



Commissione
Garanzia Sciopero

Relazione annuale 2020
sull'attività svolta nell'anno 2019

*La composizione editoriale del testo della relazione del Presidente e del presente volume è stata
curata da Daniele Michelli*

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), Vincenzo La Manna (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, Daniele Michelli, Paolo Montuori, Dario Napoli, Fabio Paolucci, Lino Rosa, Anna Ida Rubino, Ivana Sechi, Tiziana Sorbello, Antonio Vaudo.

INDICE

PARTE I - I reports sulla conflittualità nei singoli servizi pubblici essenziali	11
1. Appalti Ferroviari (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	15
1.3. Attività deliberativa.....	16
2. Avvocati (a cura di Tiziana Sorbello).....	17
2.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	17
3. Consorzi di bonifica (a cura di Daniele Michelli).....	18
3.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione	18
4. Distribuzione di carburante (a cura di Daniele Michelli).....	21
4.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione	21
5. Energia, Gas, Acqua (a cura di Paolo Montuori).....	23
5.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione	23
6. Enti pubblici non economici (a cura di Ivana Sechi).....	25
7. Igiene ambientale (a cura di Dario Andreutto e Tiziana Sorbello).....	27
7.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	27
7.2. Le astensioni spontanee dei lavoratori e le istruttorie della Commissione.	33
7.3. Gli interventi della Commissione.....	35
7.4. Attività consultiva e interpretativa	38
7.5. Il rinnovo dell'Accordo nazionale del 1° marzo 2001	39
8. Istituti di Vigilanza (a cura di Silvia Lucrezio Monticelli).....	43
8.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione	43
9. Magistrati (a cura di Marco Diana).....	45
9.1. Andamento della conflittualità e cause d'insorgenza del conflitto	45
10. Metalmeccanici (a cura di Fabio Paolucci).....	46
10.1. Andamento della conflittualità e cause d'insorgenza del conflitto	46
11. Ministeri (a cura di Ivana Sechi)	47
11.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione	47
11.2. Pareri e delibere interpretative	47
12. Pulizie/Multiservizi (a cura di Daniele Michelli).....	48

12.1.	Andamento della conflittualità e interventi della Commissione	48
13.	Regioni ed autonomie locali (a cura di Ivana Sechi)	52
13.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione	52
13.2.	Pareri e delibere interpretative	54
13.3.	Procedimenti di valutazione.....	58
14.	Sanità (a cura di Marco Diana)	60
14.1.	Andamento della conflittualità, cause d'insorgenza del conflitto e interventi della Commissione	60
15.	Scuola (a cura di Ivana Sechi).....	62
15.1.	Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	62
15.2.	L'attività consultiva della Commissione	63
16.	Servizio Postale (a cura di Daniele Michelli).....	66
16.1.	Andamento della conflittualità e interventi della Commissione	66
17.	Servizio radiotelevisivo pubblico (a cura di Daniele Michelli)	70
17.1.	Andamento della conflittualità e interventi della Commissione	70
18.	Soccorso e sicurezza autostradale (a cura di Antonio Fusco)	71
18.1.	Andamento della conflittualità e interventi della Commissione	71
18.2.	Questioni interpretative e/o applicative della disciplina di settore	71
19.	Taxi (a cura di Silvia Mancini).....	73
19.1.	Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	73
20.	Telecomunicazioni (a cura di Daniele Michelli).....	76
20.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione	76
20.2.	Questioni di carattere interpretativo relative alla disciplina di settore.....	78
21.	Trasporto aereo (a cura di Fabio Paolucci)	79
21.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione	79
21.2.	L'attività consultiva della Commissione	80
21.3.	Le audizioni più significative.....	83
21.4.	I procedimenti di valutazioni del comportamento	84
22.	Trasporto ferroviario (a cura di Caterina Valeria Sgrò).....	87
22.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione	87
22.2.	Questioni di carattere interpretativo relative alla disciplina di settore.....	92

22.3. Attività deliberativa.....	93
23. Trasporto marittimo (a cura di Caterina Valeria Sgrò).....	96
23.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione	96
23.2. Questioni di carattere interpretativo relative alla disciplina di settore	97
24. Trasporto Merci in conto terzi su gomma (a cura di Antonio Fusco)	100
24.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto ed interventi della Commissione	100
24.2. Questioni interpretative e/o applicative della disciplina di settore	101
25. Trasporto Merci su rotaia (a cura di Antonio Fusco)	105
25.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione	105
25.2. Questioni interpretative e/o applicative della disciplina di settore	105
26. Trasporto Pubblico Locale (a cura di Silvia Mancini)	107
26.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	107
26.2. Valutazioni del comportamento e principi generali espressi in occasione delle stesse	112
26.3. Valutazioni ex articolo 13, lettera a), della legge n. 146 del 1990.....	115
26.4. La vertenza del CCNL del Trasporto Pubblico Locale	116
26.5. Attività consultiva e interpretativa	116
27. Università e Ricerca (a cura di Ivana Sechi)	121
27.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	121
28. Vigili del Fuoco (a cura di Antonio Fusco)	122
28.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione	122
28.2. Questioni di carattere interpretativo relative alla disciplina di settore	122
29. Scioperi generali e plurisetoriali (a cura di Giovanni Pino e Daniela Galeone)	125
29.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione	125
PARTE II - Contenzioso.....	127
1. Contenzioso (a cura di Caterina Valeria Sgrò)	129
1.1. Andamento del contenzioso, generalità.....	129

1.2.	La Regolamentazione provvisoria del trasporto pubblico locale. L'esito dei giudizi di primo grado	131
1.3.	Astensione selvaggia dei lavoratori autonomi e "obbligo di dissociarsi" delle associazioni e organizzazioni di categoria (Corte di Cassazione, 28 gennaio 2019, n. 2298)	134
1.4.	Il servizio di refezione scolastica	139
1.5.	Il servizio di conduzione e manutenzione degli impianti e dei sistemi utilizzati per il controllo del traffico aereo	140
1.6.	Sulla violazione della regola della rarefazione oggettiva	141

PARTE III - Dati statistici e tabelle sinottiche sull'andamento della conflittualità e sugli interventi della Commissione (a cura di Francesco Adinolfi) 145

PARTE I

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

1. Appalti Ferroviari (a cura di Dario Andreutto)

1.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nel corso dell'anno 2019 nel settore si è confermata la tendenza ad una riduzione degli scioperi proclamati, in tutto 21, a fronte delle 25 del 2018 e delle 49 proclamazioni del 2017. Anche il numero degli scioperi effettuati si è ridotto rispetto agli anni precedenti: solo 11 astensioni nel 2019 rispetto alle 18 del 2018. La riduzione del numero di azioni di sciopero proclamate, peraltro, è in gran parte dovuta alla effettuazione di quattro scioperi nazionali nel settore, con adesioni rilevanti (superiori al 50%) tutte proclamate congiuntamente da Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Ugl-Taf, Fast Mobilità, Salpas Orsa.

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^a colonna) e la quota percentuale degli scioperi a cui la singola organizzazione ha partecipato (3^a colonna). Dai dati emerge che quasi il 70% degli scioperi è stato organizzato da Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Ugl-Taf, Fast e Salpas Orsa. Isolata la posizione di Uclas, presente solo negli appalti che operano presso la Stazione Termini di Roma.

Organizzazioni sindacali	Proclamazioni per sigla / Totale scioperi proclamati nel settore	Quota scioperi proclamati sul totale %
FILT CGIL	19/21	90
FIT CISL	18/21	85
UILTRASPORTI	18/21	85
UGL TAF	15/21	71
FAST	15/21	71
SALPAS ORSA	14/21	67
UCLAS (Roma)	2/21	10

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 quattro scioperi nazionali, proclamati dalle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Ugl-Taf, Fast Mobilità, Salpas Orsa.

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'articolo 13, comma 1, lett. d) della legge n. 146 del 1990 che hanno riguardato circa 1/3 degli atti di proclamazione degli scioperi (in tutto 7). 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 e che debba essere assicurata, incondizionatamente, la pronta riattivazione dello stesso al termine dell'astensione, secondo l'ordinaria programmazione aziendale.

1.3. Attività deliberativa

La Commissione ha sanzionato la Coopservice S.coop.p.A., per non aver fornito riscontro a una richiesta di informazioni in relazione ad alcune comandate “anomale” registrate in occasione di uno sciopero dei servizi di pulizia nel compartimento di Cagliari. Le Organizzazioni sindacali avevano infatti segnalato che, in occasione di uno sciopero regolarmente proclamato, erano state incluse tra i servizi indispensabili le pulizie degli Uffici compartimentali.

Alla richiesta di fornire chiarimenti in merito, producendo il piano dei servizi indispensabili, l’Azienda, seppure sollecitata, non forniva alcun riscontro, ragion per cui, inutilmente trascorsi i termini del procedimento, la Commissione ha adottato una delibera di valutazione negativa del comportamento dell’Azienda e comminato una sanzione pari a euro 12.600.

L’intervento sanzionatorio da parte della Commissione è stato inevitabile e diretto a ribadire la necessità che le Aziende riferiscano con puntualità e nei termini di legge le informazioni richieste dall’Autorità ai sensi dell’art. 2, comma 6, della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni.

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

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

Nel periodo di riferimento si è confermato il precedente trend negativo del numero di astensioni proclamate; infatti, sono stati solo 39 gli scioperi proclamati (di cui 3 a livello nazionale) rispetto ai 42 del 2018.

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

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

Nell'anno 2019, infatti, la Commissione è intervenuta solo in 3 occasioni e, a seguito di tali interventi, gli scioperi illegittimamente proclamati sono stati tutti puntualmente revocati e/o riformulati, con l'eccezione dell'astensione proclamata dall'Ordine degli Avvocati di Tempio Pausania dal 30 settembre 2019, ad oltranza.

Circostanza, quest'ultima, che ha portato l'Autorità ad aprire un procedimento di valutazione del comportamento, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. i), della legge n. 146 del 1990 conclusosi poi, nell'anno 2020, con l'irrogazione della sanzione amministrativa di euro 10.000.

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

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, in linea di continuità rispetto a quanto avvenuto nell'ultimo triennio. Le proclamazioni di sciopero, infatti, nell'anno 2019 sono state appena 3 (rispetto alle 2 del 2018 ed alle 4 del 2017, mentre nel 2016 si erano registrate 16 proclamazioni e nel 2015 addirittura 28). Di fatto, però, le azioni di sciopero realmente effettuate sono state solamente due, mentre la terza azione, illegittimamente proclamata, è stata tempestivamente revocata e riproclamata o meglio, per usare un termine caro alle organizzazioni sindacali, lo sciopero è stato “differito” ad altra data e la nuova proclamazione (una delle due dell'anno), a quel punto, è risultata legittimamente effettuata.

La questione più controversa, però, non è legata alle proclamazioni di sciopero, ma al codice di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali svolti dai Consorzi di bonifica, sottoscritto in data 15 novembre 2018, tra Snebi, Flai Cgil, Fai Cisl e Filbi Uil, ed inviato alla Commissione il 10 aprile 2019, con la richiesta di procedere alla valutazione di idoneità.

Il nuovo codice, che ha introdotto alcune modifiche ed integrazioni all'ACNL del 18 giugno 2001, recante norme sul diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali svolti nel settore consortile, prevedeva all'art. 3 (Ambito di applicazione) la possibilità di “derogare” le disposizioni in tema di preavviso minimo e di indicazione della durata, non solo nei casi previsti dall'articolo 2, comma 7, della legge 146/90 e successive modificazioni e cioè “*nei casi di astensione dal lavoro in difesa dell'ordine costituzionale, o di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori*”, ma anche “*nei casi di mancata erogazione di almeno tre mensilità*”.

La Commissione, ribadendo la propria consolidata posizione in materia, ha precisato alle parti firmatarie dell'accordo che le ipotesi di deroga previste dalla legge hanno carattere tassativo.

Inoltre, con riguardo alla fattispecie della eccezione di inadempimento ex art. 1460 c.c., posta in essere in riferimento al ritardo nella corresponsione delle retribuzioni da parte delle aziende, la Commissione ha precisato quanto già sostenuto con delibera n. 08/367 del 17/07/2008:

- *«il ritardo nel pagamento degli stipendi, o di altri emolumenti, non è, di per sé, una motivazione tale da esimere le organizzazioni sindacali ed i lavoratori dal rispetto della legge n. 146/1990»* (già delibera n. 05/10 del 2005);
- *«per integrare la fattispecie della eccezione di inadempimento di cui all'art. 1460 c.c., il rifiuto della prestazione non potrebbe essere intermittente e a scelta dei lavoratori, ma continuo fino all'adempimento della controparte».*

Pertanto, la Commissione ha ritenuto che, quando sussistano i presupposti per cui il ritardo nel pagamento delle retribuzioni è tale da ledere il diritto costituzionale dei lavoratori ad una esistenza libera e dignitosa (circostanza da valutare caso per caso), il rifiuto a prestare l'attività lavorativa in maniera continuativa e fino all'adempimento della controparte, non configuri un'azione di sciopero, ma rientri nella fattispecie dell'eccezione di inadempimento, ai sensi dell'art. 1460 c.c.

Conseguentemente l'Autorità, al fine di procedere alla valutazione di idoneità del Codice di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali svolti dai Consorzi di bonifica, ha invitato le parti a ridefinire la clausola contrattuale riferita all'ambito di applicazione, ai sensi della disposizione normativa.

Tale richiesta è stata accolta dalle parti che, pertanto, hanno apportato la modifica richiesta, introducendo, però, ulteriori nuove modifiche al testo originario, a seguito delle quali la Commissione è dovuta nuovamente intervenire, stavolta precisando che *“le esimenti di cui all'articolo 2, comma 7, della legge 146/90 e successive modificazioni, costituiscono deroghe tassative alle regole ordinarie che disciplinano le astensioni dal lavoro e, come tali, sono soggette ad una stretta interpretazione e non possono essere derogate da atti di livello inferiore, quali i codici di autodisciplina e/o le regolamentazioni provvisorie”.*

Allo stato, la valutazione di idoneità del Codice di regolamentazione necessita, per essere perfezionata, che le parti provvedano ad apportare le ulteriori modifiche richieste dall’Autorità, al testo dell’Accordo.

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

4.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione

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

Nel periodo in oggetto la conflittualità nel settore si è mantenuta numericamente su livelli molto esigui, in linea di continuità rispetto a quanto avvenuto negli anni precedenti: le proclamazioni di sciopero, infatti, sono state 10 nel 2019 (rispetto alle 3 del 2018, 8 del 2017, 3 del 2016, 5 del 2015 e 8 del 2014).

Motivazione di carattere politico-economico hanno caratterizzato la maggior parte delle astensioni effettuate nel settore, colpito dalle nuove disposizioni normative relative all'entrata in vigore di ulteriori obblighi previsti dal legislatore in termini di "trasmissione telematica dei corrispettivi, l'introduzione del DAS (Documento di Accompagnamento Semplificato) elettronico, l'obbligo dell'emissione della fattura elettronica".

Dunque, molte astensioni sono state proclamate per protestare contro l'adozione di provvedimenti amministrativi di natura fiscale (tra i quali anche il varo del metodo ISA, l'obbligo di acquistare il "Registratore Fiscale Telematico", la norma sul "bonus" fiscale per il parziale rimborso dei costi bancari relativi alle transazioni con carte di credito) che, come sostenuto dalle organizzazioni sindacali proclamanti, *"continuano ad essere scaricati sui Gestori senza che ciò determini un effettivo valore aggiunto alle attività di distribuzione"*.

Nel settore in esame, l'anno 2019, in linea di continuità con quanto avvenuto nell'anno precedente, si è aperto con un'azione di sciopero riguardante la proprietà della rete distributiva dei carburanti a marchio Esso, a livello pluriregionale, coinvolgendo, quindi, 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, con l'obiettivo di massimizzare i propri profitti a scapito dei diritti dei gestori".

Nel 2019, 7 scioperi, rispetto alle 10 azioni proclamate, sono stati poi realmente effettuati, mentre 3 astensioni sono state tempestivamente revocate.

Quattro delle sette astensioni effettuate hanno avuto rilevanza nazionale o pluriregionale ed hanno interessato gli impianti di distribuzione carburante per uso autotrazione sulla viabilità ordinaria e su quella autostradale, mentre le restanti tre hanno avuto rilevanza locale/regionale.

Tra queste ultime, da segnalare per la peculiarità delle stesse, le due proclamazioni che hanno riguardato la Sardegna, in quanto effettuate da un gruppo spontaneo di gestori dei distributori di carburante della Regione, poi riunitisi in Associazione.

I gestori riuniti, durante i mesi di maggio e agosto 2019, hanno denunciato l'insostenibilità dei costi di gestione dei distributori di carburante e, nel contempo, hanno chiesto l'apertura di singoli tavoli di trattativa con ogni compagnia, per permettere di raggiungere condizioni di lavoro eque. Inoltre, a detta dei gestori proclamanti *"il risicatissimo margine riconosciuto al gestore nella vendita dei carburanti non permette di adempiere alle molteplici mansioni ed adempimenti che l'attività richiede e non permette di assumere dipendenti che li coadiuvino in queste attività; la mole di lavoro e degli adempimenti risulta essere impossibile da sostenere da un gestore singolo; le compagnie determinano il prezzo di acquisto e di vendita dei prodotti da parte del gestore, eliminando qualsiasi decisione, incompatibilmente con un'attività libero-imprenditoriale; il rapporto giuridico intercorrente tra la generalità dei gestori e tutte le compagnie intimamente, a queste condizioni e anche alla luce del mancato rispetto delle condizioni contrattuali della contrattazione collettiva, è più assimilabile ad un rapporto di lavoro subordinato e/o comunque parasubordinato; anche per le motivazioni economiche suddette, non è possibile svolgere tale attività lavorativa nel rispetto di tutte le normative della sicurezza sul lavoro e nel rispetto del principio costituzionale di cui all'art. 36 della Costituzione"*.

In tutti i casi gli scioperi sono stati proclamati ed effettuati conformemente alla disciplina di legge e di settore. La Commissione non è mai intervenuta né in via preventiva, ex articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, né, tantomeno, con valutazioni del comportamento *ex post*.

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

5.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione

Nel periodo di riferimento, l'andamento della conflittualità nei Comparti Gas-Acqua, Energia e Petrolio ha registrato sul piano quantitativo, tra scioperi proclamati ed effettuati, un sostanziale equilibrio rispetto all'anno 2018.

Le proclamazioni di sciopero, nel corso del 2019, sono state 53, in linea con quanto registrato negli anni precedenti (53 nel 2018, 64 nel 2017, 49 nel 2016, 41 nel 2015), quasi tutte proclamate a livello aziendale e/o locale.

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, e in generale, i servizi di approvvigionamento e fornitura di prodotti energetici, oltre ad altri servizi considerati ad essi strumentali.

La disciplina convenzionale sull'esercizio del diritto di sciopero, per il settore gas-acqua, risale all'inizio degli anni novanta: 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 comparto elettricità le principali cause di insorgenza del conflitto risultano connesse, analogamente agli anni precedenti, 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 diffuse sul territorio italiano.

Inoltre, 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.

Nel Comparto Gas – Acqua, invece, le cause di insorgenza del conflitto hanno riguardato quasi esclusivamente problematiche di carattere locale e/o aziendale, strettamente connesse a piani di ristrutturazioni aziendali, o al mancato pagamento del lavoro straordinario o della reperibilità.

Nel Comparto Energia e Petrolio, oltre ad alcuni scioperi locali, si segnala lo sciopero nazionale di 8 ore del 4 luglio 2019, indetto dalle segreterie nazionali di Filctem Cgil, Femca Cisl, Uiltec Uil, per il rinnovo del contratto nazionale di lavoro scaduto il 31 dicembre del 2018.

Grazie ad un sistema di relazioni sindacali positivo e responsabile per questi settori non si registrano, nell'anno di riferimento, azioni di sciopero pregiudizievoli per i diritti degli utenti. La Commissione è dovuta intervenire 8 volte con indicazione immediate, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. d), della legge n.146/1990, nei confronti di scioperi proclamati irregolarmente (4 nel settore gas-acqua, 2 nel settore elettrico e 2 nel settore energia e petrolio), non dovendo procedere ad alcuna valutazione del comportamento.

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

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

Nel periodo di riferimento, la conflittualità nel Comparto Enti Pubblici non Economici è stata particolarmente modesta, e strettamente correlata a problematiche di carattere locale. Sono stati proclamati, infatti, soltanto sette scioperi, peraltro tutti a livello decentrato, tre dei quali revocati tempestivamente a seguito di accordo tra le parti sociali.

Sul piano dell'attività consultiva, la Commissione, con riferimento alla richiesta di parere dell'11 luglio 2019 in merito alle prestazioni indispensabili da assicurare e al contingente minimo da esonerare in caso di sciopero del personale dipendente dall'Agenzia Forestas – Agenzia forestale regionale per lo sviluppo del territorio e dell'ambiente della Sardegna, ha deliberato di ricordare che, nel caso di specie, la disciplina di riferimento per le modalità di esercizio del diritto di sciopero è contenuta nell'Accordo nazionale del 13 marzo 2002 sulle norme di garanzia sui servizi pubblici essenziali e sulle procedure di raffreddamento e di conciliazione in caso di sciopero per il comparto degli Enti pubblici non economici (valutato idoneo dalla Commissione con delibera n. 02/115, del 20 giugno 2002 - pubblicata in G.U. n. 189, del 9 agosto 2002).

L'articolo 2 del predetto Accordo, infatti, prevede tra i servizi pubblici essenziali da garantire in caso di sciopero, i servizi di protezione civile e vigilanza nei parchi, compiti senz'altro riconducibili alle funzioni istituzionali assegnate all'Agenzia Forestas dalle leggi regionali e dai regolamenti vigenti.

L'Accordo individua, altresì, le modalità di effettuazione delle astensioni, con particolare riferimento ai tempi e alla durata delle azioni di sciopero, nonché ai periodi di franchigia (articolo 4), ed un'apposita procedura di conciliazione, da esperire preventivamente rispetto alla proclamazione dello sciopero (articolo 5).

Le prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero e le modalità di individuazione dei contingenti di personale da esonerare dallo stesso dovranno essere definiti, invece, mediante appositi Protocolli d'intesa da stipulare in sede di negoziazione decentrata tra l'Amministrazione e le Organizzazioni sindacali rappresentative, conformemente a quanto previsto dall'articolo 3 del citato Accordo.

Sulla base di tali presupposti, l'Autorità ha sollecitato le parti sociali ad avviare urgentemente un tavolo tecnico di confronto per il raggiungimento di un accordo sulle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero del servizio antincendio boschivo, che tenga conto anche delle previsioni contenute negli atti di autoregolamentazione vigenti in settori analoghi o simili (Vigili del Fuoco, Elicotteri, Corpo Forestale dello Stato) e ad informare la Commissione sull'andamento delle relative trattative, nell'ambito delle quali è disponibile, su richiesta delle parti, a prestare ogni possibile assistenza.

Nel contempo, l'Autorità, consapevole della forte conflittualità tra le parti sociali specialmente nel periodo estivo, ha precisato che, in ogni caso, gli scioperi di qualsiasi genere proclamati ovvero già in corso di effettuazione saranno immediatamente sospesi in caso di avvenimenti eccezionali di particolare gravità o di calamità naturali che richiedono l'intervento dei servizi di soccorso, di assistenza e di ripristino delle condizioni di normalità (es. incendi).

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

7.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nel corso dell'anno 2019, l'andamento del conflitto collettivo nel settore dell'igiene ambientale ha registrato, sul piano quantitativo, una leggerissima flessione rispetto allo scorso anno riguardo sia alle proclamazioni di scioperi (376 nel 2019 a fronte delle 383 nel 2018), sia al numero degli scioperi effettuati (197 nel 2019 contro i 205 nel 2018). Le astensioni spontanee accertate, in tutto 24 nel 2019 (contro le 39 dello scorso anno), segnano una significativa contrazione e hanno interessato la Sicilia (15), la Calabria (5) e la Campania (4).

Nella tabella che segue sono riportati i dati completi sugli scioperi proclamati ed effettuati nel corso dell'anno e il differenziale rispetto alle proclamazioni dell'anno 2018, suddivisi per regioni.

Regione	Scioperi proclamati 2019		Scioperi effettuati 2019		Variazione scioperi proclamati rispetto al 2018
	N.	% su totale	N.	% su totale	%
Sicilia	131	34,9	68	34,5	+3,6
Campania	109	29,1	62	31,5	-3,3
Calabria	48	12,9	22	11,2	+8,2
Lazio	25	6,6	17	8,6	-2,5
Puglia	22	5,8	8	4,1	-0,5
Toscana	15	4,0	9	4,6	+2,9
Basilicata	9	2,4	3	1,5	-0,7
Piemonte	3	0,8	2	1,0	+0,3
Liguria	3	0,8	0	0	-0,8
Veneto	2	0,5	1	0,5	-2,1
Molise	2	0,5	1	0,5	+0,5
Sardegna	2	0,5	0	0	-5,0
Lombardia	1	0,3	1	0,5	-0,7
Friuli-Venezia Giulia	1	0,3	1	0,5	+0,3
Emilia-Romagna	1	0,3	1	0,5	-0,5
Umbria	1	0,3	1	0,5	+0,3
Abruzzo	1	0,3	0	-	+0,3
Valle d'Aosta	0	-	0	-	0,0
Trentino-Alto Adige	0	-	0	-	0,0
Marche	0	-	0	-	0,0
Totale	376	100	197	100	Scioperi 2018: 383

Per quanto concerne la distribuzione geografica delle astensioni, oltre il 90 per cento degli scioperi è stato effettuato nelle regioni centro-meridionali con picchi significativi in Sicilia (la regione più conflittuale) e in Campania dove, invece, si è registrata una modesta flessione degli scioperi rispetto agli anni precedenti; in controtendenza la Calabria, dove l'incremento degli scioperi è stato sensibile. Sostanzialmente stabili i dati di Puglia e Basilicata, in flessione le astensioni nel Lazio (essenzialmente dovuta alla liquidazione di Lazio Ambiente S.p.A. - società controllata dalla Regione - e alla definitiva chiusura del termovalorizzatore di Colleferro).

Nelle Regioni centro-settentrionali un certo incremento di proclamazioni ha riguardato la Toscana, concentrate a Livorno, in un quadro generale di stabilità e bassa conflittualità.

Nel settore non sono stati proclamati scioperi nazionali e la conflittualità resta, pertanto, legata a problematiche di carattere locale che, in grandissima parte, si concentra in ben delimitati contesti territoriali.

Provincia	Scioperi proclamati	
	Numero	% su nazionali
NA	50	13,3
CE	49	13,0
AG	40	10,6
RC	35	9,3
SR	30	8,0
RM	22	5,8
CT	21	5,6
RG	13	3,4
Totale	260	69,0

Come si può osservare nella tabella precedente, quasi il 70 per cento degli scioperi proclamati nell'intero territorio nazionale sono stati proclamati nei territori di sole otto province, a indicare quanto determinanti siano, per la conflittualità del settore, i contesti territoriali, anche a livello sub regionale. Nel caso della Campania, ad esempio, ben 99 dei 109 scioperi proclamati a livello regionale sono collocati nelle province di Napoli e Caserta; allo stesso modo, la quasi totalità degli scioperi nella Regione Lazio sono stati proclamati nel territorio di Roma Capitale (Urbe esclusa). In Sicilia la conflittualità si concentra in modo più significativo nella costiera ionica

mentre in Calabria tutti gli scioperi si concentrano nelle province di Reggio Calabria, Vibo Valentia e, in parte, Cosenza.

Analizzando le dimensioni del bacino di utenza interessato da ogni singola astensione proclamata nell'ambito delle province più conflittuali, ponderato in relazione alla popolazione residente (fonte ISTAT), si può rilevare quanto notevole sia l'incidenza degli scioperi sulle popolazioni e marcato l'effetto pratico degli scioperi sulla popolazione. Ad esempio, il dato di Roma, che come numero di proclamazioni è ben inferiore rispetto a Reggio Calabria, si avvicina molto quando si prende in considerazione la popolazione interessata dall'astensione, ciò a causa del fatto che molte delle astensioni di Reggio hanno riguardato Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Analogamente, se il numero di proclamazioni nelle province di Napoli e Caserta è simile (rispettivamente 50 e 49), ben diversi sono gli impatti sulla popolazione che, nel caso di Napoli, è superiore del 50 per cento rispetto a Caserta.

Popolazione Bacino	≤ 5000	5000 – 10.000	10.000- 20.000	20.000- 50.000	≥ 50.000	Popolazione bacino ponderata
Coefficiente	(1)	(2)	(4)	(6)	(8)	
NA	-	3	13	15	19	300
CE	6	10	19	7	7	200
AG	-	18	3	19	-	162
RC	25	13	17	3	3	161
SR	6	2	4	15	1	124
RM	4	1	9	6	9	150
CT	-	3	6	5	7	116
RG	-	-	5	-	8	96

La causa di insorgenza dei conflitti, che ricorre in modo assolutamente preponderante e generalizzato nel centro-sud del Paese, 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.

L'attuale contesto organizzativo di erogazione del servizio, ormai totalmente affidato ad imprese private o partecipate, rende difficile esercitare i poteri che la legge n. 146 del 1990 ha attribuito alla Commissione di garanzia. Ancora una volta, è necessario ribadire la necessità di ripensare agli strumenti affidati dal legislatore alla stessa Autorità, adattandoli ad un contesto innovato e caratterizzato da una forte spinta al decentramento produttivo.

Nella quasi totalità delle astensioni che interessano il meridione e, in particolar modo, la Regione Sicilia, il conflitto collettivo origina dal mancato adempimento da parte degli enti locali, titolari del servizio, dei canoni pattuiti per l'espletamento dello stesso. In tali ipotesi, che sovente causano la ripetuta mancata erogazione del servizio di igiene urbana nei territori interessati per il ripetersi di scioperi e astensioni del personale addetto, è estremamente complesso per la Commissione esercitare i poteri attribuiti, in ragione della estraneità degli enti locali rispetto al rapporto di lavoro.

La tradizionale impostazione della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, appare sempre più spesso inadeguata al contesto attuale dove emerge prepotente l'esigenza di coinvolgere, nella ricerca delle cause del conflitto e delle conseguenti responsabilità, anche gli enti locali appaltanti. È evidente che, di fronte al mancato pagamento dei corrispettivi, la sorte economica della Società e la conseguente regolare corresponsione delle retribuzioni ai propri dipendenti sia legata intimamente, come in un inestricabile nodo gordiano, alla puntuale solvenza dell'ente affidante in ragione di una sorta di dipendenza finanziaria tra gli stessi, nitidamente delineata anche in una recente pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione europea, (Grande Sezione Sent. 28 gennaio 2020 “...le pubbliche amministrazioni...godono di flussi di entrate più certi, prevedibili e continui rispetto alle imprese, possono ottenere finanziamenti a condizioni più interessanti rispetto a queste ultime e, per raggiungere i loro obiettivi, dipendono meno delle imprese dall'instaurazione di relazioni commerciali stabili[...], i ritardi di pagamento da parte di tali amministrazioni determinano costi ingiustificati per queste ultime, aggravando i loro

problemi di liquidità e rendendo più complessa la loro gestione finanziaria”. Le espressioni usate dalla Corte dovrebbero fungere da guida per il legislatore *de iure condendo* e per l'interprete nel delineare i reali protagonisti del conflitto, dotando, di conseguenza, la Commissione, nell'ambito della sua *mission*, di strumenti adeguati nei confronti del reale responsabile dell'origine e/o dell'aggravamento del conflitto. La situazione attuale, al contrario, sembrerebbe consentire una patente di impunità per gli enti locali inadempienti, nonostante la reiterata inottemperanza agli obblighi contrattualmente assunti determini nella sostanza un aumento esponenziale del conflitto.

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

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. 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, 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.

OO.SS.	Scioperi proclamati 2019 (*)	Quota Anno 2019 %	Quota Anno 2018 %	Differenza Quote 2019 / 2018 %
CGIL FP CGIL 175 FILCAMS CGIL 8 FILT CGIL 2 FIOM CGIL 2	187	29,6	23,3	+ 6,3
FIADEL	119	18,8	13,7	+ 5,1
FIT CISL	108	17,1	19,5	- 2,4
UIL UILTRASPORTI 87 UIL FPL 2 UILTUCS UIL 1	90	14,3	13,4	+ 0,9
R.S.U.	35	5,5	8,1	- 2,6
UGL	25	3,9	2,7	+ 1,2
FILAS	15	2,4	3,1	- 0,7
USB	11	1,7	3,7	- 2,0
CIL	11	1,7	1,3	+ 0,4
SLAI COBAS	5	0,8	2,9	- 2,1
ASSOTRASPORTI, CONFAEL, FAST- CONFISAL, FENALT, FESICA-CONFISAL, FISMIC, FLIA, FSI USAE, ITALIA VICTRIX, SGB, SIADEL, SILCA, SNALV- CONFISAL, SOL COBAS	26	4,9	8,3	- 4,1
Totale	632	100,0%	100,0%	0
(*) Il numero degli scioperi non corrisponde a quello indicato nelle precedenti tabelle in quanto le proclamazioni di scioperi effettuate da più Organizzazioni sindacali sono state conteggiate separatamente				

Il dato più evidente è la conferma del ruolo prevalente svolto dalle Organizzazioni firmatarie dei CCNL di settore e dell'Accordo nazionale (Cgil, Cisl, Uil, Fiadel) tutte in crescita con l'eccezione di Fit Cisl il cui dato in flessione è interamente determinato dalla contrazione degli scioperi proclamati in Campania. In leggera crescita anche Ugl, Organizzazione sindacale che ha aderito all'Accordo nazionale, mentre in calo è Usb, che svolge un ruolo più sensibile in Toscana. Le altre Organizzazioni sindacali presenti nel settore (in tutto sono state 23 a proclamare scioperi, 27 ad avviare procedure di raffreddamento e conciliazione) operano in prevalenza in contesti territoriali limitatissimi. Osservando la distribuzione territoriale delle Organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale nelle otto province più conflittuali, si conferma la crescente rilevanza del radicamento territoriale.

Nella tabella riportata di seguito, si evidenzia che in Sicilia Uiltrasporti ha proclamato 45 scioperi (circa il 50 per cento del suo dato nazionale), mentre Fiadel, che ha avuto un ruolo assai limitato in quella regione, ha un ruolo significativo a Roma, Napoli e Caserta.

	NA	CE	AG	RC	SR	RM	CT	RG
Cgil	20	9	39	20	16	11	8	7
Fiadel	20	28	1	11	3	18	3	2
Fit Cisl	12	16	32	5	5	8	3	6
UILT	6	6	32	5	1	6	4	5
UGL	3	3	-	-	-	5	-	2

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

Nell'anno 2019, tenuto conto che sono cessate le astensioni spontanee che avevano interessato il Lazio nella travagliata fase della liquidazione di Lazio Ambiente S.p.A., nelle altre regioni interessate dal fenomeno, il numero delle astensioni spontanee dei lavoratori è restato, sostanzialmente, stabile.

Regione	Astensioni 2019	Astensioni 2018
SICILIA	15	14
CALABRIA	5	8
CAMPANIA	4	4
Totale	24	26

La caratteristica che accomuna queste astensioni è, essenzialmente, che sono tutte effetto di inadempimenti, a volte gravi, degli obblighi retributivi del datore di lavoro.

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

La 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.

In una occasione, infine, la Commissione di garanzia è giunta a sanzionare l'ente locale, nella specie trattava del Comune di Porto Empedocle (AG), per il reiterato inadempimento dell'obbligo specifico posto dalla legge - art. 2, comma 6, della legge n. 146/1990 e successive modificazioni - alle amministrazioni e alle imprese che erogano il servizio di fornire le informazioni alla Commissione di garanzia che ne faccia richiesta, palesandosi, nel caso di specie, una reiterata violazione del dovere di collaborazione tra istituzioni, principio immanente nell'ordinamento giuridico.

7.3. Gli interventi della Commissione

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

In particolare, anche nel periodo di riferimento, la maggior parte delle segnalazioni preventive ha riguardato la violazione della regola dell'intervallo, in relazione a scioperi che incidono sullo stesso bacino di utenza. Ancora critico è il rispetto alle disposizioni di legge e dell'Accordo di settore sopra richiamato per quanto riguarda l'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 che si sono conclusi con l'archiviazione. Di particolare interesse è il procedimento relativo a un'astensione spontanea dei lavoratori di AVR S.p.A., addetti al servizio di igiene ambientale nel Comune di Reggio Calabria, che si erano improvvisamente astenuti dal lavoro in data 19 dicembre 2018, in un periodo garantito dalla franchigia invernale. L'azienda, nell'occasione, aveva segnalato che alcuni rappresentanti della R.S.U. avevano partecipato attivamente alla protesta dei lavoratori e, dopo essere stati ricevuti dal Prefetto, avevano interrotto la protesta e rimosso i blocchi degli autoparchi aziendali, consentendo la ripresa del servizio. I componenti della Rappresentanza sindacale aziendale, con memorie depositate agli atti del procedimento, hanno precisato che l'astensione si inseriva in un contesto di grave conflittualità che aveva prodotto uno sciopero di ventiquattro ore, effettuato il giorno 11 dicembre 2018, a causa dei continui ritardi nel pagamento delle retribuzioni. In conseguenza di questo sciopero, l'azienda, le Organizzazioni sindacali e l'Assessore all'ambiente del Comune di Reggio Calabria raggiungevano un accordo che prevedeva la liquidazione delle spettanze relative alla mensilità di novembre entro il successivo 18 dicembre. In forza di tali intese le Organizzazioni sindacali mitigavano la partecipazione dei lavoratori allo sciopero in atto e scongiuravano la proclamazione di una ulteriore azione di sciopero richiesta dai lavoratori, ragion per cui quando l'azienda, nel tardo pomeriggio del giorno 18 dicembre, comunicava solo ad alcuni soggetti sindacali e ad alcuni lavoratori presenti in sede l'impossibilità di osservare gli impegni presi, così compromettendo la capacità di mediazione e la credibilità delle Organizzazioni sindacali, le tensioni già presenti tra i lavoratori sfociavano, già nella giornata successiva, in aperta protesta con il blocco delle attività e la formazione di un corteo che si è recato presso la locale prefettura. I componenti della R.S.U. (seppure con diverse modalità), appresa la notizia della protesta posta in atto dai lavoratori, si recavano in cantiere allo scopo di placare gli animi e poi presso la prefettura, convocati dall'Autorità (come dalla stessa confermato) e, in quella sede, favorivano una conciliazione con l'azienda facilitando la cessazione della protesta, nonostante le spettanze dovute non siano state poi pagate. La Commissione ha quindi ritenuto di archiviare il procedimento di valutazione del comportamento delle Rappresentanze sindacali riconoscendo come le stesse avessero esercitato in

modo concreto la propria influenza sui lavoratori consentendo la ripresa del servizio e il suo seppur parziale svolgimento con tempestività.

Ad analoga conclusione la Commissione è pervenuta in occasione di un'assemblea irregolare del personale di Ecologia Oggi S.p.A. addetto al servizio di igiene ambientale nella città di Cosenza; l'assemblea, seppure richiesta con le modalità stabilite dal C.C.N.L. applicato in azienda, si era svolta nonostante l'azienda avesse richiesto un rinvio della stessa, denunciando la durata eccessiva (tre ore) e la sua collocazione oraria - inizio del turno di servizio -, in difformità con quanto previsto dal C.C.N.L.. Le Segreterie territoriali di Cosenza delle Organizzazioni sindacali Fp Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti e Ugl, promotrici dell'assemblea, hanno presentato una documentazione con cui il Comune di Cosenza ha asseverato che nella giornata in cui si era svolta l'assemblea non erano stati rilevati disservizi del servizio di raccolta dei rifiuti; inoltre, le Organizzazioni sindacali hanno inteso chiarire che l'assemblea, che si è svolta in modo regolare, era volta a placare i lavoratori colpiti dai continui ritardi nel pagamento delle retribuzioni e dalle gravi carenze di infrastrutture e D.P.I. che mettono gravemente a rischio la loro incolumità. Le Organizzazioni sindacali hanno comunque assicurato che, in futuro, le assemblee del personale si sarebbero svolte nel rispetto rigoroso di quanto stabilito dalla disciplina contrattuale. La Commissione, tenuto conto dell'assenza di turbative al servizio pubblico e preso atto delle rassicurazioni fornite dalle Organizzazioni sindacali ha, dunque, optato per l'archiviazione del procedimento.

Nello stesso anno, la Commissione ha aperto un procedimento di valutazione nei confronti della Segreteria territoriale di Palermo della Organizzazione sindacale Cildi in quanto la stessa appariva *prima facie* promotrice di un'astensione dei lavoratori nel Comune di Partinico (PA), che aveva causato notevoli disagi agli utenti. A seguito dell'istruttoria, l'Organizzazione sindacale ha dimostrato l'assenza di ogni ruolo attivo nella vicenda, con conseguente adozione da parte della Commissione della delibera di archiviazione del procedimento nei confronti di detto soggetto collettivo.

Nei confronti delle Aziende, nel corso dell'anno, si sono conclusi due procedimenti di valutazione del comportamento a carico de L'Igiene Urbana S.r.l., con riferimento al servizio di igiene ambientale svolto da questa azienda, rispettivamente, nei Comuni di Artena e Ardea (RM), in occasione di vertenze attivate a causa del mancato pagamento degli stipendi. In entrambe le circostanze il procedimento è stato avviato a seguito di

segnalazioni del Prefetto di Roma che aveva comunicato l'assenza ingiustificata dell'azienda ai tentativi di raffreddamento convocati in sede amministrativa. Nel primo caso (relativo alla vertenza che riguarda i lavoratori di Artena) nel corso del procedimento di valutazione del comportamento avviato a suo carico, l'azienda si scusava con gli Uffici della Prefettura di Roma per il disagio arrecato e chiariva che l'assenza al tentativo di conciliazione era dovuta alla malattia che aveva colpito, quella stessa mattina, l'Amministratore dell'azienda che avrebbe dovuto parteciparvi e che non era stato possibile delegare altro soggetto sia per la ristrettezza dei tempi a disposizione sia perché il preposto del cantiere di Artena stava conducendo una risolutiva trattativa con le R.S.A. del cantiere che, il giorno dopo il tentativo di conciliazione disertato dall'azienda, hanno ritirato lo stato di agitazione che avevano proclamato. Inoltre, l'azienda ha potuto documentare di aver inviato alla Commissione, a mezzo PEC, un tempestivo riscontro alla richiesta istruttoria della Commissione, non acquisita agli atti per un disguido di carattere tecnico. In conseguenza, preso atto di quanto riferito dall'azienda, la Commissione ha ritenuto di archiviare il procedimento nei suoi confronti. Peraltro, la mancata adesione senza fornire giustificazioni ad un ulteriore invito del Prefetto di Roma, questa volta relativo a una vertenza che coinvolge i lavoratori del cantiere di Ardea, si ripeteva di lì a pochi giorni, senza che pervenisse, questa volta, alcun riscontro alle sollecitazioni istruttorie della Commissione. Pertanto, in considerazione della reiterazione del comportamento omissivo, questa volta restato privo di qualsivoglia seppur tardiva giustificazione, la Commissione deliberava la valutazione negativa del comportamento e irrogava la sanzione amministrativa pecuniaria, di cui all'art. 4, comma 4, della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, per un ammontare economico di € 7.500,00 (settemilacinquecento/00).

7.4. 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 l'Accordo 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, sempreché, qualora tali organizzazioni risultino dotate di una propria rappresentanza in azienda, siano in grado di dimostrare l'impraticabilità della procedura prevista dall'accordo.

7.5. 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 temperamento 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 loro proposte.

In particolare, la disciplina del settore, come già anticipato, 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 dei livelli territoriali delle Organizzazioni sindacali che attivano la procedura, tanto in sede aziendale che in sede amministrativa, sostanzialmente aggirando la disciplina dettata dall'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 di scioperare.

Sempre sul tema dell'individuazione delle prestazioni indispensabili 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.

Infine, proprio in considerazione delle grandi opportunità offerte dalla diffusione dei media digitali di comunicazione, un nuovo accordo potrebbe rendere ancora più efficace l'obbligo, in capo alle aziende, di comunicare all'utenza gli scioperi e le modalità di riattivazione del servizio.

È frequente, infatti, che, anche per questioni logistiche, gli scioperi siano comunicati a mezzo stampa o con la pubblicazione nei siti dedicati ai singoli servizi locali di raccolta dei rifiuti (laddove esistenti) o con la distribuzione e/o affissione di volantini. Risulta evidente come tale modalità sia insufficiente e, in particolare nelle città di media e grande dimensione, addirittura inutile. La conseguenza è, spesso, un aggravamento degli effetti dello sciopero e gli utenti ignari ne vengono a conoscenza solo in occasione del mancato ritiro dei loro rifiuti o quando già si trovano di fronte al cancello (chiuso) di un centro di raccolta, magari distante svariati chilometri dalle loro abitazioni.

Ma anche il fenomeno diffuso e illegale dell'abbandono dei rifiuti in prossimità dei cassonetti pieni a causa di uno sciopero potrebbe essere sicuramente contenuto utilizzando anche una corretta e capillare informazione (oltre che con controlli mirati e l'applicazione delle sanzioni previste per i responsabili). In tal senso sembra apprezzabile l'iniziativa di AMA S.p.A. che, in occasione di uno sciopero del servizio di raccolta dei rifiuti in un contesto problematico quale è Roma, ha diffuso una campagna informativa sulle principali testate di stampa, invitando i romani a non conferire i rifiuti durante lo sciopero, proprio per evitare accumuli che poi

non consentono, una volta terminato lo sciopero, l'utilizzazione della raccolta meccanizzata.

La Commissione, preso atto delle difficoltà incontrate dalle parti nella redazione di un nuovo Accordo di settore, ha promosso incontri con le parti sociali e acquisito le bozze di modifica predisposte da Utilitalia e dalle Organizzazioni sindacali firmatarie dell'Accordo del 1° marzo 2001 nonché dei C.C.N.L. applicati nel settore. In ragione della riscontrata distanza tra i contenuti delle proposte presentate, la Commissione ha invitato le parti trattanti a istituire un tavolo di confronto allo scopo di addivenire a una sintesi, individuando le possibili modifiche condivise che, se necessario, avrebbero potuto essere adottate anche sotto forma di regolamentazione provvisoria. Pur apprezzando gli sforzi compiuti dai soggetti investiti di tale complesso compito, la Commissione ha comunque dovuto registrare il fallimento del tavolo di confronto e l'interruzione del dialogo che ha patito, oltre alla distanza tra le posizioni espresse dalle parti, anche l'ormai incombente necessità di rinnovare il C.C.N.L. Pertanto, allo stato, appare realistico prendere in considerazione l'ipotesi di un intervento regolatorio da parte dell'Autorità che avrà però bisogno, per essere realmente efficace, di ottenere una qualificata interlocuzione istituzionale con le amministrazioni maggiormente coinvolte nella gestione del ciclo dei rifiuti, vale a dire Regioni e Comuni.

8. Istituti di Vigilanza (a cura di Silvia Lucrezio Monticelli)

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

Nel corso del 2019, in questo settore, si è mantenuta una discreta conflittualità. Le astensioni proclamate per l'anno 2019 sono state, infatti, 82.

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 intervenuta preventivamente 9 volte attraverso lo strumento delle indicazioni immediate ai sensi dell'articolo 13, lett. d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, a cui hanno fatto seguito, nella maggior parte dei casi, le revoche da parte delle Organizzazioni sindacali proclamanti.

Particolare rilievo va dato allo sciopero nazionale indetto per il 1° ed il 2 febbraio 2019.

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

Le segnalazioni attenevano, come accaduto nell'anno precedente in una analoga fattispecie, alla mancata garanzia delle prestazioni indispensabili con asseriti rischi di pesanti ricadute sull'erogazione del servizio pubblico essenziale. La Commissione è intervenuta con una nota ai soggetti interessati nella quale, dopo aver premesso 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”* e che *“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", ha precisato che "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".

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. L'Autorità, inoltre, 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, 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.

Va rilevato, in conclusione che, a differenza dell'anno precedente, sono pervenuti in Commissione numerosi Accordi sulle prestazioni indispensabili, in inottemperanza agli inviti della Commissione.

9. Magistrati *(a cura di Marco Diana)*

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

Nel corso del 2019 non vi è stata alcuna astensione proclamata da parte della Magistratura ordinaria. Diversamente, per la Magistratura onoraria si è assistito ad un notevole incremento della conflittualità. Infatti, a fronte delle 4 proclamazioni di astensione dell'anno precedente, sono state ben 16 quelle proclamate a livello nazionale e hanno riguardato (per identità delle ragioni del conflitto) sia i Giudici di Pace che i Magistrati e i Vice Procuratori Onorari.

La principale causa di insorgenza del conflitto risiede nella contrarietà alle misure introdotte dal decreto legislativo di riordino dell'intera Magistratura onoraria. Gli Organismi rappresentativi hanno lamentato 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 del personale. 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 già esistenti.

Infine, corre l'obbligo di evidenziare che la Commissione, nell'arco del 2019, è dovuta intervenire solo 2 volte, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, per problematiche attinenti alla violazione della regola dell'intervallo tra distinte proclamazioni di sciopero. Entrambi gli interventi hanno avuto esito positivo attraverso la revoca delle astensioni illegittimamente proclamate.

10. Metalmeccanici (a cura di Fabio Paolucci)

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

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

Nell'anno 2019 sono pervenute in Commissione solo 2 proclamazioni di sciopero (a fronte delle 6 pervenute nel 2018). Si è registrata, pertanto, un'ulteriore diminuzione della conflittualità di circa il 33 per cento (nell'anno precedente la conflittualità si era ridotta di circa il 70 per cento).

Nessun intervento preventivo, *ex* articolo 13 lett. d), della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, è stato necessario adottare in quanto le proclamazioni sono risultate rispettose delle regole vigenti.

Uno sciopero ha riguardato un'azienda operante nella provincia di Firenze. L'astensione è stata proclamata a seguito di una annunciata ipotesi di fusione per incorporazione con altra azienda operante nello stesso settore.

Il 14 giugno 2019 si è tenuto, invece, lo sciopero nazionale del personale dipendente delle aziende del settore metalmeccanico, proclamato unitariamente dalle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Fiom Cgil, Fim Cisl e Uilm Uil. La crisi del settore "automotive" è stato il fulcro della protesta sindacale.

Nel corso del 2019 il settore in esame non è stato interessato da alcun procedimento di valutazione del comportamento.

11. Ministeri (a cura di Ivana Sechi)

11.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi 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: nell'anno 2019 sono stati proclamati 25 scioperi, di cui 19 effettuati e 6 revocati anche per effetto degli interventi preventivi della Commissione *ex art. 13, comma 1, lett. d)*, della legge n. 146 del 1990.

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

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

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.

11.2. 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 al Prefetto di Trieste in merito alla sede ove svolgere il tentativo di conciliazione riguardante i lavoratori della Cooperativa ICS, affidataria del servizio di accoglienza migranti per conto della Prefettura stessa.

In relazione a tale fattispecie, la Commissione ha fatto presente che ai sensi dell'articolo 5, comma 3, dell'Accordo nazionale per il Comparto Ministeri dell'8 marzo 2005 (valutato idoneo dalla Commissione con delibera n. 05/178 del 13 aprile 2005, pubblicato nella G.U. del 27 aprile 2005, n. 96), applicabile al caso di specie, *“nel caso di conflitto sindacale che coinvolga i medesimi soggetti competenti all'attività di conciliazione, la procedura si svolge presso il Ministero del Lavoro anche per le controversie locali”*.

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

12.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione

Il servizio di pulizia/multiservizi è 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) rientrino 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.

Dopo un biennio in cui il numero delle astensioni proclamate aveva registrato un *trend* in forte diminuzione rispetto al periodo immediatamente precedente, nel corso del 2019 tale dato ha ripreso ad aumentare, anche a causa del difficile contesto economico: il numero delle astensioni proclamate nel periodo di riferimento, infatti, è stato di 210, a fronte delle 176 proclamazioni di sciopero nell'anno 2018 (che aveva registrato una riduzione del 30% circa rispetto alle proclamazioni registrate negli anni immediatamente precedenti, quando le proclamazioni furono 207 nel 2017 e, addirittura, 243 nel 2016).

Le astensioni hanno avuto quasi sempre carattere locale/aziendale, mantenendo la caratteristica, ormai consolidata, del settore, ove la microconflittualità territoriale prevale su quella di dimensione nazionale. La conflittualità locale/territoriale, che riguarda dinamiche e problematiche aziendali, principalmente di natura economica, risulta in costante crescita, con una netta prevalenza nelle Regioni del centro-sud Italia (isole comprese), rispetto al restante territorio nazionale. A tal proposito, la rilevazione geografica del conflitto rivela che, mentre nell'Italia del nord (dalla Toscana in su) le proclamazioni di sciopero sono state poco più di 40, quelle che hanno interessato la zona del centro-sud sono state più di 150 (con un numero molto consistente di astensioni che hanno interessato la Regione Sardegna).

Le proclamazioni a carattere nazionale, invece, sono state solamente 11, ed hanno riguardato, quasi tutte, il personale "Ex-Lsu e Ata", operante nelle attività di pulizia e decoro presso gli istituti scolastici.

Solo in un unico caso le Organizzazioni Sindacali hanno proclamato un'azione di sciopero a livello nazionale per tutti i lavoratori e le lavoratrici del comparto in esame, con astensione dall'attività lavorativa per l'intera giornata (31 maggio 2019), a causa del mancato rinnovo del Contratto Collettivo Nazionale dei Lavoratori dipendenti da imprese esercenti servizi di pulizia e servizi integrati/multiservizi.

A distanza di 6 anni dalla scadenza di tale CCNL, infatti, *“si è tentato – come sostenuto dai sindacati – a più riprese a rilanciare il confronto tra le parti, ma le Associazioni Datoriali hanno confermato non esservi la possibilità di superare una pregiudiziale posta al tavolo, rendendo di fatto impossibile proseguire nella trattativa. Le Associazioni Datoriali, nel merito, hanno sottoposto ... un peggioramento del trattamento normativo ed economico dell'istituto della malattia, confermando che in assenza di adesione alla loro richiesta si poteva ritenere esaurita la trattativa”*.

In realtà, fino a quel momento, la trattativa aveva registrato diversi punti di incontro, durante i quali *“le parti avevano raggiunto l'intesa su materie importanti quali Salute e Sicurezza, Contrattazione integrativa, successione delle imprese all'interno di ATI, RTI, Consorzi ecc. e soprattutto, attraverso le iniziative congiunte, si era giunti alla cancellazione della cosiddetta “Tassa di Licenziamento” nei cambi di appalto”*.

Con la posizione assunta sulla malattia, però, i sindacati hanno ritenuto che *“di fatto sono stati cancellati tutti i progressi fatti ed, inoltre, anche sul piano economico le proposte presentate sono state ritenute gravemente insufficienti”*, tanto da convincere le Organizzazioni sindacali coinvolte a proclamare l'astensione collettiva per tutti i lavoratori del comparto pulizia e servizi integrati/multiservizi.

Un'altra problematica particolarmente sentita dalle parti sociali ha interessato le presunte modifiche che sarebbero intervenute al Codice degli Appalti (D. Lgs. 50/2016) che, con il “parziale” ritorno al criterio di aggiudicazione delle gare al “massimo ribasso”, in luogo “dell'offerta economicamente più vantaggiosa”, avrebbe esposto i lavoratori del settore al rischio reale di ulteriori perdite di ore di lavoro, andando così a complicare ulteriormente i rapporti lavorativi, già ridotti a pochissime ore settimanali, e i cui contratti sono spesso a tempo parziale involontario. Tale problematica è stata, successivamente e, solo in parte, risolta con l'esclusione dell'aggiudicazione al massimo ribasso per gli appalti ad alta intensità di manodopera quali quelli riferibili al settore pulizie/multiservizi.

Tornando ad analizzare la microconflittualità a livello locale, il problema che maggiormente caratterizza il settore in questione, e che rappresenta anche la principale causa di insorgenza dei conflitti, è rappresentato dal sistematico mancato/ritardato pagamento della retribuzione ai dipendenti.

I servizi di pulizia maggiormente afflitti da tale problematica e, conseguentemente, da un elevato numero di astensioni, risultano essere quelli svolti presso caserme, scuole, enti pubblici, ospedali e, più in generale, aziende sanitarie (pubbliche e private). Il mancato/ritardato pagamento della retribuzione ai lavoratori, oltre a produrre conseguenze degenerative del conflitto, da una parte acuisce l'insoddisfazione degli stessi determinando spesso l'impossibilità di "governare" il conflitto da parte delle stesse organizzazioni sindacali, e dall'altra rende più difficoltosa l'osservanza delle regole sullo sciopero. In diverse occasioni, l'Autorità ha deliberato il "non luogo a provvedere", ritenendo che, quando sussistano i presupposti per cui il ritardo nel pagamento delle retribuzioni è tale da ledere il diritto costituzionale dei lavoratori ad una esistenza libera e dignitosa (circostanza da valutare caso per caso), il rifiuto a prestare l'attività lavorativa, in maniera continuativa e fino all'adempimento della controparte, non configura un'azione di sciopero, ma, al contrario, può essere qualificata quale "eccezione di inadempimento", ai sensi dell'art. 1460 del codice civile.

Unitamente al mancato/ritardato pagamento delle retribuzioni le principali cause di insorgenza del conflitto sono da rinvenire nella necessità di garantire e mantenere i livelli occupazionali, messi a dura prova soprattutto in occasione dei "cambio appalto", ovvero con riferimento a rivendicazioni particolari, spesso riferite alle complesse realtà territoriali e al contesto locale in cui operano le aziende del settore.

Il numero di scioperi effettuati però è risultato sensibilmente più basso (127 gli scioperi realmente attuati su 210 proclamati, con ben 83 revoche, di cui 22 a seguito di intervento della Commissione), rispetto a quelli proclamati, 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, soprattutto in termini di applicazione delle penali da parte delle committenti, permettendo al tempo stesso ai lavoratori di evitare di dover rinunciare alla già esigua retribuzione.

A conferma della buona volontà conciliativa delle parti, il dato, registrato nel 2019, relativo alle revoche avvenute a seguito di accordo è confortante,

con più di 60 revoche spontanee, seppur effettuate spesso a ridosso dello sciopero, dovute proprio al pagamento *in extremis* delle retribuzioni.

Nei 22 casi, invece, in cui, sono state rilevate irregolarità nell'atto di proclamazione, la Commissione è intervenuta con indicazioni immediate ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, segnalando principalmente la violazione della regola dell'intervallo tra azioni di sciopero, precedentemente proclamate. In altri casi, la Commissione ha rilevato le violazioni della regola del preavviso e/o del mancato esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione, sull'errata applicazione delle quali, ancora oggi, alcuni sindacati rischiano di vanificare la propria iniziativa, per una non corretta applicazione/interpretazione delle norme vigenti.

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

Pertanto, trattandosi sempre di proclamazioni di scioperi legittimi o di revoche immediate, regolari, tempestive e/o a seguito di accordo, 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.

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

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

Rispetto all'anno precedente, l'anno 2019 segna un significativo aumento della conflittualità nel comparto Regioni ed Autonomie Locali. Vi sono state, nel periodo di riferimento, 169 proclamazioni di sciopero (a fronte delle 143 registrate nel 2018, alle 147 del 2017, alle 179 del 2016 e alle 202 relative al 2015), prevalentemente a carattere locale, di cui 64 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 particolari disagi e disservizi per l'utenza, sia perché gli stessi sono stati proclamati con la garanzia delle prestazioni indispensabili, sia perché la Commissione di garanzia, attraverso lo strumento preventivo di cui all'articolo 13, lett. d), della legge n. 146 del 1990, ha tempestivamente segnalato alle Organizzazioni sindacali interessate eventuali violazioni, consentendo la revoca o la corretta riproclamazione delle astensioni stesse.

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

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, dal persistere della crisi finanziaria.

La necessità di ridurre il livello della spesa pubblica, unitamente all'esigenza 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. Ciò ha portato la Commissione a svolgere alcune considerazioni di carattere più generale sul ruolo svolto dagli enti committenti nell'ambito dei servizi pubblici essenziali che, come detto, sempre più spesso sono erogati attraverso lo strumento del decentramento produttivo e, nella specie, del contratto di appalto.

Se è vero che la legge n. 146 del 1990 si rivolge formalmente solo alle amministrazioni e imprese che erogano i servizi pubblici essenziali e che assumono la qualifica di formali datrici di lavoro, è altrettanto vero che tale impostazione deve essere oggi riletta in chiave evolutiva, tenendo conto degli importanti mutamenti intervenuti nell'ultimo trentennio nelle forme di organizzazione dei processi produttivi.

E' ormai opinione condivisa tanto in ambito nazionale, quanto in ambito europeo, che, nei fenomeni di integrazione contrattuale (quali le catene di appalto) o azionaria tra imprese ed enti (si pensi al fenomeno dei gruppi), i soggetti committenti, pur formalmente estranei ai rapporti di lavoro, ne influenzano indirettamente le vicende e la gestione, concorrendo a determinare le cause alla base dell'insorgenza o dell'aggravarsi di eventuali conflitti.

D'altra parte, proprio nelle ipotesi di appalto il legislatore ha introdotto la regola della responsabilità solidale al fine di riconoscere una forma di corresponsabilizzazione del committente che, attraverso il contratto commerciale, trae indirettamente vantaggio dalle prestazioni di lavoro. È questo l'insegnamento che ci viene, da ultimo, dalla Corte costituzionale, sent. n. 254 del 6 dicembre 2017, secondo cui la responsabilità solidale costituisce oggi la tecnica di tutela normale e non più eccezionale dei lavoratori coinvolti nei processi di decentramento produttivo così che la corresponsabilizzazione del committente che trae indirettamente vantaggio dalle prestazioni di lavoro deve ritenersi la regola e non più l'eccezione.

La *ratio* di fondo è quella di evitare che il decentramento produttivo diventi uno strumento organizzativo di indebolimento dei diritti fondamentali dei lavoratori e, nel caso di specie, dei diritti sindacali.

Alla luce di queste considerazioni, e sulla scorta di quanto già affermato nella delibera n. 15/12, la Commissione ha confermato che negli appalti di pubblici servizi il perimetro del conflitto collettivo debba essere allargato sino a ricomprendere tutti quei soggetti che, pur distinti sul piano giuridico formale, a fronte dei legami commerciali esistenti, concorrono direttamente o indirettamente alla gestione del servizio e dei rapporti di lavoro.

Gli enti committenti devono ritenersi «parti» del conflitto collettivo, che possono essere coinvolte nella procedura di conciliazione e raffreddamento o alle quali la Commissione può rivolgere le delibere di invito o chiedere sommarie informazioni, ai sensi dell'art. 13, co. 1, lett. c) e h), al fine di prevenire ed evitare l'insorgenza o l'aggravarsi dei conflitti in atto.

In tal senso, sono significative le numerose astensioni effettuate nell'ambito dei servizi pubblici essenziali di competenza comunale o statale, come l'assistenza domiciliare ad anziani o disabili, la refezione scolastica, la gestione degli asili nido e delle scuole materne, il trasporto scolastico.

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

Fattori, questi, che hanno ricadute sociali molto rilevanti nel settore dei servizi pubblici essenziali ed incidono sull'andamento della conflittualità, dato che un numero crescente di cooperative o società affidatarie dei servizi versano in una situazione di grave difficoltà economica che, necessariamente, si ripercuote 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, ricorrono frequentemente ad azioni di sciopero, sebbene il più delle volte nel rispetto delle regole dettate dalla legge n.146 del 1990. In ogni caso, nel periodo di riferimento non sono mancate, altresì, astensioni collettive legate a rivendicazioni di natura contrattuale, strettamente connesse all'approvazione ed alla corretta applicazione del contratto collettivo di riferimento.

13.2. Pareri e delibere interpretative

Sul fronte della prevenzione e della composizione del conflitto collettivo, l'attività della Commissione di garanzia si è concentrata sull'interpretazione della normativa legale e negoziale vigente, anche alla luce dei mutamenti

sociali e giuridici che mettono in rilievo problemi in parte inediti, a conferma della intrinseca mutevolezza del conflitto collettivo.

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

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

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

Come noto, la decisione della Commissione muove dal presupposto che l'articolo 1, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, prevede che siano considerati servizi pubblici essenziali, tra gli altri, "l'istruzione pubblica, con particolare riferimento all'esigenza di assicurare la continuità dei servizi degli asili nido, delle scuole materne e delle scuole elementari". Tale elenco, però, per consolidato orientamento dottrinario e giurisprudenziale, è esemplificativo, e non tassativo, attesa la locuzione espressamente utilizzata dal legislatore "*in particolare nei seguenti servizi*" (cfr. Cass. sentenza n. 17082 dell'8 agosto 2011). Pertanto, può, e deve, essere esteso fino a ricomprendere anche altri servizi che sono strumentali e/o funzionali rispetto a quelli indicati dal legislatore, e cioè che, pur non essendo stati "nominati" nell'elenco esemplificativo, sono, comunque, strumentalmente e/o funzionalmente volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente richiamati dall'art. 1, comma 1, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Tale orientamento, peraltro, è stato confermato anche dalla giurisprudenza di merito che, riprendendo quanto statuito dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con la nota sentenza n. 20504 del 30 luglio 2019, ha affermato il principio per cui "*l'interruzione del servizio di*

somministrazione del pasto all'interno della refezione scolastica può incidere negativamente sulla esigenza di salvaguardare la continuità del diritto all'istruzione", tutelato dalla legge n. 146 del 1990, riconoscendo, in particolare, che il cosiddetto «tempo-mensa» costituisce una componente effettiva del diritto di istruzione e, come tale, è assoggettato alla legge n. 146 del 1990 (cfr. Tribunale di Roma, Sezione Lavoro, sentenza n. 2948 del 26 marzo 2019; Tribunale di Roma, Sezione Lavoro, sentenza n. 8706 del 10 ottobre 2019).

In merito allo sciopero dei lavoratori addetti al servizio di refezione scolastica presso gli istituti di Roma Capitale per il 16 e 17 settembre 2019 la Commissione, dopo aver ricordato alle parti sociali che con la sentenza n. 20504 del 30 luglio 2019 le Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione hanno escluso la configurabilità di un diritto soggettivo perfetto e incondizionato all'autorefezione individuale nell'orario della mensa e nei locali scolastici, statuendo altresì che il <<tempo mensa>> è compreso nel <<tempo scuola>> perché condivide le finalità educative proprie del progetto formativo scolastico di cui è parte, ha invitato l'Amministrazione, le Aziende erogatrici del servizio e le Organizzazioni sindacali proclamanti ad adottare tutte le misure adeguate a garantire, nel contenuto essenziale, il diritto alla salute, alla sicurezza e all'istruzione degli utenti interessati dallo sciopero del 16 e 17 settembre 2019.

La Commissione è intervenuta, altresì, con riferimento ad una richiesta di parere formulata dalle Segreterie territoriali di Roma e Lazio delle Organizzazioni sindacali Filcams Cgil, Fisascat Cisl e Uiltucs Uil, nel più ampio contesto della vertenza avviata nei confronti del Comune di Roma Capitale nella sua veste di Committente, sulla legittimità delle clausole in materia di sciopero e assemblea sindacale predisposte dall'Amministrazione capitolina nel Capitolato speciale della procedura aperta per l'affidamento del servizio di ristorazione scolastica nei nidi, nelle sezioni ponte, nelle scuole dell'infanzia comunali e statali, primarie e secondarie di primo grado site nel territorio di Roma Capitale.

Le criticità rilevate dalle Organizzazioni sindacali citate riguardavano i seguenti profili: 1) applicazione della clausola sociale; 2) individuazione del CCNL applicabile; 3) diritto di sciopero e di assemblea sindacale; 4) clausola di gradimento; 5) riduzione del numero medio di pasti e complessivo peggioramento della qualità del servizio e delle condizioni economiche del personale. La Commissione di garanzia ha espresso motivato parere unicamente in relazione al profilo *sub* 3) (diritto di sciopero e di assemblea

sindacale) e, più precisamente, in relazione all'art. 102, lett. A) e B) della Procedura aperta per l'affidamento del servizio di refezione scolastica pubblicata da Roma Capitale, stabilendo che *“la definizione sostanzialmente unilaterale ad opera del Comune di Roma Capitale delle regole da seguire e delle procedure da rispettare in caso di sciopero da parte dei dipendenti delle Aziende affidatarie del servizio non risponde alle finalità dettate dalla legge n. 146 del 1990, con l'ulteriore conseguenza che tale comportamento potrebbe determinare l'insorgenza o l'aggravamento dei conflitti in corso, ex art. 13, lett. h), della legge citata”*.

L'art. 2, comma 2 della suddetta legge, infatti, affida alla contrattazione collettiva, al confronto e al dialogo su basi paritarie tra associazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori il compito di individuare le prestazioni indispensabili che devono essere assicurate in caso di sciopero, nella consapevolezza che l'identificazione delle stesse dipenda dal prudente contemperamento di due diritti di rilievo costituzionale – il diritto di sciopero e, nel caso di specie, il diritto all'istruzione di cui la refezione scolastica è una componente effettiva – il cui nucleo essenziale deve essere preservato.

Analoghe considerazioni sono state svolte dall'Autorità per il diritto di assemblea, di cui all'art. 102, lett. B).

La Commissione di garanzia ha più volte affermato che, durante lo svolgimento di assemblee sindacali in orario di lavoro, devono essere garantiti i servizi minimi e che l'istituto dell'assemblea non può in ogni caso venire utilizzato come sostituto funzionale del diritto di sciopero (cfr. delibera n. 17/108 del 6 aprile 2017).

Tuttavia, la disposizione di cui al Capitolato speciale, nel prevedere che le assemblee sindacali possano essere indette *solo all'inizio o alla fine del turno di lavoro*, si pone in contrasto con l'art. 20 dello Statuto dei lavoratori, per il quale i lavoratori hanno diritto di riunirsi *in orario di lavoro* nei limiti di dieci ore annue, ferma restando la possibilità di prevedere condizioni di miglior favore tramite la contrattazione collettiva di riferimento e non certamente in via unilaterale.

Sotto questo ulteriore profilo, la Commissione ha stabilito che *“anche l'art. 102, lett. B) del Capitolato speciale è dunque suscettivo di determinare l'insorgenza e l'aggravamento dei conflitti in corso ben potendo venire percepito dai lavoratori e dalle organizzazioni sindacali come una forma di indebita ingerenza nei rapporti di lavoro da parte di un soggetto agli stessi formalmente estraneo: la stazione appaltante.”*

13.3. Procedimenti di valutazione

Con delibera n. 19/396, del 17 dicembre 2019, la Commissione ha disposto l'apertura di un procedimento ai fini della valutazione del comportamento, ai sensi degli articoli 4, comma 4 *quater*, e 13, comma 1, lett. i), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, nei confronti del Comune di Nemi, in persona del proprio legale rappresentante *pro-tempore*, per non aver partecipato, per ben due volte, al tentativo di raffreddamento e di conciliazione dinanzi al Prefetto di Roma, ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, come modificato dalla legge n. 83 del 2000, nonché dell'art. 7, dell'Accordo Collettivo Nazionale in materia di norme di garanzia del funzionamento dei servizi pubblici essenziali nell'ambito del comparto Regioni-Autonomie Locali Personale non dirigenziale.

L'Amministrazione, infatti, ha l'obbligo di aderire alla convocazione promossa da un'organizzazione sindacale che richieda un incontro dinanzi al Prefetto territorialmente competente per l'esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione.

Detto obbligo, peraltro, è naturalmente sotteso alla logica ispiratrice delle norme in oggetto, considerato che l'esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione è finalizzato a verificare la possibilità di evitare un'azione di sciopero, e che la mancata adesione all'invito a un incontro per tentare la conciliazione della controversia non può non determinare l'aggravamento del conflitto in corso.

Per tali motivi, secondo il consolidato orientamento della Commissione di Garanzia, tale comportamento può essere oggetto di valutazione dell'Autorità ai fini dell'applicazione della sanzione di cui all'art.4, comma 4, della citata legge (cfr. delibera n. 01/3 del 1.02.2001 e delibera n. 04/483 del 6.05.2004).

Del resto, le modifiche alla legge n. 146 del 1990, introdotte dalla legge n. 83 del 2000, hanno manifestamente inteso rafforzare il criterio delle simmetriche responsabilità delle parti in conflitto, demandando alla Commissione di Garanzia la valutazione *ex art.* 4, comma 4, della citata legge di comportamenti aziendali precedentemente esclusi dalla sua competenza.

Non v'è dubbio, pertanto, che il datore di lavoro sia tenuto a non vanificare la lettera e lo spirito delle disposizioni di legge e pattizie in tema di procedure di raffreddamento e conciliazione e, dunque, abbia l'obbligo di aderire all'invito dell'Autorità di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 146

del 1990 e successive modificazioni a seguito di esplicita richiesta sindacale o, quanto meno, di giustificare la mancata adesione a detto invito.

Peraltro, è appena il caso di ricordare che, in un'analogia circostanza, la Commissione di garanzia, con nota prot. n. 8062 del 7 giugno 2018, aveva già rammentato al Comune di Nemi l'obbligo di aderire all'invito dell'Autorità di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990 o, quanto meno, di giustificare la propria assenza tempestivamente, avvertendolo che in caso di futuri e ulteriori inadempimenti questa Commissione avrebbe dovuto procedere alla valutazione del comportamento dell'Amministrazione ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera i), della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni.

14. Sanità (a cura di Marco Diana)

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

Nel Comparto Sanità l'andamento della conflittualità ha subito un deciso incremento rispetto all'anno precedente. Infatti, vi sono state, nel periodo di riferimento, 200 proclamazioni di sciopero (a fronte delle 169 registrate nel 2018, di cui 133 nell'ambito del SSN e 67 nell'ambito della Sanità privata/accreditata), prevalentemente a carattere locale (soltanto 12 gli scioperi nazionali, di cui 5 per il SSN e 7 per la sanità privata, a causa del mancato rinnovo del CCNL Aris-Aiop ormai scaduto da 12 anni).

Da rilevare, invero, come il dato degli scioperi proclamati non coincida con il numero delle astensioni collettive poi effettuate. Infatti, su un totale di 200 atti di proclamazione, solo 131 sono stati gli scioperi poi realmente posti in essere, e ciò a seguito di composizioni, anche solo parziali delle controversie, e agli interventi preventivi della Commissione.

Gli interventi preventivi della Commissione *ex art.* 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, sono stati, infatti, 21 (con una contrazione rispetto all'anno precedente dove si sono registrate 32 indicazioni immediate).

L'analisi dei dati statistici consente di apprezzare come tutti gli interventi effettuati dall'Autorità abbiano ricevuto un positivo riscontro da parte delle Organizzazioni sindacali attraverso la revoca o l'adeguamento delle proclamazioni illegittime, segnale che 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.

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

Un caso a parte costituiscono gli scioperi proclamati nell'ambito dei "servizi mensa" delle strutture sanitarie e ospedaliere del SSN. Infatti, poiché tali servizi vengono erogati tramite concessione in appalto a società esterne,

la natura delle rivendicazioni sottese agli scioperi proclamati è legata principalmente alla mancata o ritardata corresponsione delle retribuzioni.

Nell'ambito della Sanità Privata, invece, si registra una forte propensione all'utilizzo dello sciopero come strumento di pressione nei confronti delle 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.

15. Scuola *(a cura di Ivana Sechi)*

15.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

La conflittualità nel Comparto Scuola ha registrato, nel periodo di riferimento, un lieve incremento (39 scioperi proclamati, di cui 28 a livello nazionale, rispetto ai 37 del 2019, ai 36 registrati nel corso del 2017 e ai 29 relativi all'anno 2016).

Le cause di insorgenza del conflitto, così come 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 settimanale, con una particolare concentrazione nel periodo autunnale (coincidente con la riapertura delle scuole) e primaverile (somministrazione test invalsi e/scrutini), soprattutto da organizzazioni sindacali non firmatarie del contratto collettivo o non particolarmente rappresentative.

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'articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, a fronte di proclamazioni non conformi alla disciplina sull'esercizio del diritto di sciopero, ma anche attraverso un costante dialogo con le parti sociali.

Il dato complessivo dimostra un'assoluta efficacia dell'azione della Commissione. Nell'anno 2019, infatti, la Commissione è intervenuta soltanto in 3 occasioni e, a seguito di tali interventi, gli scioperi illegittimamente proclamati sono stati tutti puntualmente revocati e/o riformulati.

15.2. L'attività consultiva della Commissione

Con nota del 18 luglio 2019 la Commissione ha invitato l'ARAN ad attivare la procedura negoziale per la definizione di un Accordo nazionale sulle procedure di raffreddamento e conciliazione e le prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero del personale del Comparto Istruzione e Ricerca e ad informare la Commissione sull'andamento delle relative trattative, auspicando il raggiungimento di un accordo che assicuri il giusto temperamento tra diritto di sciopero e diritti degli utenti costituzionalmente tutelati in tempi ragionevolmente brevi. A seguito di tale invito, l'Aran ha prontamente attivato un tavolo di confronto con tutte le Organizzazioni sindacali rappresentative che, allo stato, ancora prosegue. L'Autorità, considerata la complessità della questione e lo stato di emergenza sanitaria che ha rallentato il confronto, ha concesso alle parti sociali ulteriore termine per la definitiva sottoscrizione dell'Accordo.

Con riferimento allo sciopero nazionale di tutto il personale docente ed ATA del Comparto Scuola, proclamato dall'Organizzazione sindacale Saese per l'intera giornata dell'8 gennaio 2020, per rivendicare l'introduzione della classe di concorso A031 - "Scienze degli alimenti" in tutte le scuole italiane e "la dieta dei gruppi sanguigni" come perfetto stile di vita ed esempio di educazione alimentare, la Commissione, preso atto della nota del 13 dicembre 2019 con la quale il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha contestato le motivazioni sottese all'azione di sciopero ritenendola ingiustificata, infondata, attivata su temi di "carattere educativo" ed accompagnata "dall'esplicito sostegno a regole di regimi alimentari oggetto di critica discussione nell'ambito della comunità scientifica", ha espresso il seguente avviso.

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.

La natura solo pretestuosa e assertiva della proclamazione, secondo l'Autorità, appare evidente alla luce del fatto che, da un lato, essa persegue un obiettivo – l'introduzione della classe di concorso A031 - "Scienze degli alimenti" - non incidente sui rapporti di lavoro e, di fatto, già realizzato dall'Amministrazione (come emerge dal verbale dell'incontro dinanzi al Ministero del Lavoro svoltosi con il MIUR in data 6 dicembre 2019, e ulteriormente specificato con la nota del 12 dicembre 2019), e che, dall'altro lato, non si evince alcun collegamento tra la finalità perseguita dall'Organizzazione sindacale (l'introduzione della c.d. "dieta dei gruppi sanguigni") e un interesse o un'esigenza reale e condivisa da un certo numero di lavoratori.

Sulla base di tali motivi, la Commissione, con nota del 12 dicembre 2019, ha espresso l'avviso che l'astensione proclamata dall'Organizzazione sindacale Saese per l'intera giornata dell'8 gennaio 2020 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.

Con nota del 20 febbraio 2019 l'Associazione Cnos Fap Sicilia, che esercita attività di istruzione e formazione professionale in Sicilia, ha segnalato alla Commissione la proclamazione di uno sciopero a tempo indeterminato, a decorrere dal 22 gennaio 2019, da parte dell'Organizzazione sindacale Snals Confsal riguardante tutto il personale preposto all'insegnamento dei corsi professionali istituiti per l'assolvimento del diritto - dovere all'istruzione e formazione mediante percorsi professionalizzanti, chiedendo alla stessa di intervenire per sanzionare l'illiceità dell'iniziativa. L'azione di sciopero è stata indetta per protestare contro il mancato pagamento delle retribuzioni (da 12 a 27 mensilità) e

posizioni contributive non regolari. La Commissione ha chiesto all'Associazione dettagliate informazioni circa le motivazioni che, a qualsiasi titolo, impedivano la regolare corresponsione degli emolumenti ai lavoratori che prestano l'attività di insegnamento e formazione, anche al fine di un'urgente valutazione degli eventuali provvedimenti da assumere, ai sensi della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni. L'Associazione ha illustrato le motivazioni della vertenza, specificando che l'ammontare del debito per retribuzioni arretrate ai lavoratori (pari ad € 2.073.434,45) è in quota al credito che il CNOS vanta nei confronti della Regione Sicilia (pari ad € 9.150.608,38), e chiedendo all'Autorità di riconoscere i limiti oggettivi della responsabilità dell'Associazione, *“la cui condotta è sempre stata ispirata alla buona fede e soggetta ai vincoli imposti dalle procedure e dai tempi dell'Amministrazione regionale”*. All'esito della lunga istruttoria, la Commissione ha deliberato il non luogo a provvedere nei confronti dell'Associazione, precisando che, secondo il proprio consolidato orientamento, la formazione professionale non riveste carattere di servizio pubblico essenziale ai sensi della legge n. 146 del 1990, e che, anche laddove l'utenza fosse rappresentata da minori che devono assolvere l'obbligo formativo, sussistono nel caso di specie i presupposti per la qualificazione del comportamento dei lavoratori in termini di eccezione di inadempimento, ai sensi dell'articolo 1460 del codice civile.

16. Servizio Postale (a cura di Daniele Michelli)

16.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione

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

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

L'articolo 1 della suddetta Regolamentazione provvisoria definisce l'Ambito di applicazione della stessa, precisando che: *“La presente regolamentazione si applica nei confronti di tutti i soggetti che a qualsiasi titolo sono coinvolti nell'erogazione del servizio postale”*.

Pertanto, anche in considerazione dei cambiamenti che stanno caratterizzando il mercato postale, l'Autorità ha valutato complessivamente 92 proclamazioni di scioperi, che hanno riguardato non solo l'azienda Poste Italiane S.p.A., ma il settore postale nella sua interezza.

Infatti, delle 92 proclamazioni di sciopero nell'anno, 77 hanno interessato direttamente il personale di Poste Italiane S.p.A., mentre le rimanenti 15 astensioni sono state rivolte ad altre aziende coinvolte, a vario titolo, nello svolgimento del servizio in questione. Tra queste le più colpite dalle astensioni, nel periodo di riferimento, sono state realtà aziendali di piccola e media dimensione, che gestiscono alcuni appalti che Poste Italiane S.p.A. ha affidato all'esterno, mediante esperimento di idonee procedure di gara.

La Lid S.r.l., azienda di trasporti e logistica che ha in appalto lo smistamento della posta presso gli uffici di Poste Italiane S.p.A. di alcune province (tra le quali Reggio Emilia e Siena), è stata l'azienda che ha registrato nel corso del 2019 più astensioni collettive, dopo la stessa Poste Italiane. Le agitazioni, ben 8, sono state tutte proclamate nel territorio di Siena per il mancato/ritardato pagamento delle retribuzioni.

Tra le altre aziende interessate da astensioni collettive figurano anche la TMA Distribuzione, con 2 astensioni nella provincia di Reggio Emilia (nel cui appalto da giugno 2019 è subentrata proprio la Lid S.r.l. di cui si è appena detto), ove le astensioni sono state proclamate per irregolarità nelle buste paga e per la mancata consegna dei cedolini paga, nonché per la condizione dei mezzi di trasporto aziendali *“inidonei”* – a detta del sindacato proclamante

– *per le consegne e spesso senza regolare rifornimento di carburante*”, e la Express Speedy S.r.l., con 5 proclamazioni di sciopero. Quest’ultima società ha gestito per conto di Poste Italiane l’appalto per la vuotatura delle cassette postali ed il successivo trasporto e consegna presso i CMP di Poste nelle aree di Roma Bravetta, Fiumicino ed in altre parti d’Italia. Le 5 azioni di sciopero che hanno interessato la Express Speedy S.r.l. nel 2019 sono state tutte indette per protestare contro i continui ritardi nel pagamento delle retribuzioni.

Come inizialmente anticipato, quindi, nel settore e nell’anno in esame, le proclamazioni sono state complessivamente 92, facendo registrare un leggero aumento rispetto al dato registrato nel 2018, quando le proclamazioni si erano fermate a 73. Il dato, però, risulta sostanzialmente in linea con la media delle proclamazioni del quinquennio precedente (73 nel 2018, 137 nel 2017, 91 nel 2016, 60 nel 2015 e 83 nel 2014), pari a circa 90 scioperi l’anno.

A differenza delle 15 astensioni che hanno riguardato le aziende di cui si è già parlato (Lid S.r.l., Express Speedy S.r.l. e TMA Distribuzione) che hanno sempre interessato l’intera giornata lavorativa, le astensioni che sono state effettuate dai dipendenti di Poste Italiane S.p.A hanno riguardato le prestazioni di lavoro straordinario e aggiuntivo, compresa la cosiddetta “flessibilità operativa”. Tali astensioni hanno avuto come durata massima quella di 30 giorni consecutivi, nel rispetto, quindi, di quanto previsto dall’art. 10 della Regolamentazione provvisoria del settore. Tali iniziative, come avvenuto negli anni precedenti, e ad eccezione delle 16 astensioni proclamate dai Cobas a livello nazionale, hanno avuto tutte carattere locale o regionale.

In relazione a tali astensioni, la Commissione è intervenuta 7 volte, con indicazioni immediate ai sensi dell’articolo 13, comma 1, lettera d), della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, per segnalare alle Organizzazioni sindacali proclamanti la violazione della regola dell’intervallo tra azioni di sciopero, invitando, quindi, le sigle sindacali ad adeguare le iniziative di sciopero “successive”, sulla base di quelle “precedentemente indette”. Le Organizzazioni sindacali proclamanti, destinatarie di tali indicazioni immediate, hanno sempre risposto positivamente accogliendo l’invito dell’Autorità, revocando la propria iniziativa o andandosi a “concentrare” con altri scioperi, precedentemente proclamati da altri soggetti sindacali.

Le azioni di sciopero revocate tempestivamente nel corso del 2019 sono state in totale 10 (tra revoche spontanee o intervenute a seguito di indicazione preventiva della Commissione) mentre la percentuale di adeguamenti alle indicazioni preventive dell’Autorità è stata del 100%.

I dati statistici registrati confermano l’attitudine delle Organizzazioni sindacali operanti nel settore a rispettare la regolamentazione vigente. Al riguardo, considerando anche le 7 indicazioni immediate della Commissione, alle quali le organizzazioni sindacali proclamanti si sono sempre attenute nei termini di legge, tutte le astensioni effettuate nel corso del 2019 sono state poste in essere nel rispetto della legge e della disciplina di settore. Non è stato necessario, pertanto, procedere all’apertura di alcun procedimento di valutazione del comportamento.

Per quanto attiene alle cause di insorgenza del conflitto presso Poste Italiane S.p.A., 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 in altri casi le organizzazioni sindacali hanno proclamato scioperi contro ipotesi di ristrutturazioni aziendali e/o riorganizzazione dei servizi, soprattutto in relazione alle *“iniziative intraprese dall’azienda attraverso un percorso di privatizzazione”* dei servizi che, secondo i sindacati, comporta un *“peggioramento nelle condizioni di lavoro e di servizio”*.

Rientra nella prima fattispecie anche la questione legata alla cosiddetta *“flessibilità operativa”*, relativamente al settore recapito postale, tra le principali cause dei conflitti promossi a livello nazionale dalle Organizzazioni sindacali.

Da segnalare, infine, che l’Autorità, in linea di continuità con quanto avvenuto sin dalla fine dell’anno 2018, ha continuato a monitorare l’evoluzione del mercato postale al fine di valutare l’opportunità di estendere l’ambito di applicazione della legge 146 del 1990 e della disciplina del settore postale ad alcuni servizi della logistica. Oggetto di particolare attenzione è l’attività svolta dai *“corrieri”*, al fine di individuare se esiste la possibilità di considerarla, anche in via strumentale, quale *“servizio pubblico essenziale”*, partendo da quanto previsto dall’art. 2 della legge in tema di libertà di comunicazione, ove è previsto che tale libertà viene garantita anche attraverso il servizio postale.

Nel corso del 2019, quindi, sono stati messi sotto osservazione tutti gli strumenti con i quali viene garantita ad oggi la libertà di comunicazione, tra i quali la posta, le telecomunicazioni, ma anche e soprattutto *la rete*,

attraverso non solo i vari canali tematici, ma anche, soprattutto, attraverso i *social network*.

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

17.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione

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

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

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

Le 8 proclamazioni registrate nel corso del 2019 hanno avuto tutte carattere regionale e/o territoriale, hanno riguardato principalmente il personale tecnico e amministrativo della Rai e sono state messe in atto allo scopo di sensibilizzare l'Azienda su problemi contingenti, legati alle realtà produttive locali.

Delle 8 astensioni, 4 sono state revocate spontaneamente e 2 fra queste successivamente riproclamate. Le 6 astensioni effettuate sono state proclamate ed effettuate nel rispetto della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, e della disciplina del settore di riferimento. Di conseguenza, trattandosi di proclamazioni di scioperi legittimi, la Commissione non è mai dovuta intervenire né in via preventiva, *ex* articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, né, tantomeno, con valutazioni del comportamento *ex post*.

18. Soccorso e sicurezza autostradale (a cura di Antonio Fusco)

18.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione

Nel periodo in oggetto è stato registrato un livello di conflittualità leggermente superiore rispetto a quello dell'anno precedente.

Risultano proclamati, infatti, 31 scioperi a fronte delle 26 astensioni indette nel corso dell'anno 2018.

Le agitazioni di carattere locale traggono origine, essenzialmente, da carenze di organico e questioni relative alla corretta applicazione e/o interpretazione delle regole che disciplinano il rapporto di lavoro di coloro che operano nel settore.

Nel corso del 2019 sono stati inoltre effettuati 8 scioperi nazionali di settore a sostegno della vertenza diretta al rinnovo del CCNL per i dipendenti da società e consorzi concessionari di autostrade e trafori. La trattativa del rinnovo si è conclusa con l'Accordo del 16 dicembre 2019 concluso tra Federreti e Fise Acap con Filt-Cgil, Fit-Cisl, Ultrasporti, Sla Cisl, Ugl Viabilità e Logistica.

Il conflitto collettivo nel settore si è comunque espresso in maniera sostanzialmente conforme alle norme di settore e non ha richiesto interventi di carattere sanzionatorio della Commissione.

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

Nel corso dell'anno 2019 la Commissione è stata, altresì, investita da vari quesiti attinenti la corretta interpretazione e/o applicazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, e della disciplina di settore.

Merita di essere richiamata, innanzitutto, la nota con la quale l'Associazione Fise Acap, con riferimento a due scioperi di carattere nazionale proclamati dalle Organizzazioni confederali (riguardanti, in massima parte, lavoratori non soggetti agli obblighi di cui alla legge 146 del 1990) ha prospettato l'illegittimità delle proclamazioni sotto il profilo della partecipazione da parte degli esattori. Più in particolare, l'Associazione ha ritenuto, da un lato, che le azioni violassero l'obbligo di rarefazione rispetto ad astensioni precedentemente effettuate nel settore. Dall'altro, che le astensioni non fossero rispettose dell'obbligo di predeterminazione della durata, atteso che l'atto di proclamazione riservava alle strutture sindacali

territoriali la facoltà di comunicare diverse modalità di articolazione oraria dell'azione, alla ricorrenza di specifiche necessità.

Esaurita l'istruttoria, la Commissione ha ribadito all'istante che le attività di esazione, pur non essendo espressamente incluse nell'ambito oggettivo di applicazione della regolamentazione provvisoria di settore, concorrono all'erogazione del servizio pubblico essenziale e, come tali, sono vincolate al rispetto degli obblighi minimi del preavviso e della predeterminazione della durata. Sulla scorta di tali presupposti, la Commissione ha ritenuto innanzitutto assorbita la contestazione relativa all'obbligo di rarefazione. Quanto alla pretesa violazione dell'obbligo di predeterminazione della durata, la Commissione ha osservato che, in effetti, una clausola di riserva a favore delle strutture territoriali contenuta nell'atto di proclamazione sia suscettibile di ingenerare confusione ed incertezza in ordine alle modalità di effettuazione dello sciopero e di risolversi, in sostanza, in una violazione dell'obbligo di predeterminazione della durata. Non essendo tuttavia emerso che le strutture territoriali si fossero effettivamente avvalse di tale forma di discrezionalità, l'Autorità ha concluso il procedimento con l'adozione di un provvedimento di non luogo a provvedere. Per il futuro, comunque, la Commissione ha diffidato i soggetti proclamanti dal reiterare tale situazione, onde evitare l'apertura di un procedimento di valutazione del comportamento.

Merita poi di essere richiamata la nota con la quale un'Organizzazione sindacale ha segnalato la mancata comparizione dell'Azienda alla riunione convocata dal Ministero del Lavoro per l'esperimento della seconda fase delle procedure di raffreddamento e conciliazione. A fronte di tale segnalazione la Commissione ha precisato all'Azienda che l'obbligo di esperire le procedure di raffreddamento e conciliazione grava su entrambi le parti, essendo posto non già nell'interesse degli attori del conflitto collettivo, bensì a tutela e nell'interesse degli utenti la cui sfera giuridica, in caso di attuazione di una astensione collettiva (nell'ambito dei servizi pubblici essenziali), viene inevitabilmente attinta. Ne consegue – ha precisato la Commissione – l'obbligo delle parti di cooperare all'esperimento delle procedure ovvero, in caso di impossibilità, di giustificare tempestivamente il proprio impedimento alla partecipazione. Alla luce di tali assunti l'Autorità ha preavvisato l'Azienda che, in caso di reiterazione del comportamento, avrebbe aperto un procedimento di valutazione del comportamento.

19. Taxi (a cura di Silvia Mancini)

19.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nell'anno in esame, come nei due anni precedenti, la conflittualità all'interno del settore risulta contenuta e legata principalmente a vertenze di carattere locale, dando origine a 3 proclamazioni di "*Fermo del Servizio Taxi*" (a fronte delle 5 del 2018 e delle 6 del 2017), che si sono tradotte in altrettante azioni di sciopero (a fronte delle 3 del 2018 e delle 4 del 2017).

Differentemente da quanto avvenuto nel 2018, anno in cui la categoria non è stata interessata da alcuna manifestazione di protesta a carattere "*nazionale*", nell'anno in esame, come precedentemente accaduto nel 2017, si sono registrate 2 proclamazioni di "*Fermo del Servizio Taxi Nazionale*", dirette ancora una volta nei confronti del Governo, nel tentativo di riuscire ad affrontare le criticità di un settore contraddistinto da un quadro concorrenziale privo di regole certe.

Procedendo, dunque, con un primo esame delle controversie che si sono sviluppate in ambito territoriale, meritano un cenno le seguenti astensioni:

Fermo dei Taxi nelle Regioni Sicilia e Sardegna, ad opera del Silt (Sindacato italiano libero trasporti), dalle ore 10 alle 14 del 22 marzo 2019.

Lo stato di agitazione della categoria nasce in relazione all'approvazione, a livello nazionale, del Dl Semplificazioni e delle relative deroghe, applicate in via esclusiva alle sopraindicate regioni. In attesa della convocazione della Conferenza Stato Regioni, prevista per il mese di febbraio 2019, a fronte di tavoli aperti sia in Sicilia sia in Sardegna volti alla costituzione di Osservatori sui trasporti per la definizione di regolamenti che consentano di non inficiare l'attività lavorativa in un segmento commerciale fondamentale per i suddetti territori, con lo scopo di poter effettuare i relativi controlli nel rispetto delle regole, il Silt ha ritenuto di procedere alla proclamazione di una azione di sciopero.

Fermo dei Taxi del Comune di Pescara, che svolge servizio presso l'aeroporto, ad opera della Segreteria regionale dell'Abruzzo dell'Organizzazione sindacale Ugl, per la giornata del 9 settembre 2019.

La sigla sindacale, in mancanza di soluzioni, da parte delle Istituzioni competenti, alla problematica relativa alla presenza di tassisti abusivi che operano nella città di Pescara, ed a quella dei tassisti di Pescara e di Chieti che stazionano negli stalli predisposti presso l'aerostazione dell'aeroporto d'Abruzzo, riunitasi in assemblea con gli aderenti alla cooperativa di taxi

COTAPE, ha concluso che l'unica strada percorribile per sensibilizzare le Autorità fosse, appunto, quella della proclamazione di uno sciopero.

Fermo dei Taxi del Comune di Roma Capitale, ad opera di Claii, Legacoop, Movimento Italiano Tassisti, Orsa Taxi, Tras, Unica Taxi Cgil, Uri, Uritaxi e UsbTaxi.

Le Organizzazioni di categoria, a fronte della grave e perdurante situazione in cui versava il trasporto pubblico non di linea e in particolare il servizio Taxi, dopo aver sollecitato, anche in occasione del presidio del 23 ottobre 2019, il Sindaco al fine di concordare un incontro in tempi brevi, in assenza di riscontro e di risposte, hanno ritenuto non più procrastinabile la necessità di promuovere una giornata di sciopero cittadino.

Come accennato in apertura, invece, per quanto concerne le astensioni che hanno visto il coinvolgimento di tutto il servizio di trasporto pubblico non di linea sull'intero territorio nazionale, il 2019 ha visto nuovamente la categoria in "agitazione".

La prima di queste manifestazioni di protesta si è concretizzata nel "Fermo del Servizio Taxi Nazionale" del 3 aprile 2019, ad opera delle Segreterie nazionali di Usb Taxi, Uritaxi, Uri, Orsa, Uti, Unica Taxi Cgil, Fast Tpnl, Confail e Movimento Italiano Tassisti. Le suddette Organizzazioni hanno inteso protestare contro la linea seguita dal Governo con riferimento al Servizio Pubblico Taxi, soprattutto a seguito della deregolamentazione che investe il settore sia sul piano relativo al contrasto dei fenomeni di abusivismo, sia in rapporto all'azione irregolare svolta da soggetti finanziari (multinazionali) che nulla hanno a che vedere con il trasporto pubblico non di linea. Nella giornata precedente l'astensione, a seguito di un incontro presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, solo le sigle Uritaxi e Uri hanno deciso di revocare lo sciopero, prendendo atto della disponibilità manifestata dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti a fornire in sede politica una risposta alle attuali problematiche in una successiva riunione.

La seconda azione di sciopero, ad opera delle Segreterie nazionali di Ugl, Unica Taxi Cgil, Uritaxi, Uri, Usb Taxi, Uti, Orsa, Fast Tpnl, Mit, Tam, Satam, Claii, Unimpresa, Tras, Ata Casartigiani, Federtaxi, proclamata per la giornata del 9 luglio 2019, nasce a valle dell'incontro del 19 giugno 2019 con i rappresentanti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, nel corso del quale i rappresentanti sindacali hanno dichiarato di non aver ricevuto gli attesi riscontri agli appelli della categoria in ordine alla conclusione del percorso di confronto sulle annose problematiche del settore.

Le stesse sigle, tuttavia, a conclusione di un ulteriore incontro presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in data 5 luglio 2019, hanno responsabilmente deciso di sospendere lo sciopero imminente mantenendo aperto, dunque, il confronto e procedendo alla verifica degli impegni assunti da tutte le parti sociali coinvolte.

Da ultimo, per quanto riguarda le manifestazioni legate a rivendicazioni di natura “*politica*”, va ricordata l’adesione della categoria allo “*sciopero generale di tutte le categorie pubbliche e private*”, proclamato da alcune Organizzazioni sindacali autonome per la giornata dell’8 marzo 2019, nell’ambito di una analoga manifestazione di mobilitazione prevista a livello europeo, nonché l’adesione allo “*sciopero generale del comparto trasporti*”, proclamato dalle Organizzazioni sindacali confederali per la giornata del 24 luglio 2019.

In conclusione, tuttavia, anche nel 2019 non si sono registrati sostanziali elementi di novità nell’ambito del confronto della categoria con il Governo, atteso il perdurare del mancato raggiungimento di un Protocollo d’Intesa sui principi cardine del riordino della categoria.

L’avvento di un nuovo quadro politico nazionale, mutato già al termine del 2018, ed il consolidamento dei nuovi assetti istituzionali non hanno prodotto, infatti, l’auspicato e da lungo tempo atteso riavvio delle trattative.

20. Telecomunicazioni *(a cura di Daniele Michelli)*

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

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

Nell'anno in esame, sono state 37 le azioni di sciopero proclamate nel settore, delle quali 22 effettuate, mentre 15 sono state tempestivamente revocate dalle medesime Organizzazioni sindacali proclamanti. Rispetto alle 37 astensioni proclamate, la metà (18 per l'esattezza) hanno interessato a livello regionale (5) o nazionale (13) i lavoratori di Tim S.p.A., mentre negli altri 19 casi gli scioperi hanno riguardato altre aziende operanti a vario titolo nel settore Tlc (Wind Tre, Sirm e Trentino Network). In 21 casi le astensioni hanno avuto rilevanza nazionale, mentre nei restanti 16 casi le azioni di protesta hanno interessato ambiti territoriali/regionali (in particolar modo le Regioni Puglia e Sicilia).

Nel periodo di riferimento, non si è registrata alcuna iniziativa riguardante l'Associazione di categoria (Asstel), rappresentante delle principali aziende del comparto telecomunicazioni. La causa di tale assenza di conflittualità è senz'altro dovuta agli effetti positivi e prolungati del raggiungimento, avvenuto 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, ha di fatto prorogato il precedente contratto collettivo (scaduto il 31 dicembre 2014), per il periodo 1° gennaio 2015 - 30 giugno 2018.

Inoltre, l'anno 2019 si è aperto con la firma dell'accordo, che applica a livello di settore l'accordo interconfederale Confindustria, Cgil, Cisl, Uil del 25 gennaio 2016, sul contrasto alle molestie sui luoghi di lavoro, sottoscritto, il 16 gennaio 2019 tra Asstel e le Organizzazioni Sindacali Slc-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil. Il 21 febbraio 2019 Asstel e le Organizzazioni Sindacali Slc-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil, nonché la Ugl Telecomunicazioni hanno sottoscritto anche l'Accordo Quadro sui principi e le regole per il funzionamento delle attività del settore dei servizi di Customer Care.

Per quanto concerne gli scioperi proclamati presso la Società Tim Italia S.p.A., nella maggior parte dei casi gli stessi sono stati effettuati con un 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, infatti, è ammessa quando gli scioperi interessano esclusivamente le prestazioni di lavoro straordinarie e aggiuntive, fattispecie che non crea 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* articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, né, tantomeno, in linea di continuità con il quinquennio precedente, con valutazioni del comportamento *ex post*.

Con riferimento, invece, agli scioperi che hanno interessato le altre aziende operanti, a vario titolo, nel settore Telecomunicazioni, vale la pena ricordare:

le 4 astensioni che, nei 12 mesi in esame, hanno riguardato l'azienda Wind Tre. Si è trattato di proclamazioni di scioperi dell'intera giornata di lavoro ordinario, combinato, alcune volte, con l'astensione dal lavoro straordinario, fino ad un massimo di 30 giorni. Le cause di tali astensioni sono da ricondurre al lungo processo di fusione tra le aziende Wind e Tre, avviato sin dal 2017. Le organizzazioni sindacali rivendicavano la mancata condivisione nella gestione degli esuberanti, il taglio dei dipendenti, l'esternalizzazione dei *call center* e l'assenza di un piano di sviluppo aziendale;

Un'astensione per l'azienda SIRM (Società Italiana Radio Marittima) S.p.A. che eroga prodotti, servizi e assistenza tecnica per le telecomunicazioni GMDSS e satellitare (VSAT, Fleetbroadband, Iridium), monitorando la sicurezza della navigazione marittima in Italia, Regno Unito e Worldwide. La causa dell'astensione è da ricondurre al sistematico ritardo nell'erogazione delle retribuzioni mensili, dei buoni pasto e del versamento dei contributi;

Un'astensione per l'azienda Trentino Network S.r.l.. In questo caso le cause d'insorgenza del conflitto sarebbero, secondo le Organizzazioni sindacali proclamanti, *“le condizioni contrattuali in vista del cambio di contratto dei dipendenti, i problemi di riorganizzazione del personale, quelli burocratici della nuova Azienda, la mancata condivisione della proposta di CCNL e di accordo di secondo livello nel processo di fusione tra Informatica Trentina e Trentino Network, nonché i gravi problemi inerenti la sicurezza*

sul lavoro”. In questo caso, però, un accordo *in extremis* intervenuto tra le parti, ha di fatto scongiurato l’azione di lotta che, infatti, è stata prontamente e correttamente revocata.

20.2. Questioni di carattere interpretativo relative alla disciplina di settore

Nel periodo di riferimento la Commissione è stata interpellata dalle Segreterie Regionali della Basilicata delle Organizzazioni sindacali Slc Cgil, Fistel Cisl e Uilcom Uil, affinché esprimesse un parere circa la “commessa” denominata “Centro Servizi Basilicata”, gestita in appalto su committenza della Regione, dalle aziende Data Contact e Lucana Sistemi e sull’assoggettabilità di tali attività all’ambito di applicazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, e della disciplina di settore.

L’Autorità, a seguito dell’istruttoria svolta, ha confermato quanto già stabilito con delibera n. 16/375, del 6 ottobre 2016, che prevedeva che:

“il servizio di prenotazione delle prestazioni sanitarie, comunque denominato (CUP o ReCUP), è strumentale ad un servizio pubblico essenziale e, in quanto tale, assoggettabile alla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, nonché all’intera disciplina di settore di cui all’Accordo Nazionale per la regolamentazione del diritto di sciopero nel comparto del Servizio Sanitario Nazionale del 20 settembre 2001;

il servizio CUP o ReCUP non è tuttavia strumentale all’erogazione di prestazioni valutate come indispensabili dall’art. 2, comma 2, dell’Accordo Nazionale sopra citato, con la conseguenza che, in caso di proclamazione di uno sciopero, può non essere garantita alcuna prestazione (fatte salve le diverse previsioni degli accordi collettivi, privi tuttavia di efficacia obbligatoria) e può non essere predisposto il relativo contingente di personale esonerato dall’astensione collettiva”.

Infine, con riferimento agli altri servizi previsti dalla “commessa”, l’Autorità ha ribadito il proprio consolidato orientamento relativamente alle attività strumentali, che rientrano nell’ambito di applicazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, nonché nella relativa disciplina di settore, solo quando risultano oggettivamente collegate, anche mediante un nesso di strumentalità, all’erogazione di un servizio pubblico essenziale (elencati nell’articolo 1, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni) e dirette, quindi, a garantire il godimento dei diritti costituzionalmente tutelati.

21. Trasporto aereo (a cura di Fabio Paolucci)

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

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 2019, il settore è stato interessato da 235 proclamazioni di sciopero, contro le 221 registrate nel 2018. Si è assistito, perciò, ad un lieve incremento della conflittualità di circa il 6 per cento.

Gli interventi preventivi della Commissione, *ex* articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, sono stati 32 (a fronte dei 39 registrati nel 2018), con riferimento ai quali sono intervenute 24 revoche e 7 riformulazioni di scioperi in ottemperanza agli inviti. In un caso, a seguito delle precisazioni offerte dall'Organizzazione sindacale, relativamente al servizio erogato dalla cooperativa interessata dall'astensione (movimentazione merci all'esterno del sedime aeroportuale), la Commissione ha revocato il provvedimento adottato in via preventiva e, pertanto, la percentuale di successo degli interventi, nel 2019, può ritenersi pari al 100 per cento. Non può che confermarsi, pertanto, il rigoroso rispetto da parte delle Organizzazioni sindacali/Associazioni professionali delle regole e dell'orientamento giurisprudenziale elaborato costantemente dalla Commissione.

Gli scioperi nazionali e di rilevanza nazionale proclamati nell'anno di riferimento sono stati complessivamente 147 (a fronte dei 123 proclamati nel 2018). Le astensioni hanno riguardato il servizio di assistenza al volo, il personale dipendente dei principali vettori del trasporto aereo e delle società aeroportuali e di *handling* operanti presso gli Aeroporti di Milano Linate, Malpensa e Roma Fiumicino.

Le proclamazioni di scioperi di rilevanza locale sono state 88. Ovviamente non tutti gli scioperi proclamati sono stati effettuati. Gli scioperi realmente effettuati sono stati 133 (a fronte dei 130 registrati nel 2018). Infatti, 102 proclamazioni sono state revocate a seguito di accordo tra le parti, o su invito della Commissione o del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, ovvero, infine, in ottemperanza ad Ordinanze di precettazione.

Nell'anno 2019, nel settore in esame, sono stati oggetto di precettazione, *ex* articolo 8 della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, gli scioperi nazionali del 26 luglio e del 25 novembre.

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

I dati del 2019 sono sostanzialmente in linea con quelli registrati nel 2018.

Infatti, circa il 40% degli scioperi proclamati nel 2019 si riferisce a vertenze legate al rinnovo del CCNL, ovvero all'applicazione di contratti collettivi aziendali, il 20% circa a vertenze legate ad ipotesi di ristrutturazioni aziendali e il 10% a rivendicazioni volte ad ottenere modifiche dell'articolazione dell'orario di lavoro. Il 9% circa degli scioperi risultano proclamati per questioni relative alla scadenza di appalti (con ripercussioni sugli assetti occupazionali delle aziende coinvolte), mentre circa il 7% degli scioperi sono stati proclamati per protestare contro iniziative legislative e/o governative. Circa il 5% 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, ecc.).

Anche nell'anno 2019, 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 e il mancato rispetto del termine di preavviso minimo.

21.2. L'attività consultiva della Commissione

Nel corso del 2019, l'Autorità ha ribadito l'obbligatorietà dell'esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione, previste dalla legge, sia per la componente sindacale che per quella datoriale.

Con riferimento alla componente sindacale, il mancato esperimento delle procedure non consente la proclamazione di uno sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Con riferimento alle aziende, la Commissione ha ritenuto opportuno precisare che dell'eventuale impossibilità di partecipare all'incontro convocato deve essere data comunicazione anche alla controparte della vertenza oltretutto alla Commissione di garanzia. In tal modo, infatti, sarà possibile la valutazione, da parte dell'Autorità, in ordine al corretto adempimento delle parti delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990.

Al riguardo si ritiene utile precisare che, ricevuta dall'Autorità amministrativa (Ministero o Prefettura) la convocazione dell'incontro, le parti devono riscontrarla, salvo casi eccezionali, non oltre il giorno successivo alla ricezione e confermare la loro partecipazione, ovvero indicare nel predetto termine i motivi per i quali non è possibile partecipare all'incontro conciliativo.

Altra vicenda ha riguardato una richiesta di chiarimento di un vettore straniero. La Commissione ha chiarito alla Società Aeroflot che, per quanto attiene al servizio pubblico di trasporto aereo svolto nel territorio nazionale, l'attività posta in essere da vettori stranieri rientra nel campo di applicazione della legge n. 146 del 1990 e della Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo. L'Autorità ha, altresì, precisato al vettore sovietico che, in Italia, la procedura per l'identificazione del programma dei voli da garantire, (al di fuori delle fasce orarie 7.00-10.00 e 18.00-21.00) nel corso di uno sciopero, è quella prevista dall'articolo 27 della Regolamentazione provvisoria.

Altre richieste di chiarimento hanno riguardato le disposizioni contenute nell'articolo 32 della Regolamentazione provvisoria. L'Autorità ha chiarito che il termine (di 60 giorni) ivi contenuto si riferisce al periodo intercorrente tra l'effettuazione di una prima azione di sciopero e la proclamazione di una successiva e non, come erroneamente riteneva l'azienda, tra l'effettuazione delle due azioni (le date da prendere a riferimento sono quella della prima azione di sciopero e quella della proclamazione dell'azione successiva).

Sempre con riferimento all'articolo 32 la Commissione ha chiarito ad una azienda che, una volta ripetute le procedure di raffreddamento e conciliazione, l'Organizzazione sindacale è legittimata a proclamare scioperi anche di durata superiore a 4 ore (nel limite dell'intera giornata, ovviamente) in quanto l'astensione non necessariamente si qualifica come prima azione.

Inoltre, l'Autorità ha fornito riscontro ad una richiesta di chiarimento circa la riconducibilità del servizio di gestione di parcheggi aeroportuali alla disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali.

In tale circostanza, la Commissione, all'esito di una istruttoria, ha chiarito che il servizio, in linea generale, oltre a non essere ricompreso nella Regolamentazione provvisoria del Trasporto aereo tra i servizi aeroportuali, non deve ritenersi rientrante neanche nel campo di applicazione della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni. Tuttavia, qualora tale attività, per come organizzato lo scalo, risulti funzionale anche alla circolazione dei mezzi adibiti all'imbarco/sbarco dei passeggeri e dei bagagli (gestione tecnica dei pontili, ad esempio), ovvero alla movimentazione delle merci e della posta, all'interno del sedime aeroportuale, la stessa dovrà considerarsi strumentale ai servizi aeroportuali, di cui all'articolo 1, comma 2, della Regolamentazione provvisoria del settore del trasporto aereo.

Con riferimento al servizio di assistenza al volo, la Commissione, a fronte di richiesta sindacale, ha precisato che l'onere di informare l'utenza, richiesto dall'articolo 2, comma 6, della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, può ritenersi assolto da ENAV attraverso la pubblicazione, sul proprio sito, di comunicati e avvisi, unitamente all'emissione di *Notam* (strumento tecnico con il quale si informano "gli operatori del mondo aeronautico" delle possibili restrizioni del traffico aereo).

La Commissione ha, altresì, ritenuto necessario fornire alcuni chiarimenti in ordine ad una comunicazione (fuorviante ed inesatta) che un sindacato operante in Techno Sky aveva fornito ai vettori in occasione dello sciopero del 25 ottobre 2019.

La Commissione ha chiarito che le azioni di sciopero, a qualsiasi livello proclamate per il personale Techno Sky non comportano, di fatto, alcuna cancellazione, riprogrammazione o ritardo di voli, nessun impatto sulla resa dei servizi di istituto, nessuna criticità per l'utenza, ai fini dei risultati della fornitura del servizio finale (il trasporto passeggeri, posta e merci per via aerea) e, conseguentemente, nessun nocumento alla garanzia del diritto alla mobilità. Ciò in quanto il servizio erogato da Techno Sky non è direttamente strumentale alla libertà di circolazione e, quindi, all'erogazione del servizio pubblico essenziale del trasporto passeggeri e merci per via aerea, ma è funzionale al diritto costituzionalmente rilevante di sicurezza e, precisamente, del diritto alla navigazione aerea in condizioni di sicurezza.

Tale orientamento, consolidato in Commissione, è stato, peraltro, confermato dalla sentenza n. 7900/2019, del 24 settembre 2019, del Tribunale di Roma la quale non ha introdotto alcuna novità interpretativa, contrariamente a quanto aveva surrettiziamente fatto credere l'Organizzazione sindacale.

D'altro canto, la strumentalità dell'attività svolta dagli addetti alla conduzione tecnica degli impianti alla garanzia del diritto alla navigazione aerea in condizioni di sicurezza è chiaramente desumibile dalla prestazione indispensabile che la disciplina di settore richiede al servizio. L'articolo 22, infatti, dispone che, in occasione di scioperi, deve essere assicurata la costituzione di presidi operativi pronti ad intervenire *h24*.

La Commissione, dopo aver invitato, per il futuro, il sindacato a rispettare i principi di buona fede e correttezza nelle comunicazioni istituzionali, considerati i rilevanti riflessi che tali comunicazioni hanno sull'utenza, ha diffidato l'Organizzazione sindacale a reiterare la condotta sleale posta in essere, precisando che, in caso contrario, avrebbe avviato un procedimento di valutazione del comportamento, per i profili di propria competenza.

21.3. Le audizioni più significative

Nel corso del 2019 la Commissione ha effettuato diverse audizioni sia con le aziende che con le componenti sindacali. Le più significative, quelle tenutesi il 7 novembre e il 5 dicembre 2019, hanno riguardato l'esercizio del diritto di sciopero del personale dipendente di vettori, con particolare riferimento all'applicazione delle disposizioni di cui agli articoli 20 e 27 della Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo. Gli incontri hanno visto la partecipazione di tutte le Organizzazioni sindacali/Associazioni professionali operanti nel settore del trasporto aereo.

Le questioni più rilevanti, emerse all'esito degli incontri, attengono alla segnalata rischedulazione di collegamenti - variazioni di operativo il giorno dello sciopero (voli originariamente programmati nelle fasce orarie in cui è possibile aderire all'astensione il cui decollo verrebbe posticipato di qualche ora, ovvero dopo le ore 24.00, al di fuori dell'orario di sciopero); alle modifiche dei turni di servizio del Personale Navigante (con conseguenti difficoltà del lavoratore di riprendere la propria attività dall'aeroporto stesso al termine dello sciopero, ovvero di rientrare presso la propria base di lavoro) e, infine, all'individuazione dei collegamenti da garantire al di fuori delle fasce orarie 7.00-10.00 e 18.00-21.00 ed al conseguente contingentamento del personale da esonerare dallo sciopero per la garanzia delle prestazioni indispensabili.

I sindacati, sostanzialmente, ritengono che la Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo presenti, per alcuni profili, disposizioni le

quali, nell'incertezza interpretativa, derivante da modalità applicative non del tutto omogenee, rischiano di tradursi, in alcune circostanze, in una limitazione del diritto di sciopero dei lavoratori e delle lavoratrici del settore, in uno scenario di crisi occupazionale e sociale. Inoltre, ritengono che la Commissione possa incentivare e rafforzare l'elemento negoziale, stimolando il confronto tra le parti, al fine di definire regole certe, il più possibile condivise, chiare e coerenti con le finalità di cui alla legge n. 146 del 1990 e alla disciplina di settore. La Commissione, preso atto di quanto emerso, ha ritenuto opportuno avviare l'*iter* per la conclusione di un Protocollo di collaborazione con ENAC, al fine di approfondire, su volontà delle parti e nel rispetto delle rispettive prerogative e competenze, tematiche o questioni specifiche, con riferimento agli aspetti tecnici rilevanti ai fini dell'individuazione delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di scioperi che interessano il servizio di trasporto aereo.

Nell'ambito del Protocollo, attualmente in corso di stesura, sarà prevista, altresì, la possibilità di calendarizzare incontri e, ove necessario, attivare tavoli tecnici, eventualmente con la partecipazione di tutti gli attori coinvolti nel conflitto collettivo, al fine di verificare se sussistano criticità operative che rendano difficoltosa, per le società che, a qualunque titolo, concorrono all'erogazione del servizio di trasporto aereo (vettori, assistenza al volo, *handling*, vigilanza, ecc.), la garanzia delle prestazioni indispensabili, come individuate, per i singoli servizi, dalle disposizioni contenute nella Regolamentazione provvisoria. Saranno previste collaborazioni sinergiche nell'individuazione di strumenti e metodologie utili ai fini della valutazione del concreto impatto delle astensioni proclamate nell'ambito del servizio di trasporto aereo, attraverso un sistematico scambio di informazioni, con report dettagliati e analitici, in occasione di azioni di sciopero. Gli esiti del Protocollo saranno messi a disposizione delle parti sociali e potranno costituire un punto di partenza per l'avvio delle trattative finalizzate alla definizione di accordi attuativi delle disposizioni sopra richiamate.

21.4. I procedimenti di valutazioni del comportamento

La Commissione, con riferimento all'adesione, per il personale dipendente della Società Techno Sky, allo sciopero generale dell'8 marzo 2019, ha aperto, nei confronti del sindacato, un procedimento di valutazione del comportamento, al fine di accertare la sussistenza della violazione relativa alla mancata garanzia delle prestazioni indispensabili. In tale

circostanza, la Commissione ha ribadito (giòva ripeterlo in questa sezione) che il servizio di assistenza e manutenzione degli impianti e dei sistemi utilizzati per il controllo del traffico aereo è direttamente strumentale al servizio finale del trasporto aereo, oltreché al soddisfacimento del diritto alla sicurezza, e, pertanto, rientra nel campo di applicazione della legge e della Regolamentazione provvisoria, in quanto diretto a garantire il diritto alla navigazione aerea in condizioni di sicurezza.

All'esito del procedimento, la Commissione ha ritenuto, tuttavia, di non sanzionare (nuovamente) l'Organizzazione sindacale coinvolta, sulla base delle seguenti considerazioni:

- all'epoca dei fatti oggetto di valutazione, era contestata (da parte sindacale) e, comunque, *sub iudice* la questione della riconducibilità del servizio nell'ambito di applicazione della legge e della normativa secondaria di settore e, conseguentemente, l'obbligo di garantire prestazioni indispensabili (ricorso depositato il 20 dicembre 2018 avverso la delibera sanzionatoria n. 18/323, adottata dalla Commissione nella seduta del 22 novembre 2018 - Tribunale di Roma – Sezione Lavoro - RG 40761/18);

- non era ancora stato raggiunto alcun accordo tra le parti che consentisse di bilanciare l'interesse degli utenti con la salvaguardia del diritto fondamentale allo sciopero;

- a seguito della definizione, con sentenza n. 7900/2019 del Tribunale di Roma – Sezione Lavoro, del contenzioso, l'Organizzazione sindacale ha proclamato lo sciopero del 9 novembre 2019 impegnandosi a garantire, quale prestazione indispensabile, un presidio operativo, dimostrando, quindi, di adeguarsi alla pronuncia del Giudice adito.

Il procedimento di valutazione è stato, dunque, archiviato.

Altro procedimento di valutazione, definito dalla Commissione nel 2019, ha riguardato il vettore Neos Air il quale aveva omesso di partecipare all'incontro convocato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per l'esperimento delle procedure di conciliazione. Anche tale procedimento si è concluso con archiviazione, in quanto la Commissione ha ritenuto verosimile che l'azienda avesse potuto considerare "illegittima" la convocazione del Ministero ritenendo la sede competente per l'esperimento delle procedure preventive la Prefettura di Varese (sulla base di una delibera dell'Autorità che qualifica di rilevanza locale gli scioperi proclamati per il personale dipendente della suddetta società).

La Commissione, dopo aver chiarito che la delibera sopra richiamata rileva esclusivamente ai fini del rispetto degli obblighi di rarefazione tra

azioni di sciopero, ha precisato all'azienda che la sede competente per l'esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni e dell'articolo 31 della Regolamentazione provvisoria, relativamente a vertenze che riguardano il Personale Navigante dipendente di Società vettori del trasporto aereo che operano collegamenti in ambito nazionale, è il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, e non l'Ufficio Territoriale del Governo.

Contestualmente, l'Autorità ha invitato la Prefettura di Varese, nell'ipotesi in cui venissero avanzate, da parte di Organizzazioni sindacali territoriali, ulteriori richieste di attivazione di procedure di raffreddamento e conciliazione, relativamente a vertenze che coinvolgono il suddetto personale, a trasmettere tempestivamente tutta la documentazione al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, per la convocazione a "livello centrale".

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

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

Nel periodo in esame si registra una significativa diminuzione della conflittualità riferita alle iniziative di protesta di carattere nazionale.

L'anno 2018 era stato caratterizzato da una intensificazione delle azioni di sciopero portate avanti, a livello nazionale, dalle sigle sindacali riconducibili prevalentemente al sindacalismo autonomo in tutte le Aziende operanti nel servizio del trasporto ferroviario.

Il fenomeno si è fortemente ridimensionato nell'anno successivo: le 24 proclamazioni di sciopero che hanno interessato l'anno 2018 si sono ridotte a 6, mentre le iniziative di protesta effettivamente portate a termine sono passate da 17 a 4. Deve evidenziarsi che, in ogni caso, tali scioperi, connotati da un intento dimostrativo più che autenticamente rivendicativo, continuano ad avere uno scarso grado di lesività rispetto all'utenza per i bassi tassi di adesione che hanno consentito agli operatori ferroviari di assicurare il servizio, ben al di sopra della soglia minima di garanzia prevista dalla normativa di settore.

Nel periodo in esame, le dinamiche competitive che hanno caratterizzato negli anni più recenti i rapporti tra le varie Organizzazioni sindacali si sono manifestate in misura più attenuata, riequilibrando, in parte, il ruolo dei Sindacati tradizionalmente rappresentativi di un ampio consenso ad assumere un ruolo determinante nella regolazione nel governo del conflitto. In un sistema regolato e ordinato di rapporti negoziali, le relazioni sindacali si esprimono in forme meno conflittuali.

E infatti, nonostante la situazione di stallo economico e politico del Paese abbia negativamente condizionato le procedure di rinnovo contrattuale relative al settore delle attività ferroviarie, ritardandone l'avvio, il mondo delle relazioni industriali ha dato dimostrazione di una salda tenuta. Sotto questo profilo, va rilevato che c'è stato un ritorno sulla scena dei Sindacati considerati maggiori grazie alla convenzione sottoscritta il 19 settembre 2019 da Cgil, Cisl, Uil, Confindustria, l'Inps e l'Ispettorato nazionale del lavoro, che consente all'Istituto di previdenza di stabilire, nel prossimo futuro, il grado di rappresentatività di ciascuna formazione sindacale.

E' la prosecuzione del dialogo interno alle tre confederazioni sindacali Cgil, Cisl, Uil, avviato con la sottoscrizione del documento d'intesa del 14 gennaio 2016, per la messa a punto di nuove regole sui temi specifici della

contrattazione, della partecipazione e della rappresentanza. Si saprà così quanto “pesa” ciascuna organizzazione e la contrattazione potrà svolgersi secondo delle regole precise che stabiliscono chi ha il potere di presentare delle piattaforme rivendicative e quando, chi può sedere ai tavoli negoziali, come gli accordi raggiunti a questi tavoli saranno validi per tutti i lavoratori.

Con riferimento alla compagine sindacale, a livello periferico, continua a registrarsi una maggiore coesione delle Organizzazioni sindacali considerate rappresentative (confederali e autonome) che - ad eccezione di qualche realtà - hanno portato avanti vertenze di carattere regionale/locale attraverso un’azione congiunta. Sotto questo profilo deve evidenziarsi che le vertenze tipiche del settore del trasporto ferroviario riguardano le articolazioni periferiche aziendali di ambito regionale/locale.

In relazione a queste, nel 2019, con particolare riferimento al servizio erogato dal Gruppo FSI, si ripropongono le dinamiche conflittuali ordinarie che vedono al centro delle azioni di protesta sindacali istanze rivendicative concernenti l’applicazione delle norme del contratto collettivo al personale operante presso le Direzioni regionali e territoriali di Trenitalia e di RFI.

Molte strutture territoriali aziendali presentano esigenze organizzative e tecnico-funzionali estremamente diversificate; conseguentemente, le problematiche concernenti le scelte gestionali del datore di lavoro e le modalità applicative delle norme del contratto collettivo rappresentano le principali cause di insorgenza del conflitto nelle diverse realtà territoriali. Molte di queste hanno riguardato l’organizzazione dei servizi di manutenzione, di vendita e assistenza, 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, l’applicazione del contratto in materia di orario di lavoro, turni di servizio, part time, formazione, riposo settimanale, trasferta, reperibilità, assegnazione unilaterale di nuove mansioni, potere sanzionatorio, computo della pausa pranzo.

Con riferimento alla dimensione geografica, si rileva che il conflitto si è manifestato maggiormente in alcuni ambiti territoriali (Piemonte, Calabria, Veneto), in continuità con quanto registrato nell’anno precedente.

I dati relativi all’andamento del conflitto confermano la media registrata storicamente nel settore del trasporto ferroviario, negli ultimi 10 anni. In particolare, l’analisi comparativa degli ultimi 2 anni evidenzia una sostanziale omogeneità del fenomeno conflittuale: nell’anno 2019 sono state proclamate 100 azioni di sciopero rispetto alle 112 dell’anno precedente;

mentre le astensioni effettivamente portate a termine sono state 59, a fronte delle 51 del 2018.

In sede di esame preventivo degli atti di proclamazione di sciopero, la Commissione ha operato, nel 21% dei casi, con interventi correttivi segnalando *ex ante*, ai sensi dell'art. 13 lett. d) della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, le violazioni rilevate rispetto alla normativa vigente nel settore. Le Organizzazioni sindacali proclamanti hanno accolto *in toto* gli inviti dell'Autorità, revocando gli scioperi (18 atti di revoca) o riformulandone le proclamazioni in conformità alle indicazioni fornite (3 atti di adeguamento).

E' 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.

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

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

Nell'ambito del servizio di trasporto ferroviario di Alta Velocità, si segnala la cessazione della principale causa di insorgenza del conflitto che, nell'anno 2018, aveva interessato specificamente la Società Italo-NTV. La

sottoscrizione del Contratto Collettivo Aziendale di Lavoro, in data 20 febbraio 2019, ha segnato la definizione della vertenza che ha coinvolto Azienda e Sindacati nell'ambito di un lungo e articolato processo negoziale.

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, avevano sottoscritto l'ipotesi di 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'accordo con riserva, da sciogliere entro il 30 luglio 2018 e in esito alla consultazione referendaria di validazione da parte dei lavoratori.

L'esito del referendum, reso noto il 26 luglio 2018, aveva sancito la disdetta dell'ipotesi contrattuale sottoscritta dai Sindacati considerati maggioritari (Filt Cgil, Fit Cisl e Fast) e contestata dalle altre Organizzazioni sindacali (Uiltrasporti, Orsa e Ugl). Nel mese di ottobre 2018 l'Azienda aveva riavviato le trattative che hanno trovato definizione nel febbraio 2019, con la definitiva sottoscrizione del Contratto Collettivo Aziendale da parte di tutte le Organizzazioni sindacali presenti in Azienda.

L'introduzione di elementi migliorativi di carattere economico e normativo in favore dei lavoratori, rispetto all'ipotesi di accordo del 13 luglio, ha consentito la condivisione da parte di tutti i soggetti coinvolti. Uno degli obiettivi aveva ad oggetto la confluenza della Società Italo SpA nel Contratto Collettivo delle Attività Ferroviarie, da considerare come l'elemento regolatore di riferimento del mercato liberalizzato del trasporto ferroviario. La rivendicazione - sostenuta in particolare da Orsa - era diretta a prevedere regole contrattuali comuni nel principale segmento di business del settore ferroviario, attraverso il riallineamento al contratto collettivo nazionale applicato al comparto ferroviario e la conseguente equiparazione delle condizioni di lavoro dei lavoratori di Italo a quelle dell'impresa concorrente.

L'obiettivo ha trovato una parziale soluzione con la lettera d'intenti dell'Impresa, allegata al testo dell'Accordo, per un "ridisegno dell'offerta contrattuale", in vista del futuro rinnovo del Contratto delle Attività Ferroviarie. Con riferimento alla Società NTV, la Commissione ha vigilato attivamente sul percorso negoziale, accogliendo favorevolmente l'impegno assunto dall'Azienda di avviare l'auspicato confronto sindacale in materia di

regolazione dell'esercizio del diritto di sciopero, dopo la chiusura della vertenza contrattuale.

Una questione di particolare rilievo, emersa nel periodo in esame, riguarda il tavolo tecnico, promosso e coordinato dalla Commissione, con Aziende, Sindacati, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Ministero dell'Interno, in materia di conflitti legati al tema della sicurezza dei lavoratori, con particolare riferimento agli scioperi derivanti da aggressioni subite dal personale del comparto ferroviario e del trasporto pubblico locale.

Con riferimento a tale fenomeno, l'Autorità era intervenuta nell'anno 2017, a fronte di un'intensificazione dei conflitti sindacali, adottando la delibera di carattere generale n. 17/272 del 28 settembre 2017. Con tale provvedimento, in considerazione dei particolari effetti pregiudizievoli anche sulla libertà di circolazione degli utenti del servizio di trasporto ferroviario, la Commissione aveva invitato le Organizzazioni sindacali a contenere responsabilmente, nell'ambito di una durata meramente simbolica, gli scioperi derivanti da aggressioni subite dal personale ferroviario, proclamati ai sensi dell'art. 2, comma 7 della legge n. 146 del 1990. Nel contempo, si era coinvolto il Ministro dell'Interno sollecitandolo ad intervenire sulla causa di insorgenza del conflitto, che pone in essere un grave pregiudizio dei diritti dei cittadini utenti del servizio di trasporto pubblico. Secondo la prospettiva indicata dalla Commissione, un adeguato contemperamento tra le iniziative sindacali a tutela "*della incolumità e della sicurezza dei lavoratori*" e l'effettività della garanzia delle prestazioni indispensabili, in favore degli utenti del servizio, può adeguatamente realizzarsi con la previsione di una durata meramente simbolica dell'astensione collettiva.

All'adozione della delibera è seguita una lunga interlocuzione con tutti i soggetti coinvolti. In particolare, nel mese di luglio 2019, la Commissione è intervenuta sul fronte istituzionale promuovendo un tavolo tecnico, con l'intento di sensibilizzare il Ministro dell'Interno alla risoluzione del problema e di verificare e promuovere, con il supporto Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, l'adozione, da parte delle Aziende, di soluzioni tecniche a tutela dei lavoratori. Successivamente, le audizioni hanno visto la partecipazione dei rappresentanti del Gruppo FSI, che hanno illustrato tutte le iniziative intraprese dall'Azienda in materia di sicurezza (corsi di formazione per il personale di *front-line*; *pool* dedicati al contrasto dell'evasione tariffaria che coopera con il personale di bordo per aumentare il livello di sicurezza durante i controlli dei titoli di viaggio; assunzioni per

il personale addetto alla Protezione Aziendale ed al *customer care*, per garantire un maggior presidio presso le stazioni; potenziamento dei sistemi di sicurezza a bordo treno e nelle stazioni attraverso impianti di videosorveglianza, tornelli, dispositivi antiaggressione, mezzi di trasporto e dotazioni tecnologiche). Infine, sono stati coinvolti i rappresentanti sindacali nazionali di categoria che hanno indicato i possibili interventi correttivi e integrativi per garantire un più adeguato livello di sicurezza in relazione alle differenti problematiche che caratterizzano il servizio.

22.2. Questioni di carattere interpretativo relative alla disciplina di settore

Sul tema della sicurezza, nel periodo di riferimento l'Organizzazione sindacale Orsa Ferrovie ha riproposto la problematica delle aggressioni subite dal personale ferroviario, chiedendo alla Commissione la revisione della Delibera di orientamento n.17/272 ed un parere sull'effettuazione di uno sciopero delle mansioni con riferimento alle attività di verifica dei titoli di viaggio cui è addetto il personale ferroviario.

Sotto il primo profilo, la Commissione ha confermato la ragionevolezza della delibera adottata intervenendo sulle cause di insorgenza del conflitto, attraverso il tavolo tecnico con le Istituzioni coinvolte.

Con riferimento alla richiesta di parere sullo sciopero delle mansioni, la Commissione ha reso noto il proprio costante orientamento in materia, evidenziando che l'astensione collettiva con cui viene negata una parte della prestazione lavorativa dovuta rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 146 del 1990 ed è conseguentemente valutabile dalla Commissione, al pari di qualsiasi forma di lotta sindacale idonea a provocare una significativa riduzione o disorganizzazione del servizio pubblico essenziale e, pertanto, potenzialmente lesiva dei diritti della persona costituzionalmente garantiti.

Il tema è stato ampiamente dibattuto anche in relazione ad altri profili.

Con riferimento alla questione del rifiuto di prestazioni non dovute, la Commissione è orientata a disapplicare la disciplina dello sciopero solo quando sia espressa preventivamente con chiarezza la qualificazione della condotta come rifiuto di prestazioni non dovute.

La Commissione ha poi affrontato il caso in cui la prestazione negata esuli dal servizio essenziale con particolare riferimento all'attività svolta dai lavoratori addetti alla controlleria o verifica dei titoli di viaggio nel trasporto pubblico locale e all'attività svolta da Equitalia.

Nonostante il mancato diretto pregiudizio sui diritti dell'utenza di un'eventuale astensione (considerato che il danno economico è subito dall'azienda nel servizio di trasporto pubblico locale o dallo Stato nel caso di Equitalia), la Commissione ha considerato riconducibili al campo di applicazione della legge n. 146 tutte le articolazioni che, nell'ambito dell'organizzazione di un servizio pubblico essenziale, concorrono direttamente o strumentalmente alla fornitura del servizio, con conseguente generale estensione degli obblighi di legge previsti in caso di sciopero.

Con riferimento alla prestazione resa dagli addetti alle attività di verifica e di vendita dei titoli di viaggio, la Commissione ha ritenuto che essa sia strettamente accessoria al servizio principale, in quanto funzionale all'esigenza dell'azienda di garantirsi la controprestazione resa dagli utenti, ovvero il prezzo del biglietto ("il datore di lavoro non può essere costretto ad erogare il servizio durante le fasce per tutelare il diritto alla mobilità dei cittadini, a retribuire il personale ivi impiegato e, contestualmente, non poter contare su una prestazione strettamente integrata con il servizio" - cfr. delibera di orientamento n. 04/120).

Per le medesime ragioni la Commissione, nel corso degli anni, ha riconosciuto il nesso di strumentalità all'attività svolta dagli ausiliari della sosta, in quanto funzionale alla rimozione dei veicoli intralcianti le corsie riservate (delibera n. 05/468 del 7 settembre 2005) e al servizio di rifornimento carburante, rabbocco dei liquidi e controllo meccanico di efficienza dei mezzi, svolto, generalmente, da società appaltatrici (delibera n. 10/309 del 17 maggio 2010).

22.3. Attività deliberativa

Il quadro di sostanziale correttezza delle relazioni sindacali e l'attività di prevenzione della Commissione, orientata ad una costante comunicazione con le parti sociali, sia per favorire la mediazione dei conflitti, sia per prevenire le condotte *contra legem*, attraverso la segnalazione preventiva delle violazioni, hanno consentito di evitare il ricorso a procedimenti sanzionatori.

L'attività deliberativa, che ha impegnato la Commissione nel settore, ha avuto ad oggetto un solo procedimento di valutazione, ai sensi dell'art. 13, lett. i) della legge, che si è concluso senza l'irrogazione di sanzioni. Oggetto di esame è stata la condotta sindacale riferita all'articolazione di uno sciopero - specificata con le norme tecniche di attuazione - al di fuori delle

fasce orarie predeterminate nell'atto di proclamazione, per i servizi non collegati da nesso di strumentalità con la circolazione dei treni.

Le Organizzazioni sindacali proclamanti, nell'ambito del procedimento, si sono appellate alla possibilità, consentita in via interpretativa per i servizi non direttamente strumentali alla circolazione, di proclamare scioperi al di fuori delle fasce orarie predeterminate nell'art. 3.3.2. dell'Accordo nazionale del settore trasporto ferroviario (cfr. delibera n. 03/129).

Al riguardo, l'Autorità ha avuto occasione di precisare che, una volta predeterminata con l'atto di proclamazione l'articolazione oraria dello sciopero, la possibilità di proclamare lo sciopero al di fuori delle fasce orarie individuate nell'Accordo non consente di derogare anche agli obblighi della durata massima e della rarefazione soggettiva. Tali modalità attuative, infatti, determinano effetti ultrattivi dello sciopero con conseguente estensione del blocco del servizio oltre il termine fissato nell'atto di proclamazione.

Tuttavia, la Commissione pur confermando il divieto di proclamazioni plurime e l'obbligo di concentrare l'astensione nella fascia oraria indicata nell'atto di proclamazione, ha riconosciuto, con riferimento ai servizi non collegati da nesso di strumentalità con la circolazione ferroviaria, la sussistenza di un'incertezza interpretativa, derivante da modalità applicative delle norme non sempre univoche ed ha richiamato le parti ad un impegno effettivo per una più generale rilettura della normativa pattizia. Il differente trattamento normativo dell'istituto della rarefazione, nell'ambito dell'Accordo, non legittima eventuali prassi applicative in senso difforme e non consente interventi rimessi alla valutazione discrezionale delle parti, ma può essere oggetto di revisione in sede negoziale, sul presupposto di criteri certi, obiettivi e predeterminati.

In ragione di ciò, con la delibera n. 19/86, la Commissione ha ritenuto di definire il procedimento senza l'irrogazione di una sanzione, prendendo atto della mancanza di documentati effettivi disagi all'utenza e della dichiarazione d'intenti dell'Organizzazione sindacale Orsa di adeguarsi, in futuro, alle regole. L'occasione è stata utile per sollecitare la Società Trenitalia a favorire la costruzione di un tavolo per riesaminare gli aspetti della disciplina pattizia che possano richiedere una revisione o un adeguamento alle trasformazioni organizzative e tecniche intervenute all'interno dell'Azienda, curando il massimo coinvolgimento di tutti gli attori sindacali interessati e rendendo il confronto negoziale mirato

all'obiettivo di fissare regole certe, chiare e coerenti con le finalità della legge n. 146.

La questione attiene, infatti, ad una più generale problematica riconducibile alla definizione - contenuta nell'art. 2 dell'Accordo del trasporto ferroviario del 23.11.99 - di “*servizi collegati da nesso di strumentalità tecnica e organizzativa con la circolazione dei treni*”, per i quali il campo di applicazione dell'Accordo è più ampio e le regole più stringenti.

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

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

Nel periodo in esame la conflittualità nel settore ha mantenuto, sostanzialmente, il medesimo andamento dell'anno precedente. Nonostante il maggior numero di proclamazioni di sciopero (29 nel 2019 a fronte delle 13 del 2018), le astensioni concretamente effettuate sono state 14 rispetto alle 10 del 2018. Degno di attenzione è il dato relativo alle revoche (15), intervenute a seguito di accordo tra le parti, a definitiva conferma del progressivo miglioramento delle relazioni industriali nell'ambito delle Società operanti nel settore.

In quattro casi la Commissione ha adottato indicazioni immediate preventive, ai sensi dell'art. 13, lett. d) della legge n. 146 del 1990, per segnalare violazioni della normativa pattizia e regolamentare. Tutti gli interventi 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 ai provvedimenti d'urgenza, *ex art. 13, lett. d)*, si è rivelato un efficace strumento di prevenzione.

Anche nell'anno 2019, il servizio ha risentito delle criticità presenti nel settore portuale dove i conflitti hanno riguardato i lavoratori addetti alle attività di movimentazione delle merci, che rientrano nel campo di applicazione della legge n. 146 del 1990 limitatamente alle attività di approvvigionamento di beni di prima necessità (prodotti energetici, risorse naturali, animali vivi, merci deperibili), nonché di quelle connesse al funzionamento ed alla manutenzione dei relativi impianti, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lett. a), della citata legge.

Il comparto continua ad essere caratterizzato da una condizione di particolare debolezza contrattuale e sociale dei lavoratori per i rischi di riduzione dei livelli occupazionali e di contenimento del costo del lavoro. 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 del sistema portuale italiano varata con il d. lgs. n. 232 del 13 dicembre 2017.

Il settore portuale, inoltre, è stato interessato dalla vertenza relativa al rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro. Con la proclamazione

dello sciopero nazionale del 23 maggio 2019, riguardante tutti i lavoratori addetti ai servizi portuali, le Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl e Uiltrasporti hanno richiamato l'attenzione sul difficile e complesso negoziato, sulla necessità di adeguarlo ai nuovi bisogni e sulle regole necessarie a salvaguardare l'occupazione e la professionalità del lavoro portuale, per contrastare una forte spinta alla *deregulation*.

Per rivendicare misure di tutela più efficaci, sotto il profilo della sicurezza sui luoghi di lavoro e delle condizioni usuranti dell'attività svolta dagli operatori, le medesime Organizzazioni sindacali hanno successivamente promosso un'iniziativa di sciopero per il 1° ottobre 2019, di durata limitata (un'ora), ai sensi dell'art. 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990 a seguito dell'incidente mortale occorso ad un lavoratore addetto alla Guardia ai Fuochi nel Porto di Trieste.

Nel servizio del trasporto marittimo di passeggeri, i dati, sostanzialmente omogenei rispetto al 2018, evidenziano una conflittualità ridotta, che riguarda prevalentemente vertenze di carattere aziendale con effetti sui bacini di utenza interessati dal collegamento tra Regioni e isole minori.

In particolare, all'interno dell'Azienda Liberty Lines si sono confermate difficili le relazioni sindacali con l'Organizzazione sindacale Orsa Marittimi, con qualche ripercussione sul servizio di trasporto marittimo passeggeri nel collegamento tra la Regione Sicilia e le isole minori.

23.2. Questioni di carattere interpretativo relative alla disciplina di settore

Con riferimento al servizio di rimorchio portuale, deve segnalarsi il parere reso dalla Commissione in merito alla questione, sollevata dalle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl e Uiltrasporti, avente ad oggetto le modalità applicative della Regolamentazione provvisoria, dettata con delibera n. 13/161, da parte delle Capitanerie di Porto.

All'esito di una lunga istruttoria, che ha visto il coinvolgimento di Sindacati, Associazioni datoriali, del Comando Generale delle Capitanerie di Porto e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la Commissione ha espresso la propria condivisione per la ricostruzione effettuata dal Comando Generale delle Capitanerie di Porto, in materia di tutela della sicurezza della navigazione e del porto e di adempimenti agli obblighi di servizio pubblico imposti agli operatori dei servizi tecnico-nautici.

L'orientamento espresso dall'Autorità marittima è risultato coerente con le misure di temperamento individuate nella Regolamentazione provvisoria, in caso di astensioni collettive dal lavoro, per la garanzia dei necessari livelli di salvaguardia della vita umana, della sicurezza e dell'ecosistema marino.

In particolare, la Commissione ha sottolineato che la necessità di garantire indispensabili *standard* di sicurezza prescinde dalle categorie merceologiche trasportate dalle navi movimentate nell'area portuale, con la conseguenza che la prestazione da garantire in caso di sciopero - se valutata indifferibile dall'Autorità marittima, sulla base di un giudizio inerente esclusivamente alla sicurezza nel porto - può riguardare anche navi portacontainer, indipendentemente dalla natura del carico.

Sotto il profilo procedurale, con particolare riferimento all'ipotesi di rivedere i criteri per l'individuazione delle prestazioni indispensabili, da parte delle singole Capitanerie di Porto, la Commissione ha osservato che le modalità operative finora adottate dall'Autorità marittima hanno garantito la tenuta dell'impianto normativo introdotto con la Regolamentazione provvisoria, assicurando regole certe e trasparenti sulla base di criteri oggettivi e predeterminati, individuati a monte, in relazione alle caratteristiche di ogni singola realtà portuale, ferma restando la possibilità di innalzare il livello di servizio in caso di fattori contingenti (incremento del traffico navale o impreviste condizioni di rischio e/o di pericolosità).

Al fine di garantire l'effettività della Regolamentazione provvisoria e di evitare le incertezze applicative del sistema previgente, la Commissione ha ritenuto utile tenere ferme le procedure attualmente in vigore intervenendo con provvedimenti *ad hoc* - se le condizioni di sicurezza lo consentono - solo se ciò sia necessario a correggere eventuali distorsioni, che comportino un'ingiustificata compressione dell'esercizio del diritto di sciopero, e con esclusivo riferimento a specifiche realtà locali che richiedano interventi correttivi.

Inoltre, è stata confermata la clausola generale residuale, contenuta nell'art. 9 della Regolamentazione, che prevede l'obbligo di sospendere gli scioperi in presenza di eventi eccezionali, ivi compresi quelli indicati a titolo meramente esemplificativo nel successivo art. 10, comma 1, se valutati <<di particolare gravità>> dall'Autorità marittima, cui il legislatore ha riconosciuto competenze esclusive in materia di sicurezza della navigazione nell'interesse della collettività.

Infine, deve segnalarsi il parere reso dalla Commissione in materia di serrata, a fronte di un blocco del servizio preannunciato dalla Società cooperativa Pelagica, che svolge operazioni portuali per conto terzi sulle navi traghetto nel collegamento tra Porto Empedocle e i porti di Linosa e Lampedusa.

L'Autorità, in linea con il proprio orientamento, ha sottolineato che la natura di servizio pubblico essenziale dell'attività di trasporto marittimo impone anche all'Azienda, che eroga il servizio attraverso i propri operatori (soci e dipendenti), l'obbligo di garantire le prestazioni indispensabili e le misure di garanzia previste dalla normativa in materia di sciopero, a tutela dei diritti costituzionali degli utenti. Peraltro, con particolare riferimento al servizio di trasporto marittimo da e per le isole, il legislatore ha sottolineato l'obbligo di garantire l'effettività della tutela degli utenti, individuando, con una specifica previsione contenuta nell'articolo 3 della legge 146 del 1990, i servizi indispensabili che devono essere mantenuti ed accentuando la responsabilità direttamente in capo ai datori di lavoro nell'adempimento del suddetto obbligo.

24. Trasporto Merci in conto terzi su gomma (a cura di Antonio Fusco)

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

Nel periodo in oggetto è stato registrato un modesto livello di conflittualità.

Risultano, infatti, proclamati 15 scioperi a fronte delle 21 astensioni indette nel corso dell'anno 2018. Il dato numerico esposto comprende sia le azioni di protesta dei lavoratori dipendenti delle imprese di trasporto merci su gomma quanto quelle proclamate dagli autotrasportatori privati in conto terzi (i cd. "Padroncini"). Questi ultimi, in particolare, sono assoggettati alla legge n. 146 del 1990 solo nel caso in cui siano annoverabili tra i "piccoli imprenditori" (cfr., a tal fine, il combinato disposto dell'articolo 2 bis, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, e dell'articolo 2083 c.c.).

Le cause principali di insorgenza dei conflitti sono di natura essenzialmente economica (corretta applicazione degli istituti contrattuali, ritardati pagamenti delle retribuzioni) e sono strettamente correlate all'andamento dell'impresa interessata e, più in generale, al contesto economico.

Motivazioni di carattere politico si rinvengono, invece, nelle azioni di protesta dei padroncini che, in particolare, nel periodo in esame, in relazione ad un dato contesto territoriale (Liguria), hanno rivendicato un adeguamento delle infrastrutture stradali ed una semplificazione delle procedure amministrative di imbarco della merce.

Particolare attenzione desta poi il conflitto collettivo che si esprime nell'ambito delle imprese esercenti attività prodromiche e strumentali al trasporto delle merci e, in particolare, attività di custodia e movimentazione dei beni all'interno dei depositi. Trattasi, in massima parte, di attività ritenute estranee all'ambito di applicazione della legge n. 146 del 1990, salvo alcune limitate fattispecie di cui si dirà meglio nel paragrafo successivo della presente relazione.

Le agitazioni sindacali hanno dato luogo, comunque, ad azioni piuttosto ordinate. In sole tre occasioni l'Autorità è intervenuta con indicazioni immediate di carattere preventivo per segnalare violazioni della disciplina e, in tutte le circostanze, i soggetti proclamanti hanno revocato e/o modificato l'azione di sciopero adeguandosi alle indicazioni della Commissione.

Nel corso dell'anno 2019 si è dimostrata efficace, inoltre, l'azione di *moral suasion* esercitata dall'Autorità in relazione ad astensioni potenzialmente lesive delle disposizioni di legge.

A tal fine si richiama un caso nel quale le Organizzazioni proclamanti uno sciopero di carattere nazionale nel settore si erano espressamente riservate, nell'atto di proclamazione, la possibilità di estendere, a livello territoriale, la durata dell'azione, sia pure limitatamente alle imprese non rientranti nell'ambito di applicazione della legge n. 146 del 1990. A fronte di tale situazione la Commissione ha invitato le Segreterie Nazionali a dare precise istruzioni e ad esercitare un rigoroso potere – dovere di vigilanza sull'attuazione dell'azione collettiva, al fine di prevenire il rischio di una illegittima prosecuzione dello sciopero da parte di imprese ricomprese nel campo di applicazione della legge citata.

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

Nel corso dell'anno 2019 la Commissione è stata, altresì, investita da vari quesiti attinenti la corretta interpretazione e/o applicazione della legge 146 del 1990 e della disciplina di settore.

Alcuni di essi hanno consentito alla Commissione di precisare quali attività, nell'ambito dell'articolata filiera della distribuzione delle merci, siano sottoposte al sindacato di competenza della Commissione.

Uno degli interventi dell'Autorità ha avuto origine dalla segnalazione di una Azienda che lamentava di aver subito azioni di sciopero illegittime e che sosteneva di rientrare nell'ambito di applicazione della legge 146 del 1990, in quanto impegnata nella movimentazione di prodotti deperibili quali polli e tacchini, destinati al trasporto quotidiano verso magazzini interni e clienti indiretti, per lo più della grande distribuzione. A sostegno delle proprie argomentazioni l'Azienda richiamava l'accordo di rinnovo del CCNL merci e logistica del 2017 nell'ambito del quale le parti stipulanti hanno convenuto che le prestazioni indispensabili da garantire in occasione di uno sciopero (tra le quali figura anche il trasporto di merci deperibili) comprendono l'intera filiera distributiva, a partire dalla movimentazione delle merci.

A conclusione dell'istruttoria, la Commissione ha precisato che l'orientamento ormai consolidato (cfr., da ultimo, deliberazione del 21 giugno 2018, pos. 1098/18) è quello di ritenere che le attività di magazzinaggio e custodia assumano rilevanza ai fini della legge n. 146 del

1990 soltanto laddove sia riscontrabile, in concreto, un nesso di strumentalità diretta rispetto all'esecuzione dei servizi di trasporto e le attività di movimentazione costituiscano parte integrante di una filiera distributiva finalizzata all'approvvigionamento di collettività ritenute meritevoli di particolare tutela (in ragione della loro permanenza presso Ospedali, Case di cura, Case di riposo, etc). Inoltre, ha precisato l'Autorità, che a nulla rileva il richiamo operato dall'impresa agli articoli 7 e 8 dell'Accordo di rinnovo del CCNL Trasporto merci e spedizione del 3 dicembre 2017, atteso che, in relazione alle disposizioni citate, non è intervenuta alcuna valutazione di idoneità della Commissione. Allo stato, pertanto, l'esercizio del diritto di sciopero nel settore del trasporto merci resta ancora regolato dalle clausole attuative della legge 146 del 1990, inserite nel CCNL merci e spedizioni concluso nel 1991, (in relazione alle quali è intervenuta la valutazione di idoneità della Commissione, adottata nella seduta del 9 giugno 1994, con deliberazione 10.6) Confetra) e nell'ambito di tale disciplina negoziale non è contenuto alcun riferimento alle attività di movimentazione merci all'interno dei magazzini.

Analogamente, in altra circostanza, la Commissione è stata investita della questione dell'applicabilità della legge n. 146 del 1990 alle attività di deposito e movimentazione dei generi alimentari destinati all'approvvigionamento dei supermercati. In risposta al quesito la Commissione – dopo aver premesso che l'assoggettamento alle regole di cui alla legge 146 del 1990 comporta l'applicazione di misure limitative del diritto costituzionalmente rilevante di sciopero e che tali restrizioni trovano giustificazione solo laddove sia necessario contemperare e tutelare il nucleo essenziale di altri diritti della persona a rilevanza parimenti costituzionale che si ritiene vengano attinti e pregiudicati in caso di interruzione del servizio – ha concluso nel senso di ritenere che dette attività siano estranee all'ambito di applicazione della legge. Ciò in quanto, avuto riguardo alla capillare presenza sul territorio nazionale di imprese della piccola e grande distribuzione di generi alimentari e considerata l'elevata capacità di accumulo delle scorte da parte delle imprese stesse, non è possibile prevedere alcun concreto ed immediato pregiudizio di diritti costituzionalmente rilevanti della persona, in caso di astensione collettiva dalle attività esaminate.

Merita poi di essere richiamata la segnalazione da parte di un'Azienda relativa all'asserita effettuazione di un'azione di sciopero illegittimo da parte di lavoratori dipendenti di un'impresa di trasporto merci. L'attività istruttoria

ha consentito di appurare, tuttavia, che l'azione di protesta è consistita, esclusivamente, nell'attuazione di un picchetto all'esterno dei cancelli da parte di persone cessate dal servizio.

Alla luce di tali risultanze la Commissione ha deliberato il non luogo a provvedere posto che la natura dei comportamenti censurati e la qualità (di soggetti estranei al servizio) di coloro che li avevano posti in essere, non hanno consentito di ravvisare gli elementi costitutivi di un'astensione collettiva dal lavoro.

Degno di nota, inoltre, è l'avviso espresso dalla Commissione in merito alla rilevanza, ai fini della legge n. 146 del 1990, dell'attività esercitata da un'impresa che gestisce in concessione una funivia adibita al trasporto di rinfuse (soprattutto carbone) dal Porto di Genova fino ad un terminale dal quale le rinfuse stesse vengono poi smistate a favore di vari destinatari (in larga parte uno stabilimento industriale che lavora il prodotto per industrie siderurgiche, fonderie e acciaierie e, per il resto, a favore di altri clienti, quali Vetrerie, cementifici ecc.). Alla luce delle risultanze istruttorie acquisite, la Commissione ha concluso il procedimento esprimendo l'avviso per cui l'attività in esame non soddisfa alcun diritto costituzionalmente rilevante della persona tra quelli tassativamente indicati dall'articolo 1, comma 1, Legge citata, come peraltro era stato espressamente riconosciuto dalle Organizzazioni sindacali. L'impresa ha presentato istanza di riesame della decisione della Commissione deducendo che il servizio da essa erogato costituisce un servizio pubblico, come definito dalla convenzione in essere con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, e, precisamente, un servizio di trasporto pubblico locale (l'unica peculiarità, ad avviso dell'Azienda, era rappresentata dal fatto che oggetto del trasporto sono le merci e non le persone). Inoltre, ha sostenuto l'impresa, le modalità di trasporto delle merci da essa esercitate consente di evitare un numero considerevole di trasporti su gomma che avrebbe un impatto significativo sull'ambiente e sulla circolazione stradale a livello locale.

La Commissione ha rigettato l'istanza deducendo che la richiesta di riesame si fonderebbe sull'erronea convinzione che, ai fini della qualificazione giuridica dell'attività, possa assumere rilievo l'impatto che l'eventuale astensione collettiva dal lavoro è suscettibile di determinare su alcuni diritti costituzionalmente rilevanti della persona (che, nella fattispecie, secondo l'impresa, erano quelli alla circolazione ed alla salute).

La Commissione, infatti, ha precisato che la prospettiva di indagine alla quale bisogna attenersi, ai fini dell'accertamento della natura di servizio

pubblico essenziale di una attività, non è l'interferenza dell'attività medesima (in caso di astensione collettiva dal lavoro), su alcuni diritti costituzionalmente rilevanti della persona, quanto, piuttosto, l'idoneità del servizio a garantire e/o soddisfare una delle situazioni giuridico soggettive di rango costituzionale tassativamente indicate dall'art. 1, comma 1, legge citata.

Altrettanto irrilevante e, quindi, inconferente – ha argomentato la Commissione – è, inoltre, l'ulteriore allegazione aziendale secondo la quale l'attività esercitata dall'impresa è stata riconosciuta (ad altri fini) come servizio pubblico nell'ambito di una Convenzione conclusa con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Tale circostanza, infatti, al pari del carattere privatistico o pubblicistico rivestito dall'impresa erogatrice del servizio, agli effetti delle valutazioni della Commissione non è affatto determinante, atteso che la qualificazione giuridica dell'attività dipende pur sempre dall'accertamento del nesso teleologico descritto in precedenza e che, nel caso esaminato, è stato ritenuto insussistente.

Infine, si segnala un intervento della Commissione teso a ribadire l'importanza delle procedure preventive di raffreddamento e conciliazione, a fronte di segnalazioni sindacali circa la mancata comparizione delle parti datoriali all'incontro convocato a tal fine presso il Ministero del Lavoro. In tali circostanze, la Commissione ha rappresentato alle parti datoriali che l'obbligo di esperimento delle procedure preventive di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990 grava, indistintamente, sulle parti del conflitto collettivo.

La ragion d'essere di tale onere procedimentale risiede, infatti, non già nella soddisfazione dell'interesse di uno degli attori quanto, piuttosto, nella tutela degli utenti, la cui sfera giuridica, in caso di attuazione di un'astensione collettiva, viene inevitabilmente attinta.

Ne consegue, pertanto, l'obbligo della parte datoriale di cooperare all'esperimento delle procedure di conciliazione ovvero, in caso di impossibilità, di giustificare tempestivamente il proprio impedimento. Alla luce di tali presupposti, la Commissione ha comunicato alle Società che eventuali ulteriori inadempimenti potrebbero costituire oggetto di un procedimento di valutazione da parte di questa Autorità ex art. 13, comma 1, lettera i), della legge n. 146 del 1990.

25. Trasporto Merci su rotaia (a cura di Antonio Fusco)

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

Nel periodo in oggetto è stato registrato un livello di conflittualità sostanzialmente analogo a quello dell'anno precedente. Risultano, infatti, proclamati 13 scioperi a fronte delle 15 astensioni indette nel corso del 2018.

Le cause di insorgenza dei conflitti attengono, essenzialmente, a questioni relative alla corretta applicazione degli istituti previsti dalla disciplina contrattuale del rapporto di lavoro di coloro che operano nel settore.

Due azioni di carattere nazionale sono state proclamate a sostegno della vertenza diretta al rinnovo del CCNL Attività Ferroviarie/Mobilità.

In una sola occasione la Commissione è dovuta intervenire con un provvedimento di carattere preventivo diretta a segnalare profili di illegittimità della proclamazione e ne è seguita una tempestiva adesione delle Organizzazioni proclamati ai rilievi dell'Autorità.

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

Nel corso dell'anno 2019 la Commissione è stata, altresì, investita da vari quesiti attinenti la corretta interpretazione e/o applicazione della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, e della disciplina di settore.

Degna di nota è la questione sottoposta all'attenzione della Commissione da parte di una Organizzazione sindacale che lamentava l'adozione da parte dell'Azienda di procedimenti disciplinari a carico dei lavoratori, a causa dell'asserita violazione di obblighi contrattuali durante l'attuazione di uno sciopero. A fronte di tale segnalazione la Commissione ha rammentato all'Azienda che l'irrogazione delle sanzioni individuali (*rectius*, l'apertura del procedimento disciplinare), per le violazioni delle regole che disciplinano l'esercizio del diritto di sciopero è subordinato alla previa valutazione negativa del comportamento delle parti effettuato dalla Commissione, nonché all'ulteriore condizione della prescrizione (da parte dell'Autorità stessa) al datore di lavoro dell'apertura del procedimento (come si ricava dalla lettura dell'art. 13. comma 1, lettera i), legge 146 del 1990). In altre parole, ha precisato la Commissione, esiste un rapporto di pregiudizialità necessaria tra il sindacato di competenza della Commissione

e l'esercizio del potere disciplinare del datore di lavoro in relazione alla violazione delle regole che regolano l'esercizio del diritto di sciopero nell'ambito delle imprese che erogano servizi pubblici essenziali.

Merita poi di essere richiamata (in considerazione, tra l'altro, del carattere generale che la questione riveste), la segnalazione da parte di un'Organizzazione sindacale relativa ad una disposizione di servizio con la quale la parte datoriale ha imposto a tutti i lavoratori di comunicare preventivamente l'intenzione di aderire allo sciopero. In relazione a ciò, la Commissione è intervenuta per precisare che nessun obbligo di adesione preventiva risulta previsto allo stato dalla normativa primaria e secondaria in materia di esercizio del diritto di sciopero nel settore dei servizi pubblici essenziali.

Vi è stata, inoltre, la richiesta da parte di una Società di esprimere un parere in ordine alla legittimità della clausola (contenuta nelle norme tecniche di attuazione di uno sciopero) secondo la quale il *“P.d.M è esonerato dall'effettuare i tempi medi ed accessori se cadenti nell'ora di cuscinetto prima e dopo l'inizio dello sciopero”*. In risposta al quesito la Commissione ha segnalato che l'orientamento (già espresso in occasioni precedenti) è quello di ritenere che le norme tecniche di attuazione di uno sciopero debbano costituire una mera specificazione dell'atto di proclamazione. Viceversa, la clausola sottoposta all'esame dell'Autorità, essendo suscettibile di determinare un ampliamento della durata dell'azione collettiva preavvisata, assume un carattere integrativo della proclamazione e, come tale, non può ritenersi consentita.

Infine, si segnala la nota con la quale una Organizzazione sindacale ha segnalato che un'Azienda avesse inserito nel piano delle prestazioni indispensabili da garantire in occasione dello sciopero anche servizi di trasporto aventi ad oggetto categorie merceologiche diverse da quelle tassativamente indicate dall'art. 10 della disciplina di settore. L'attività istruttoria condotta nell'occasione ha consentito di accertare che la composizione promiscua dei carri merci di un treno era ascrivibile ad un mero errore e che l'Azienda si era prontamente attivata al fine di escluderlo dal novero dei servizi di trasporto da garantire, salvaguardando, pertanto, il pieno esercizio del diritto di sciopero.

Alla luce di tali risultanze, la Commissione ha definito il procedimento con un non luogo a provvedere.

26. Trasporto Pubblico Locale (a cura di Silvia Mancini)

26.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Come già ampiamente illustrato nella Relazione precedente, nel corso degli ultimi anni la progressiva frammentazione delle sigle sindacali all'interno del settore ha favorito una parabola ascendente della microconflittualità a livello territoriale traducendosi, di fatto, in una compromissione del diritto degli utenti alla mobilità, motivo per il quale la Commissione di garanzia e le parti sociali, ognuno per la sfera di propria competenza, hanno intrapreso un percorso di revisione della disciplina pattizia che per ben 16 anni aveva regolamentato il contemperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero ed il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati.

Tale percorso ha raggiunto il suo punto di equilibrio nel combinato disposto fra l'Accordo nazionale del 28 febbraio 2018, fondamentale risultato conseguito da Asstra, Anav, Agens e le Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti e Ugl Fna che ha compiutamente interpretato la preferenza del legislatore in favore dell'autonomia concertativa delle parti sociali, e l'adozione, da parte della Commissione, di una Regolamentazione provvisoria a parziale integrazione del suddetto Accordo nazionale. Scelta, quest'ultima, operata dall'Autorità nell'ambito dell'esercizio del proprio ruolo di terzietà nel contemperamento di diritti di pari rango, con l'obiettivo di esercitare un controllo maggiore sulla crescente microconflittualità.

La rinnovata normativa di settore, dunque, ha preso l'avvio nel maggio 2018 raggiungendo la piena operatività nell'anno in esame, dimostrando quanto fosse effettivamente urgente e non più differibile l'esigenza di attualizzare le regole che avevano governato il conflitto nel settore del Trasporto Pubblico Locale per un intervallo di tempo così dilatato.

Le tendenze monitorate nel corso degli anni recenti, invece, ci forniscono un quadro oscillante e non lineare, a conferma di una consistente propensione alla proclamazione degli scioperi nell'ambito di questo settore. Come emerge, infatti, dal prosieguo dell'analisi, questa elevata tendenza è da attribuire ad una pluralità di cause, tra le quali quelle prevalenti indicano la persistenza di fattori locali, spesso concentrati in micro - rivendicazioni ed in micro- conflitti, in alcuni casi enfatizzati da Organizzazioni sindacali alla ricerca di una maggiore visibilità.

Le cause di insorgenza dei contrasti, che determinano il moltiplicarsi delle azioni di sciopero a livello locale, sono ancora oggi legate a fattori di criticità che investono i singoli territori come, ad esempio, la crescente difficoltà nella riorganizzazione del settore - anche alla luce dell'ingresso di nuovi attori alla conduzione delle Aziende di trasporto, le inevitabili ripercussioni economiche derivanti dalle scelte economiche operate dal Governo e, conseguentemente, dalle Regioni, nonché il perdurare di una sempre maggiore difficoltà nella gestione delle relazioni industriali anche in relazione alla eccessiva frammentazione del panorama sindacale di cui si è già fatto cenno.

Il quadro sin qui descritto suggerisce, senza dubbio, che una migliore procedimentalizzazione delle tensioni e dei conflitti potrebbe favorirne un'effettiva deflazione. Infatti, esaminando il riproporsi di tali fenomeni nel corso degli anni è stato possibile constatare come i diversi attori coinvolti - Organizzazioni sindacali, Aziende e, a volte, anche Organi istituzionali - non abbiano sempre dimostrato un concreto impegno nel cercare di tenerli sotto controllo, operando nel senso di migliorare con continuità e cura il ricorso a procedure di raffreddamento e di conciliazione efficacemente gestite.

Il 2019, quindi, si è concluso con un modesto incremento del numero delle azioni di sciopero proclamate (374 a fronte di 302 nel 2018, 443 nel 2017, 368 nel 2016, 378 nel 2015 e 331 nel 2014), rispetto a quelle realmente attuate (250 a fronte di 223 nel 2018, 318 nel 2017, 258 nel 2016, 286 nel 2015 e 272 nel 2014). La rilevante differenza fra “*scioperi proclamati*” e “*scioperi effettuati*” è indubbiamente riconducibile a due fattori: l'attività di prevenzione svolta dall'Autorità (62 interventi preventivi a cui sono seguite 54 revoche e 6 adeguamenti, ottenendo un riscontro pari al 97% dei provvedimenti adottati), e quella operata dalle parti sociali in una ottica di reale cooperazione volta alla concreta ricerca della composizione delle vertenze in atto, il cui risultato si è tradotto in 124 revoche spontanee da parte delle Organizzazioni sindacali proclamanti.

Nell'ambito della dislocazione territoriale degli scioperi si possono osservare alcune differenze - rispetto al 2018 - ponendo a confronto le Regioni sui cui si era focalizzata anche l'attenzione della Relazione precedente: il Lazio ha avuto 54 scioperi concentrati in 8 giornate (a fronte dei 46 del 2018 distribuite in 19 giornate), di cui 7 in Atac S.p.A., 9 in Roma Tpl S.c.a.r.l./Cotri S.c.a.r.l. e 38 in Cotral S.p.A. e nelle Aziende che svolgono servizio di trasporto urbano ed extraurbano che operano all'interno dell'intero territorio regionale; il Piemonte ha avuto 36 scioperi distribuiti in

19 giornate (a fronte dei 21 del 2018, concentrati in 14 giornate), di cui 18 in Gtt S.p.A.; l'Emilia Romagna ha avuto 27 scioperi distribuiti in 20 giornate (a fronte dei 15 del 2018, concentrati in 11 giornate), di cui 11 in Seta S.p.A. e 4 in Tper S.p.A.; la Campania ha avuto 21 scioperi distribuiti in 16 giornate (a fronte dei 33 del 2018, concentrati in 13 giornate), di cui 6 in Eav S.p.A.; il Veneto ha avuto 15 scioperi concentrati in 11 giornate con 24 (a fronte dei 24 del 2018); la Lombardia ha avuto 15 scioperi concentrati in 13 giornate e la Calabria ha avuto 13 scioperi distribuiti in 13 giornate (a fronte dei 14 del 2018, concentrati in 11 giornate). In aggiunta al presente elenco troviamo la Sicilia con 16 scioperi concentrati in 14 giornate e l'Abruzzo con 14 scioperi concentrati in 7 giornate.

Sebbene tale rappresentazione non veda più la presenza della Basilicata e della Toscana, ciò non vuol significare che in queste due realtà, come in altre del resto, non vi siano stati comunque conflitti di varia natura. Alcune delle Regioni - per le quali non emergono dati percentuali di particolare entità relativamente a rivendicazioni di carattere locale - sono state, invece, protagoniste di proteste di natura "*politica*" che hanno coinvolto tutte le Aziende esercenti i servizi di trasporto pubblico urbano, extraurbano ed interregionale come, ad esempio, quelle che seguono, oggetto di una o più azioni di sciopero ad opera delle articolazioni territoriali di Organizzazioni sindacali confederali, quali: la Basilicata (26 settembre, 25 ottobre e 22 novembre 2019); il Molise (25 ottobre, 19 novembre e 16 dicembre 2019); l'Abruzzo (16 settembre e 7 ottobre 2019) e la Lombardia (13 giugno 2019).

Per quanto riguarda, invece, le cause di insorgenza del conflitto, le principali rivendicazioni restano ancora oggi quelle 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 degli istituti contrattuali ma, soprattutto, ad una sempre maggiore difficoltà nello svolgimento di corrette relazioni industriali (circa l'82% rispetto al 79% del 2018); diminuiscono le manifestazioni di protesta che scaturiscono dalla mancata e/o ritardata corresponsione di emolumenti (circa l'11% rispetto al 19% del 2018); aumentano in misura moderata le rivendicazioni legate ai conflitti "*di natura politica*" (circa il 4% rispetto al 3% del 2018), rimane identico il dato relativo alle ristrutturazioni aziendali e/o alla rimodulazione dei turni di lavoro (circa l'1% come nel 2017). All'attuale classificazione, tuttavia, si aggiungono due voci che risultavano assenti negli anni precedenti: le rivendicazioni volte ad ottenere modifiche dell'articolazione dell'orario di lavoro e delle prestazioni

richieste (1%), nonché quelle legate alla sicurezza e/o alle condizioni igieniche sanitarie nei luoghi di lavoro (1%). Quest'ultimo dato si è tradotto, purtroppo, in una crescita esponenziale degli episodi di aggressione nei confronti dei lavoratori del settore che operano *front-line* di cui si parlerà diffusamente in chiusura di questa prima parte.

Un elemento importante è, indubbiamente, che per il secondo anno consecutivo non si sono verificati episodi tali da spingere i Prefetti ad adottare Ordinanze di precettazione volte a consentire il tempestivo e completo ripristino dell'erogazione del servizio, né alcuna forma di “*serrata*” da parte delle Aziende. Emerge, inoltre, un dato in diminuzione anche per quanto riguarda le “*astensioni spontanee*” attuate dai lavoratori di Aziende di trasporto pubblico urbano ed extraurbano in violazione delle regole.

Nell'ambito delle azioni di sciopero legate a rivendicazioni definite genericamente di natura “*politica*”, il settore è stato interessato dallo “*sciopero generale di tutte le categorie pubbliche e private*”, proclamato da alcune Organizzazioni sindacali autonome per la giornata dell'8 marzo, nell'ambito di una analoga manifestazione di mobilitazione prevista a livello europeo, nonché dallo “*sciopero generale del comparto trasporti*” proclamato per la giornata del 17 maggio 2019, indetta anch'essa da una delle suddette Organizzazioni sindacali.

Nell'analizzare, invece, le manifestazioni di protesta ad opera delle Organizzazioni sindacali confederali, il 2019 ha visto la proclamazione di uno “*sciopero generale del comparto trasporti*” per la giornata del 24 luglio 2019 (con l'eccezione del Trasporto Aereo, posizionato nella giornata del 26 luglio 2019), sul quale si sono concentrate analoghe azioni ad opera di altre Organizzazioni sindacali firmatarie di CCNL e non, nonché uno “*sciopero nazionale del Trasporto Pubblico Locale*” ad opera di una delle Organizzazioni sindacali firmatarie di CCNL.

Mentre per quanto riguarda le Organizzazioni sindacali autonome le manifestazioni di protesta nei confronti di tematiche “*politiche*” sono oggetto di proclamazioni che si ripetono con cadenza annuale, la presenza di uno “*sciopero generale del comparto trasporti*” di matrice confederale, a distanza di ben 7 anni da una analoga azione effettuata il 1° marzo 2012, è un elemento rivelatore dell'acuirsi dello stato di estrema difficoltà che, da troppi anni ormai, investe il Trasporto Pubblico Locale a tutti i livelli.

Il riproporsi, da parte del Governo, dell'adozione di provvedimenti legislativi di natura emergenziale, seppur nell'intento di ottimizzare il settore

anche mediante piani di ristrutturazione industriale legati alla riorganizzazione del servizio (ammodernamento, efficienza, aumento della produttività, riqualificazione delle risorse, assunzione di personale, competitività, innovazione tecnologica, etc.), non solo non consentono di ipotizzare un'attività di programmazione a medio-lungo termine ma, per contro, generano sia una sensazione di indeterminatezza negli operatori del settore sia una forte preoccupazione nei lavoratori in relazione all'assenza di garanzie sul futuro occupazionale.

Per quanto concerne, invece, il fenomeno delle aggressioni al personale viaggiante a cui si accennava in apertura, la Commissione ha fortemente avvertito l'esigenza di analizzare in maniera più sistematica tali episodi che, nel corso dell'ultimo periodo, hanno visto un sempre maggiore coinvolgimento del settore. A tale scopo, dunque, ha inteso promuovere l'avvio di un tavolo tecnico nell'ambito del quale prevedere una serie di incontri con la partecipazione di tutti i soggetti interessati (Ministero dell'Interno, Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture, Associazioni datoriali e Organizzazioni sindacali), per verificare la possibilità di individuare un percorso comune volto a consentire l'adozione di azioni preventive atte a contenere, ove possibile, il reiterarsi di tali accadimenti, anche nell'ottica del contenimento di eventuali azioni di protesta con conseguenti inevitabili ripercussioni per gli utenti.

Emblematica dell'esponentiale incremento di tale fenomeno è stata, senza dubbio, la proclamazione, da parte di tutte le Segreterie territoriali di Roma e del Lazio delle Organizzazioni sindacali confederali e autonome, di una azione di sciopero, della durata di 2 ore, per la giornata del 26 settembre 2019, nel rispetto dei requisiti previsti dall'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990. Ciò come inevitabile conseguenza di una sequenza ravvicinata dei gravi eventi lesivi (da ultimi, 5 aggressioni in 5 giorni), che hanno determinato una reale situazione di grave pericolo per l'incolumità e la sicurezza del personale viaggiante e degli addetti alla verifica in servizio presso Atac S.p.A., Roma Tpl S.c.a.r.l. e Cotral S.p.A.

L'intento della Commissione, dunque, è stato quello di provare ad ottenere un quadro quanto più esaustivo possibile dell'effettiva entità del fenomeno nel settore del Trasporto Pubblico Locale per riuscire a tratteggiarne un bilancio complessivo - anche attraverso un monitoraggio a campione - al fine di comprenderne appieno l'entità e la diffusione dello stesso sul territorio. Una ricognizione in tal senso, infatti, appare di fondamentale importanza proprio per consentire - a tutti i soggetti interessati

- di elaborare non soltanto forme di tutela a valle dei richiamati episodi di aggressione, ma anche attività propedeutiche alla prevenzione delle stesse (ad esempio, previsione di investimenti di risorse per l'implementazione della formazione del personale, dotazione di cabine di guida protette, sistemi di videosorveglianza a bordo delle vetture, dispositivi di collegamento con le forze dell'ordine, ecc.), al fine di poter stimolare futuri interventi legislativi finalizzati ad una eventuale previsione di dotazioni aggiuntive espressamente dedicate al tema della sicurezza.

L'esperienza maturata nel corso del costruttivo confronto avviato con le parti sociali è una ulteriore conferma dell'importanza che riveste una fattiva collaborazione volta al perseguimento di obiettivi comuni. In questo senso, conformemente a quanto già sostenuto dalla Commissione in varie sedi anche negli anni precedenti, l'Autorità ha rinnovato l'auspicio che le Istituzioni, le Aziende, le Organizzazioni sindacali ed i singoli lavoratori si impegnino, pur nel rispetto delle rispettive peculiarità, a perseguire un unico risultato quale è quello di giungere a concrete ipotesi di rilancio di un settore che è e rimane, da sempre, un servizio nevralgico non solo per la mobilità dei cittadini, ma anche per lo sviluppo del "*tessuto sociale*" delle città stesse.

26.2. Valutazioni del comportamento e principi generali espressi in occasione delle stesse

Il 2019 prende l'avvio 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 Buda S.r.l. e Sag S.r.l. di Giarre (CT) nei confronti delle richieste di informazioni della Commissione in relazione all'astensione spontanea del 6 e 7 agosto 2018 - attuata da parte dei lavoratori a seguito della mancata corresponsione della retribuzione da oltre otto mesi - l'Autorità ha valutato negativamente il comportamento aziendale (articoli 4, comma 4-*quater*, e 13, lettera i, della legge), stabilendo l'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria minima a carico di ciascuna delle due Società.

Nel corso dell'anno, inoltre, in analogia con la vicenda appena illustrata, la Commissione ha esaminato tre nuove "*proclamazioni*" di astensioni spontanee che hanno coinvolto, anche in questa circostanza, due Aziende, la Ata S.r.l. e la Sal S.r.l. di Agrigento.

La prima proclamazione risale al 2 maggio 2019, data in cui Usb Lavoro Privato regionale Sicilia ha comunicato l'intenzione dei lavoratori di riunirsi

in assemblea permanente, con conseguente astensione dal lavoro, a partire dal 3 maggio 2019, a seguito del mancato pagamento di cinque mensilità arretrate, conclusasi poi nella stessa giornata a seguito dell'impegno assunto dalle Aziende per risolvere la questione relativa al pagamento degli stipendi entro la giornata dell'8 maggio 2019.

La seconda, datata 9 ottobre 2019, ad opera della medesima Organizzazione sindacale e sempre sotto forma di assemblea permanente con astensione dal lavoro a partire dalla stessa data e conseguente al mancato pagamento di quattro mensilità arretrate, si è conclusa il 23 ottobre 2019. In questa circostanza la Sal S.r.l., sottolineando come l'astensione fosse stata proclamata in violazione della normativa vigente, chiedeva l'intervento delle Autorità affinché potessero essere assicurate almeno le fasce orarie di garanzia.

Da ultima, la proclamazione di un'ulteriore assemblea permanente con astensione dal lavoro a partire dall'11 novembre 2019 e per motivazioni identiche, ha visto la sua conclusione nella giornata del 21 novembre 2019.

In tutte e tre le circostanze la Commissione ha ritenuto di non adottare alcun provvedimento nei confronti dei dipendenti che si sono astenuti dallo svolgimento delle proprie mansioni, ritenendo sussistenti i presupposti per la qualificazione del comportamento dei lavoratori in termini di eccezione di inadempimento, ai sensi dell'articolo 1460 c.c.

Nel corso dell'istruttoria, invece, la Commissione ha ravvisato la necessità di approfondire le motivazioni che hanno determinato l'aggravamento della condizione di grave difficoltà economica dei dipendenti tale da rendere non più procrastinabile, da parte degli stessi, l'adozione di un comportamento estremo quale è quello della sospensione della propria prestazione lavorativa a tempo indeterminato. Nel merito è stato chiesto più volte alle Aziende coinvolte di fornire un prospetto riepilogativo delle singole mensilità, nonché della data esatta nella quale fossero state o dovevano essere corrisposte, 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, senza ottenere, tuttavia, alcun riscontro.

Avendo accertato, da parte delle suddette Aziende, la reiterazione di un comportamento omissivo sussistente anche dopo la notifica del procedimento di valutazione a loro carico - in evidente violazione delle previsioni contenute nell'articolo 2, comma 6, della legge n. 146 del 1990 - la Commissione, nella seduta del 27 febbraio 2020, ha adottato la delibera n.

20/37 con la quale ha valutato negativamente il comportamento di Ata S.r.l. e Sal S.r.l. di Agrigento (articoli 4, comma 4-*quater*, e 13, lettera i, della legge), stabilendo l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria a carico di ciascuna delle Aziende medesime.

Fattispecie differente, invece, è quella che ha coinvolto Roma Tpl S.c.a.r.l. in due procedimenti di valutazione del comportamento, entrambi per "*mancato rispetto dell'obbligo di informazione alla Commissione di garanzia*" (articolo 2, comma 6, legge n.146 del 1990).

La prima prende l'avvio dalla segnalazione di un utente in ordine alla mancata effettuazione di una corsa, prevista per le ore 7:40, della linea "787", durante lo svolgimento degli scioperi generali e locali dell'8 marzo 2019. Poiché le richieste di informazioni inviate dalla Commissione, coadiuvate anche dal Dipartimento Mobilità e Trasporti del Comune di Roma Capitale, sono rimaste inevase, l'Autorità ha deliberato l'avvio di un procedimento di valutazione del comportamento aziendale. Nel corso dello svolgimento dell'iter procedimentale, Roma Tpl S.c.a.r.l. ha illustrato le circostanze oggettive a causa delle quali si è trovata nell'impossibilità materiale di dare corso, con tempestività, alle richieste dell'Autorità facendo altresì, presente che la corsa, oggetto della segnalazione, non era stata effettuata a causa di ragioni tecniche-organizzative in quanto la vettura programmata per effettuare tale servizio aveva subito un guasto meccanico nell'arco a vuoto in uscita dal deposito per l'inizio del turno, come risultava dalla documentazione prodotta (report guasti).

La seconda nasce da una segnalazione della Prefettura di Roma la quale, nell'ambito dello svolgimento della seconda fase delle procedure previste dalla legge n. 146 del 1990, rappresentava alla Commissione che la Società, sebbene "*ritualmente convocata*", non si era presentata all'incontro né aveva fornito alcuna comunicazione in merito alla propria assenza. Con la stessa nota, si faceva presente che anche in occasione di un precedente tentativo di conciliazione, esperito con altra sigla, la medesima Società era risultata assente con le stesse modalità.

La Commissione, in considerazione dell'obbligatorietà, per entrambi le parti, della partecipazione al tentativo di conciliazione presso l'Autorità amministrativa, ha chiesto più volte all'Azienda di chiarire dettagliatamente i motivi di tale inadempimento e non avendo ricevuto alcun riscontro deliberava, anche in questo caso, l'apertura di un procedimento di valutazione del comportamento.

In relazione ad entrambi i procedimenti, Roma Tpl S.c.a.r.l. illustrava le circostanze oggettive a causa delle quali si è trovata nell'impossibilità materiale di dare corso, con tempestività, alle richieste dell'Autorità chiarendo, inoltre, come la mancata convocazione dell'Organizzazione sindacale, nonché la mancata partecipazione all'incontro convocato dalla Prefettura, fossero conseguenza di un equivoco che aveva indotto l'Azienda medesima a non comparire, ritenendo erroneamente giustificata la propria assenza ancorché non formalizzata in modo rituale. L'Azienda rinnovava il proprio impegno ad intrattenere corrette relazioni industriali con tutti i soggetti sindacali presenti in Azienda assicurando, altresì, il rispetto degli obblighi derivanti dalle convocazioni delle Istituzioni deputate alla conciliazione amministrativa.

La Commissione, ritenendo in entrambi i casi che il comportamento aziendale potesse essere ritenuto giustificato dalle motivazioni addotte in sede difensiva, ha adottato, nella seduta del 4 luglio 2019, l'adozione delle delibere n. 19/218 e n. 19/219 con le quali ha archiviato i procedimenti di valutazione avviati nei confronti di Roma Tpl S.c.a.r.l. formulando, tuttavia, l'invito ad un più rigoroso rispetto delle disposizioni di legge con la precisazione che, in caso di reiterazione di tali condotte, quanto emerso all'esito delle attuali istruttorie sarebbero stato oggetto di valutazione ai fini della graduazione di una eventuale futura sanzione.

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

E' proseguita anche nel 2019 l'attività ricognitiva dell'Autorità in materia di Accordi aziendali, con particolare attenzione ai lavori avviati in relazione ad una 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 di scioperi del personale dipendente delle Aziende di Trasporto Pubblico Locale della Regione Calabria. Dopo l'audizione del 18 maggio 2017 e le richieste di informazioni da parte della Commissione del 23 giugno e 15 dicembre 2017, le parti sociali, con note del 3 luglio e 9 agosto 2018, hanno convenuto di proseguire il confronto in un successivo incontro previsto per la seconda decade di settembre 2018.

Nel corso di una ulteriore audizione, convocata dalla Commissione per il 17 gennaio 2019, le parti sociali hanno evidenziato la necessità di attendere il pronunciamento della Regione Calabria con la quale dovevano essere

rimodulati i cosiddetti servizi pubblici essenziali, provvedimento che avrebbe dovuto essere emanato entro il mese di giugno 2019 chiedendo, inoltre, l'intervento dell'Autorità per invitare la Regione Calabria ad abbreviare la tempistica per l'emissione di detta delibera, al fine di consentire una più rapida conclusione dei lavori. La Commissione si è resa disponibile ad incentivare la Regione ad adottare in tempi brevi la delibera relativa ai suddetti servizi, propedeutica all'individuazione di una migliore articolazione del trasporto pubblico in caso di sciopero, mediante il raggiungimento dell'Accordo e, in data 18 aprile 2019, ha nuovamente invitato le parti sociali a fornire un aggiornamento in merito alla prosecuzione dei lavori.

Con nota del 17 giugno 2019, le parti sociali hanno trasmesso un verbale di mancato accordo redatto al termine dell'incontro del 14 giugno 2019, dal quale è emersa una divergenza sulla collocazione oraria della seconda fascia di garanzia.

26.4. La vertenza del CCNL del Trasporto Pubblico Locale

Come già avvenuto in passato, il formale avvio di rinnovo contrattuale dell'Accordo per il rinnovo del CCNL Autoferrotranvieri-Internavigatori (Mobilità-Tpl) del 28 novembre 2015, scaduto ormai dal 31 dicembre 2017, ha segnato anche quest'anno una battuta di arresto.

Malgrado l'invio alle Associazioni datoriali Asstra, Anav e Agens, da parte delle Segreterie nazionali di Filt Cgil, Fit Cisl Reti, Uiltrasporti, Faisa Cisl, Ugl Fna, Ugl Taf, Orsa Trasporti e Fast Confsal, delle Linee Guida della Piattaforma contrattuale del "*CCNL della Mobilità*" nel luglio 2017, la riunione di apertura del tavolo si è avuta solo nella giornata del 20 novembre 2019, nel corso della quale sono state fissate le giornate del 18 dicembre 2019, 28 gennaio e 12 febbraio 2020, quali date utili per l'inizio della discussione e l'approfondimento delle richieste presentate dalle citate Organizzazioni sindacali.

26.5. Attività consultiva e interpretativa

Come in passato, anche nell'anno in corso si è reso necessario confermare e/o ribadire alcune interpretazioni che, nel tempo, hanno assunto il carattere di "*costante e consolidato orientamento*" dell'Autorità:

Sciopero dell'8 marzo 2019. Nota aziendale con la quale si chiede alla Commissione di verificare le motivazioni poste alla base della vertenza e la “concomitanza” della azione con gli Scioperi generali previsti per la medesima giornata.

La Commissione ha preso atto della regolarità della proclamazione, atteso che non sussistevano presupposti per un intervento ai sensi dell'articolo 13, lettera d), della legge n. 146 del 1990. Con la stessa nota, con riferimento ad una eventuale violazione della regola della “concomitanza”, non ha ritenuto che la fattispecie descritta potesse rientrare in quella prevista dall'articolo 5 dell'Accordo nazionale del 28 febbraio 2018 atteso che è consentita l'effettuazione di più scioperi generali/nazionali/locali in “concentrazione” fra loro.

Sciopero generale dell'8 marzo 2019. Segnalazione aziendale in merito alla adesione dei lavoratori iscritti ad Organizzazioni sindacali territoriali differenti da quelle proclamanti. Con la stessa nota, riservandosi la facoltà di avviare provvedimenti disciplinari, si chiede alla Commissione di adottare i provvedimenti previsti dalla legge.

La Commissione ha fatto presente all'Azienda che non sussistono i presupposti per un intervento ai sensi della normativa vigente atteso che, ai fini dell'adesione del singolo lavoratore ad uno sciopero, non rileva l'appartenenza o meno dello stesso all'Organizzazione sindacale proclamante. Con la stessa nota, inoltre, si è invitato l'Azienda ad adottare ogni opportuna iniziativa volta ad evitare eventuali effetti ultrattivi nei confronti dell'utenza, derivanti da imprecise e/o fuorvianti valutazioni in ordine al grado di adesione allo sciopero.

Scioperi generali di tutte le categorie pubbliche e private dell'8 marzo 2019, sciopero nazionale dei trasporti del 17 maggio 2019, scioperi locali del 25 giugno 2019.

La Commissione ha fatto presente all'Azienda che agli atti della scrivente non risultava acquisita alcuna comunicazione riguardante gli scioperi in oggetto. Con la stessa nota, si è ritenuto necessario rammentare che secondo quanto disposto dall'articolo 5 della legge “*Le amministrazioni o le imprese erogatrici di servizi di cui all'articolo 1 sono tenute a rendere pubblico tempestivamente il numero dei lavoratori che hanno partecipato allo sciopero ...*” e, dunque, l'adempimento di tale obbligo non deve ritenersi subordinato ad una espressa richiesta dell'Autorità.

Nota sindacale con la quale si chiedeva all'Autorità di valutare il comportamento aziendale “*durante l'espletamento delle fasi di*

raffreddamento e conciliazione in applicazione delle Leggi 146/90 ed 83/00 nonché delle delibere adottate dalla Commissione di garanzia” - Nota aziendale con la quale si faceva presente che “in applicazione a quanto disposto dal Giudice, non terrà conto delle richieste di incontro sollecitate ... né tantomeno di prossime eventuali comunicazioni”.

La Commissione ha rammentato all’Azienda che l’articolo 2, comma 2, della legge stabilisce, tra l’altro, che, per ciascun servizio essenziale, negli accordi collettivi o, in mancanza o inidoneità di questi, nelle regolamentazioni provvisorie della Commissione di garanzia “*devono essere in ogni caso previste procedure di raffreddamento e conciliazione, obbligatorie per entrambe le parti, da esperire prima della proclamazione dello sciopero*” e che tale obbligo risulta confermato anche dall’articolo 2, lettera C), punto 3, dell’Accordo nazionale del 28 febbraio 2018, secondo il quale “*l’omessa convocazione da parte dell’azienda o dell’ente gestore del servizio o il rifiuto di partecipare all’incontro da parte del soggetto sindacale che lo abbia richiesto, nonché il comportamento delle parti durante l’esperimento delle procedure saranno oggetto di valutazione da parte della Commissione di garanzia ai sensi dell’articolo 13 lettere c), d), h), i), ed m) della legge n. 146/1990*”. Con la stessa nota, si sottolineava che, ai fini dell’obbligo in oggetto, non assume alcun rilievo il grado di rappresentatività della Organizzazione sindacale richiedente l’espletamento delle procedure, fermo restando che, secondo quanto previsto dall’articolo 2, lettera A), dell’Accordo nazionale del 28 febbraio 2018, “*l’attivazione della procedura di cui al presente articolo, la partecipazione alla stessa e la sottoscrizione dei relativi verbali, non producono alcun effetto ai fini della titolarità negoziale delle organizzazioni sindacali partecipanti alle procedure stesse*”. Il richiamato Accordo nazionale del 28 febbraio 2018, all’articolo 2, lettera D), stabilisce, inoltre, che “*a seguito dell’esaurimento con esito negativo della prima fase della procedura ... le parti esperiscono un tentativo di conciliazione:(a) nella sede negoziale di livello superiore concordata tra le parti, ove il tentativo di conciliazione si esaurisce nei termini convenuti dalle parti medesime;(b) in alternativa, e in difetto dell’accordo di cui al punto (a) nella sede amministrativa prevista dall’articolo 2, comma 2, della legge n. 146/1990*”. Per effetto della disciplina di settore, il tentativo di conciliazione presso l’Autorità amministrativa si pone, dunque, non già come alternativo rispetto alla procedura di raffreddamento in sede aziendale, ma quale rimedio aggiuntivo, da esperirsi obbligatoriamente, nel caso in cui l’autonomia collettiva non sia

stata in grado di giungere ad una risoluzione della controversia. Tale previsione si fonda sul presupposto che l'intervento di un terzo mediatore potrebbe consentire ed agevolare, ove necessario, la composizione della vertenza e scongiurare lo sciopero. L'auspicio della Commissione è che, per il futuro, le parti sociali valutino l'adozione di ogni opportuna iniziativa volta a ristabilire, nell'ambito delle relazioni industriali, un percorso quanto più ampiamente condiviso che consenta, agli attori del conflitto, di esperire le predette procedure in un clima di confronto costruttivo, volto al perseguimento di una reale risoluzione delle problematiche in essere.

Nota sindacale con la quale si chiede alla Commissione di valutare il comportamento, recidivo di un'azienda che omette di convocare l'Organizzazione sindacale per esperire la prima fase delle procedure. Nota aziendale con la quale, in riscontro alla suddetta lamentela, si contesta: a) la legittimità della motivazione posta a base della vertenza (ritardo nella elargizione salariale); b) la scadenza temporale dei giorni utili ai fini della convocazione in prima fase (conteggio del sabato); c) l'obbligatorietà della convocazione da parte aziendale.

La Commissione, con riferimento ad una eventuale valutazione delle motivazioni alla base della vertenza, ha evidenziato come tale attività non rientri nelle proprie competenze. Per quanto attiene al computo dei giorni utili ai fini della scadenza del termine ultimo per la convocazione da parte dell'Azienda o da parte della Prefettura, rilevato che l'eventuale individuazione della giornata del "sabato", oltre che della "domenica", quale giornata "festiva", deve dipendere dalla particolare organizzazione del servizio svolto, che nel settore del Trasporto Pubblico Locale non ricorrono le condizioni per considerare il "sabato" un giorno "festivo", l'Autorità ha ritenuto opportuno rammentare quanto deliberato nella seduta del 18 settembre 2008, verbale n.784, e precisamente che, ai fini di una corretta interpretazione dell'articolo 2, che la giornata del "sabato" deve essere considerata "lavorativa". Con la stessa nota, inoltre, in riferimento alla asserita "facoltà" riservata al datore di lavoro, che non costituirebbe un "obbligo" a convocare la controparte sindacale, ha ribadito le previsioni di legge già ampiamente illustrate nel punto che precede, avvisando l'Azienda che, in caso di ulteriori inadempimenti, avrebbe avviato un procedimento di valutazione del comportamento aziendale ai sensi dell'articolo 13, lettera i), della legge. Anche in questa circostanza, tuttavia, è stato espresso l'auspicio per il riavvio di un percorso condiviso nell'ambito delle relazioni industriali,

il cui obiettivo finale debba essere individuato nella concreta risoluzione delle problematiche in essere.

27. Università e Ricerca *(a cura di Ivana Sechi)*

27.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

La conflittualità nel Comparto Università ha registrato, nell'anno 2019, un notevole decremento (12 scioperi, di cui 8 proclamati a livello nazionale, a fronte dei 21, di cui 15 effettuati a livello nazionale, relativi all'anno 2018).

L'andamento della conflittualità nel Comparto è strettamente connesso a rivendicazioni di carattere politico e/o economico, ed all'approvazione di riforme legislative proprie del settore.

Le astensioni collettive sono quasi esclusivamente finalizzate ad incidere su interventi legislativi e/o governativi di tipo generale.

Quasi assente è, invece, la conflittualità legata a vertenze di carattere locale. Nell'esercizio delle sue funzioni, la Commissione non è mai intervenuta, in via preventiva, per segnalare eventuali violazioni ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

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

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

Nel corso dell'anno 2019, nel settore dei Vigili del Fuoco sono state proclamate, complessivamente, 18 azioni di sciopero. Il livello di conflittualità registrato è stato, quindi, sostanzialmente analogo a quello dell'anno 2018, che ha registrato 20 proclamazioni di sciopero.

Quasi la metà degli scioperi è stato di rilievo nazionale ed ha pertanto riguardato tutto il personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

Le principali cause di insorgenza del conflitto a livello territoriale e/o dei singoli Comandi Provinciali dei Vigili del Fuoco si rinvencono nella carenza di personale, nella vetustà e/o carenza dei mezzi di soccorso e, più in generale, problematiche connesse alla gestione del personale.

A livello nazionale continuano ad essere rivendicati miglioramenti economici e normativi per l'intera categoria dei Vigili del Fuoco e, in particolare, un allineamento delle retribuzioni del personale rispetto a quelle godute dalle Forze dell'Ordine.

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

In sole tre occasioni sono stati segnalati profili di illegittimità relativi alle proclamazioni di sciopero ed in tutte le circostanze i soggetti proclamanti hanno tempestivamente accolto i rilievi formulati dall'Autorità.

28.2. Questioni di carattere interpretativo relative alla disciplina di settore

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

Degna di nota, innanzitutto, è la questione, sollevata dalla Direzione Interregionale del Veneto e Friuli Venezia Giulia, circa la doverosità (o meno) dell'esperimento, a livello locale, di un tentativo di conciliazione relativo a materie (quali la carenza di personale) la cui risoluzione presuppone, necessariamente, l'adozione di atti di macro-organizzazione (riservati alla competenza dell'Amministrazione centrale). L'Amministrazione interessata, in particolare, ha ritenuto che il fatto di non

poter disporre della materia del contendere rendesse di fatto inutile l'esperimento del tentativo di conciliazione a livello locale.

A fronte di tali argomentazioni, la Commissione ha riconosciuto che, in effetti, il rappresentante dell'Amministrazione a livello provinciale potrebbe non essere titolare di un potere di risoluzione delle problematiche relative alle carenze di personale. Tuttavia, la Commissione ha osservato che, da un lato, la vertenza atteneva a carenze di personale relative ad un dato ambito territoriale e, dall'altro, che, rispetto a tali questioni, il Comandante provinciale e/o Direttore Regionale (a seconda dell'ambito di rilevanza della vertenza), nella sua qualità di rappresentante del Corpo, ben poteva fungere da raccordo con il livello centrale dell'Amministrazione ai fini della rappresentazione delle istanze e delle esigenze locali.

Alla luce di tali presupposti, la Commissione ha ritenuto di segnalare che le procedure preventive avrebbero dovuto essere esperite presso il luogo nel quale il conflitto era insorto ed era destinato a dispiegare i propri effetti. Inoltre, a supporto di tali considerazioni, l'Autorità ha richiamato quanto disposto dall'art. 2, lettera b) dell'Accordo collettivo di settore a mente del quale ogni volta che si intenda prevenire il ricorso ad una azione di sciopero di carattere provinciale e/o regionale (come nei casi esaminati) vanno costituite commissioni paritetiche di conciliazione a livello locale.

Merita di essere poi richiamata la nota con la quale il Ministero dell'Interno, Dipartimento dei Vigili del Fuoco, ha segnalato alcune criticità applicative dell'Accordo di settore. Ha riferito in particolare, l'Amministrazione che, secondo quanto previsto dalla regolamentazione di settore, il Presidente della Commissione paritetica di conciliazione deve essere scelto "*d'intesa*" tra le parti. Ai fini dell'attuazione di tale clausola negoziale, il Ministero aveva avviato una prassi, condivisa dalle parti firmatarie dell'Accordo Collettivo di settore, consistente nel formulare alle Organizzazioni sindacali la proposta di alcuni nominativi (di regola tre), con invito ad esprimere l'intesa su uno dei designati. Ogni qual volta le Organizzazioni sindacali manifestavano dissenso in relazione a tutti i nominativi proposti si veniva a creare *un'impasse* rispetto alla quale si chiedeva alla Commissione quali fossero i comportamenti da assumere.

L'Autorità ha osservato che la prassi riferita (attuativa della clausola negoziale secondo la quale il Presidente della Commissione paritetica deve essere individuato "*d'intesa tra le parti*") appare coerente con le intenzioni delle parti firmatarie dell'Accordo che, con tutta evidenza, erano quelle di favorire una scelta condivisa. Per superare la fase di stallo conseguente al

mancato raggiungimento di un'intesa sulla persona del Presidente, data l'inesistenza di precisi parametri negoziali, si deve tenere in adeguato conto la *ratio* della procedura ed i principi ispiratori della materia. Come noto – ha precisato la Commissione - l'esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione ha lo scopo di prevenire il ricorso allo sciopero che, nell'ambito dei servizi pubblici essenziali, inevitabilmente, ha l'effetto di attingere gli interessi di soggetti (gli utenti) estranei al conflitto collettivo. L'onere del perseguimento di tali finalità preventive grava su entrambe le parti e, in caso di criticità, è giusto che sia la parte datoriale a rendersi garante dell'adempimento dell'onere procedimentale. In coerenza con tali assunti, l'Autorità ha ritenuto opportuno che l'Amministrazione, in assenza di un'intesa, proceda, in prima istanza, e nei limiti del possibile, alla sostituzione anche di un solo dei nominativi proposti. Solo in subordine, in caso di immotivata persistenza del dissenso delle Organizzazioni sindacali, l'Autorità ha ritenuto che l'Amministrazione sia legittimata/tenuta a provvedere alla designazione unilaterale del Presidente.

Infine, ha argomentato la Commissione, la coerenza di tale soluzione con lo spirito dell'accordo è fatta salva dalla possibilità (residuale) per l'Organizzazione sindacale di optare per l'esperimento della procedura amministrativa di conciliazione dinanzi gli organi territorialmente competenti (ferma restando, in tale ultima evenienza, la necessità del consenso da parte dell'Amministrazione, laddove la fuga dalle procedure contrattuali sia richiesta dai Sindacati firmatari della disciplina).

29. Scioperi generali e plurisetoriali (a cura di Giovanni Pino e Daniela Galeone)

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

Lo sciopero generale, riguardante tutte le categorie di lavoratori pubblici e privati, può essere di rilevanza nazionale o territoriale ed è disciplinato, nelle sue modalità attuative, dalla delibera del 24 settembre 2003, n. 03/134, successivamente integrata in data 30 aprile 2004. La peculiarità dello sciopero generale fa sì che le regole che lo disciplinano prevedano deroghe rispetto alle norme di settore.

Nel 2019 sono stati proclamati 15 scioperi generali (6 in più rispetto al 2018), tutti proclamati dai sindacati di base (Cobas, Slai Cobas, Usb, Usi-Ait, Usi fondata nel 1912, Sgb, Cub) per protestare contro le politiche economiche finanziarie adottate del Governo. In relazione a tali scioperi la Commissione è intervenuta 9 volte con indicazioni immediate ai sensi dell'art. 13, lett. d, della legge n. 146 del 1990, chiedendo alle organizzazioni proclamanti di modificare le modalità di effettuazione dello sciopero. Tali interventi hanno dato luogo a 7 adeguamenti, 1 revoca dello sciopero ed un'apertura di un procedimento di valutazione del comportamento che si è conclusa con irrogazione di una sanzione amministrativa. In generale, si è riscontrato comunque un basso livello di adesione agli scioperi generali proclamati. A tali scioperi si devono aggiungere 3 astensioni di rilevanza regionale, 1 di rilevanza provinciale e 2 di rilevanza territoriale, tutti oggetto di segnalazioni da parte della Commissione, interamente recepite dalle organizzazioni sindacali proclamanti con adeguamenti o revoche.

Riguardo agli scioperi plurisetoriali, vale a dire gli scioperi che coinvolgono una pluralità di settori, disciplinati dalla delibera n. 09/619 del 2009, si segnalano 2 scioperi nazionali riguardanti il Comparto del Pubblico Impiego, 6 scioperi nel settore dei trasporti pubblici (5 in più rispetto all'anno 2018), sui quali la Commissione ha effettuato 2 interventi preventivi *ex art.* 13, lett. d., della legge n. 146 del 1990, con relativi adeguamenti da parte delle Organizzazioni sindacali proclamanti. A seguito dell'intensificarsi di scioperi generali, caratterizzati da una modesta adesione, la Commissione ha avviato un percorso di riflessione sulla revisione della disciplina in materia, onde evitare il ricorso allo strumento dello sciopero generale con il solo intento di eludere le stringenti regole di settore (preavviso, durata, intervallo).

PARTE II

Contenzioso

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

1.1. Andamento del contenzioso, generalità

Il periodo in esame è stato contraddistinto dalle pronunce che hanno definito i giudizi riguardanti la Regolamentazione provvisoria dell'esercizio del diritto di sciopero nel Trasporto Pubblico Locale, adottata dalla Commissione con la delibera n. 18/138 (TAR Lazio, 25 ottobre 2019, n. 12317; 9 dicembre 2019, n. 14079; 9 dicembre 2019, n. 14078).

Il TAR del Lazio ha rigettato i ricorsi proposti autonomamente dalle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl e Uiltrasporti per contestare la legittimità della delibera con la quale la Commissione ha riformulato, a distanza di 16 anni, le regole dello sciopero nel servizio del trasporto pubblico locale, settore in cui il crescente andamento del conflitto amplifica l'effetto vulnerante delle astensioni collettive sull'utenza, soprattutto in alcune realtà metropolitane.

Per la portata innovativa della Regolamentazione provvisoria, l'esito favorevole dei giudizi e, soprattutto, le motivazioni delle sentenze sono stati di grande interesse per la Commissione.

Le pronunce seguono l'indirizzo già tracciato dal TAR del Lazio nelle cause riguardanti la Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili per il personale della Società Atac, che eroga il servizio di trasporto pubblico locale nella città di Roma (cfr. TAR Lazio, 15 marzo 2018, n. 2965 e n. 2967).

In entrambi i casi, le valutazioni della Commissione sono state ritenute dai giudici coerenti con un corretto esercizio della discrezionalità tecnica di cui l'Autorità si avvale per assolvere alle sue funzioni istituzionali (v. par. 1.2).

Nel corso dell'anno 2019, sono stati, inoltre, definiti due giudizi, in materia di refezione scolastica.

Il Tribunale di Roma – Sezione Lavoro - ha confermato l'orientamento interpretativo della Commissione in merito alla natura di servizio pubblico essenziale del servizio mensa (sentenze 16 dicembre 2019, n. 8706 e 26 marzo 2019, n. 2948) (v. par. 1.4).

Con riferimento al servizio sanità, l'istituto della rarefazione è stato oggetto di esame nella causa promossa da Fp Cgil e definita favorevolmente per la Commissione dal Tribunale di Roma – Sezione Lavoro - con la sentenza 2 ottobre 2019, n. 8310 (v. par. 1.6).

Infine, il settore del contenzioso è stato interessato da quattro nuovi procedimenti giurisdizionali, avviati nel corso dell'anno nei confronti della Commissione.

Il giudizio più rilevante, per la complessità della materia trattata, si riferisce al ricorso per la riassunzione della causa dinanzi alla Corte d'Appello di Roma - Sezione Lavoro - proposto dall'Associazione dei tassisti ATA Casartigiani, in ottemperanza alla sentenza della Corte di Cassazione n. 2298/19, che ha cassato con rinvio la sentenza Corte d'Appello di Roma - sezione Lavoro - n. 3685/12.

La sentenza della Suprema Corte, notificata alla Commissione nel corso dell'anno, ha rimodulato un importante principio - che si era nel frattempo consolidato in giurisprudenza - in materia di "dovere di dissociarsi" (v. par. 1.3).

Con un secondo ricorso, proposto da Usb Lavoro Privato dinanzi al Tribunale di Roma, il Sindacato ha contestato la legittimità della delibera sanzionatoria n. 18/323, in relazione a scioperi riguardanti i lavoratori della Società Techno Sky, che svolge servizi di assistenza e manutenzione degli impianti e dei sistemi utilizzati per il controllo del traffico aereo.

Il giudizio si è concluso nel corso dell'anno con la sentenza 24 settembre 2019, n. 7900, che ha respinto la domanda del ricorrente (v. par. 1.5).

Gli ultimi due ricorsi hanno in comune l'impugnazione di provvedimenti d'urgenza adottati dalla Commissione, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. d) della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni. Il tema, già affrontato in passato, è quello dell'interesse ad agire in sede di impugnazione di una delibera avente natura endoprocedimentale.

La Commissione ha eccepito la carenza di interesse ad agire in considerazione dell'inidoneità dell'atto a provocare una lesione attuale e concreta.

In particolare, è stato evidenziato che gli interventi *ex art. 13*, comma 1, lett. d) sono atti prodromici con cui vengono segnalate ai soggetti interessati, in via preventiva e cautelativa, eventuali violazioni della disciplina di regolazione dello sciopero evincibili dal documento di proclamazione, adottati con il solo intento di dissuadere dall'"iniziativa di sciopero programmata".

Con uno dei provvedimenti (delibera prot. n. 3947/GEN del 28 febbraio 2019) l'Autorità è intervenuta in via preventiva in occasione della proclamazione di uno sciopero generale da parte dell'Organizzazione sindacale Usb.

Il Sindacato si è rivolto al TAR del Lazio per chiedere l'annullamento dell'indicazione immediata, previa sospensione dell'efficacia.

Il giudice si è pronunciato sull'istanza di sospensiva, con ordinanza n. 1882 del 28 marzo 2019, che ha rigettato la domanda cautelare accogliendo le eccezioni della Commissione.

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

Secondo il medesimo orientamento è stato definito il giudizio promosso dinanzi al TAR del Lazio dalle Segreterie di Roma e Lazio delle Organizzazioni sindacali Filcams Cgil, Fisascat Cisl e Uiltucsuil per contestare il provvedimento adottato dalla Commissione in materia di refezione scolastica (delibera prot. n. 18516/RAL, del 25 novembre 2019, ratificata nella seduta del 28 novembre 2019).

Il TAR, all'udienza 18 dicembre 2019, non ha accolto la richiesta dei ricorrenti di pronunciarsi *inaudita altera parte*, riconoscendo, in punto di *fumus*, la sussistenza di fondati dubbi circa l'ammissibilità del gravame, in ragione della carenza di lesività dell'atto impugnato, eccepita dalla Commissione in sede di difesa.

1.2. La Regolamentazione provvisoria del trasporto pubblico locale. L'esito dei giudizi di primo grado

All'esito di un lungo procedimento, diretto a favorire l'adozione di una disciplina concordata tra le parti in materia di esercizio del diritto di sciopero nel servizio del trasporto pubblico locale, la Commissione, nella seduta del 23 aprile 2018, ha adottato la delibera n. 18/138.

Con il provvedimento è stato valutato parzialmente idoneo l'accordo nazionale sottoscritto dalle parti il 28 febbraio 2018 mentre, con riferimento alla disciplina in materia di informazione all'utenza (art. 9) e di rarefazione (art. 11), l'Autorità ha ritenuto che le misure individuate in via pattizia non

fossero idonee a graduare il soddisfacimento dei diversi interessi sottesi ai diritti costituzionalmente garantiti.

In sostituzione delle norme contrattuali valutate non idonee, è stata adottata, in via eteronoma, una Regolamentazione provvisoria integrativa dell'Accordo.

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, valutando 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.

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.

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 idoneo 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.

E' stata contestata, in particolare, la legittimità della disciplina in materia di rarefazione per violazione del principio di proporzionalità e del contemperamento nelle misure individuate dall'Autorità garante.

Il TAR del Lazio, con sentenze 25 ottobre 2019, n. 12317, 9 dicembre 2019, n. 14079 e 9 dicembre 2019, n. 14078, ha riconosciuto legittimo il provvedimento impugnato.

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

Con specifico riferimento alla disciplina della rarefazione, il TAR ha riconosciuto che la previsione del termine minimo di 20 giorni tra un'azione di sciopero e la successiva, nel servizio pubblico locale, ha l'esclusivo obiettivo di riequilibrare l'eccessiva compromissione del diritto dei cittadini alla libertà di circolazione, derivante da proclamazioni di sciopero attuate in un contesto di oggettiva frammentazione sindacale.

Il giudizio della Commissione è stato, pertanto, correttamente formulato sulla idoneità potenziale dello sciopero a compromettere i diritti degli utenti e non sul pregiudizio effettivo. Ciò anche in considerazione del fatto che non è possibile tenere conto del potere rappresentativo delle singole organizzazioni sindacali.

In caso di inerzia dell'autonomia collettiva o di inadeguatezza delle misure individuate contrattualmente, il potere di regolamentazione provvisoria della Commissione può essere esercitato senza particolari vincoli, in base ad una valutazione discrezionale di opportunità, con l'unico limite della non manifesta irragionevolezza o illogicità delle scelte operate. Con riferimento a tale profilo, il TAR ha precisato che la discrezionalità tecnica della Commissione, nell'operazione di temperamento dei diritti in gioco, non ha superato i limiti della "non manifesta irragionevolezza o illogicità delle scelte operate".

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

Più in particolare, nella prima pronuncia (TAR Lazio, 25 ottobre 2019, n. 12317), il Collegio giudicante si è espresso con riferimento al ricorso proposto dalla Segreteria nazionale dell'Organizzazione sindacale Uiltrasporti.

In relazione alla censura riguardante il difetto di motivazione il Collegio ha ritenuto la delibera sorretta da un'accurata istruttoria e sufficientemente motivata dall'esigenza di realizzare un "*progetto unitario finalizzato a riequilibrare l'eccessiva compromissione del diritto dei cittadini alla libertà di circolazione, derivante da proclamazioni di sciopero attuate in un contesto di oggettiva frammentazione sindacale*".

Anche l'eccezione relativa alla "parcellizzazione" dell'accordo ed alla mancata valutazione dello stesso nel suo complesso è stata ritenuta priva di fondamento in quanto - dichiara il TAR - la rimodulazione dei periodi di

franchigia e della cd. rarefazione è finalizzata al raggiungimento dell'unico obiettivo di garantire un più adeguato temperamento dei diritti in gioco.

Con riferimento ai giudizi promossi da Filt Cgil e Fit Cisl, il TAR si è pronunciato successivamente (9 dicembre 2019, n. 14079, 9 dicembre 2019, n. 14078), con sentenze in forma semplificata, ai sensi dell'art. 74 c.p.a., facendo riferimento, per la motivazione, al precedente conforme del 25 ottobre 2019.

1.3. Astensione selvaggia dei lavoratori autonomi e “obbligo di dissociarsi” delle associazioni e organizzazioni di categoria (Corte di Cassazione, 28 gennaio 2019, n. 2298)

Fatto e precedenti gradi di giudizio.

Per protestare contro il "pacchetto liberalizzazioni" approvato con il cosiddetto "decreto Bersani" (decreto-legge n. 223 del 4 luglio 2006), il Coordinamento Taxi Italiano aveva proclamato due giorni di astensione dal servizio, successivamente revocate. Immediatamente dopo la revoca sindacale i conducenti taxi effettuavano astensioni selvagge senza la garanzia delle prestazioni indispensabili dell'art. 2-*bis* della legge 146/1990.

Con riferimento a tali manifestazioni spontanee, la Commissione di garanzia, con delibera n. 06/497 del 19 settembre 2006, decideva di sanzionare, quali responsabili, il Coordinamento Taxi Italiano e altre associazioni di categoria, ai sensi dell'art. 4, comma 4, della legge 146. Tali soggetti avevano sì revocato lo sciopero ma, nella qualità di referenti nazionali dello stato di agitazione, erano stati ritenuti corresponsabili dei blocchi selvaggi del servizio che ne erano seguiti. Secondo la ricostruzione della Commissione, le associazioni non avrebbero fatto quanto in loro potere per evitare le proteste illegittime e, in particolare, non avrebbero adempiuto il loro obbligo di dissociarsi pubblicamente ed inequivocabilmente.

Ne seguiva l'impugnazione della delibera, annullata in primo grado dal Tribunale di Roma - Sezione Lavoro - con sentenza n. 10226/2007 del 25 maggio 2007.

Il Tribunale, pur riconoscendo la palese illegittimità delle astensioni che avevano paralizzato il servizio nelle maggiori città italiane, ha ritenuto di annullare la delibera sanzionatoria della Commissione nei confronti delle Associazioni dei tassisti ritenendo che non fosse stata raggiunta la “*prova certa della riconducibilità ai soggetti sindacali della responsabilità delle astensioni dei lavoratori autonomi*”.

Su impugnazione della Commissione, la delibera veniva successivamente confermata in appello. La Corte di Appello di Roma - Sezione Lavoro - con sentenza n. 3685 del 29 maggio 2012, infatti, accoglieva il ricorso proposto dalla Commissione e riformava la sentenza pronunciata in primo grado.

Il giudice d'Appello ha argomentato sia riconoscendo il collegamento tra le proteste attuate dai tassisti e le organizzazioni sindacali; sia ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge 689/1981; sia infine ipotizzando un dovere di dissociarsi consistente nel "fare tutto il possibile" per evitare astensioni illegittime.

Il principio fissato dalla Corte d'Appello è che sussiste una responsabilità solidale delle associazioni e degli organismi rappresentativi della categoria non solo quando queste abbiano proclamato, organizzato, patrocinato o agevolato la protesta illegittima, ma anche nel caso in cui, con un comportamento omissivo, non abbiano impedito il verificarsi di illegittime manifestazioni di protesta da parte degli operatori del servizio.

La sentenza, ora cassata, riconosceva in capo all'organismo promotore dell'astensione collettiva un vero e proprio obbligo di agire per impedire che altri pongano in essere condotte illecite (*«il titolo che giustifica la responsabilità solidale delle associazioni e degli organismi rappresentativi della categoria può essere rappresentato anche da un comportamento omissivo, che sia qualificato in termini di inadempimento di un obbligo giuridico di agire, rectius di impedire quei fatti illeciti così configurati dalla legge n. 146/1990, con conseguente diverso criterio di riparto dell'onere probatorio (art. 2697 c.c.)»*).

Secondo la ricostruzione della Corte d'Appello, gli organi rappresentativi hanno una funzione di garanzia che impone un preciso "obbligo giuridico di agire" di duplice contenuto: 1) assumere l'iniziativa della protesta in modo legittimo; 2) controllare che i singoli attuino la protesta in modo legittimo, ossia con astensioni dalle prestazioni che siano conformi alle legittime modalità indette o proclamate.

La decisione, nella sua portata innovativa, teneva conto del radicale mutamento del conflitto collettivo nell'ultimo decennio e del rischio di ingovernabilità delle situazioni di violazione dei diritti degli utenti.

A fronte di dinamiche conflittuali che si esprimono con modalità atipiche e di un sistema normativo che non prevede fenomeni così complessi, la Corte aveva ravvisato la necessità di ricorrere ad un'interpretazione evolutiva della legge per intervenire adeguatamente nei confronti delle associazioni

sindacali di riferimento nel settore che, pur senza una palese esposizione, sono in grado di partecipare ad azioni sregolate aggirando i limiti della legge n. 146.

E' una soluzione che considera, da un lato, le difficoltà di accertamento delle responsabilità (in mancanza di una stabile interlocuzione sindacale nonché di particolari poteri ispettivi attribuiti alla Commissione), dall'altro le conseguenze particolarmente perniciose dello sciopero selvaggio, dal punto di vista della funzionalità dei servizi.

La pronuncia della Suprema Corte e la riassunzione della causa davanti al giudice di rinvio.

La Corte di Cassazione con sentenza n. 2298 del 28 gennaio 2019 ha annullato con rinvio la sentenza della Corte d'Appello di Roma n. 3685/12, osservando che è necessario circoscrivere la portata di un obbligo funzionale a garantire il contemperamento del diritto all'astensione con altri diritti costituzionalmente garantiti. Ciò, onde evitare che si traduca in un vincolo «indiscriminato ed inesigibile» di impedire qualsivoglia manifestazione irrispettosa di dette regole, che darebbe forma a una inammissibile ipotesi di responsabilità oggettiva o per fatto altrui.

I giudici di legittimità hanno quindi confermato, sotto il profilo teorico, la sussistenza e il rilievo dell'«obbligo di dissociarsi» ma ne hanno delimitato la portata, imponendo l'individuazione di un più ristretto ambito di esigibilità.

Il giudice del rinvio, tenuto ad applicare il principio espresso dalla Suprema Corte, dovrà, pertanto, disapplicare la norma in materia di responsabilità solidale (art. 6 della legge 689/1981) e affermare, invece, entro quali limiti sia esigibile l'obbligo di dissociarsi.

In particolare, la Suprema Corte esclude la sussistenza di un «obbligo giuridico di agire» a carico delle associazioni e degli organismi rappresentativi della categoria per impedire che altri pongano in essere condotte illecite. Tuttavia, ribadisce il principio secondo cui va garantita l'effettività dell'apparato repressivo disegnato dalla legge, riconoscendo espressamente che il soggetto collettivo che ha indetto o comunque promosso lo stato di agitazione e l'astensione ha il dovere di dissociarsi pubblicamente ed in modo inequivoco da forme anomale di protesta collettiva portate avanti dai lavoratori appartenenti alla categoria, dal momento in cui ne viene a conoscenza.

Il silenzio delle organizzazioni di fronte a proteste selvagge è uno degli elementi di prova della compartecipazione – omissiva – alla astensione

illegittima. Viceversa, il fatto positivo della dissociazione rappresenta l'elemento di prova che deve essere fornito dal trasgressore per liberarsi dalla responsabilità.

Pertanto, è valutabile dalla Commissione ogni condotta, attiva o omissiva, *“tra cui anche il comportamento omissivo attuato in violazione del dovere di dissociarsi pubblicamente ed in modo inequivoco da forme di protesta esercitate senza il rispetto delle misure dirette a consentire l'erogazione delle prestazioni indispensabili, dal momento in cui ne viene a conoscenza”*.

Nel periodo oggetto della presente relazione, l'Associazione dei tassisti ATA Casartigiani ha proposto ricorso, ai sensi dell'art. 392 c.p.c., per la riassunzione della causa dinanzi alla Corte d'Appello di Roma - Sezione Lavoro.

La Commissione, nell'ambito della memoria trasmessa all'Avvocatura dello Stato, come contributo per la difesa nel giudizio di rinvio, ha formulato le seguenti considerazioni.

Secondo il principio fissato dalla Cassazione, orientato *“al rispetto della tutela effettiva dei diritti fondamentali della persona coinvolti dalle astensioni dal lavoro”*, la dissociazione deve essere esistente, pubblica, inequivoca e tempestiva.

Per garantire l'effettività della tutela *“dei diritti fondamentali della persona coinvolti dalle astensioni dal lavoro”*, la volontà di dissociarsi deve essere supportata da comportamenti concreti e tangibili e dalla prova di una genuina volontà di prendere le distanze dai comportamenti illegittimi. Una dissociazione meramente formale non sarebbe sufficiente a scongiurare quei comportamenti opportunistici ed elusivi con cui le Associazioni sfruttano le proteste spontanee per insinuare ed affermare proprie istanze.

In altre parole, se l'obbligo di dissociarsi affermato dalla Cassazione si limitasse ad un adempimento solo formale, da parte delle associazioni di categoria, sarebbe estremamente agevole aggirare i limiti della legge n. 146 vanificando l'effettività della tutela che la normativa in materia di sciopero appresta agli utenti dei servizi pubblici essenziali e a cui la stessa Cassazione riconosce priorità.

Inoltre, pure in presenza di una dissociazione pubblica, inequivoca e tempestiva, per assicurare la tutela effettiva dei diritti tutelati dalla legge 146, occorre che emerga dagli atti una univoca, completa ed effettiva dissociazione; è necessario, pertanto, che il soggetto collettivo fornisca la prova di un'autentica intenzione di sconfessare la condotta illecita portata

avanti dai propri associati, dimostrando di aver adottato atti concreti e tangibili di dissociazione dalle astensioni dalle prestazioni non conformi alle legittime modalità indette o proclamate.

Nel merito, è stata ribadita la correttezza della valutazione dalla Commissione. L'apporto alla protesta era già deducibile dall'avvio di una agitazione sindacale nel cui ambito si sono verificate le trasgressioni dei singoli; pertanto non poteva esservi dubbio sulla comunanza di oggetto e scopo tra le proteste già proclamate e quelle attuate in forme illegittime. Identici erano sia la ragione della protesta sia lo scopo di pressione.

Nel caso in cui l'associazione che abbia proclamato un'astensione la revochi, ma sopraggiunga, al di fuori dei limiti di legge, una conduzione spontanea della protesta finalizzata alle medesime pretese, emerge chiaramente una certa complicità tra il promotore formale (iniziale referente dello stato di agitazione) e i successivi fautori della protesta. Conseguentemente, l'Autorità garante ha ritenuto sussistente il presupposto logico-giuridico dell'obbligo di dissociarsi.

In particolare, la riferibilità della protesta alle organizzazioni è stata apprezzata dalla Commissione in relazione ad una pluralità di valutazioni: da una parte, la effettiva conoscenza dello stato di agitazione non formalmente promosso; dall'altra, la concreta prossimità di tempo, oggetto e scopo tra l'azione progettata in forme legittime e un'altra attuata in modo non legittimo.

Con riferimento all'obbligo di dissociarsi, dagli atti della causa emerge che nessun concreto atto di dissociazione sia intervenuto da parte delle Associazioni dei tassisti nel corso delle manifestazioni di protesta. Al contrario, i ricorrenti avevano fondato l'opposizione sull'insussistenza di un "obbligo" con quel contenuto.

La comunicazione, citata nel ricorso, con la quale l'Associazione ricorrente asserisce di aver *"manifestato, sostanzialmente, di dissociarsi dalle assemblee di categoria programmate"* non rappresenta un atto di dissociazione, ai sensi del principio espresso dalla Suprema Corte: le Associazioni si limitavano a comunicare alla Commissione e ai Prefetti di Roma e Milano che *"le assemblee di categoria di Roma e di Milano sono state organizzate dalle associazioni locali di rappresentanza anche con la partecipazione di organizzazioni che non aderiscono al Coordinamento Nazionale Taxi Italiano"* e che *"risulta che tali iniziative siano state concordate con le autorità locali e di conseguenza, non siamo in grado di conoscere il contenuto degli accordi sottoscritti"*.

Tale comunicazione non rileva, dunque, come scriminante in quanto non presenta i caratteri individuati dalla Cassazione: non equivale ad una dissociazione, trattandosi di un'informativa (inoltrata, peraltro, su richiesta della Commissione), non è pubblica in quanto riservata alle Autorità in indirizzo, non è indicativa di una effettiva e manifesta volontà di prendere le distanze dalle azioni illegittime portate avanti dai lavoratori appartenenti alla categoria.

1.4. Il servizio di refezione scolastica

Con sentenze n. 2948 del 26 marzo 2019 e n. 8706 del 16 dicembre 2019, il Tribunale di Roma - Sezione Lavoro - ha recepito l'orientamento interpretativo della Commissione, in materia di refezione scolastica, confermando la legittimità delle delibere impugnate.

Il Tribunale è stato adito in una prima occasione dalla Segreteria Regionale e Provinciale di Torino dell'Organizzazione sindacale Uiltucs Uil con un ricorso in riassunzione *ex art. 20 bis* della legge n. 146 del 1990, (a seguito della pronuncia di incompetenza territoriale del Tribunale di Ivrea), per l'annullamento della delibera sanzionatoria della Commissione n. 17/159, del 17 maggio 2017.

Successivamente, le Segreterie di Roma e Lazio delle Organizzazioni sindacali Filcams Cgil, Fisascat Cisl e Uiltucs Uil impugnavano la delibera n. 17/271, del 4 ottobre 2017.

Il Tribunale ha affermato il principio per cui il servizio di refezione scolastica rientra tra i servizi pubblici essenziali assoggettati all'obbligo di preavviso, per consentire la "continuità" del servizio relativo all'istruzione scolastica sostenendo, in particolare, che il cosiddetto «tempo-mensa» costituisce una componente effettiva del diritto di istruzione.

Le pronunce riconoscono che, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge n. 146 del 1990, il servizio di refezione scolastica a favore di asili nido, scuole materne ed elementari deve ritenersi avente natura di servizio pubblico essenziale in quanto strumentale e funzionale alla garanzia della continuità del diritto all'istruzione, che " *ricomprende il più ampio diritto del minore a partecipare al complessivo progetto educativo e formativo che il servizio scolastico fornisce nell'ambito del "tempo-scuola" in tutte le sue componenti e non soltanto in quelle di tipo strettamente didattico*".

La preliminare affermazione del Collegio giudicante (sentenza n. 8706/19) è che i servizi essenziali di cui all'art. 1, comma 2, devono

ricomprendere logicamente anche quelli strumentali e/o funzionali a quelli indicati dal legislatore in modo da garantirne l'esercizio effettivo.

Con riferimento al servizio di somministrazione pasti presso gli asili nido, le scuole materne ed elementari, la sentenza ribadisce quanto già riconosciuto dalla recente giurisprudenza di merito e di legittimità, secondo cui il servizio è strumentale e funzionale alla garanzia della continuità del servizio essenziale della pubblica istruzione.

Al riguardo, il giudice richiama la sentenza della Corte d'Appello di Torino - secondo cui il consumo del pasto a scuola, sia che sia portato da casa sia che sia fornito dal servizio di refezione scolastica, rientra nel percorso educativo e quindi nel servizio di istruzione - e, soprattutto, la sentenza della Cassazione SS.UU., 30 luglio 2019, n. 20504, che, nel negare che l'autorefezione individuale nell'orario della mensa e nei locali scolastici costituisca un diritto soggettivo perfetto e incondizionato, conferma che il diritto sociale all'istruzione ricomprenda anche il <<tempo mensa>> che è previsto nel <<tempo scuola>>. Ciò perché esso condivide le finalità educative proprie del progetto formativo scolastico di cui è parte; aderendo all'offerta formativa del tempo pieno o prolungato, i genitori hanno accettato il servizio mensa che di quella scelta è parte essenziale.

Infine, il Tribunale ricostruisce correttamente il rapporto tra servizio pubblico e prestazione indispensabile e tra le fonti normative di riferimento (legge e accordi), chiarendo l'equivoco di fondo delle pronunce difformi sulla questione della refezione scolastica.

Le pronunce citate potrebbero aver messo fine all'oscillazione giurisprudenziale in materia. In ogni caso, risulta rafforzata la tesi, da sempre sostenuta dalla Commissione, in merito alla riconducibilità del servizio nell'ambito di applicazione della legge n. 146/1990.

1.5. Il servizio di conduzione e manutenzione degli impianti e dei sistemi utilizzati per il controllo del traffico aereo

Il Tribunale di Roma, Sezione Lavoro, con sentenza 24 settembre 2019, n. 7900, ha respinto il ricorso proposto da Usb Lavoro Privato per l'annullamento della delibera sanzionatoria 18/323, del 22 novembre 2018.

Il provvedimento impugnato è stato adottato dall'Autorità garante in relazione a scioperi riguardanti i lavoratori della Società Techno Sky, che svolge servizi di assistenza e manutenzione degli impianti e dei sistemi

utilizzati per il controllo del traffico aereo, nell'ambito del più ampio servizio di assistenza al volo.

Il ricorrente negava la qualificazione di servizio pubblico essenziale dell'attività svolta dall'Azienda, sulla base della considerazione che gli scioperi effettuati non avevano mai pregiudicato il godimento del diritto di circolazione degli utenti, non incidendo direttamente sul servizio di trasporto aereo.

I giudici hanno ritenuto infondata la doglianza dell'Organizzazione sindacale.

Sono state, invece, accolte integralmente le argomentazioni difensive elaborate dalla Commissione, secondo cui ai fini dell'applicabilità della disciplina sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, non è rilevante la mancanza di un concreto pregiudizio per l'utenza bensì l'attitudine del servizio a soddisfare diritti costituzionalmente rilevanti (nel caso specifico il diritto alla sicurezza, alla vita e alla salute).

In particolare, il Tribunale ha riconosciuto che l'accertamento in merito alla rilevanza, ai fini della legge 146 del 1990, di una determinata attività, anche di carattere strumentale, deve essere condotta avendo riguardo non già al tipo ed alla portata dell'impatto che l'eventuale astensione collettiva dei dipendenti determina sulla regolarità del servizio finale, quanto, piuttosto, esaminando l'attitudine e la capacità del servizio e/o delle attività ad esso strumentali a soddisfare i diritti costituzionali della persona tassativamente indicati dall'art. 1, comma 1, della legge 146/1990.

La parte ricorrente è stata condannata a rifondere le spese di lite.

1.6. Sulla violazione della regola della rarefazione oggettiva

In materia di intervallo tra azioni di sciopero, la regola della rarefazione è fondata su una presunzione di compromissione della continuità insita nel fatto stesso di effettuare scioperi eccessivamente ravvicinati.

Non rileva, dunque, (né è previsto dalle vigenti discipline pattizie relative ai singoli servizi pubblici essenziali) l'apprezzamento circa l'effettiva e concreta idoneità di due scioperi ravvicinati a compromettere la continuità del servizio. Parimenti irrilevante è la circostanza che gli scioperi siano proclamati da un medesimo soggetto sindacale ("rarefazione soggettiva") o piuttosto da diversi soggetti sindacali ("rarefazione oggettiva"), dal momento che la legge protegge i diritti costituzionalmente garantiti degli

utenti finali del servizio che non possono essere compromessi solo perché ciascuna astensione è proclamata da una sigla sindacale differente.

Il principio sopra sintetizzato è stato affermato dal Tribunale di Roma, Sezione Lavoro, con sentenza 2 ottobre 2019, n. 8310. La pronuncia ha definito il giudizio promosso dall'Organizzazione sindacale Fp Cgil avente ad oggetto la delibera sanzionatoria 17/90, del 13 marzo 2017, relativa ad uno sciopero riguardante il servizio sanitario.

Il Tribunale ha accolto le difese della Commissione in tema di intervallo affermando il principio della presunzione di lesività e di compromissione dei diritti degli utenti in caso di scioperi eccessivamente ravvicinati: l'effettuazione di più scioperi in successione riguardanti il medesimo servizio comporta l'automatica violazione delle regole di rarefazione, indipendentemente dal soggetto proclamante e dall'effettivo impatto sull'utenza.

Il giudice ha recepito la ricostruzione dell'Autorità garante, anche con riguardo alle argomentazioni sulla valutazione di impatto: è per definizione irrilevante ogni apprezzamento dell'effettiva idoneità dei due scioperi ravvicinati a compromettere la continuità del servizio nel caso concreto e non sussiste l'obbligo né la possibilità per la Commissione di effettuare una valutazione d'impatto *ex ante*, anche per la *“difficoltà materiale di formulare attendibili previsioni sull'impatto di uno sciopero, specie in mancanza di una disciplina di rango primario sulla diversa rappresentatività delle organizzazioni sindacali e di strumenti attraverso cui poter stabilire una relazione certa tra il grado di rappresentatività di un'organizzazione sindacale e il tasso di adesione allo sciopero”*.

Il Tribunale ha condannato il ricorrente alla rifusione delle spese di lite.

PARTE III

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

TABELLA 1

Scioperi proclamati/effettuati e attività preventiva della Commissione

Settore	Proclamazioni di sciopero	Scioperi effettuati	Scioperi revocati	Scioperi Nazionali proclamati/effettuati	Interventi preventivi	Percentuale interventi preventivi	Revoche o differimenti a seguito di interventi preventivi	Adeguamenti a seguito di interventi preventivi	Efficacia degli interventi della Commissione
Generale Nazionale	15	14	1	15/14	9	60%	1	7	89%
Generale Trasporti	6	6		6/6	1	17%		1	100%
Generale Pubblico Impiego	2	1	1	1/1	1	50%		1	100%
Generale Regionale	3	2	1		3	100%	1	2	100%
Generale Provinciale	1	1			1	100%		1	100%
Generale Territoriale	2	1	1		2	100%	1	1	100%
Plurisettoriale Nazionale	2	2		2/2					
Plurisettoriale Regionale	2	2							
Plurisettoriale Territoriale	1	1							
Agenzie Fiscali	3	3		2/2					
Appalti ferroviari	22	11	11	4/3	8	36%	6	1	88%
Avvocati	39	36	3	8/8	3	8%	1	1	67%
Carburanti	10	7	3	4/3					
Circolazione e Sicurezza Stradale	31	14	17	15/8	2	6%	1	1	100%
Consorzi di Bonifica	3	2	1						
Credito	48	25	23	2/2					
Distribuzione Farmaci e Logistica Far.	6	3	3	1/1	2	33%	1	1	100%
Elettricità	20	10	10		3	15%	3		100%
Energia e Petrolio	6	4	2	2/2					
Enti Pubblici non Economici	7	4	3	1/1					
Funerario	3	2	1						
Gas, Acqua	23	8	15		4	17%	3	1	100%
Igiene ambientale	410	209	201		94	23%	86	2	94%
Istituti di Vigilanza	82	61	21	4/4	9	11%	8	1	100%
Libere Professioni	2	2		2/2					
Magistrati Professionali e Ononari	16	13	3	16/13	2	13%	2		100%
Metalmeccanici	2	2		1/1					
Ministeri	25	19	6	1/1	3	12%	3		100%
Poste	92	82	10	23/23	7	8%		7	100%
Pulizie e Multiservizi	210	127	83	11/7	22	10%	20		91%
Radio e Tv	8	6	2						
Regioni e Autonomie Locali	169	105	64	2/2	19	11%	17	1	95%
Servizio Sanitario Nazionale	133	88	45	5/3	14	11%	12	1	93%
Sanità Privata	67	43	24	7/4	7	10%	5	2	100%
Scuola	39	29	10	28/21	3	8%	3		100%
Taxi	2	1	1	2/1					
Telecomunicazioni	37	22	15	21/19					
Trasporto Aereo	235	133	102	159/91	32	14%	24	7	97%
Trasporto Ferroviario	100	59	41	6/4	21	21%	18	3	100%
Trasporto Marittimo	29	14	15	4/3	4	14%	4		100%
Trasporto Merci su Gomma	15	10	5	9/6	3	20%	2	1	100%
Trasporto Merci su Rotaia	13	9	4	2/2	1	8%	1		100%
Trasporto Pubblico Locale	374	250	124	1/1	62	17%	54	6	97%
Università	12	9	3	8/7					
Vigili del Fuoco	18	10	8	9/3	3	17%	3		100%
TOTALE	2345	1462	883	384/271	345	15%	280	49	95%

TABELLA 2

Quadro comparativo scioperi anni 2018/2019

Settore	Proclamazioni di sciopero		Scioperi effettuati		Giornate interessate dalle azioni di sciopero	
	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2018	Anno 2019
Generale Nazionale	9	15	9	14	4	5
Generale Trasporti	1	6	1	6	1	3
Generale Pubblico Impiego	3	2	1	1	1	1
Generale Regionale	1	3	1	2	1	2
Generale Provinciale	3	1	3	1	3	1
Generale Territoriale	3	2	2	1	2	1
Plurisetoriale Nazionale		2		2		1
Plurisetoriale Regionale	2	2	1	2	1	1
Plurisetoriale Territoriale	1	1	1	1	1	1
Agenzie fiscali		3		3		3
Appalti ferroviari	25	22	18	11	12	8
Avvocati	42	39	37	36	26	26
Carburanti	3	10	2	7	2	7
Circolazione e sicurezza stradale	26	31	19	14	12	12
Consorzi di Bonifica	2	3	1	2	1	2
Credito	22	48	17	25	16	23
Distribuzione Farmaci e Logistica	4	6	2	3	2	3
Elettricità	34	20	28	10	22	6
Energia e petrolio	4	6	2	4	2	3
Enti pubblici non economici	6	7	5	4	3	4
Funerario	1	3		2		2
Gas Acqua	12	23	11	8	7	8
Igiene ambientale	411	410	230	209	124	111
Istituti di vigilanza	80	82	59	61	40	49
Liberi professionisti		2		2		1
Magistrati professionali e onorari	4	16	3	13	3	7
Metalmeccanici	6	2	6	2	5	2
Ministeri	16	25	10	19	9	18
Poste	73	92	64	82	36	40
Pulizie e Multiservizi	176	210	97	127	65	79
Radio e Tv	21	8	14	6	11	5
Regioni e autonomie locali	143	169	101	105	74	76
Servizio sanitario nazionale	112	133	67	88	51	61
Sanità privata	55	67	42	43	36	33
Scuola	37	39	32	29	15	18
Taxi	5	2	3	1	3	1
Telecomunicazioni	33	37	29	22	16	16
Trasporto aereo	221	235	130	133	31	21
Trasporto ferroviario	112	100	51	59	37	41
Trasporto marittimo	13	29	10	14	10	11
Trasporto merci su Gomma	21	15	11	10	11	9
Trasporto Merci su Rotaia	15	13	9	9	7	9
Trasporto pubblico locale	302	374	223	250	96	95
Università e Ricerca	21	12	14	9	10	8
Vigili del Fuoco	20	18	18	10	17	8
Totale	2101	2345	1384	1462		

TABELLA 3

Quadro comparativo scioperi e interventi preventivi dal 2009 al 2019

Anno	Numero Proclamazioni	Interventi Preventivi	Efficacia Interventi Preventivi
2009	1899	528	74%
2010	2093	632	84%
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%
2019	2345	345	95%

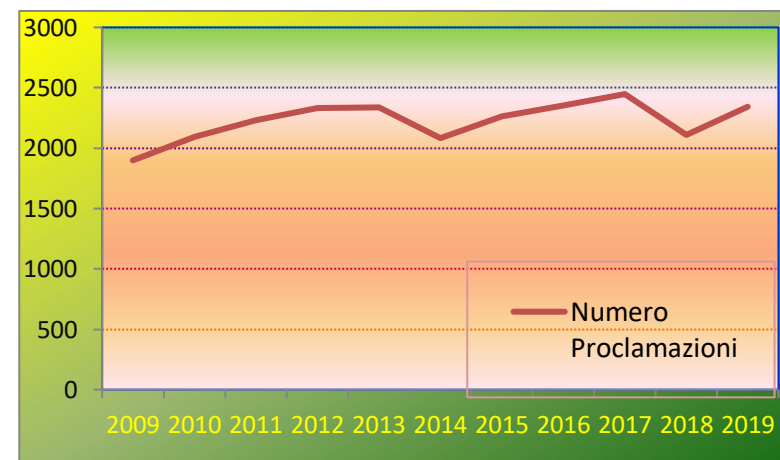
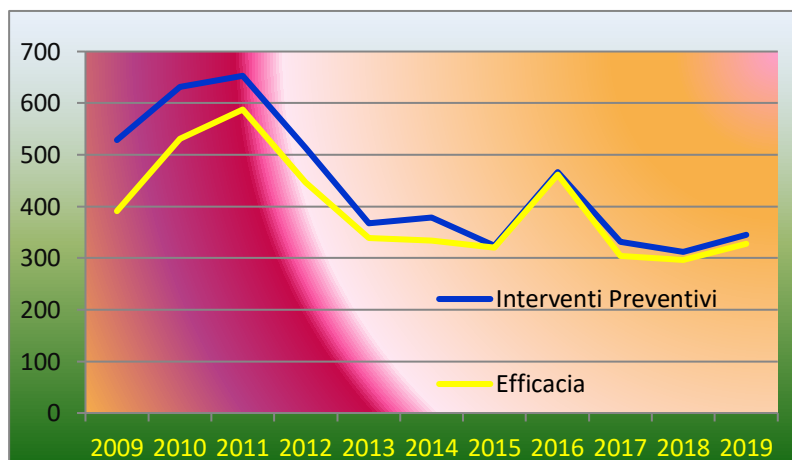


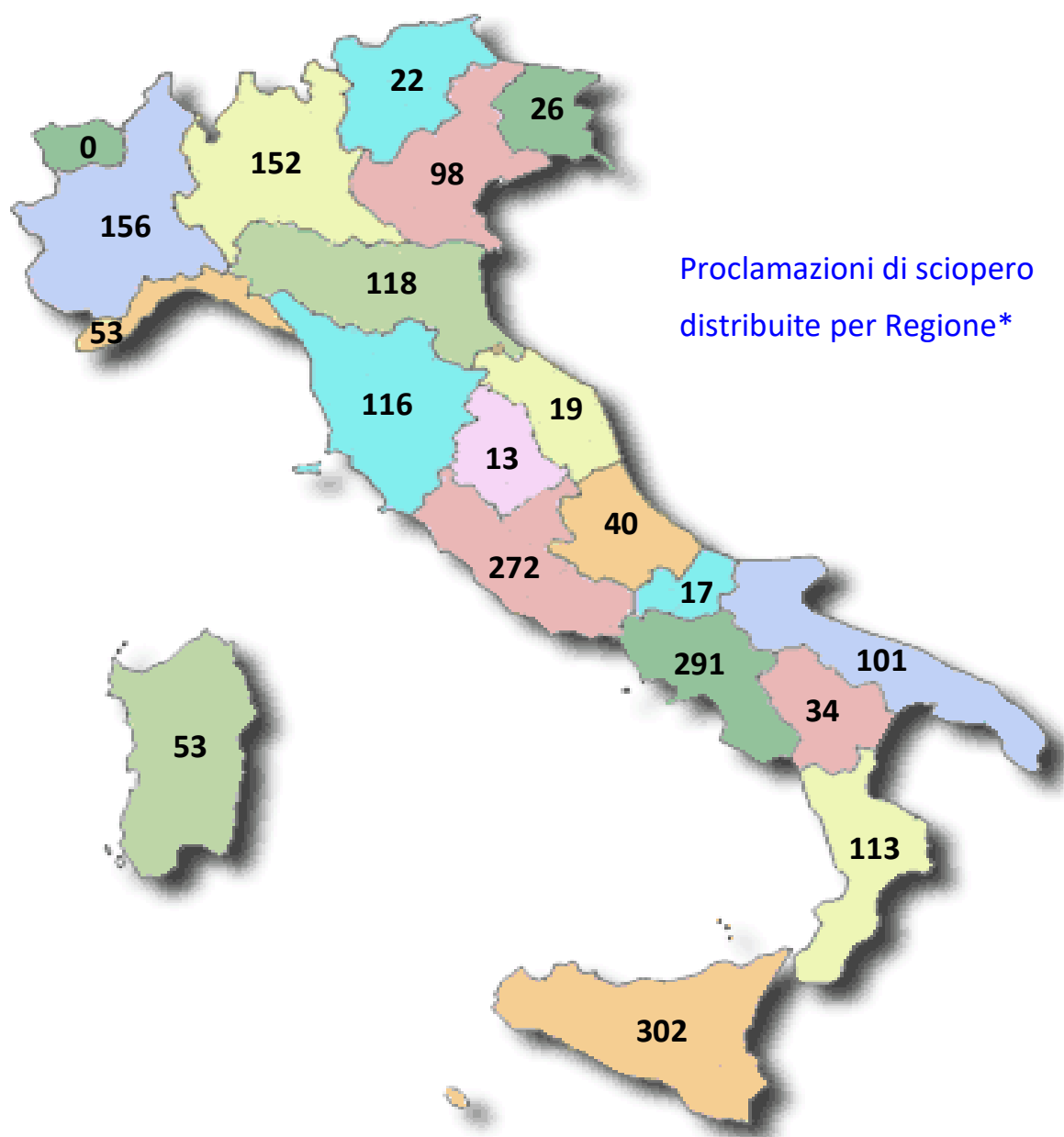
TABELLA 4

Proclamazioni di sciopero distribuite per Regioni *

Regione	Proclamazioni scioperi	Giornate interessate dalle azioni di sciopero
Valle d'Aosta	0	0
Piemonte	156	62
Lombardia	152	69
Trentino Alto-Adige	22	8
Friuli-Venezia Giulia	26	21
Veneto	98	50
Liguria	53	25
Emilia-Romagna	118	53
Toscana	116	49
Marche	19	10
Umbria	13	7
Lazio	272	89
Abruzzo	40	19
Molise	17	10
Campania	291	98
Puglia	101	37
Basilicata	34	15
Calabria	113	46
Sicilia	302	98
Sardegna	53	24
Totale	1996	

* Si tratta di proclamazioni di sciopero in ambito locale/regionale. Il totale (1996) risulta essere inferiore rispetto a quello riportato nella tabella 1 (2345), che comprende anche le proclamazioni di rilevanza nazionale (349).

TABELLA 5



Nord (Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Trentino, Friuli, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna)	625
Centro (Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Abruzzo)	460
Sud (Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria)	556
Isole (Sardegna, Sicilia)	355

* Le proclamazioni non comprendono quelle di rilevanza nazionale

TABELLA 6

Audizioni delle parti sociali

Settori	Audizioni	Sindacati	Aziende	Congiunte
Igiene Ambientale	5	3	2	
Istituti di Vigilanza	1	1		
Circolazione e Sicurezza Stradale	1	1		
Regioni e Autonomie Locali	1			1
Trasporto Aereo	4	3	1	
Trasporto Ferroviario	2		1	1
Trasporto Merci	1	1		
Trasporto Pubblico Locale	4		1	3
Totale	19	9	5	5

TABELLA 7

Delibere distinte per tipologia e per settore

SETTORI	Apertura procedimento valutazione	Chiusura procedimento valutazione: archiviazione / insussistenza presupposti	Chiusura procedimento valutazione: prescrizione sanzioni disciplinari (art. 4 co. 1)	Chiusura procedimento valutazione negativa imprese / amministraz. (art. 4 co. 4)	Chiusura procedimento di valutazione negativa (art. 4 co. 4 e 4 quater)	Chiusura procedimento di valutazione negativa (art. 4 co. 4 sexies)	Delibera archiviazione procedimento di valutazione del comportamento	Regolamentazione provvisoria	Totale
Appalti settore Ferroviario	1				1				
Avvocati	1								
Igiene Ambientale	9	1	14	1		1	4		
Regioni e Autonomie Locali	1								
Trasporto Aereo	2	1					1		
Trasporto Ferroviario	1						1		
Trasporto Pubblico Locale	3					1	2		
Università e Ricerca								1	
Totale									47

TABELLA 8

DELIBERE E INTERVENTI PREVENTIVI

APERTURA PROCEDIMENTO DI VALUTAZIONE	18
CHIUSURA PROCEDIMENTO VALUTAZIONE: ARCHIVIAZIONE/INSUSSISTENZA PRESUPPOSTI	2
CHIUSURA PROCEDIMENTO DI VALUTAZIONE NEGATIVA ART. 4 CO. 4	1
CHIUSURA PROCEDIMENTO DI VALUTAZIONE NEGATIVA ART. 4 CO. 4 SEXIES	2
CHIUSURA PROCEDIMENTO DI VALUTAZIONE NEGATIVA ART. 4 CO. 4 E 4 QUATER	1
DELIBERA ARCHIVIAZIONE PROCEDIMENTO DI VALUTAZIONE DEL COMPORTAMENTO	8
DELIBERA DI PRESCRIZIONE SANZIONI DISCIPLINARI ART. 4 CO. 1	14
REGOLAMENTAZIONE PROVVISORIA	1
INTERVENTI PREVENTIVI (art. 13 co. 1 lett. d)	345
TOTALE	392