicembre 2017.

Nota del 3 luglio 2018, con la quale le Associazioni datoriali e le Organizzazioni sindacali chiedono di posticipare la nuova convocazione, prevista per il 5 luglio 2018, in quanto ritengono che gli incontri previsti in sede locale possano portare ad una prossima soluzione e a definire un accordo sulle prestazioni indispensabili. Nota della Commissione con la quale si accoglie l'istanza. Nota del 9 agosto 2018, con la quale le parti sociali comunicano di essersi incontrate nella medesima giornata per definire un utile percorso atto a individuare le misure e le prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero dei lavoratori.

b. 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, nella seduta del 1° febbraio

2018, ha adottato la delibera n. 18/32 con la quale ha valutato l'idoneità dell'Accordo.

c. 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, nella seduta dell'11 ottobre 2018, ha deliberato di rinnovare l'invito all'Azienda a calendarizzare gli incontri utili alla prosecuzione del confronto, avviato nel 2015, ai fini del raggiungimento di un Accordo.

d. Nota di Vela S.p.A., che svolge attività di biglietteria per la Actv S.p.A., con la quale si chiede alla Commissione di valutare una ipotesi di accordo in materia di prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero. L'Autorità, come in passato, ha rammentato all'Azienda che non procede alla valutazione di atti unilaterali, ma unicamente di accordi conclusi tra le parti ed ha invitato, pertanto, le parti sociali a riavviare le trattative per la conclusione di un accordo aziendale quanto più ampiamente condiviso, al fine di procedere alla prescritta valutazione di idoneità (articolo 13, lettera *a*), della legge).

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

Nel corso del 2018, come anticipato in apertura, la Commissione ha esaminato cinque episodi di astensioni spontanee.

Nei primi due, il Gruppo Samir Global Service S.r.l. di Napoli e la Tpl Linea S.r.l. di Savona, hanno segnalato una interruzione del servizio di trasporto pubblico, attuato da parte di alcuni dipendenti, nel primo caso nella giornata del 23 gennaio 2018 e, nel secondo, nella giornata del 13 marzo 2018. Le Aziende, dopo aver tempestivamente informato la Commissione sulle modalità di attuazione e di svolgimento delle predette manifestazioni di protesta, hanno autonomamente avviato e concluso l'*iter* relativo all'adozione dei provvedimenti disciplinari a carico di coloro che si sono resi responsabili delle condotte illegittime.

Negli altri tre, che vedono coinvolte le Autolinee Buda S.r.l. e Sag S.r.l. di Giarre (CT) (dal 6 al 7 agosto 2018), la Sat Autolinee S.r.l. di Cosenza (dal 14 settembre 2019) e la Ctp S.p.A. di Napoli (dal 14 settembre al 5 ottobre 2018), la Commissione 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.

Fattispecie inconsueta, invece, è quella affrontata in occasione della sospensione del servizio di funivia di Chiaia, Mergellina e Montesanto dell'Anm S.p.A., a partire da novembre 2018, a seguito di "*assenze per malattia*". A seguito delle richieste di informazioni da parte dell'Autorità, l'Azienda comunicava le motivazioni a causa delle quali il servizio era stato temporaneamente sospeso, il dato numerico del personale,

individuato per singole figure professionali, normalmente previsto per garantire l'ordinario turno di servizio, nonché il dato numerico del personale, individuato per singole figure professionali, che risulta essere "*assente per malattia*" a partire dal 26 novembre 2018. Con la stessa nota, si evidenziava come l'assenza della figura del Capo Servizio obbligasse il Direttore di Esercizio alla chiusura dell'impianto. La Prefettura di Napoli trasmetteva, nel contempo, il verbale della riunione del 3 dicembre 2018, all'esito della quale Azienda e sindacati avevano trovato una parziale intesa sulle problematiche riguardanti i Capo Impianto e i Capo Servizio. Preso atto delle informazioni acquisite, la Commissione invitava Anm ad attivarsi fattivamente al fine di individuare ed adottare ogni possibile misura organizzativa che, nell'ipotesi di analoghe circostanze, consentisse all'Azienda di poter garantire la piena effettività del diritto alla mobilità dei cittadini utenti. Ad integrazione e completamento dell'istruttoria avviata, inoltre, l'Autorità acquisiva ulteriori informazioni in merito all'avvio di apposita manifestazione di interesse rivolta a società di somministrazione di lavoro per ricercare, temporaneamente, figure di capo servizi da immettere in ruolo, nonché alla riapertura, a valle del citato incontro in sede prefettizia, dei previsti tavoli di confronto con le parti sociali, volti alla ricomposizione della vertenza relativa alle categorie di personale interessate dalle assenze per malattia.

Da ultimo, con riferimento alla richiamata astensione spontanea del 6 e 7 agosto 2018 presso le Aziende Buda S.r.l. e Sag S.r.l., la Commissione, ritenendo necessario svolgere ulteriori accertamenti istruttori, chiedeva alle Aziende interessate di fornire un prospetto riepilogativo delle singole mensilità, nonché della data esatta nella quale ognuna delle quali fosse stata o doveva essere corrisposta, dal mese di gennaio 2017 ad oggi, al fine di consentire all'Autorità la valutazione del comportamento delle Aziende medesima, come previsto dall'articolo 13, lettera *h*), della legge n.146 del 1990. Non avendo potuto acquisire le informazioni richieste neppure mediante un debito sollecito, la Commissione, nella seduta del 22 novembre 2018, deliberava l'apertura del procedimento di valutazione del comportamento delle Autolinee Buda e Sag di Giarre (CT) per "*mancato rispetto dell'obbligo di informazione alla Commissione di garanzia*" (articolo 2, comma 6, della legge). L'*iter* procedurale vedrà la sua naturale conclusione con l'adozione, nella seduta del 31 gennaio 2019, della delibera n. 19/30, con la quale, accertato il reiterato silenzio da parte delle Aziende, la Commissione ha valutato negativamente il suddetto comportamento (articoli 4, comma 4-*quater*, e 13, lettera *i*), della legge), deliberando l'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria minima a carico di ciascuna delle Aziende medesime.

27.4. Attività consultiva e interpretativa

La Commissione, nello svolgimento della propria attività, nel corso dell'anno in esame ha confermato la propria interpretazione in merito a quesiti avanzati dalle parti sociali come sinteticamente riportati:

a. Note della Prefettura di Venezia e di Sgb Veneto, con le quali si formulava un quesito in ordine alla strumentalità dell'attività di biglietteria erogata dalla Vela S.p.A. per la Actv S.p.A. di Venezia.

La Commissione ha confermato il proprio orientamento in merito al nesso di strumentalità dell'attività di biglietteria offerta dall'Azienda, strettamente integrato con l'erogazione del servizio di Trasporto Pubblico Locale fornito dalla Actv S.p.A. Tale principio, infatti, risulta contenuto sia nella delibera dell'11 marzo 2004, n. 04/120, sia nell'articolo 1 dell'Accordo nazionale del 28 febbraio 2018.

b. Note aziendali con le quali si segnalava il reiterarsi di azioni di sciopero del personale Area Sosta e Mobilità non conformi alla disciplina vigente.

La Commissione ha avviato una istruttoria già a partire da novembre 2017, a cui è seguita un'audizione congiunta di Azienda e Organizzazioni sindacali il 18 gennaio 2018. La controversia ha origine dalla convinzione iniziale delle parti sociali che tale attività fosse esclusa dall'ambito dell'applicazione della legge. A seguito dell'inasprimento delle relazioni industriali e del conseguente moltiplicarsi delle azioni di sciopero, l'Azienda aveva ritenuto necessario interpellare la Commissione a cui sinora non era mai stato inviato alcun atto di proclamazione. Nel corso dell'audizione le parti hanno confermato la distanza delle proprie posizioni. All'esito degli accertamenti istruttori svolti, la Commissione ha ritenuto di confermare il costante e consolidato orientamento, espresso con la delibera del 7 settembre 2005, n. 05/468, secondo il quale anche il suddetto personale rientra nel campo di applicazione dell'articolo 1 dell'Accordo nazionale del 28 febbraio 2018.

c. Sciopero del 27 aprile 2018, nei confronti del quale la Commissione ha adottato un'indicazione immediata per mancato rispetto del termine di preavviso. Nota sindacale con la quale si contesta il contenuto dell'indicazione immediata, atteso che per la medesima giornata erano state proclamate azioni di sciopero da parte di altre Organizzazioni sindacali. La Commissione, confermando il contenuto dell'indicazione immediata, ha precisato che il termine di preavviso, infatti, può essere contravvenuto solo ove ricorrano i presupposti di cui all'articolo 2, comma 7, della legge. Nel caso di specie, la presenza di analoghe proclamazioni, pur se integralmente coincidenti per data/orari/motivazioni e incidente sul medesimo bacino di utenza, non rileva ai fini dell'obbligatorietà, da parte di tutte le Organizzazioni sindacali proclamanti, del rigoroso rispetto della normativa vigente. Una eventuale deroga in tal senso si potrebbe tradurre, di fatto, nella oggettiva impossibilità, per le Aziende, di predisporre le attività necessarie a garantire le prestazioni indispensabili e, conseguentemente, di fornire all'utenza una adeguata informazione sui possibili effetti dello sciopero, come stabilito dall'articolo 2, comma 6, della legge n. 146 del 1990. Tale assunto, dunque, trova il suo fondamento nell'esigenza di "*assicurare l'effettività*" del diritto costituzionale alla libertà di circolazione, così come previsto dalla suddetta legge, ai destinatari finali del

servizio di Trasporto Pubblico Locale.

d. Sciopero del 20 aprile 2018. Nota aziendale con la quale si chiede di valutare la regolarità delle modalità attuative della proclamazione, atteso che le fasce di garanzia indicate dalle Organizzazioni sindacali, in relazione al bacino pavese, non risultano essere in linea con quanto stabilito dall'Ente appaltante nel Contratto di Servizio.

La Commissione, con riferimento ai bacini per i quali, nel corso degli anni, sono stati sottoscritti Accordi aziendali valutati idonei dall'Autorità, ha invitato le parti al rigoroso rispetto delle previsioni contenute nei suddetti accordi.

e. Sciopero dell'8 giugno 2018. Note sindacali con le quali si contesta la disposizione aziendale nella parte in cui si stabilisce la presenza anticipata in servizio del personale rispetto all'inizio della fascia oraria di garanzia. Nota aziendale con la quale si fa presente che tale disposizione è in linea con quanto previsto dalla normativa di settore, nonché dall'Accordo aziendale valutato idoneo dall'Autorità.

La Commissione ha precisato che, al fine di garantire il puntuale e corretto adempimento della norma contenuta nell'articolo 2, comma 6, della legge e della normativa di settore, appare fondamentale regolamentare l'esercizio del diritto di sciopero con specifico riferimento ad alcuni aspetti, uno dei quali è necessariamente l'individuazione delle modalità di preparazione e di riconsegna dei mezzi. Per poter sovrintendere e garantire la sicurezza e l'operatività delle azioni necessarie al ripristino di una regolare erogazione del servizio, quindi, una delle condizioni che si rende indispensabile realizzare è la graduale presenza anticipata del personale viaggiante, nonché di tutti coloro che, a vario titolo, svolgono mansioni accessorie e/o strumentali all'erogazione del servizio stesso. Tale assunto trova il suo fondamento nell'esigenza di "*assicurare l'effettività*" del diritto costituzionale alla libertà di circolazione. Nel caso di specie, le modalità operative indicate nella contestata disposizione aziendale appaiono rispettose sia delle attuali regole, sia delle previsioni contenute nel citato Accordo aziendale.

f. Scioperi del 23 giugno e 8 luglio 2018. Note aziendali con le quali si rappresenta come, in entrambi i casi, le iniziative di sciopero avvengano in concomitanza con lo svolgimento di manifestazioni locali e, pertanto, non in linea con le previsioni dell'articolo 5 dell'Accordo nazionale del 28 febbraio 2018.

La Commissione, non ritenendo sussistenti i presupposti per un intervento ha invitato l'Azienda laddove avesse ritenuto che tale circostanza potesse riguardare eventuali profili di ordine pubblico, avrebbe potuto fornire ogni opportuna informazione al Prefetto per le valutazioni del caso, relativamente ai poteri di ordinanza. L'Autorità ha, però, invitato l'Azienda, per il futuro, a dare compiuta attuazione al contenuto del richiamato articolo 5 nella parte in cui prevede che le manifestazioni di rilevante importanza debbano essere "*individuate con accordo*

sindacale fra le parti interessate, sottoposto alla valutazione della Commissione di garanzia".

g. Non si ritiene sussistano i presupposti per un intervento ai sensi dell'articolo 13, lett. *d)*, della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni. Nel caso in cui l'Azienda ritenga, come affermato nella suddetta nota, che tale circostanza possa riguardare eventuali profili di ordine pubblico, potrà fornire ogni opportuna informazione al Prefetto di Ravenna, cui la presente è inviata per conoscenza, per le valutazioni del caso, relativamente ai poteri di ordinanza. Si invita l'Azienda, per il futuro, a dare compiuta attuazione al contenuto dell'articolo 5 del citato Accordo nazionale del 28 febbraio 2018, anche nella parte in cui prevede che le manifestazioni di rilevante importanza debbano essere "*individuate con accordo sindacale fra le parti interessate, sottoposto alla valutazione della Commissione di garanzia*".

h. Astensione dalle prestazioni di lavoro straordinario dal 25 giugno all'8 settembre 2018 (con esclusione dei periodi di franchigia). Esposto dell'Azienda, per il tramite dello Studio Legale, con il quale si fa presente che tale forma di astensione è illegittima e inattuabile perché non è prevista dalla attuale normativa di riferimento del settore e non risponde alle previsioni relative alla durata dell'orario di lavoro contenute nel CCNL. Con la stessa nota, si chiede alla Commissione di "*intervenire immediatamente ... dichiarando l'illegittimità e, in estremo subordine, l'inattuabilità*" di tale astensione "*segnalandolo con urgenza alla RSU ... tenuto conto che la predetta rappresentanza sindacale ha manifestato l'intendimento di riprendere lo sciopero al termine del periodo di franchigia ... e di procedere al ricorso per condotta antisindacale ... ove la Società non dovesse acconsentire alle Sue pretese*".

La Commissione, nel rammentare all'Azienda l'orientamento di carattere generale in tema di astensione dal lavoro straordinario, espresso con la delibera dell'11 settembre 2003, n. 03/130, ha confermato quanto già deliberato in merito alla conformità della suddetta proclamazione alle previsioni di legge.

28. Vigili del fuoco

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

Nel corso dell'anno 2018, nel settore dei Vigili del Fuoco sono state proclamate, complessivamente, 20 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, leggermente superiore rispetto a quello dell'anno 2017, nel corso del quale erano pervenute, in totale, n. 16 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 due 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 l'istanza con la quale il Comitato Piloti e Tecnici Elicotteristi dei Vigili del Fuoco chiedeva alla Commissione di sapere se la proclamazione di uno sciopero costituisse per legge una prerogativa esclusiva delle organizzazioni sindacali.

In risposta al quesito, la Commissione rilevava che il quadro normativo vigente non riserva alle organizzazioni sindacali la legittimazione a proclamare le astensioni collettive dal lavoro. Tanto si desume dal tenore letterale delle disposizioni della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, le quali fanno sempre generico riferimento ai "*soggetti che promuovo lo sciopero*" ovvero a "*organizzazioni dei lavoratori che promuovono lo sciopero*", ogni volta che delineano l'ambito soggettivo di applicazione della normativa. Alla luce di tali considerazioni, l'Autorità rappresentava al Comitato che il ricorso alle azioni di sciopero deve ritenersi consentito anche a soggetti collettivi diversi dalle organizzazioni sindacali (quale è, ad esempio, un comitato spontaneo di lavoratori) e, finanche, ai singoli lavoratori (a condizione, in tale ultima evenienza, che l'esercizio del diritto avvenga in modo collettivo).

Sotto altro profilo, merita un richiamo il modo con il quale è stata definita una

segnalazione sindacale relativa a presunti atti unilaterali assunti dall'Amministrazione in pendenza di un ostato di agitazione. Premetteva, in particolare, l'Organizzazione sindacale di aver attivato uno stato di agitazione con il quale formulava contestazioni nei confronti del Dirigente provinciale per aver predisposto un programma di formazione e *retraining* del personale che non teneva conto delle normative esistenti in materia. Nonostante le contestazioni sindacali e senza attendere l'esperimento del tentativo di conciliazione, il Dirigente provinciale – proseguiva il Sindacato - emanava provvedimenti attuativi che pregiudicavano gli interessi dei lavoratori coinvolti nella vertenza. L'estensione del contraddittorio con l'Amministrazione consentiva di acclarare: 1) che le problematiche poste alla base dello stato di agitazione erano già state affrontate con l'Organizzazione sindacale nel corso di alcuni precedenti incontri; 2) che l'avvio delle attività di formazione e *retraining* aveva carattere obbligatorio, essendo funzionale allo svolgimento delle attività di soccorso tecnico urgente; 3) che lo spostamento di personale di cui l'Organizzazione sindacale si duoleva aveva carattere temporaneo, essendo strettamente legato allo svolgimento delle attività di formazione e si fondava, peraltro, su adesioni volontarie del personale. A fronte di tali risultanze istruttorie, la Commissione assumeva un provvedimento di non luogo a provvedere, essendo stato provato il carattere obbligatorio ed indilazionabile dei provvedimenti assunti dal Direttore Provinciale.

Altrettanto importante, perché esplicativo della natura e della funzione delle procedure di conciliazione, sono le precisazioni fornite dalla Commissione a seguito di una segnalazione sindacale.

Più in particolare perveniva alla Commissione una nota con la quale una Organizzazione sindacale autonoma richiedeva un intervento della Commissione volto a censurare il comportamento assunto da un Prefetto locale nel corso dell'esperimento di un tentativo di conciliazione. Sosteneva l'Organizzazione sindacale che il Prefetto non aveva mantenuto un ruolo terzo di fronte alle parti del conflitto collettivo, non avendo imposto all'Amministrazione interessata dalla vertenza l'accoglimento delle richieste sindacali. Inoltre, proseguiva il Sindacato, il Prefetto non aveva completato il tentativo di conciliazione, abbandonando improvvisamente il tavolo. Sulla scorta di tali premesse, l'Organizzazione sindacale dichiarava di considerare non esperito il tentativo di conciliazione e richiedeva pertanto al Capo del Corpo la costituzione di un collegio per l'esperimento del tentativo di conciliazione.

Dal verbale di conciliazione prontamente trasmesso dall'Autorità prefettizia si evinceva che il tentativo di conciliazione era durato per oltre due ore e nell'ambito di esso l'organo governativo dava conto anche dell'atteggiamento inopportuno assunto da alcuni rappresentanti sindacali nel corso della riunione. Alla luce di tali risultanze istruttorie, l'Autorità rappresentava all'Organizzazione sindacale che il compito di chi presiede il tentativo di conciliazione è quello di tentare di appianare le divergenze tra

le parti, favorendo, ove possibile, il raggiungimento di un accordo tra le stesse. Non spetta al conciliatore – proseguiva la Commissione - alcun potere decisorio della vertenza né, tantomeno, di imposizione di un *facere*. Fatte queste doverose premesse, il Garante rappresentava all'Organizzazione sindacale che l'ampio confronto avvenuto tra le parti in sede prefettizia aveva esaurito la fase procedurale del tentativo di conciliazione e che, pertanto, non sussisteva alcun obbligo dell'Amministrazione di dare seguito alla richiesta di reiterazione del tentativo di conciliazione. Per l'avvenire, inoltre, si raccomandava al soggetto collettivo l'assunzione di comportamenti più consoni al doveroso rispetto delle Istituzioni.

Infine, merita di essere ricordata la nota con la quale il Ministero dell'Interno, premesso che la contrattazione collettiva riconosce istituti di partecipazione e consultazione sindacale su determinate materie alle sole Organizzazioni firmatarie del contratto, paventava il rischio che la costante reiterazione di stati di agitazione da parte di una Organizzazione sindacale potesse essere preordinata ad aggirare i limiti al confronto con l'Amministrazione derivanti dal fatto di non essere firmataria della contrattazione collettiva.

Alla richiesta di parere la Commissione riscontrava precisando, innanzitutto, che l'obbligatorietà dell'esperimento delle procedure di raffreddamento opera su un piano (quello della prevenzione dello sciopero) più specifico e selettivo rispetto a quello degli istituti di partecipazione sindacale che sono volti, nel complesso, alla garanzia dell'esercizio della libertà sindacale. In coerenza con tali premesse e data la particolare *ratio* di tutela assegnata dalla legge – aggiungeva la Commissione - le procedure vanno esperite anche laddove siano richieste da soggetti sindacali che, in quanto non firmatari della contrattazione collettiva di comparto, non godono di alcun diritto di informazione/consultazione in relazione alle materie oggetto della vertenza collettiva. Ciò, non toglie, tuttavia, concludeva l'Autorità, che l'Amministrazione possa legittimamente rifiutare l'esperimento delle procedure, laddove sia in condizione di poter assolvere il rigoroso onere probatorio, su di essa incombente, circa il carattere pretestuoso e strumentale dell'attivazione degli stati di agitazione (cfr. delibera 2 marzo 2005, n. 05/423).

29.Scioperi generali e scioperi coinvolgenti una pluralità di settori

Come è noto, con il termine *sciopero generale*, si vuole indicare l'astensione che coinvolge tutte le categorie pubbliche e private.

Con la delibera del 24 settembre 2003, n. 03/134, successivamente integrata in data 30 aprile 2004, la Commissione ha disciplinato le modalità attuative di tale astensione – che può essere di rilevanza nazionale, o territoriale – limitatamente ai servizi pubblici essenziali. Tale delibera ha previsto talune deroghe rispetto alle regole normalmente previste per gli scioperi nei singoli servizi: la più importante, il divieto di concomitanza, vale a dire la possibilità di effettuare astensioni che coinvolgano contestualmente il trasporto ferroviario ed aereo che, se applicato rigidamente, non renderebbe possibile l'effettuazione stessa di uno sciopero generale. Ma non solo, attesa la natura prevalentemente politica dello sciopero generale, ad esso non si applica l'obbligo di effettuazione preventiva delle procedure, o il limite di durata della prima azione di sciopero, differentemente previsto nei singoli servizi pubblici.

Naturalmente tali deroghe sono sorrette dal presupposto che tale tipo astensione dovrebbe configurarsi come un evento eccezionale, mentre invece, nella prassi, rimane oggettivamente alto il ricorso allo sciopero generale.

Nel 2018 sono stati proclamati 9 scioperi generali-nazionali (erano stati addirittura 13 nel 2017), tutti ad opera di sindacati di base (Cobas, Slai Cobas, Adl Cobas, Usb, Usi-Ait, Usi fondata nel 1912, Sgb, Cub), con motivazioni politiche generiche e con livelli di adesione quasi del tutto irrilevanti. Con riferimento a tali 9 scioperi generali nazionali, la Commissione è intervenuta con 6 interventi preventivi (ai sensi dell'art. 13 lett. *d)* della legge), con i quali le organizzazioni proclamanti sono state invitate ad adeguare le modalità di effettuazione dello sciopero. L'adeguamento a tali interventi preventivi è stato pressoché totale, tanto che l'Autorità ha aperto un solo procedimento di valutazione del comportamento, conclusosi con irrogazione di sanzioni.

Agli scioperi generali nazionali devono aggiungersi: 1 sciopero generale di rilevanza regionale, 3 di rilevanza provinciale ed ancora 3 di rilevanza territoriale, tutti oggetto di segnalazioni di violazione della disciplina di riferimento (ai sensi dell'art. 13 lett. *d)* della legge), da parte della Commissione, interamente recepite dalle organizzazioni sindacali proclamati.

Per quel che riguarda gli scioperi plurisettoriali, vale a dire quelli che coinvolgono una pluralità di settori, es. pubblico impiego, trasporti, etc., questi sono oggetto della delibera n. 09/619 del 2009 che applica analogamente alla anzidetta delibera sullo sciopero generale (n. 03/134), la regola della rarefazione oggettiva, senza però estendere le altre deroghe alle disposizioni contenute nelle singole discipline di settore.

Nell'anno in esame sono stati proclamati 3 scioperi nazionali per il Comparto del Pubblico Impiego, ed 1 nazionale per l'intero settore dei trasporti pubblici. Oltre a

questi, sono stati proclamati scioperi locali che hanno interessato una pluralità di servizi pubblici: 1 sciopero regionale; 2 di livello provinciale (entrambi oggetto di segnalazioni preventive, prontamente riscontrate dalle organizzazioni proclamanti); 2 di più ristretto ambito territoriale. Dunque, tali astensioni hanno avuto attuazione nel rispetto delle regole.

Nonostante la modesta adesione generalmente registrata, soprattutto negli scioperi generali nazionali, in alcuni servizi pubblici essenziali, in particolare, ma non solo, nel trasporto pubblico locale, tali astensioni rischiano di produrre effetti amplificati, con pregiudizio dei diritti dei cittadini utenti, per la scelta delle aziende di chiudere gli impianti e di garantire solamente il servizio minimo previsto dalla disciplina di settore, così come avviene in occasione di scioperi con una grande partecipazione dei lavoratori.

Di fronte ad un simile contesto, l'Autorità ha avviato una riflessione interna, che si sta sviluppando attraverso l'analisi di dati, motivazioni, adesioni, al fine di una revisione della disciplina in materia, per evitare il ricorso a scioperi, superficialmente qualificati come generali, ma, in realtà, con intenti in prevalenza elusivi delle regole.

PARTE II

Contenzioso

1. Contenzioso

1.1. Andamento del contenzioso, generalità

Con riferimento al periodo esaminato, il contenzioso riguardante l'Autorità di garanzia si è significativamente ridotto, rispetto all'anno 2017.

La Commissione è stata convenuta in giudizio in tre procedimenti giudiziari - in rapporto ai sette dell'anno precedente - sebbene uno di essi riunisca tre giudizi distinti ma connessi, incardinati, con autonomi ricorsi, per ottenere l'annullamento della delibera 18/138, avente ad oggetto la Regolamentazione provvisoria del settore del Trasporto Pubblico Locale.

In particolare, la Regolamentazione è stata impugnata dinanzi al Tar del Lazio dalle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti.

Gli altri due dei ricorsi sono stati proposti per ottenere l'annullamento di delibere aventi ad oggetto sanzioni irrogate nei confronti di organizzazioni sindacali operanti nel servizio di refezione scolastica.

Il periodo in esame è stato, altresì, caratterizzato dalla definizione di numerosi procedimenti giurisdizionali con la Commissione in veste di convenuta.

In particolare, nel settore del trasporto pubblico locale, due importanti pronunce (Tar Lazio sentenza n. 2965/2018; Tar Lazio sentenza n. 2967/2018) hanno confermato la legittimità 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.

Con riferimento al medesimo servizio, il Tar del Lazio, con sentenza n. 3089/2018, ha rigettato il ricorso proposto da ASSTRA e ANAV, enti rappresentativi delle imprese operanti nel settore, per chiedere l'annullamento del provvedimento con cui la Commissione, ai sensi dell'art. 13 lett. *d)* della legge n. 146, aveva dettato prescrizioni alle Organizzazioni sindacali proclamanti uno sciopero nazionale, in ordine alle modalità di svolgimento dello stesso, omettendo di indicare, secondo la prospettazione delle Associazioni ricorrenti, altre e più gravi violazioni.

Relativamente ad una delibera relativa al servizio Taxi, la Corte d'Appello di Roma, con sentenza n. 1534 del 22 maggio 2018, ha integralmente riformato la sentenza di primo grado, impugnata dalle Associazioni rappresentative dei tassisti di Venezia dichiarando l'illegittimità del provvedimento della Commissione.

La medesima Corte d'Appello di Roma, con sentenza n. 2501/18, ha, invece, confermato la pronuncia del Tribunale di Roma (sentenza n. 6322/16), in tema di esimenti previste dall'art. 2 comma 7, della legge n. 146 del 1990. In particolare, il Collegio recepisce l'orientamento interpretativo restrittivo dell'Autorità in materia, condannando l'appellante - il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Lecce - alla refusione delle spese giudiziali.

1.2. Impugnazioni di delibere aventi ad oggetto Regolamentazioni provvisorie

Nell'anno in esame l'Autorità di garanzia è stata convenuta in giudizio dalle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl e Uiltrasporti che hanno impugnato, con autonomi ricorsi, la deliberazione n. 18/138 del 23 aprile 2018 con la quale è stata adottata la Regolamentazione provvisoria sulle misure di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, nel settore del trasporto pubblico locale.

In particolare, i ricorrenti hanno richiesto l'annullamento delle norme della Regolamentazione che disciplinano gli istituti della rarefazione e dell'informazione all'utenza, proponendo al giudice istanza di misure cautelari.

Con la delibera impugnata la Commissione, dopo aver analizzato le criticità emerse con riferimento alla disciplina contenuta nella previgente delibera n. 02/13, a distanza di sedici anni, ha ravvisato la necessità di un aggiornamento delle regole, rilevando, tra le altre cose, l'inadeguatezza dell'intervallo di 10 giorni tra uno sciopero ed il successivo (c.d. rarefazione). Ciò in considerazione del significativo incremento delle astensioni collettive registrato a livello locale - anche a causa dell'eccessiva frammentazione sindacale nel settore - e del conseguente pregiudizio dei diritti degli utenti del servizio interessati da una conflittualità in progressiva intensificazione.

All'esito di un lungo e complesso procedimento, diretto a favorire l'adozione di una disciplina concordata tra le parti, la Commissione con la delibera n. 18/138, ha valutato parzialmente idoneo l'Accordo nazionale del 28 febbraio 2018. Nel contempo, in relazione alla disciplina in materia di informazione all'utenza (art. 9) e di rarefazione (art. 11), l'Autorità ha ritenuto le misure individuate in via pattizia non idonee a graduare il soddisfacimento dei diversi interessi sottesi ai diritti costituzionalmente garantiti; pertanto, con la medesima delibera, ha adottato una Regolamentazione provvisoria integrativa dell'Accordo, in sostituzione delle norme contrattuali valutate non idonee

Con particolare riferimento alla regola della rarefazione, la Commissione, avuto riguardo al mutamento del quadro conflittuale nel settore, ha ritenuto congruo un intervallo di 20 giorni tra uno sciopero ed il successivo, ritenendo insufficiente ad un equo contemperamento quello di 13 giorni (3 giorni tra effettuazione di uno sciopero e proclamazione del successivo + 10 giorni di preavviso) concordato tra le parti.

Nella fattispecie, l'Autorità ha operato una scelta conservativa, privilegiando la soluzione individuata dalle parti sociali laddove il percorso negoziale si è rivelato idoneo a garantire un risultato congruo rispetto agli obiettivi fissati dal legislatore ed intervenendo con proprie scelte tecniche con esclusivo riferimento agli aspetti inconciliabili.

Le Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl e Uiltrasporti hanno impugnato la delibera, nella parte contenente la Regolamentazione provvisoria, con particolare riferimento alla disciplina in materia di rarefazione, ravvisandone la presunta illegittimità in relazione a profili di carattere procedurale ed a profili di merito relativi alla presunta violazione del principio di proporzionalità e del contemperamento nelle misure individuate in materia di rarefazione.

In vista dell'udienza camerale per il giudizio cautelare del 13 settembre 2018, la Commissione ha predisposto le proprie relazioni difensive, con particolare riferimento ai seguenti profili.

a) In materia di regolazione dell'esercizio del diritto di sciopero nell'ambito dei servizi pubblici essenziali, la necessità di garantire e dare attuazione a un altro diritto o interesse di rango pari o superiore può giustificare la limitazione o il sacrificio di un diritto o un interesse costituzionale quale il diritto di sciopero. Spetta alla Commissione di garanzia il potere di verificare se le misure individuate dalle parti in via pattizia, ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990 e s.m.i., siano idonee a graduare il soddisfacimento dei diversi interessi sottesi ai diritti costituzionalmente garantiti di cui all'art. 1, comma 1. In caso di mancato accordo o di valutazione di inidoneità, l'Autorità ha un potere di regolazione eteronomo diretto a garantire l'equo contemperamento dei medesimi diritti con l'esercizio del diritto di sciopero, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettera *a*).

b) Tra le misure previste dalla legge per contemperare il soddisfacimento dei diversi interessi sottesi ai diritti costituzionalmente garantiti vi è il principio della rarefazione, che impone ai soggetti che proclamano uno sciopero l'obbligo di rispettare «*intervalli minimi da osservare tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo*».

c) Per fronteggiare l'incremento della conflittualità e scongiurare il pregiudizio grave al diritto alla libera circolazione dei cittadini utenti, l'unica possibilità di intervento per la Commissione è quella in materia di intervalli. Esula dai poteri dell'Autorità interferire nel sistema delle relazioni industriali tra l'Azienda e la controparte sindacale, o intervenire sul tema della rappresentatività sindacale, materia riservata all'autonomia contrattuale o al potere legislativo. Inoltre, 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.

d) Le valutazioni della Commissione, frutto dell'esercizio della discrezionalità tecnica riservata dalla legge all'Autorità di garanzia, sono sindacabili entro i limiti della manifesta irragionevolezza e illogicità dei sacrifici imposti al lavoratore nell'esercizio del diritto di sciopero rispetto alla tutela di altri interessi costituzionalmente garantiti, previa verifica della congruità e corrispondenza dei presupposti di fatto con la

soluzione tecnica in concreto individuata; nella fattispecie, la scelta di prevedere un intervallo minimo di 20 giorni tra un'azione di sciopero e la successiva non esorbita tali limiti ed è coerente con le specificità del caso concreto.

e) La delibera impugnata trova il suo fondamento nel progressivo incremento della conflittualità, dovuta anche alla forte frammentazione sindacale, nel settore del trasporto pubblico locale. I dati numerici relativi alle azioni di sciopero riguardanti il servizio pubblico sono oggettivi, pubblici e resi noti a tutti gli operatori del settore attraverso i canali istituzionali previsti dalla normativa (Relazioni annuali della Commissione; Osservatorio sui Trasporti presso il MIT; Calendario degli scioperi della Commissione).

Con specifico riferimento all'istanza cautelare di sospensiva, l'Autorità ne ha evidenziato l'inammissibilità, in quanto carente dei presupposti del *fumus boni juris* e del *periculum in mora*, per la mancanza di qualsiasi allegazione in ordine al pregiudizio derivante dall'esecuzione del provvedimento impugnato, e tanto meno in ordine alla gravità ed irreparabilità del pregiudizio medesimo. É stato, altresì, sottolineato che il nuovo assetto normativo non riduce l'efficacia rivendicativa dello sciopero ma si limita ad estendere l'intervallo tra le azioni di sciopero che incidono sullo stesso servizio finale e sullo stesso bacino di utenza. Ciò al fine di limitare gli effetti particolarmente pregiudizievoli subiti dagli utenti del servizio in conseguenza dell'incremento della conflittualità nel settore.

All'udienza del 13 settembre 2018, il Collegio ha rinviato al merito disponendo la fissazione delle udienze al 16 ottobre 2019 per Uiltrasporti ed al 20 novembre 2019 per Filt-Cgil e Fit-Cisl.

1.3. Impugnazioni di delibere sanzionatorie

Nell'anno in esame l'Autorità di garanzia è stata convenuta in giudizio da Organizzazioni sindacali operanti nel settore della refezione scolastica per l'annullamento di due delibere sanzionatorie consistenti nella sospensione dei contributi sindacali.

Un primo giudizio è stato promosso dalla Segreteria Regionale Piemonte e Provinciale Torino dell'Organizzazione sindacale Uiltucs Uil per l'annullamento della delibera sanzionatoria n. 17/159, del 17 maggio 2017.

Il Sindacato ha proposto il ricorso, una prima volta, dinanzi al Tribunale del Lavoro di Ivrea che, con ordinanza del 18 settembre 2018, ha dichiarato la propria incompetenza in favore del Tribunale di Roma, accogliendo l'eccezione della Commissione. Quindi il procedimento è stato riassunto dinanzi alla Sezione Lavoro del Tribunale di Roma.

Il secondo ricorso proposto al Tribunale del Lavoro di Roma ha ad oggetto l'annullamento della delibera sanzionatoria n. 17/271, con la quale la Commissione ha

valutato negativamente il comportamento delle Organizzazioni sindacali Filcams Cgil, Fisascat Cisl e Uiltucs Uil per mancato rispetto del termine di preavviso in relazione allo sciopero del 29 maggio 2017, riguardante tutti i lavoratori del comparto ristorazione collettiva, mense scolastiche a favore di asili nido, scuole materne e scuole dell'infanzia statali e comunali della Regione Lazio.

In entrambi i giudizi le Organizzazioni Sindacali ricorrenti hanno eccepito l'illegittimità delle delibere, adducendo, nel merito, che le disposizioni in materia di regolamentazione dello sciopero previste dal CCNL di categoria (Contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti di aziende del settore turismo, del 20 febbraio 2010), riguarderebbero le sole mense ospedaliere e non anche le mense scolastiche.

A sostegno della propria tesi, i sindacati invocavano la sentenza resa dalla Prima Sezione Lavoro del Tribunale di Roma, n. 23532 del 20 luglio 2016, nonché la decisione della Corte d'Appello di Torino, sez. I civile, sentenza n. 1049 del 21 giugno 2016, in merito alla non obbligatorietà del servizio mensa.

Costituendosi in giudizio, la Commissione ha, preliminarmente, rilevato che l'articolo 1, comma 1, lett. *d)*, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, prevede che siano considerati servizi pubblici essenziali, tra gli altri, "*l'istruzione pubblica, con particolare riferimento all'esigenza di assicurare la continuità dei servizi degli asili nido, delle scuole materne e delle scuole elementari*". Tale elenco, per consolidato orientamento dottrinario e giurisprudenziale, è esemplificativo, e non tassativo, attesa la locuzione espressamente utilizzata dal legislatore "*in particolare nei seguenti servizi*"; 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, 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.

Il servizio essenziale può essere svolto, infatti, "*con il concorso di una pluralità di amministrazioni ed imprese.., incluse quelle che erogano servizi strumentali, accessori o collaterali*", conformemente a quanto previsto dall'art. 13, comma 1, lett. *b*), della citata legge. In assenza di previsioni, e nelle more della definizione di una apposita disciplina, l'individuazione di dette attività come strumentali resta affidata

alla Commissione di garanzia, chiamata a pronunziarsi sulla base di valutazioni del caso concreto.

Nella memoria difensiva, l'Autorità ha fatto riferimento alla sentenza della Corte d'Appello di Torino n. 1049 del 21 giugno 2016 che, in materia di strumentalità del servizio, ha sì previsto la possibilità di consumare a scuola il pasto portato da casa, in luogo di quello fornito dal servizio di refezione scolastica, ma ha altresì affermato che il tempo impiegato per consumare il pasto fa parte del percorso educativo, e dunque del servizio di istruzione pubblica fornito. A tale conclusione era già giunto il Consiglio di Stato, Sez. V, con la sentenza n. 5589 del 5/11/2012 ("*la refezione scolastica attualmente assume le caratteristiche di servizio essenziale pur strumentale all'attività scolastica, in quanto funzionale a garantire l'attività didattica nelle forme di impegno temporale attualmente vigenti*").

La Commissione ha altresì evidenziato come la tesi difensiva della ricorrente sia viziata da un equivoco di fondo. Essa confonde la nozione di prestazione indispensabile, che rappresenta il livello minimo di servizio che deve essere garantito durante lo sciopero - la cui individuazione è rimessa alle parti sociali attraverso la negoziazione collettiva o, in caso di inerzia, alla regolamentazione suppletiva della Commissione - con quella di servizio pubblico essenziale, che è individuata direttamente dal Legislatore in funzione del nesso teleologico con i diritti elencati nell'art. 1, comma 1, della legge 146 del 1990. 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. D'altra parte, 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.

Sotto quest'ultimo profilo, tuttavia, ciò che rileva, ai fini dell'applicazione della disciplina regolamentare in materia di sciopero, non è il Contratto collettivo nazionale applicato, bensì la natura del servizio pubblico reso dai lavoratori. Nel caso specifico,

se è vero che il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro relativo ai pubblici esercizi, applicato dalla Società ai propri dipendenti, prevede quale prestazione indispensabile da garantire in caso di sciopero unicamente la fornitura del servizio di ristorazione nelle mense ospedaliere, è altrettanto vero che tale Accordo, nella parte relativa alla regolamentazione dello sciopero, non ha efficacia *erga omnes*, in quanto non è mai stato sottoposto alla valutazione di idoneità della Commissione, come prescritto dall'art. 13, comma 1. lett. *a*) della legge. Conseguentemente, esso non può in ogni caso prevalere sulla disciplina contenuta nell'Accordo Collettivo Nazionale del Comparto Regioni e Autonomie locali, l'unica, allo stato, valutata idonea dall'Autorità ed applicabile al servizio in oggetto.

Con riferimento alla sentenza n. 23532 del 20 luglio 2016, emessa dalla Prima Sezione Lavoro del Tribunale di Roma, resa *incidenter tantum* in un giudizio *ex* articolo 28 Statuto dei Lavoratori e invocata dall'Organizzazione sindacale a sostegno delle proprie ragioni, la Commissione ha rilevato che l'affermazione del Giudice, secondo cui la refezione scolastica non è prevista quale prestazione indispensabile (competenza esclusiva degli accordi tra le parti, valutati idonei dalla Commissione), non esclude il riconoscimento di servizio pubblico essenziale, che non compete alle parti sociali ma scaturisce direttamente dal carattere strumentale del servizio di refezione scolastica rispetto ad un altro servizio pubblico essenziale, quale è la pubblica istruzione.

Diversamente opinando, se per ipotesi uno sciopero degli addetti al servizio di ristorazione scolastica fosse protratto nel tempo senza limiti, al di fuori delle garanzie sostanziali e procedurali previste dalla legge n. 146 del 1990, sarebbe grave e concreto il rischio di compromissione dell'erogazione dei servizi pubblici essenziali volti a proteggere diritti fondamentali degli utenti, peraltro minori, quali il diritto alla salute e alla sicurezza dei minori appartenenti alla comunità scolastica, esposti in assenza del servizio di refezione scolastica a rischi derivanti da scambi di alimenti e contaminazione alimentare e il diritto all'uguaglianza garantito dalla possibilità dei bambini di condividere, in un momento che ha una funzione educativa e formativa, il medesimo pasto, senza discriminazioni.

1.4. L'esercizio della discrezionalità tecnica della Commissione nella Regolamentazione provvisoria dell'esercizio del diritto di sciopero del personale della Società Atac

Il 15 marzo 2018 il Tar del Lazio ha definito i giudizi riguardanti la delibera n. 17/30, del 16 febbraio 2017, con la quale la Commissione ha adottato la Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili del personale della Società Atac, che eroga il servizio di trasporto pubblico locale nella città di Roma.

Le pronunce rappresentano un importante punto di riferimento valutativo, sia in relazione alla generale questione dei limiti alla discrezionalità tecnica della Commissione, sia con riferimento allo specifico settore di intervento, all'interno del quale sono state introdotte radicali misure di contemperamento.

Con il provvedimento impugnato, infatti, l'Autorità si è assunta la responsabilità di introdurre nella disciplina sull'esercizio del diritto di sciopero elementi correttivi che tengono conto della complessità organizzativa e tecnica dell'Azienda erogatrice del servizio; ciò al fine di garantire, nella sua effettività, un equilibrato bilanciamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti costituzionali della persona.

Prima dell'adozione della delibera, nella città di Roma, 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, per ragioni legate alle condizioni dell'infrastruttura, al contesto territoriale ed alla gestione organizzativa e tecnica del servizio programmato,

La Commissione ha, pertanto, preso in esame i casi in cui l'interesse collettivo dei lavoratori si manifesta in forme incompatibili con l'interesse degli utenti alla continuità e regolare erogazione del servizio ed è intervenuta per limitare o sacrificare l'esercizio del diritto di sciopero al fine di garantire e dare attuazione a un altro diritto o interesse di rango superiore.

In relazione a tale finalità, la scelta tecnica effettuata dalla Commissione ha previsto l'adozione 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).

Il provvedimento è stato impugnato dinanzi al Tar del Lazio con tre distinti ricorsi (Usb, Sul, Orsa - Filt Cgil - Ugl). 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 per la trattazione del merito, che ha visto la rinuncia alla causa da parte dell'Organizzazione sindacale Ugl.

La legittimità della delibera è stata contestata 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).

Il Tar ha accolto integralmente le argomentazioni difensive della Commissione richiamando, innanzitutto, la giurisprudenza costituzionale e di legittimità che ha individuato nei c.d. limiti esterni al diritto di sciopero e nella teoria dei "*controlimiti*" - con specifico riferimento alle norme internazionali riguardanti lo sciopero - il *discrimen* per la salvaguardia di interessi, parimenti tutelati dalla Costituzione e con esso confliggenti, quali il diritto alla vita, all'incolumità personale e alla salvaguardia della libertà di iniziativa economica.

Secondo il Collegio, la legge n. 146 del 1990 si muove nel solco dei limiti già ricavati dalla giurisprudenza e richiede, in fase applicativa, che le misure individuate per garantire un equo contemperamento dei diritti coinvolti tengano conto dei criteri di proporzionalità e ragionevolezza dei sacrifici imposti al lavoratore, ove correlati alla tutela di beni di rilievo costituzionale indiscutibilmente generale e primario (vita, salute, sicurezza) rispetto alla posizione del prestatore di lavoro che esercita il diritto di sciopero.

In relazione a tali criteri, il Tar ha esaminato ciascuna delle misure introdotte dalla Commissione nella regolamentazione di dettaglio, concludendo che la delibera impugnata non impone limitazioni irragionevoli rispetto alla necessità di fornire all'utenza le prestazioni indispensabili e di tutelarne l'incolumità. Ciò tanto con riferimento alla norma che esclude l'esercizio del diritto di sciopero per alcune categorie professionali che rivestono ruoli e funzioni essenziali per garantire le condizioni di esercizio del servizio in sicurezza; quanto in relazione alla previsione del rientro anticipato in servizio di macchinisti e autisti per garantire la pronta riattivazione del servizio al termine dell'astensione.

Rispetto al primo profilo, il Collegio ha riconosciuto che l'individuazione delle tipologie professionali escluse dallo sciopero è frutto dell'esercizio della discrezionalità tecnica dell'Autorità "*come tale sindacabile entro i limiti della manifesta irragionevolezza e illogicità, che non appaiono superati nel caso in esame, ove le scelte effettuate risultano ragionevoli e proporzionali a fronte dell'esigenza di contemperare i diversi interessi sottesi all'esercizio dello sciopero*". In particolare, la limitazione non riguarda una intera categoria di lavoratori, ma specifiche figure professionali, puntualmente indicate, caratterizzate dall'infungibilità delle prestazioni lavorative, svolte a garanzia della sicurezza dell'esercizio del servizio e del traffico, e risulta coerente con l'esigenza di tutelare beni primari e incomprimibili quali la vita e la sicurezza degli individui.

Con riferimento al secondo aspetto, la sentenza ha precisato che, alla luce del quadro normativo di riferimento, il contenuto delle prestazioni indispensabili da fornire all'utenza non è circoscritto al rispetto delle fasce di garanzia, entro le quali erogare il servizio secondo modalità ordinarie, ma anche l'obbligo di adottare misure idonee a consentire la pronta riattivazione dello stesso al termine dell'astensione. "*Si tratta, infatti, di uno strumento essenziale non solo a garantire la certezza dell'effettiva durata dell'astensione dal lavoro (e del relativo sacrificio imposto all'utenza a causa della compressione del diritto alla mobilità) ma altresì a consentire un ordinato svolgimento dello sciopero, secondo modalità idonee a non pregiudicare la sicurezza e l'incolumità dei passeggeri, onde evitare possibili fenomeni di sovraffollamento alle banchine al momento della ripresa del servizio*".

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

Nel periodo in esame ha trovato definizione il giudizio incardinato dinanzi al Tar del Lazio da parte di ANAV e ASSTRA, avente ad oggetto una delibera adottata dalla Commissione il 2 febbraio 2010, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. *d)* della legge n. 146 del 1990, e s.m.i.

Gli Enti rappresentativi delle imprese operanti nel settore del trasporto pubblico locale – ANAV e ASSTRA - avevano impugnato il provvedimento, con il quale la Commissione di garanzia, in relazione ad uno sciopero nazionale del trasporto pubblico locale, aveva trasmesso alle Organizzazioni sindacali proclamanti un'indicazione immediata *ex* art. 13, lett. *d)*, della legge n. 146 del 1990, per violazione della regola della rarefazione oggettiva, con conseguente possibile violazione dell'art. 5 della Regolamentazione provvisoria del Trasporto pubblico locale.

Secondo le ricorrenti, l'Autorità di garanzia avrebbe omesso di indicare altre e più gravi violazioni che emergevano dall'atto di proclamazione, ovvero la mancata ripetizione delle procedure di raffreddamento e di conciliazione prima dello sciopero e

la violazione della regola della concomitanza in relazione a più scioperi riguardanti diversi settori del trasporto pubblico incidenti sul medesimo bacino di utenza, di cui all'art. 5 della citata Regolamentazione.

Con il ricorso, le Associazioni avevano proposto altresì istanza cautelare, lamentando la sussistenza di una lesione immediata della propria sfera giuridica, derivante dal provvedimento impugnato.

La Commissione di garanzia, nell'atto di costituzione in giudizio, aveva eccepito, in via preliminare, la carenza di legittimazione ad agire, non risultando le Associazioni ricorrenti titolari degli interessi pubblici alla cui realizzazione è invece preposta l'Autorità di garanzia, nonché la carenza di interesse ad agire mancando una lesione attuale e concreta. In particolare, la Commissione resistente aveva evidenziato che il provvedimento impugnato è un atto prodromico ed endoprocedimentale con cui vengono segnalate ai soggetti interessati, in via preventiva e cautelativa, eventuali violazioni della disciplina di regolazione dello sciopero evincibili dal documento di proclamazione, con invito a revocare l'astensione ovvero a riformulare la proclamazione. L'art. 13, comma 1, lett. *d)* della legge n. 146 del 1990 è infatti norma chiarissima nel definire il campo dei destinatari dell'indicazione immediata, circoscrivendolo "*ai soggetti interessati*", gli stessi cui viene rivolto l'invito "*a riformulare la proclamazione in conformità alla legge*". Trattandosi di un intervento "*moral suasion*", l'invito non può che essere rivolto a quei soggetti che la Commissione, di volta in volta, intende dissuadere dall'"*iniziativa di sciopero programmata*". La Commissione aveva contestato, altresì, la sussistenza del *periculum in mora* per l'accoglimento dell'istanza sospensiva ribadendo, nel merito, la fondatezza della propria delibera.

La domanda di misure cautelari è stata respinta con decreto n. 744 del 2010 con cui il Collegio ha dichiarato l'insussistenza dei profili di danno grave rappresentati nel ricorso.

Il 20 marzo 2018, con la sentenza n. 3089, il Tar si è definitivamente pronunciato, statuendo preliminarmente la propria giurisdizione: la delibera impugnata è stata adottata dalla Commissione non in sede di procedimento sanzionatorio ma nella fase prodromica della segnalazione immediata dei possibili profili di violazione, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. *d)* della legge n. 146 del 1990. Conseguentemente, secondo i tradizionali criteri di riparto, deve essere tenuta ferma la giurisdizione del giudice amministrativo non potendo trovare applicazione la norma contenuta nell'art. 20-*bis* della legge medesima che devolve al giudice del lavoro la cognizione dei giudizi riguardanti le delibere della Commissione in materia di sanzioni.

Nel merito, il Tar si è limitato a prendere atto della sopravvenuta carenza di interesse in capo alle associazioni ricorrenti, riferendosi l'intentata azione annullatoria ad un atto relativo ad uno sciopero svolto nel 2010. In particolare, il Collegio,

richiamando la giurisprudenza dominante ("*la giurisdizione amministrativa non è una giurisdizione di diritto oggettivo*" e "*la mera illegittimità del provvedimento non radica, di per sé, l'interesse a ricorrere*"), ha ribadito la necessità, ai fini della procedibilità del ricorso, del requisito dell'interesse ad un bene della vita, in corrispondenza ad una lesione diretta ed attuale dell'interesse protetto di cui si è titolari ed all'effettiva e concreta utilità che potrebbe derivare dall'eventuale annullamento dell'atto impugnato.

Nel caso in esame, il Tar ha escluso la sussistenza di un interesse attuale e concreto in capo alle Associazioni ricorrenti ravvisando, piuttosto, "*l'intento esplorativo di conoscere l'orientamento dell'autorità giurisdizionale su vicende ancora neanche accadute*" (l'ipotesi, nel prossimo futuro, di nuove proclamazioni di scioperi congiunti per i ferrovieri e gli autoferrotranvieri e l'interesse ad ottenere una pronuncia giurisdizionale sulla pendente causa, idonea a verificare l'illegittimità della posizione assunta dalla Commissione sullo sciopero concomitante), "*ancorché simili a quella oggetto di giudizio*".

1.6. Responsabilità sindacale e prova della sussistenza del fatto illegittimo

Con la sentenza n. 1534 del 22 maggio 2018, la Corte d'appello di Roma ha riformato la sentenza di primo grado, favorevole alla Commissione, in applicazione del principio generale, in tema di sanzioni amministrative, secondo il quale "*la prova della sussistenza del fatto illegittimo è a carico dell'Autorità che procede ed applica la sanzione*".

Per effetto della pronuncia è stata annullata la delibera sanzionatoria n. 14/99 del 10 marzo 2014, adottata dall'Autorità, nei confronti della Cooperativa Taxi Boat, del Consorzio Motoscafi Venezia, della Cooperativa Serenissima Taxi Soc. Coop. r.l., della Venice Water Taxi Soc. Coop., del Consorzio Lepanto, del Consorzio Venezia Taxi, per la mancata garanzia delle prestazioni indispensabili nel corso dell'astensione dal servizio effettuata nella giornata del 13 novembre 2013.

Nel giudizio di primo grado, il Tribunale di Roma, con sentenza n. 11147 del 25 novembre 2014, aveva confermato la correttezza dell'*iter* procedimentale seguito dalla Commissione e, quanto al merito, aveva ribadito la correttezza del percorso valutativo dell'Autorità e quindi la fondatezza della sanzione irrogata, atteso che, né nel corso del procedimento amministrativo né in sede giurisdizionale, le ricorrenti avevano allegato precisi elementi utili a suffragare le proprie argomentazioni difensive, sotto il profilo della garanzia delle prestazioni indispensabili.

In particolare, il giudice aveva rilevato la mancanza di adeguate e specifiche allegazioni, da parte dei ricorrenti, in ordine alla predisposizione di turni per la garanzia dei servizi indispensabili, ai soggetti chiamati a svolgere tali servizi, alle relative attività svolte. Di contro, era stata considerata rilevante la nota del Sindaco di Venezia,

che aveva denunciato i pregiudizi subiti dall'utenza a causa delle modalità attuative dell'azione di protesta (il presidio di tutte le stazioni comunali taxi con imbarcazioni aveva impedito a coloro che non volevano aderire allo sciopero di svolgere il turno di lavoro).

Al contrario, la Corte di appello ha ritenuto insussistente il fatto illecito sanzionato, valutando insufficiente la prova fornita dall'Autorità e valorizzando, invece, gli elementi documentali e le prove testimoniali forniti da controparte che "*pur non essendo inoppugnabili ed automaticamente dimostrativi dell'insussistenza della violazione loro contestata, apportano indubbiamente un contenuto probatorio in tal senso*".

1.7. L'esimente di cui all'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni

Nel periodo considerato, la sentenza della Corte d'Appello di Roma n. 2501/18, del 14 giugno 2018, ha rafforzato l'indirizzo interpretativo restrittivo della Commissione, in materia di esimenti previste dall'art. 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, consolidando, peraltro, l'orientamento giurisprudenziale sul punto.

Confermando la pronuncia di primo grado (n. 6322/16 del 27 giugno 2016), il giudice di appello ha escluso la sussistenza dei presupposti per derogare alle regole del preavviso e della durata, in occasione dell'astensione collettiva dalle udienze civili, penali, amministrative e tributarie, innanzi agli Uffici Giudiziari del Circondario di Lecce, effettuata a decorrere dal 20 febbraio 2104, da parte degli avvocati iscritti al Consiglio dell'Ordine di Lecce e sanzionata dalla Commissione con delibera n. 14/293.

Preliminarmente la Corte d'Appello ha respinto l'eccezione di difetto di legittimazione passiva formulata dal ricorrente, che aveva affermato la riconducibilità dell'astensione alle "*determinazioni individualmente maturate e portate ad effetto dagli Avvocati del Foro leccese, spontaneamente riunitisi in un'assemblea extra ordinem*". Sotto questo profilo il giudice d'appello ha concordato con la Commissione nel ritenere l'astensione, proclamata dall'Assemblea degli iscritti all'Ordine, imputabile al Consiglio dell'Ordine per il principio di immedesimazione organica, essendo irrilevante che il Consiglio medesimo non abbia rappresentanza sindacale degli iscritti. La legge n. 146 del 1990, infatti, non detta vincoli di forma per la proclamazione di azioni di protesta atteso che "*sono oggetto del potere di vigilanza della Commissione di garanzia anche le astensioni collettive proclamate da organismi spontanei, ossia da ogni soggetto collettivo esponenziale di interessi di una categoria di professionisti*". Inoltre, la paralisi del servizio pubblico, che ha impedito ogni possibilità di accesso dei cittadini alla giustizia per circa tre mesi, è derivata da un'azione coordinata, inconciliabile con il tentativo del ricorrente di imputare l'azione di protesta alle determinazioni maturate dai singoli avvocati del Foro.

Nel merito, il Collegio ribadisce il principio - già affermato dal giudice di primo grado - secondo il quale l'esimente invocata dal ricorrente presuppone, da un lato, che al momento in cui venga indetta l'astensione si sia verificato, in concreto, uno specifico evento lesivo dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori e, dall'altro lato, che vi sia un rapporto di immediatezza temporale e causale tra l'effettuazione della protesta e l'evento lesivo, con la conseguenza che dovrà trattarsi di un'unica astensione limitata all'evento dannoso dal quale trae origine. Ove così non fosse, qualunque situazione di potenziale pericolo anche remoto sarebbe idonea a giustificare l'esonero dall'obbligo del preavviso e della durata.

Nel caso specifico, la Corte ha escluso che i fatti invocati a sostegno del preteso pericolo per l'incolumità degli iscritti all'ordine (provvedimenti legislativi censurati su tematiche processuali, accorpamento delle sezioni distaccate del Tribunale, carenze logistiche del Palazzo di Giustizia, relazione negativa del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, mancanza del defibrillatore), per come documentati, abbiano avuto una valenza causale rispetto alla proclamazione di sciopero, mancando il rapporto di immediatezza temporale e causale tra l'effettuazione della protesta e l'evento lesivo.

In particolare, la lamentata inadeguatezza della sede del Palazzo di Giustizia di Lecce rappresentava una situazione risalente nel tempo avente carattere permanente, e, dunque, insuscettibile di essere qualificata "*evento*" ovvero "*accadimento*"; mancava, quindi - perché fosse integrata la fattispecie invocata - la specifica causa di esonero disciplinata dall'esimente, richiedendo la stessa il concreto verificarsi di concreti e specifici accadimenti che mettessero fisicamente a repentaglio le persone e non il mero pericolo della loro verificazione; era, inoltre, carente il requisito dell'immediatezza della protesta rispetto all'evento o agli eventi verificatisi, non essendo stata certificata l'inagibilità dell'edificio del Tribunale di Lecce e, quindi, documentata una situazione di potenziale lesività derivante dal mancato rispetto delle prescrizioni in ordine alla sicurezza dei luoghi di lavoro.

Nel rigettare il ricorso, la Corte d'Appello ha anche ritenuto di condannare il Consiglio dell'Ordine al pagamento delle spese giudiziali.

1.8. I servizi strumentali

Con riferimento al contenzioso riguardante l'applicabilità della legge n. 146 del 1990 al servizio di refezione scolastica (cfr. par. 3), merita di essere segnalata la sentenza n. 366, del 28 novembre 2017, con la quale il Tar Friuli Venezia Giulia ha annullato l'ordinanza di precettazione del personale della Dussmann Service S.r.l., adottata dal Prefetto di Trieste in data 30 maggio 2017, al fine di garantire la fornitura dei pasti presso gli asili nido e le scuole dell'infanzia del Comune di Trieste in occasione dello sciopero nazionale della refezione scolastica del 31 maggio 2017.

Pur non essendo parte del giudizio - proposto da Filcams Cgil e Uiltucs Uil (Segreterie territoriali di Trieste) contro il Ministero dell'Interno - la Commissione, a supporto delle memorie difensive del Prefetto di Trieste, aveva formulato le proprie osservazioni in merito alla natura di servizio pubblico essenziale del servizio di refezione scolastica, e, precisamente, in relazione alla strumentalità dello stesso rispetto al"*l'istruzione pubblica, con particolare riferimento all'esigenza di assicurare la continuità dei servizi degli asili nido, delle scuole materne e delle scuole elementari*" (art. 1, co. 1, lett. *d)*, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni).

In particolare, la Commissione ha affermato il principio per cui il tempo impiegato per consumare il pasto fa parte del percorso educativo, e dunque del servizio di istruzione pubblica; principio, peraltro, confermato dalla stessa giurisprudenza ("*Da tale premessa discende che il diritto all'istruzione primaria 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 presso la scuola nell'orario della mensa costituisca un diritto soggettivo perfetto proprio perché costituisce esercizio del diritto all'istruzione nel significato appena delineato*" così Corte d'Appello di Torino, sentenza n. 1049 del 21 giugno 2016; "*la refezione scolastica attualmente assume le caratteristiche di servizio essenziale pur strumentale all'attività scolastica, in quanto funzionale a garantire l'attività didattica nelle forme di impegno temporale attualmente vigenti*" Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 5589 del 5/11/2012).

Il Tar Friuli-Venezia Giulia, sulla base del principio secondo cui le restrizioni all'esercizio del diritto di sciopero - anche ove l'astensione riguardi servizi pubblici essenziali - sono di stretta interpretazione, ha privilegiato una lettura della legge n. 146 del 1990, secondo un criterio testuale e restrittivo. Un'interpretazione rigidamente letterale della norma contenuta nell'art. 1, co. 2, lett. *d*), che non accenna in alcun punto al servizio mensa, ha portato il Giudice a concludere che il servizio di refezione scolastica non può dirsi qualificante il servizio di pubblica istruzione e, pertanto, non rientra tra quelli assoggettati al potere di precettazione di ci all'art. 8 della legge n. 146 del 1990.

PARTE III

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

Tabella 1

Scioperi proclamati/effettuati e attività preventiva della Commissione

Settore	Proclamazioni di sciopero	Scioperi effettuati	Scioperi revocati	Scioperi Nazionali proclamati/effettuati	Interventi preventivi	Percentuale interventi preventivi	Revoche o differimenti a seguito di interventi preventivi	Adeguamenti a seguito di interventi preventivi	Efficacia degli interventi della Commissione
Generale	9	9			6	66,67%		5	83,33%
Generale Trasporti	1	1			1	100,00%	1		100,00%
Generale Pubblico Impiego	3	1	2						
Generale Regionale	1	1							
Regionale Plurisettoriale	2	1	1						
Generale Provinciale	3	3			3	100,00%		3	100,00%
Provinciale Plurisettoriale	1	1							
Generale Territoriale	3	2	1		2	66,67%	2		100,00%
Territoriale Plurisettoriale	1	1							
Appalti Settore Ferroviario	25	18	7	5/5	4	16,00%	4		100,00%
Avvocati	42	37	5	7/7	6	14,29%	1	5	100,00%
Camere di Commercio	2	0	2		1	50,00%	1		100,00%
Carburanti	3	2	1	1/1					
Circolazione e Sicurezza Stradale	26	19	7	2/1	6	23,08%	3		50,00%
Consorzi di Bonifica	2	1	1						
Credito	22	17	5	5/5					
Distribuzione Farmaci	4	2	2		1	25,00%	1		100,00%
Elettricità	34	28	6	9/9	2	5,88%	2		100,00%
Energia e Petrolio	4	2	2	2/2					
Enti Pubblici non Economici	6	5	1		1	16,67%	1		100,00%
Funerario	1	0	1						
Gas, Acqua	12	11	1						
Gas, Acqua, Elettricità	3	3		2/2	1	33,33%		1	100,00%
Igiene Ambientale	411	230	181		84	20,44%	77	5	97,62%
Istituti di Vigilanza	80	59	21	2/2	6	7,50%	3	1	66,67%
Magistrati Orofessionali e Ononari	4	3	1	4/3					
Metalmeccanici	6	6			1	16,67%		1	100,00%
Ministeri	16	10	6	1/1					
Poste-Comunicazioni	73	64	9	22/20	10	13,70%	1	9	100,00%
Pulizie e Multiservizi	176	97	79	3/2	13	7,39%	11	2	100,00%
Radio e Tv	21	14	7	4/2	1	4,76%	1		100,00%
Regioni e Autonomie Locali	143	101	42	3/3	5	3,50%	5		100,00%
Servizio Sanitario Nazionale	112	67	45	13/9	24	21,43%	18	4	91,67%
Sanità Pubblica e Privata	2	1	1	2/1	2	100,00%	1		50,00%
Sanità Privata	55	42	13	1/1	6	10,91%	3	2	83,33%
Scuola	37	32	5	27/26	7	18,92%	5	2	100,00%
Taxi	5	3	2						
Telecomunicazioni	33	29	4	25/24	1	3,03%	1		100,00%
Trasporto Aereo	221	130	91	123/78	39	17,65%	25	12	94,87%
Trasporto Ferroviario	112	51	61	24/17	31	27,68%	25	4	93,55%
Trasporto Marittimo	13	10	3	2/2	4	30,77%	2	2	100,00%
Trasporto Merci	36	20	16	24/15	4	11,11%	2	1	75,00%
Trasporto Pubblico Locale	302	223	79	2/2	40	13,25%	38	2	100,00%
Università	21	14	7	15/9					
Vigili del Fuoco	20	18	2	2/2					
TOTALE	2109	1389	720	306/251	312	14,79%	234	61	94,55%

Tabella 2

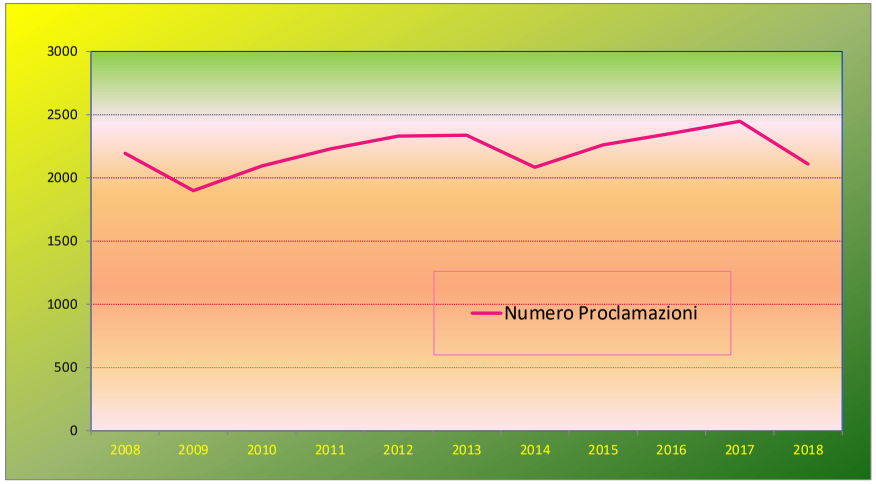
Quadro comparativo scioperi anni 2017/2018

	Proclamazioni di sciopero		Scioperi effettuati		Giornate interessate dalle azioni di sciopero	
Settore	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2017	Anno 2018
Generale	13	9	13	9	4	4
Nazionale plurisettoriale	4		3		4	
Generale trasporti	4	1	3	1	2	1
Generale pubblico impiego	3	3	2	1	2	1
Generale regionale		1		1		1
Regionale plurisettoriale	3	2	2	1	2	1
Generale provinciale	4	3	4	3	3	3
Provinciale plurisettoriale		1		1		1
Generale territoriale	1	3	1	2	1	2
Territoriale plurisettoriale	33	1	33	1	9	1
Agenzie fiscali	1		1		1	
Appalti settore ferroviario	49	25	30	18	26	12
Avvocati	52	42	40	37	24	26
Camere di Commercio	1	2	1	0	1	
Carburanti	8	3	7	2	6	2
Circolazione e sicurezza stradale	12	26	8	19	8	12
Consorzi di bonifica	4	2	4	1	4	1
Credito	14	22	14	17	13	16
Distribuzione farmaci	6	4	3	2	3	2
Elettricità	19	34	13	28	13	22
Energia e petrolio	1	4	0	2		2
Enti pubblici non economici	1	6	1	5	1	3
Farmacie	2		1		1	
Funerario	2	1	0	0		
Gas Acqua	44	12	31	11	18	7
Gas Acqua Elettricità		3		3		2
Igiene ambientale	382	411	188	230	103	124
Istituti di vigilanza	98	80	66	59	47	40
Liberi professionisti	2	0	1	0	1	
Magistrati professionali e onorari	14	4	14	3	13	3
Metalmeccanici	17	6	8	6	8	5
Ministeri	23	16	17	10	16	9
Noleggo con conducente	1	0	1	0	1	
Poste-Comunicazioni	137	73	122	64	51	36
Pulizie e Multiservizi	207	176	118	97	70	65
Radio e Tv	24	21	14	14	10	11
Regioni e autonomie locali	147	143	96	101	80	74
Servizio sanitario nazionale	101	112	63	67	50	51
Sanità pubblica e privata		2		1		1
Sanità privata	65	55	44	42	40	36
Scuola	36	37	26	32	15	15
Taxi	6	5	4	3	4	3
Telecomunicazioni	70	33	63	29	47	16
Trasporto aereo	260	221	159	130	35	31
Trasporto ferroviario	74	112	37	51	27	37
Trasporto marittimo	13	13	9	10	9	10
Trasporto merci	26	36	20	20	19	18
Trasporto pubblico locale	443	302	318	223	121	96
Università	5	21	2	14	2	10
Vigili del Fuoco	16	20	11	18	8	17
Totale	**2448**	**2109**	**1616**	**1389**		

Tabella 3 - Grafico 1

Quadro comparativo scioperi e interventi preventivi dal 2008 al 2018

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%
2018	2109	312	95%



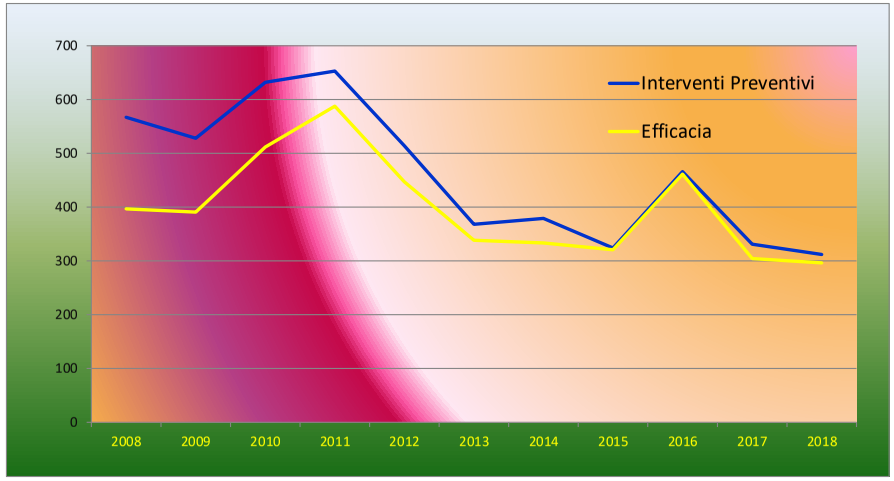


Tabella 4

Proclamazioni di sciopero distribuite per Regioni *

Regione	Proclamazioni scioperi	Giornate interessate dalle azioni di sciopero
Valle d'Aosta	4	1
Piemonte	81	48
Lombardia	181	76
Trentino Alto Adige	20	15
Fruili Venezia Giulia	14	13
Veneto	102	51
Liguria	45	25
Emilia Romagna	94	51
Toscana	83	52
Marche	9	6
Umbria	5	2
Lazio	251	91
Abruzzo	26	13
Molise	8	7
Campania	329	116
Puglia	104	46
Basilicata	44	21
Calabria	97	46
Sicilia	244	94
Sardegna	79	36
Totale	1820	

* Si tratta di proclamazioni di sciopero in ambito locale/regionale. Il totale (1820) risulta essere inferiore rispetto a quello riportato nella tabella 1 (2109), che comprende anche le proclamazioni di rilevanza nazionale (289).

Tabella 5 - Grafico 2

Nord (Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Trentino, Friuli, Veneto, Liguria, Emilia Romagna)	**541**
Centro (Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Abruzzo)	**374**
Sud (Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria)	**582**
Isole (Sardegna, Sicilia)	**323**

** Le proclamazioni non comprendono quelle di rilevanza nazionale*

Tabella 6

Audizioni delle parti sociali

Settori	Audizioni	Sindacati	Aziende	Congiunte
Generale	1	1		
Agenzie Fiscali	1			1
Igiene ambientale	3	2	1	
Scuola	1	1		
Trasporto aereo	7	4	1	2
Trasporto ferroviario	3	1	2	
Trasporto Marittimo	2	2		
Trasporto pubblico locale	6	2	1	3
Università	3	1	1	1
Totale	27	14	6	7

Tabella 7

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)	Chiusura procedimento di valutazione negativa (art. 4 co. 4 e 4 quater)	Delibera archiviazione Pprocedimento di valutazione del comportamento	Orientamento	Delibera indirizzo e/o interpretativa	Valutazione accordo	Proposta di regolamentazione provvisoria	Proposta di regolamentazione delle prestazioni indispensabili	Regolamentazione provvisoria	Delibera invito (art. 13 co. 1 lett. H)	Totale
Agenzie Fiscali													1	1		2
Appalti settore Ferroviario	1						1									2
Generale	1					1										2
Igiene Ambientale	5		4				2	3								14
Pulizie e Multiservizi							1									1
Scuola	1	1							1							3
Servizio Sanitario Nazionale											2					2
Trasporto Aereo	1			1	1					1					1	5
Trasporto Marittimo											1					1
Trasporto Pubblico Locale	1										2		2	1		6
Università												1				1
Totale																39

Tabella 8

Delibere e interventi preventivi	
Apertura procedimento di valutazione	10
Chiusura procedimento valutazione: archiviazione/insussistenza presupposti	1
CHIUSURA PROCEDIMENTO DI VALUTAZIONE NEGATIVA ART. 4 CO. 2	1
CHIUSURA PROCEDIMENTO DI VALUTAZIONE NEGATIVA ART. 4 CO. 4	1
CHIUSURA PROCEDIMENTO DI VALUTAZIONE NEGATIVA ART. 4 CO. 4 BIS	1
CHIUSURA PROCEDIMENTO DI VALUTAZIONE NEGATIVA ART. 4 CO. 4 E 4 QUATER	4
DELIBERA ARCHIVIAZIONE PROCEDIMENTO DI VALUTAZIONE DEL COMPORTAMENTO	3
DELIBERA DI PRESCRIZIONE SANZIONI DISCIPLINARI ART. 4 CO. 1	4
INVITO	1
INDIRIZZO E/O INTERPRETATIVE SETTORI	1
ORIENTAMENTO	1
PROPOSTA DI REGOLAMENTAZIONE DELLE PRESTAZIONI INDISPENSABILI	3
PROPOSTA DI REGOLAMENTAZIONE PROVVISORIA	1
REGOLAMENTAZIONE PROVVISORIA	1
VALUTAZIONE ACCORDO	5
VALUTAZIONE ACCORDO E REGOLAMENTAZIONE PROVVISORIA	1
Interventi preventivi (art. 13 co. 1 lett. d)	312
Totale	351