

Commissione di garanzia

doll'attuazione dolla legge sulle sciepere nei servizi pubblici exenziali



RELAZIONE ANNUALE 2021 sull'attività svolta nell'anno 2020





Relazione annuale 2021 sull'attività svolta nell'anno 2020



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

Presidente

Giuseppe Santoro-Passarelli

Commissari

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

PA	RTE I	- I reports sulla conflittualità nei singoli servizi pubblici essenziali	. 9
1.	Avvo	cati (a cura di Tiziana Sorbello)	11
	1.1.	Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	11
	1.2.	Delibere di valutazione	11
2.	Conse	orzi di bonifica (a cura di Paolo Montuori)	14
	2.1.	Andamento dei livelli di conflittualità e interventi della Commissione	14
3.	Distri	ibuzione di carburante (a cura di Daniele Michelli)	15
	3.1.	Andamento della conflittualità ed emergenza sanitaria	15
4.	Energ	gia, Elettricità, Gas, Acqua (a cura di Paolo Montuori)	19
	4.1.	Andamento del quadro generale	19
	4.2.	Andamento dei livelli di conflittualità e interventi della Commissione	20
5.	Enti _l	pubblici non economici (a cura di Ivana Sechi)	22
	5.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi del Commissione	
6.	Fune	rario (a cura di Silvia Lucrezio Monticelli)	23
	6.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi del Commissione	
7.	Igien	e ambientale (a cura di Dario Andreutto e Tiziana Sorbello)	24
	7.1.	Andamento della conflittualità ed emergenza sanitaria	24
	7.2.	Cause di insorgenza dei conflitti	26
	7.3.	Le astensioni spontanee dei lavoratori e le istruttorie della Commissione	30
	7.4.	Gli interventi della Commissione. Indicazioni immediate e valutazioni comportamento, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettere c), d) e i), della legge 146 del 1990, e successive modificazioni	n.
	7.5.	Attività consultiva e interpretativa	35
8.	Istitu	ti di vigilanza (a cura di Silvia Lucrezio Monticelli)	40
	8.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi del Commissione	
9.	Istruz	zione e Ricerca (a cura di Ivana Sechi)	42
	9.1.	Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	12
	9.2.	Procedimenti di valutazione	13
	9.3.	Pareri e questioni interpretative	17
	9.4.	L'Accordo nazionale del 2 dicembre 2020 nel Comparto Istruzione e Ricerca a oltre vent'anni di distanza dalle previgenti intese	ad 48

10.	Libere professioni (a cura di Tiziana Sorbello)53		
	10.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione	
11.	Magis	trati (a cura di Tiziana Sorbello)5	4
	11.1.	Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto54	4
12.	Metalı	meccanici (a cura di Silvia Lucrezio Monticelli)5	6
	12.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione	
13.	Minist	e eri (a cura di Ivana Sechi)5	9
	13.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione	
	13.2.	Pareri e delibere interpretative6	1
14.	Nolegg	gio autobus con conducente (a cura di Silvia Lucrezio Monticelli)6	2
	14.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione	
15.	Pulizie	e/Multiservizi (a cura di Daniele Michelli)6	3
	15.1.	Andamento della conflittualità ed emergenza sanitaria	3
	15.2.	Cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione	5
16.	Region	ni ed autonomie locali (a cura di Ivana Sechi)6	8
	16.1.	Andamento della conflittualità e causa di insorgenza del conflitto	8
	16.2.	Pareri e delibere interpretative	9
	16.3.	Procedimenti di valutazione	0
17.	Sanità	(a cura di Marco Diana)	2
	17.1.	Andamento della conflittualità, cause d'insorgenza del conflitto e interventi della Commissione	
18.	Serviz	io postale (a cura di Daniele Michelli)7	4
	18.1.	Andamento della conflittualità e interventi della Commissione	4
19.	Serviz	io radiotelevisivo pubblico (a cura di Daniele Michelli)7	8
	19.1.	Andamento della conflittualità e interventi della Commissione	8
20.	Soccor	rso e sicurezza autostradale (a cura di Antonio Fusco)	0
	20.1.	Andamento della conflittualità e interventi della Commissione	0
	20.2.	Questioni interpretative e/o applicative della disciplina di settore80	0
21.	Taxi (d	a cura di Silvia Mancini)8	3
	21.1.	Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	3
22.	Teleco	omunicazioni (a cura di Daniele Michelli)8	6
	22.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione	

23.	Trasp	orto aereo (a cura di Fabio Paolucci)	. 88
	23.1.	L'annus horribilis	.88
	23.2.	I dati del 2020	. 89
	23.3.	Interventi preventivi della Commissione	.92
	23.4.	Gli scioperi proclamati in Alitalia	.92
	23.5.	Il dumping contrattuale nel sistema del trasporto aereo	.93
	23.6.	Il blocco dei sorvoli del 14 gennaio 2020	.95
	23.7.	Gli scioperi che hanno coinvolto ENAC	.96
	23.8.	L'attività consultiva della Commissione	.97
24.	Trasp	orto ferroviario (a cura di Caterina Valeria Sgrò)	. 99
	24.1.	Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto. Analisi dei e interventi della Commissione	
	24.2.	L'attività della Commissione nell'emergenza pandemica	106
25.	Trasp	orto marittimo (a cura di Caterina Valeria Sgrò)	111
	25.1.	Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto. Analisi dei e interventi della Commissione	
26.	Trasp	orto merci su gomma (a cura di Antonio Fusco)	117
	26.1.	Andamento della conflittualità e interventi della Commissione	117
	26.2.	Questioni interpretative e/o applicative della disciplina di settore	118
27.	Trasp	orto merci su rotaia (a cura di Antonio Fusco)	120
	27.1.	Andamento della conflittualità e interventi della Commissione	120
	27.2.	Questioni interpretative e/o applicative della disciplina di settore	120
28.	Trasp	orto pubblico locale (a cura di Silvia Mancini)	123
	28.1.	Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	123
	28.2.	Valutazioni del comportamento ex articolo 13, lettera i), della legge n. 146 del 19 e principi generali espressi in occasione delle stesse	
	28.3.	La vertenza del CCNL del Trasporto Pubblico Locale	137
	28.4.	Attività consultiva e interpretativa	138
29.	Vigili	del fuoco (a cura di Antonio Fusco)	142
	29.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi de Commissione	
	29.2.	Questioni di carattere interpretativo e/o applicativo della disciplina di settore	142
	-	eri generali e plurisettoriali (a cura di Giovanni Pino, Daniela Galeone e Fo	
	30.1.	Il quadro di riferimento. Le delibere nn. 03/134 e 09/619	144
	30.2.	La decisione assunta nella seduta del 13 febbraio 2020	144
	30.3.	I dati	145

	30.4.	L'invito della Commissione a seguito del diffondersi dei contagi145
	30.5.	L'audizione con AICAI
PA]	RTE II	- Contenzioso
•	Conte	nzioso (a cura di Caterina Valeria Sgrò)149
	1.1.	Andamento del contenzioso. Generalità
	1.2.	Limiti all'applicabilità del regime derogatorio dell'art. 2, comma 7, allo sciopero generale proclamato in relazione al rischio di contagio da Covid-19152
	1.3.	Il regime derogatorio dell'art. 2, comma 7. In particolare, la nozione di "difesa dell'ordine costituzionale"
	1.4.	Dell'esatta delimitazione del sindacato giurisdizionale sulle delibere sanzionatorie della Commissione di garanzia. La rideterminazione del <i>quantum</i> della sanzione
	1.5.	Sull'obbligatorietà delle procedure di raffreddamento e di conciliazione a carico delle amministrazioni e delle imprese erogatrici del servizio165
	1.6.	L'astensione collettiva degli agenti del Corpo di Polizia Municipale del Comune di Roma Capitale nella notte di Capodanno 2014/2015. L'annullamento della delibera sanzionatoria della Commissione n. 15/61 del 2 marzo 2015167
	1.7.	La responsabilità del Presidente dell'Assemblea degli avvocati nelle astensioni dalle udienze proclamate in nome dell'organismo rappresentativo dei professionisti

PARTE I

I reports sulla conflittualità nei singoli servizi pubblici essenziali

1. Avvocati (a cura di Tiziana Sorbello)

1.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nel corso dell'anno in rassegna, le astensioni proclamate dagli Avvocati sono state 31, mentre gli scioperi effettuati sono stati 21.

Se nel corso del primo bimestre dell'anno le ragioni delle astensioni degli Avvocati hanno riguardato tematiche afferenti l'organizzazione degli Uffici giudiziari e la riforma della disciplina della prescrizione dei reati in appello, dall'inizio del mese di marzo, in concomitanza con l'esplosione anche nel nostro Paese dell'emergenza pandemica, la classe forense ha proclamato numerose astensioni, ai sensi dell'art. 2, comma 7, della legge 146/90 e successive modificazioni, con il principale obiettivo di contestare le misure adottate dal Governo per il contenimento e di gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Si fa riferimento, in particolare, alle astensioni proclamate nel mese di marzo, dall'Organismo congressuale forense, dall'Unione Camere penali e dai numerosi Ordini professionali territoriali, in assenza di preavviso, ai sensi dell'art. 2, comma 7, sopra citato, a tutela della incolumità e della salute degli appartenenti a questa categoria.

La Commissione, in ragione dell'eccezionalità del momento storico che si stava chiaramente profilando per la vita del Paese, ha precisato di ritenere sussistenti i presupposti dell'art. 2, comma 7, della legge citata, nelle zone particolarmente esposte a rischio in quel momento (dove le attività erano già state sospese) o nelle quali si erano verificati episodi di contagio all'interno dei Tribunali o negli altri luoghi preposti allo svolgimento dell'attività giudiziaria; nelle altre ipotesi, si è riservata, invece, di valutare caso per caso la ricorrenza dei presupposti idonei ad integrare la deroga alla regola del preavviso e della indicazione della durata. È noto che la rapida evoluzione dei contagi in gran parte del territorio nazionale abbia indotto il Governo ad adottare disposizioni emergenziali, sin dall'inizio della repentina diffusione del virus, di differimento delle udienze, nonché la sospensione dei termini nei procedimenti civili, penali, tributari e militari (ad eccezione di ipotesi specificamente previste), dal 9 marzo all'11 maggio 2020.

1.2. Delibere di valutazione

Nell'anno 2020, la Commissione ha adottato una delibera di valutazione negativa del comportamento, irrogando la sanzione di € 20.000,00, nei

confronti del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Tempio Pausania per un'astensione - ad oltranza - dalle udienze civili, penali, amministrative e tributarie, degli Iscritti all'Ordine degli Avvocati di Tempio Pausania. La proclamazione era già stata oggetto di indicazione immediata, in via d'urgenza, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. d), della legge n. 146/1990. Nell'ambito del procedimento di valutazione, a difesa dell'operato del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Tempio Pausania, le ragioni poste a fondamento della protesta si ravvisavano nello stato di disagio e di disservizio, sia nel settore civile che penale, in cui versava il Tribunale di Tempio Pausania, in ragione della grave carenza di organico, circostanze che di fatto avevano determinato una grave compressione dell'esercizio del diritto di difesa. Per tale motivo, si richiamava, a fondamento della legittimità della proclamazione, la disposizione dell'art. 2, comma 7, della legge 146/1990, con riferimento alla 'difesa dell'ordine costituzionale', riconducendo a tale nozione il diritto di difesa che sarebbe violato dalla grave situazione di carenza di organico del personale di magistratura presso il Tribunale di Tempio Pausania. Come è noto, la disposizione sopra citata consente di derogare al preavviso e agli obblighi di durata massima dell'astensione solo in caso di protesta in difesa dell'ordine costituzionale ovvero in caso di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori. La Corte Costituzionale ha avuto modo di chiarire che le esimenti di cui trattasi sono tassative (*cfr.* Corte Costituzionale sent. n. 276/1993), hanno carattere eccezionale e, pertanto, di stretta interpretazione. L' ordine costituzionale, ivi richiamato, va inteso in senso non normativo ma materiale, che non comprende qualsiasi diritto riconosciuto dalla Costituzione, ma solo i cardini dell'assetto costituzionale, difendibili con immediatezza - come, ad esempio, contro un colpo di Stato ovvero un pericolo di sovvertimento violento (cfr. delibere Commissione n. 78, 11 febbraio 1999 e n. 03/158 del 26 novembre 2003).

In altre occasioni la giurisprudenza ha confermato che la nozione di 'difesa dell'ordine costituzionale' non può dirsi integrata dalla circostanza che lo sciopero sia stato proclamato per ragioni attinenti a violazioni costituzionali del diritto di difesa, perché tali violazioni non attengono a pregiudizi per l'esistenza della Repubblica, dell'unità nazionale e della democrazia e, dunque, per i cardini dell'assetto costituzionale, come delineato dall'art. 1 della Costituzione. Pertanto, non potendo ritenersi legittimo il richiamo alla disposizione citata e in ragione della lunga durata dell'astensione medesima, non revocata nonostante il previo invio del

provvedimento adottato ai sensi dell'art. 13 lett. d, della legge n. 146/90 e successive modificazioni, la Commissione ha dovuto irrogare la sanzione sopra indicata.

Successivamente, la Commissione ha fatto buon governo dei poteri di moral suasion in occasione dell'astensione proclamata dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Nuoro. L'astensione, in un primo momento, era stata attuata nell'immediatezza del verificarsi di un evento nefasto, a causa del contagio da Covid di un rappresentante del medesimo Foro. In quella occasione, Commissione è intervenuta solo la a parte dell'accertamento, dell'Ufficio territoriale di da Governo, dell'adozione di tutte le misure atte a evitare il diffondersi del contagio. Constatata la ripresa dell'attività e accertato l'impegno, assunto in occasione dell'audizione convocata dal Commissario delegato, da parte di tutti i soggetti coinvolti a scongiurare, da un lato, situazioni di pericolo e, dall'altro, interruzioni del servizio pubblico, la stessa Commissione ha deliberato di non adottare alcun provvedimento, pur proseguendo l'attento monitoraggio degli avvenimenti successivi, a garanzia della continuità dell'erogazione del servizio.

2. Consorzi di bonifica (a cura di Paolo Montuori)

2.1. Andamento dei livelli di conflittualità e interventi della Commissione

Nel 2020 si è assistito all'integrazione dell'Accordo nazionale per il personale dei Consorzi di Bonifica delle prestazioni indispensabili e delle altre misure di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, conclusosi in data 12 ottobre 2020, dal sindacato nazionale degli enti di bonifica, di irrigazione di miglioramento fondiario (Snerbi) con le Organizzazioni sindacali Flaei-Cisl, Fisba-Cisl, e Filbi-Uil, integrazione valutata idonea dalla Commissione con delibera n. 20/287 del 17.12.2020, pubblicata in G.U. n. 23 del 29.01.2021.

Il quadro delle regole si completa con le disposizioni relative alle procedure di raffreddamento e di conciliazione delle controversie collettive, anch'esse contenute nell'ambito dell'integrazione del suesposto Accordo nazionale.

La questione di maggior rilievo dell'anno in esame è legata alla fine del percorso del codice di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali svolti dai Consorzi di Bonifica, inizialmente sottoscritto in data 15 novembre 2018, tra Snebi, Flai Cgil, Fai Cisl e Filbi Uil, inoltrato alla Commissione il 10 aprile 2019, portato a termine con valutazione di idoneità in data 17.12.2020 (delibera n. 20/287).

Nel periodo oggetto della presente relazione, la conflittualità nel settore si è mantenuta numericamente su un livello piuttosto esiguo con 2 proclamazioni di sciopero rispetto alle 3 nell'anno 2019, alle 2 nell'anno 2018, alle 4 nell'anno 2017, in continua diminuzione rispetto alle 16 del 2016 e delle 28 del 2015.

A conferma della spiccata attitudine della totalità delle organizzazioni sindacali, presenti nel settore, a rispettare gli Accordi vigenti, come già avvenuto negli anni precedenti, nessuno sciopero è stato proclamato in maniera irregolare e, pertanto, la Commissione non è mai dovuta intervenire, con indicazioni immediate ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. d), negli scioperi proclamati nel 2015. Di conseguenza, anche nel corso del 2020, in linea di continuità con il passato, l'Autorità non ha dovuto procedere ad alcuna valutazione del comportamento, nel settore in questione.

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

3.1. Andamento della conflittualità ed emergenza sanitaria

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.

Nell'anno 2020, la pandemia da Covid-19 ha spinto l'Autorità a adottare alcuni provvedimenti, finalizzati ad evitare un ulteriore aggravio alle istituzioni coinvolte nell'attività di prevenzione e contenimento della diffusione del virus. Così, nel mese di febbraio, la Commissione ha rivolto un fermo invito a tutte le Organizzazioni sindacali ed alle Associazioni professionali affinché non fossero attuate astensioni collettive per tutto il mese di marzo 2020. Con il permanere della grave situazione sanitaria e con il proliferare dei provvedimenti governativi di proroga del periodo di attuazione delle misure di restrizione per il contenimento del contagio, l'Autorità ha, poi, rinnovato l'invito a tutte le Organizzazioni ed Associazioni affinché non fossero effettuate astensioni collettive anche per tutto il mese di aprile 2020.

Nonostante ciò, proprio a seguito dei provvedimenti governativi volti al contenimento del virus e, soprattutto, della lunga durata della fase di "lockdown", con il conseguente divieto di spostamento tra le Regioni, il settore di distribuzione del carburante ha dovuto fronteggiare diverse problematiche, in termini di mancati profitti per gli esercenti, costretti a rimanere aperti, nonostante il crollo delle vendite dovuto alla prolungata assenza, obbligata, dei clienti.

A tal riguardo, dopo una lunga e complessa trattativa tra le parti coinvolte (le Federazioni rappresentative delle imprese di gestione degli impianti, da una parte, e il Governo, dall'altra), negli ultimi giorni di marzo, le Federazioni hanno comunicato che, a decorrere dal 25 marzo: "...le piccole imprese di gestione che conducono gli impianti di distribuzione carburanti continueranno a chiudere, non per una azione di protesta e/o di sciopero, ma per mancanza di liquidità che impedisce il regolare approvvigionamento e quindi per oggettiva impossibilità a continuare l'attività ed il servizio".

L'Autorità è prontamente intervenuta con una indicazione immediata, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della legge 146/90, e successive modificazioni, ricordando il fermo invito rivolto "a tutte le Organizzazioni sindacali ed alle Associazioni professionali affinché non vengano effettuate astensioni collettive dal 25 febbraio al 31 marzo 2020" (successivamente

prolungato al 30 aprile 2020) e segnalando, alle Organizzazioni sindacali proclamanti, le seguenti violazioni emerse dal documento di proclamazione:
- il mancato rispetto del termine di preavviso; - la mancata predisposizione della durata; - la mancata garanzia delle prestazioni indispensabili, nonché il mancato rispetto della regola prevista dall'art. 6 della Regolamentazione provvisoria vigente, secondo la quale "Le agitazioni devono essere immediatamente sospese in caso di avvenimenti eccezionali di particolare gravità o di calamità naturali".

Le Federazioni destinatarie di tale provvedimento hanno risposto all'Autorità chiarendo: "di non aver mai in nessun modo organizzato, né proclamato l'iniziativa di sciopero che viene loro attribuita" e dichiarando che "la chiusura è dovuta non certamente ad una azione di sciopero, ma semplicemente perché impossibilitati ad assicurare, da una parte, le condizioni minime prescritte dalla norma per evitare il possibile contagio e, per l'altro, per la ormai sopravvenuta assenza di liquidità necessaria a pagare i prossimi rifornimenti dei punti vendita di prodotti carburanti".

A questo punto, il Ministro dello sviluppo economico è intervenuto, organizzando un urgente incontro, in videoconferenza, con il coinvolgimento e la partecipazione dei principali operatori del settore (concessionari autostradali, associazioni delle compagnie petrolifere e dei retisti indipendenti), dei rappresentanti del Ministero Infrastrutture e Trasporti, del Ministero del Lavoro e dell'Agenzia delle Entrate, allo scopo di trovare soluzioni condivise per risolvere le gravi problematiche che hanno colpito un settore strategico, non solo sotto l'aspetto economico, in un momento così delicato per il nostro Paese.

La Commissione, al termine dell'istruttoria svolta, ha deliberato il non luogo a provvedere, riscontrando che:

- a) non c'è stata la paventata chiusura degli impianti che, di fatto, hanno continuato a fornire il servizio, anche mediante la rete "self service";
- b) le Organizzazioni sindacali hanno chiarito "di non aver mai in nessun modo organizzato, né proclamato l'iniziativa di sciopero che viene loro attribuita";
- c) il Governo si è attivato per trovare una soluzione, sia in termini di salute e sicurezza dei lavoratori, che in termini di copertura economica per i gestori.

Nonostante il fattivo contributo e l'impegno di tutti, però, la protesta non si è risolta positivamente, come anche auspicato dall'Autorità. Al contrario,

le Federazioni hanno proclamato, nel mese di maggio prima e in quello di dicembre poi, la sospensione delle attività di rifornimento, con la conseguente chiusura delle aree di servizio poste lungo la viabilità autostradale e assimilabile, per 48 ore consecutive a maggio e 60 ore consecutive (poi ridotte a 40) a dicembre.

Con riferimento a quanto avvenuto nel mese di maggio e come anche sostenuto dalle medesime Federazioni: "Le ragioni di una tale decisione sono sostanzialmente riassumibili nella gravissima condizione, sia sotto il profilo della tutela della salute che di quello economico/finanziario, in cui Governo e buona parte degli altri attori della filiera (società concessionarie prima degli altri) hanno letteralmente abbandonato le piccole società di gestione, nell'affrontare l'emergenza "covid-19", Non sono stati sufficienti gli oltre due mesi di emergenza per predisporre ed attuare gli interventi da tutti riconosciuti necessari, durante i quali le società di gestione, nonostante tutto, hanno garantito la continuità e la regolarità del servizio pubblico essenziale della distribuzione carburanti, sotto la loro esclusiva responsabilità ed a rischio loro, dei loro addetti e dei cittadini che hanno continuato a rifornirsi presso di loro".

A dicembre 2020, invece, le ragioni che hanno spinto le Federazioni rappresentative dei gestori ad assumere la decisione di sospendere l'attività di distribuzione di carburante lungo la viabilità autostradale, come dalle stesse dichiarato: "sono sostanzialmente riassumibili nella immotivata indisponibilità finora manifestata dal Governo, ad includere la Categoria di lavoratori rappresentata e alle loro piccole società di gestione tra quelle che beneficiano dei diversi "Decreti Ristori...".

Anche in questo caso, la Commissione: "in considerazione del protrarsi dello stato di emergenza epidemiologica, nonché delle misure attualmente in vigore per contrastare il diffondersi della pandemia da Covid-19, seppur ritenendo, allo stato, l'iniziativa regolare, ha deliberato di invitare le Organizzazioni sindacali in indirizzo a valutare la possibilità di ridurre la durata della chiusura, al fine di evitare:

- a) un ulteriore aggravio per le istituzioni coinvolte nell'attività di prevenzione e contenimento della diffusione del virus;
- b) che i cittadini utenti subiscano un ampliamento degli effetti causati da tale chiusura, in considerazione proprio dell'esigenza di garantire una ragionevole continuità del servizio fornito dai distributori di carburanti, in questo particolare momento".

Inoltre, l'Autorità "confidando nel senso di responsabilità delle parti coinvolte, auspica la pronta ripresa del dialogo e del confronto, volti al perseguimento di una soluzione condivisa della vertenza, in un'ottica di contemperamento dei propri interessi con quelli dei cittadini utenti dei servizi pubblici essenziali".

A seguito di tale intervento di *moral suasion*, le Federazioni proclamanti, dimostrando ancora una volta il proprio impegno e la propria disponibilità nel rispetto delle esigenze degli utenti, hanno ridotto la durata dell'astensione di quasi un terzo, passando dalle 60 ore consecutive inizialmente previste, a circa 40 ore. D'altra parte, anche il Governo si è attivato per risolvere positivamente la vertenza, convocando un incontro per riaprire i negoziati.

In conclusione, anche se le vertenze sono state molto complesse ed hanno registrato il coinvolgimento di numerosi attori protagonisti, la conflittualità nel settore si è mantenuta, nell'anno in esame, numericamente su livelli molto esigui, in linea di continuità rispetto a quanto avvenuto negli anni precedenti, con solamente 5 proclamazioni di sciopero, delle quali due a carattere locale/territoriale e tre a carattere nazionale, rispetto alle complessive 10 del 2019, 3 del 2018 e 8 del 2017.

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

4.1. Andamento del quadro generale

Il settore energetico è da tempo attraversato da una serie di profondi processi quali la liberalizzazione e la privatizzazione dei servizi, la progressiva integrazione tra i vari business ed i rilevanti riassetti societari.

Inoltre, le politiche ambientali nel settore energetico sono sempre più orientate verso interventi volti a ridurre le emissioni globali di gas a effetto serra a favore di combustibili meno inquinanti e fonti rinnovabili. In particolare, l'obiettivo è quello di raggiungere la totale decarbonizzazione dell'industria energetica, passando da impianti di grandi dimensioni, progettati per una produzione continuativa e ininterrotta di energia da immettere in rete, a sistemi più agili e flessibili, capaci di far fronte a picchi di richiesta di energia intervenendo in tempi rapidi e garantendo così il mantenimento degli standard di adeguatezza del sistema elettrico nazionale.

In una tale cornice, la gestione dei rapporti di lavoro diventa sempre più critica in presenza di una molteplicità di CCNL che rende problematica la transizione delle risorse da un business ad un altro all'interno della stessa azienda o tra aziende diverse (è il caso delle multiutility).

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

Il ruolo strategico dell'energia nell'economia nazionale necessita, dunque, di un governo integrato dei processi che coinvolgono i diversi settori energetici.

Tuttavia, la costruzione di un contratto unico dell'industria energetica, sta riscontrando oggettive difficoltà di attuazione, soprattutto in relazione ai tempi richiesti per la sua elaborazione e per la molteplicità dei soggetti coinvolti.

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

4.2. Andamento dei livelli di 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 2019.

Per il settore **Elettricità** le proclamazioni di sciopero, nel corso del 2020, sono state 50, per il settore **Energia e Petrolio** 4, mentre per il settore **Gas Acqua** 12, con 5 interventi preventivi e 4 revoche, in linea con quanto registrato negli anni precedenti (53 nel 2019, 54 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, il servizio fornito dai Consorzi di bonifica e, in generale, i servizi di approvvigionamento e fornitura di prodotti energetici, oltre ad altri servizi considerati ad essi strumentali.

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

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

Difatti mentre a livello locale le cause del conflitto vanno essenzialmente ricercate nelle decisioni aziendali di operare riduzioni o spostamenti del personale utilizzando gli strumenti previsti dalla legge e dai contratti collettivi (mobilità, contratti di solidarietà e prepensionamenti), a livello nazionale le cause d'insorgenza riguardano essenzialmente la ripercussione

negativa di alcune norme di legge, che secondo i sindacati influenzano negativamente la tenuta occupazionale nonché la qualità dei servizi erogati.

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.

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 6 volte con indicazione immediate, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. d), della legge n.146/1990, nei confronti di scioperi proclamati irregolarmente (3 nel settore gas-acqua, 2 nel settore elettrico e 1 nel settore energia e petrolio), non dovendo procedere ad alcuna valutazione del comportamento.

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

5.1. 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 due scioperi, peraltro tutti a livello decentrato.

Il conflitto collettivo registra, quindi, una netta flessione, anche in considerazione dell'introduzione, a decorrere dal 9 marzo 2020, di forme di lavoro agile nella pubblica amministrazione come misura di contenimento alla diffusione dell'emergenza epidemiologica.

6. Funerario (a cura di Silvia Lucrezio Monticelli)

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

Nel corso del 2020, il settore è stato interessato da sei proclamazioni di sciopero.

In tre casi, la Commissione è dovuta intervenire preventivamente attraverso l'invio di indicazioni immediate ai sensi dell'articolo 13, lett. d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, cui hanno fatto seguito, in tutti i casi, le revoche.

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

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

7.1. Andamento della conflittualità ed emergenza sanitaria

Nel corso dell'anno 2020, l'andamento del conflitto collettivo nel settore dell'igiene ambientale è stato profondamente condizionato dalla diffusione della pandemia da COVID-19; la Commissione, anche allo scopo di favorire un processo di adeguamento delle misure di contenimento alla diffusione del virus negli ambienti di lavoro aveva rivolto un fermo invito a tutte le Organizzazioni sindacali affinché non fossero effettuate astensioni collettive dal 26 febbraio al 31 marzo 2020, termine successivamente prorogato al 30 aprile 2020.

Le Organizzazioni sindacali presenti nel settore dell'igiene ambientale hanno, in generale, aderito all'invito della Commissione, astenendosi dal porre in atto azioni di protesta che potessero comportare rallentamenti o interruzioni del servizio che, è bene rammentarlo, si è svolto con continuità durante tutto il periodo del lockdown, nonostante non si siano registrati progressi nella risoluzione delle principali cause di insorgenza dei conflitti nel settore.

La pandemia ha però comportato, a sua volta, alcune problematiche nelle relazioni industriali, soprattutto nella sua fase iniziale, in gran parte dipendenti dai ritardi nella fornitura dei D.P.I. (mascherine, guanti e tute monouso, ecc.), divenuti strumenti essenziali per garantire la sicurezza dei lavoratori, e dalla non sempre tempestiva attivazione, da parte delle aziende, dei protocolli di sicurezza adottati dal Governo e dalle parti sociali (risale al 19 marzo 2020 la sottoscrizione del protocollo di sicurezza per i servizi ambientali).

A fronte delle numerose denunce di inadempimenti dei datori di lavoro, il Settore ha utilizzato con successo l'invio di note alle parti con cui, pur comprendendo la difficoltà del momento, affermava la necessità di conciliare l'erogazione del servizio pubblico essenziale alla collettività con la garanzia di condizioni di lavoro sicure e salubri (bene primario e irrinunciabile per i lavoratori) a tal fine invitando le aziende ad applicare tutte le misure di tutela e sicurezza della salute dei lavoratori e, più in generale le parti sociali, affinché, in ossequio al Protocollo di sicurezza per la salute dei lavoratori del settore igiene ambientale - sottoscritto il 19 marzo 2020 - mantenessero rapporti di fattiva collaborazione improntati al superamento dell'emergenza, valutando anche l'adozione, in una logica di precauzione e stante la difficoltà di reperire in commercio alcuni dispositivi

di protezione individuale, di tutti gli strumenti e misure organizzative idonee a salvaguardare la salute degli operatori; analogo appello era rivolto anche agli Enti locali affinché, considerato il rilievo fondamentale per la collettività del servizio pubblico di igiene ambientale, si adoperassero attivamente e con ogni mezzo per consentire alle aziende del settore di adottare ogni misura di tutela e continuare a svolgere il servizio, dotandole delle necessarie risorse materiali ed economiche.

Sono state, nel complesso, oltre 50 le note inviate alle parti che, a fronte dell'attivazione di stati di agitazione e relativa minaccia di sciopero, invitavano fermamente le aziende, in particolare, a istituire i Comitati di controllo aziendali a cui è affidato il compito di verificare il corretto adempimento delle misure di prevenzione e sicurezza; l'attività di screening è stata completata con il coinvolgimento delle Prefetture a cui la disciplina straordinaria adottata dal Governo per fronteggiare la pandemia ha affidato il coordinamento delle azioni ispettive sul territorio e, in caso di irregolarità, il potere di irrogare sanzioni.

Salvo limitatissime eccezioni, già prima del termine della prima fase della pandemia, datori di lavoro e rappresentanti dei lavoratori avevano concordato le modalità attraverso cui svolgere il servizio durante l'emergenza sanitaria.

L'atipicità del contesto pandemico non permette raffronti numerici tra gli scioperi proclamati ed effettuati nel corso del 2020 rispetto alle annualità precedenti, ragion per cui ci si limiterà a rilevare che la distribuzione delle azioni di sciopero conferma la Calabria, la Sicilia e la Campania come, di gran lunga, i territori dove è stato proclamato il maggiore numero di scioperi (Calabria: 67; Sicilia: 64; Campania: 41). Significativa è anche la crescita costante delle azioni di sciopero nel Lazio, in Puglia e, nel Norditalia, in Veneto e Piemonte, seppure in contesti ben circoscritti (Rovigo, Orbassano – TO).

Il panorama delle Organizzazioni sindacali attive nel settore è sintetizzato nella tabella che segue e non si registrano particolari mutamenti rispetto a quanto rilevato gli anni scorsi.

Organizzazioni Sindacali	Scioperi proclamati 2020	Quota Anno 2020 %
FP CGIL	92	29,9
FIT CISL	59	19,2
FIADEL	48	15,6
UIL	46	14,9
R.S.U.	23	7,5
UGL	7	2,3
USB	7	2,3
FILAS	6	1,9
FLIA	6	1,9
SLAI COBAS	5	1,6
Altre (9 sigle)	9	2,9
Totale	308	100,0%

Il dato più evidente è la conferma del ruolo prevalente svolto dalle Organizzazioni firmatarie dei CCNL di settore e dell'Accordo nazionale (FP CGIL, FIT CISL, UILTRASPORTI, FIADEL) che mantengono un elevato livello di rappresentatività nel settore. In crescita anche la UGL, Organizzazione sindacale che ha aderito all'Accordo nazionale, e la USB, che svolge un ruolo più sensibile in Toscana. Le altre Organizzazioni sindacali presenti nel settore (in tutto sono state 19 a proclamare scioperi, 25 ad avviare procedure di raffreddamento e conciliazione) operano in prevalenza in contesti territoriali circoscritti.

7.2. Cause di insorgenza dei conflitti

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 garanzie sia economiche che organizzative per offrono sufficienti l'espletamento di un servizio pubblico complessogiustificazione 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.

Nel corso dell'anno 2020, gli scioperi proclamati in particolare nel territorio siciliano sono in numero minore rispetto all'anno precedente, anche in ragione della moratoria degli scioperi sollecitata dalla Commissione di garanzia a causa dell'emergenza sanitaria.

Ancora una volta, la causa unica del conflitto è rappresentata dal mancato pagamento degli stipendi ai lavoratori. Il disagio sociale che ne deriva è a fondamento dei ripetuti episodi di protesta, anche sotto forma di astensioni collettive, che le stesse organizzazioni sindacali non sono in grado di ricondurre all'interno dei binari del legittimo esercizio del diritto di sciopero, né appare più congruo l'invito a adottare le sanzioni disciplinari di fronte alla continua negazione del diritto alla retribuzione.

L'elevata conflittualità che affligge la stessa Regione trova spesso ragione nella diffusa presenza di enti locali in stato di dissesto finanziario, e nella conseguente incapienza delle casse comunali sovente anche per l'inefficace azione di esazione dei tributi.

Emblematico, ma non certo isolato, è il caso che ha visto coinvolto il Comune di Favara, in provincia di Agrigento. La Commissione, di fronte al ripetersi di scioperi, astensioni spontanee, con inevitabili ricadute sulla regolazione erogazione del servizio alla collettività, ha avviato una proficua collaborazione istituzionale con l'Ufficio territoriale di governo dalla quale è emerso che la mancata corresponsione di numerose mensilità ai lavoratori, aveva causa nelle difficoltà economiche della Società che eroga il servizio di raccolta rifiuti, derivante, a sua volta, dall'ingente debito maturato nei suoi confronti dall'ente locale committente. L'incapienza di cassa, e il conseguente stato di dissesto finanziario, è stato ricondotto alla inefficace azione di esazione dei tributi in generale -e della TARI in particolare- da parte degli organi dell'Ente locale. La fattispecie in discorso fornisce ancora una volta l'occasione alla Commissione per riaffermare la necessità di volgere lo sguardo verso una interpretazione evolutiva delle disposizioni della legge 146 del 1990 che, partendo dalla analisi della realtà fenomenologica, prenda atto del mutato contesto organizzativo del servizio pubblico e dell'ormai pressoché totale ricorso a forme di esternalizzazione dello stesso a soggetti privati. Pertanto, valorizzando un approccio empirico, la Commissione ha rivolto all'ente locale committente l'invito a porre in essere tutte le azioni idonee a eliminare la causa del conflitto, che si ripercuote con un inesorabile effetto domino sui lavoratori.

A fondamento di ciò si pone la consapevolezza che la difficoltà, se non impossibilità, di adempiere i canoni per il servizio pubblico annulla la provvista per quelle Società di gestione che si muovono all'interno degli spazi della legalità.

Ne consegue, a tacer d'altro, il fondato pericolo di trasformazione di tale settore in una facile preda della criminalità organizzata, spesso unica in grado di fare fronte a servizi antieconomici, ancora più reale nella attuale crisi economica conseguente alla crisi sanitaria.

Nel settore di cui trattasi, inoltre, non mancano evidenze di contenziosi irrisolti che pur coinvolgendo direttamente i protagonisti del contratto di appalto, riverberano effetti negativi in modo inesorabile sui prestatori di lavoro.

In definitiva, a conclusione dell'analisi delle diverse fattispecie nel settore in rassegna, è necessario sottolineare, ancora una volta, che il sistema di organizzazione del servizio pubblico in discorso, di importanza cruciale per la collettività, si mostra in generale complesso e inefficiente, attorno al quale si compie il sacrificio di una platea debole di lavoratori, sovente privati dei più elementari diritti, tra cui in primo luogo quello della retribuzione, viatico necessario di una esistenza libera e dignitosa, e spesso dimenticati.

Già più volte, nel settore in discorso, si è denunciata la inadeguatezza della legge 146/90, nella sua impostazione originaria, a fare fronte ad un sistema di conflitto collettivo che si snoda secondo coordinate differenti rispetto alla realtà organizzativa che era presente nella mente del legislatore dell'epoca. Dinnanzi al generale ricorso all'outsourcing, quale modalità generale di erogazione del servizio, a favore di società private (datrici di lavoro), ma non sempre soggetti direttamente responsabili del disagio dei lavoratori, che causa numerose azioni di protesta, bisogna chiedersi se l'impostazione originaria della legge 146 del 1990 possa ancora dirsi efficace. In questo senso si impone una riflessione e, a tal proposito, sia consentito concludere con le parole che già nel XVIII secolo Gaetano Filangieri ebbe a precisare discorrendo proprio di detto carattere: "non può dirsi buona una legge, quando non è atta a produrre l'effetto che il legislatore vuole conseguire; e l'inutilità non è stata mai una circostanza indifferente per una legge". È questo l'interrogativo che oggi pretende una risposta, ossia se l'impianto originario della legge 146 del 1990 sia ancora in grado di produrre, quantomeno in alcuni peculiari settori, quell'effetto meritorio che fu nella mente del legislatore dell'epoca o se sia necessario rimeditarne alcuni aspetti onde consentirne l'adeguamento al mutato contesto sociale e di organizzazione dei servizi pubblici essenziali.

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 in favore di operatori che offrono 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, anche in virtù di alcune pronunce della giurisprudenza di merito che lo ha ritenuto in parte sovrapponibile ai contratti di settore (Utilitalia e Fise-Assoambiente). Risulta evidente che l'opportunità di applicare contratti con differenziali economici marcati consente la realizzazione di rilevanti marginalità e rende inevitabile una ridefinizione dell'organizzazione del servizio con l'affermarsi delle holding che controllano aziende di dimensioni significative che assicurano alla cittadinanza l'erogazione di svariati servizi (igiene ambientale, energia, gas, acqua, servizi sociali). In questi contesti si presenta in modo sistematico la difficoltà, da parte delle Organizzazioni sindacali, a gestire le relazioni con aziende strutturate e diffuse sul territorio, in cui convivono e spesso si sovrappongono diversi comparti della contrattazione collettiva, con sempre più frequenti richieste di flessibilità e mobilità nell'organizzazione del lavoro. In alcuni casi, nelle grandi città, la frammentazione del servizio tra enti gestori e società che operano in subappalto, rendono fragile la garanzia del servizio pubblico e problematica la tutela dei diritti dei lavoratori.

L'Autorità, con riferimento al generale fenomeno del decentramento produttivo, ha affermato il principio che le amministrazioni o le imprese committenti possono essere considerate responsabili ed essere destinatarie di apposite delibere di invito, ai sensi dell'art. 13, lett. h, l. n. 146 del 1990 e s.m.i., qualora con le loro scelte organizzative e con i loro comportamenti diretti e indiretti abbiano concorso a determinare l'insorgenza o l'aggravamento dei conflitti e certamente consentire che, all'interno della filiera delle imprese che, a diverso titolo, partecipano all'erogazione del servizio essenziale, vengano applicati CCNL diversi che prevedono differenziali retributivi anche elevati, è un comportamento che favorisce l'insorgenza del conflitto, con grave nocumento per i cittadini. Un fenomeno, questo, che dovrebbe sollecitare maggiore sensibilità e attenzione non solo nella Società committente ma nelle stesse istituzioni pubbliche coinvolte che sono le prime responsabili a che il servizio pubblico essenziale risulti conforme a standard qualitativi, quantitativi e sociali così da evitare o ridurre il rischio di conflitti che possono danneggiare gravemente la collettività.

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

La caratteristica che accomuna le astensioni spontanee registrate nel settore è che si tratta di proteste effetto di inadempimenti, a volte gravi, degli obblighi retributivi del datore di lavoro.

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

La maggioranza delle segnalazioni ha riguardato la Calabria (6), la Sicilia (9), la Campania (2), 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, in sei casi, 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.

Al quadro appena delineato fa eccezione la Città di Pisa dove i lavoratori, proprio lamentando l'insufficiente sicurezza sanitaria, si sono astenuti per tre giorni consecutivi (dal 19 al 21 marzo 2020) richiamandosi a una nota di USB che aveva affermato il diritto di ciascun lavoratore, in mancanza di idonee misure di salvaguardia, di allontanarsi dal posto di lavoro, ai sensi di quanto stabilito dall'art. 44 della legge n. 81 del 2008: «il lavoratore che, in caso di pericolo grave, immediato e che non può essere evitato, si allontana dal posto di lavoro o da una zona pericolosa, non può subire pregiudizio alcuno e deve essere protetto da qualsiasi conseguenza dannosa»; in particolare, l'USB precisava che "tale possibile astensione – ancorché eventualmente plurima – sarebbe niente altro che l'esercizio di un diritto individuale di ciascun dipendente". La Commissione, al termine di una approfondita istruttoria, ha deliberato di invitare il datore di lavoro ad adottare i provvedimenti disciplinari a carico dei lavoratori che, una volta in possesso dei previsti D.P.I., avevano proseguito l'astensione (valutando non idonei i dispositivi consegnati dalla Protezione civile della Regione Toscana), ritenendo che la nota della USB non potesse essere considerata alla stregua di un atto di proclamazione di sciopero; peraltro, si raccomandava al datore di lavoro di esaminare caso per caso le ragioni dell'astensione, tenuto conto delle misure di sicurezza effettivamente adottate ma anche della condizione soggettiva dei singoli lavoratori.

7.4. Gli interventi della Commissione. Indicazioni immediate e valutazioni di comportamento, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettere c), d) e i), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni

Nell'esercizio delle sue funzioni, la Commissione ha privilegiato forme di intervento preventive, in funzione dissuasiva di scioperi illegittimi, intervenendo ai sensi dell'art. 13, co. 1, lett. d), della legge n. 146/1990 e successive modificazioni (in tutto 44 provvedimenti adottati), a fronte di numerose proclamazioni non conformi alla disciplina generale e di settore sull'esercizio del diritto di sciopero ma anche attraverso l'invio di note che hanno richiamato le parti ad uno scrupoloso rispetto delle norme che regolamentano il conflitto nei servizi pubblici essenziali.

In particolare, anche nel periodo di riferimento, la maggior parte delle segnalazioni preventive ha riguardato la violazione della regola dell'intervallo, del preavviso e con specifico riferimento alle astensioni dal lavoro straordinario, della durata. Ancora critico è il rispetto alle disposizioni di legge e dell'Accordo di settore per quanto riguarda l'esperimento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione e le franchigie stabilite dall'Accordo nazionale.

Il dato complessivo dimostra un'assoluta efficacia dell'azione della Commissione nel periodo considerato, infatti, l'adesione alle indicazioni immediate adottate è stata totale.

L'emergenza sanitaria, almeno durante la prima fase della pandemia, ha richiesto l'adozione di misure straordinarie da parte della Commissione; la moratoria degli scioperi nei servizi pubblici essenziali ha reso necessario (e doveroso) un approfondimento del ruolo svolto dalla Commissione anche in relazione alle cause d'insorgenza dei conflitti, con particolare riferimento al mancato puntuale pagamento degli stipendi ai lavoratori che, in alcune aree del Paese, ha raggiunto le sei mensilità. Il Settore ha ritenuto necessario assumere in modo formale l'impegno con le OO.SS. e loro rappresentanze di attivare approfondimenti istruttori a fronte di segnalazioni di significativi ritardi nel pagamento delle retribuzioni. L'invito è stato accolto con favore dalle OO.SS. e le segnalazioni pervenute hanno interessato i servizi di igiene ambientale di oltre 45 Comuni. Ricevuta l'informativa, la Commissione ha proceduto a richiedere alle aziende coinvolte, ai sensi di quanto stabilito dall'art.2, co.6, della legge n.146 del 1990, di indicare le ragioni e l'entità dei ritardi nel pagamento delle retribuzioni. Laddove i gestori del servizio hanno segnalato di vantare crediti significativi nei confronti delle stazioni

appaltanti, si è proceduto a richiedere agli enti locali responsabili del servizio pubblico di giustificare il mancato pagamento dei corrispettivi alle aziende per i servizi svolti, fornendo altresì informazioni circa le iniziative messe in campo per rientrare del debito. Tra i comuni di maggiore dimensione coinvolti nelle istruttorie della Commissione, si devono segnalare la città metropolitana di Reggio Calabria, Caserta e alcuni importanti comuni delle metropolitane di Roma e Napoli città con una popolazione complessivamente servita superiore a 1,5 milioni di abitanti. Nella maggioranza dei casi l'attività istruttoria ha avuto quale effetto il momentaneo sblocco delle retribuzioni, come nel caso di Reggio Calabria, ma si sono dovuti registrare anche comportamenti di scarsa collaborazione e mancate risposte a quanto richiesto dalla Commissione, circostanza che ha comportato l'apertura di procedimenti di valutazione del comportamento, soprattutto nei confronti degli Enti locali. Sono stati complessivamente 17 i procedimenti aperti per il mancato riscontro alla richiesta di informazioni della Commissione e in tre casi è stata comminata all'Ente locale una sanzione pecuniaria di settemila euro e reiterata la richiesta di informazioni. Sulla base di quanto acquisito dalle stesse stazioni appaltanti, laddove la Commissione ha rilevato comportamenti illegittimi che sono causa di insorgenza del conflitto o del suo aggravamento, ha proceduto ad avviare il procedimento di valutazione del comportamento dell'Ente locale ai sensi dell'art.13, co.1, lett. h) della legge n.146 del 1990, invitando le Amministrazioni interessate a desistere dal comportamento e ad osservare gli obblighi derivanti dalla legge. Sono stati in tutto nove gli Enti locali oggetto di richiami, tra i quali il Comune di Reggio Calabria (per l'eccessivo ritardo nel pagamento dei canoni del servizio), il Comune di Caserta (per il prolungarsi dell'affidamento temporaneo del servizio, con oltre 40 atti di proroga) e il Comune di Favara (come già detto per l'inefficace azione di esazione dei tributi a copertura del costo del servizio).

Di ciascuna attività istruttoria conclusa con una valutazione negativa del comportamento è stata inoltrata informativa alla Procura regionale della Corte dei Conti competente per territorio, affinché fosse valutato il possibile danno per l'Erario.

Nei confronti delle aziende, nel corso dell'anno, si sono conclusi quattro procedimenti di valutazione del comportamento; in un caso (Calabra Maceri S.r.l.) è stata comminata una sanzione pari a seimila euro per il reiterato mancato riscontro alla richiesta di informazioni da parte della Commissione.

Tra i procedimenti che si sono conclusi con un'archiviazione, si evidenzia il procedimento aperto a carico di Utilitalia, Fise-Assoambiente, Cisambiente, LegaCoop Produzione e Servizi, AGCI Servizi e Confcooperative Lavoro e Servizi, per la mancata partecipazione alle obbligatorie procedure di raffreddamento e conciliazione instaurate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in relazione ad uno stato di agitazione proclamato, a livello nazionale, dall'Organizzazione sindacale USB e poi sfociato nello sciopero nazionale di settore effettuato il 22 maggio 2020 nelle ultime due ore di ciascun turno di servizio. Per giustificare il proprio comportamento, le Associazioni datoriali si appellavano alla scarsa rappresentatività dell'Organizzazione sindacale, alla sua mancata adesione ai contratti e agli accordi sottoscritti da diverse e più rappresentative Organizzazioni sindacali e la sostanziale assenza di relazioni industriali.

Nell'ambito dell'istruttoria, peraltro, la Commissione ha rilevato che le rivendicazioni alla base dello stato di agitazione consistevano, in sintesi, nella richiesta che fosse garantita la massima tutela della salute dei lavoratori da realizzare con la fornitura a tutti i dipendenti impiegati nella raccolta e smaltimento dei rifiuti di mascherine FFP2 o FFP3, guanti e tute monouso ad alta visibilità e la sospensione della raccolta differenziata e della raccolta domiciliare (PAP), consentendo la sola raccolta indifferenziata stradale in forma meccanizzata; si richiedeva, inoltre, a garanzia dell'effettivo esercizio di diritti fondamentali quali le libertà sindacali e di sciopero, l'azzeramento di tutte le azioni sanzionatorie e disciplinari comminate ai lavoratori e alle lavoratrici che si sono astenuti dal servizio eccependo un rischio per la salute derivante dalla mancata applicazione del protocollo di sicurezza, un'efficace attività ispettiva sul territorio e l'adozione di provvedimenti a tutela dei lavoratori contro ogni azione repressiva o sanzionatoria e una indebita ingerenza nell'esercizio del diritto di autotutela della salute da parte della Commissione di Garanzia.

Peraltro, a fronte di tali rivendicazioni, occorre riconoscere che le Associazioni datoriali, pur esercitando un dovere di influenza nei confronti delle aziende associate, non possono essere considerate controparti su temi che investono in modo diretto ed esclusivo i poteri (e le valutazioni) del singolo datore di lavoro - quali l'azzeramento delle azioni disciplinari, l'adozione di D.P.I di maggiore protezione rispetto a quelli indicati dal Protocollo sottoscritto col Governo-, che investono i poteri degli Enti locali – a cui spetta stabilire le modalità di raccolta dei rifiuti - e, per finire, con riguardo ad una generica insoddisfazione da parte sindacale dell'attività

svolta dalle Autorità – in particolare Commissione di Garanzia e Prefetti-. In conseguenza, non essendo chiaramente individuabile una controparte della vertenza la contestazione della gestione complessiva dell'emergenza sanitaria da parte di aziende, sindacati firmatari dei Protocolli di sicurezza, istituzioni preposte alla vigilanza e al controllo, rivelano la natura eminentemente "politica" dello sciopero che non è vincolato all'obbligo di un preventivo esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione (rif. cit. verb. n. 396 del 5.10.2000). Si deve, dunque, riconoscere il corrispondente diritto dei soggetti erroneamente individuati quali "controparti" del conflitto di astenersi dal partecipare al tentativo di conciliazione, fermo restando l'obbligo di giustificare il proprio comportamento (rif. cit. del. n.04/483 del 06.5.2004), dovere, quest'ultimo, assolto dalle Associazioni datoriali con la nota congiunta del 5 maggio 2020. Ciò premesso, la Commissione deliberava l'archiviazione del procedimento di valutazione del comportamento richiamando però le Associazioni datoriali sulla inopponibilità, al fine del corretto esperimento delle procedure a livello nazionale, di valutazioni attinenti alla scarsa rappresentatività di una Organizzazione sindacale, alla sua mancata adesione a contratti e accordi sottoscritti da altre e più rappresentative Organizzazioni sindacali o, comunque, riconducibili all'assenza di relazioni industriali.

Nei confronti delle Organizzazioni sindacali non sono stati aperti procedimenti di valutazione del comportamento nel corso del 2020.

7.5. Attività consultiva e interpretativa

Alcune problematiche sono sorte in relazione all'applicazione del "Protocollo condiviso di regolazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro", del 14 marzo 2020 (come integrato e raffinato dal Protocollo del 24 aprile 2020) e del "Protocollo ambiente" del 19 marzo 2020. In particolare, ha destato problematiche applicative la costituzione dei Comitati aziendali per l'applicazione e la verifica delle regole del protocollo di regolamentazione, che prevede la partecipazione dei soggetti sindacali deputati alla contrattazione di II livello (R.S.U.) congiuntamente alle strutture territorialmente competenti delle OO.SS. nazionali stipulanti il C.C.N.L. applicato in azienda e sulla validità dei regolamenti di sicurezza non sottoposti alla verifica dei Comitati.

La Commissione, in varie occasioni e in risposta a specifici quesiti, ha fornito il proprio contributo interpretativo partendo dal presupposto che i Protocolli siglati da Governo e Parti sociali, improntati ad una filosofia partecipativa e concertativa, necessitavano, per svolgere al meglio la propria funzione, della collaborazione di tutti i soggetti coinvolti tanto nella predisposizione e successiva implementazione delle misure di salvaguardia della salute dei lavoratori, quanto per la verifica e controllo della loro corretta applicazione.

In particolare, la Commissione ha ritenuto fosse comunque necessaria l'inclusione delle strutture sindacali firmatarie del CCNL territorialmente competenti nel Comitato di sicurezza, in conformità con quanto stabilito dal Protocollo, anche nelle ipotesi in cui risultassero minoritarie rispetto alla composizione della R.S.U., in quanto necessario collegamento con le strutture nazionali firmatarie dei Protocolli e deputate a proporre eventuali affinamenti e implementazioni delle misure di salvaguardia adottate a livello nazionale.

Inoltre, la Commissione, con riferimento alle Aziende che operano a livello ultraprovinciale, ha considerato ragionevole che la struttura territoriale titolata a partecipare al Comitato fosse individuata nella Segreteria regionale dell'Organizzazione sindacale firmataria del CCNL applicato in Azienda.

Infine, in quelle situazioni in cui le misure di salvaguardia della salute dei lavoratori erano state adottate dall'Organizzazione aziendale prima che venissero sottoscritti i Protocolli tra Governo e parti sociali, e solo successivamente ratificate dalle RSU e RLSA dei diversi impianti, la Commissione ha espresso il parere che le stesse avrebbero dovuto essere nuovamente sottoposte alla verifica del Comitato aziendale una volta costituito coinvolgendo anche le strutture territoriali delle Organizzazioni sindacali firmatarie del CCNL applicato.

In tema di definizione delle prestazioni indispensabili, un rilevante spunto di riflessione è stato offerto da una problematica sorta nell'impianto di trattamento dei rifiuti di Modena, di proprietà di Herambiente S.p.A. I lavoratori che operano presso l'impianto sono alle dipendenze non di Herambiente bensì di Gea Service S.r.l., titolare di un contratto di appalto affidato attraverso una procedura di gara ad evidenza pubblica e avente ad oggetto la conduzione operativa dell'impianto per il trattamento indistinto e integrale dei rifiuti urbani e speciali. L'interessamento della Commissione è stato sollecitato da alcune azioni di astensione collettiva poste in essere dai

dipendenti di Gea Service per protestare contro il dumping contrattuale risultante dall'applicazione nei loro confronti del CCNL Multiservizi anziché del CCNL Igiene ambientale. L'Azienda, preso atto della proclamazione dello sciopero, ha predisposto un Piano delle prestazioni indispensabili che prevedeva il comando di quote di personale notevolmente superiori ai massimi stabiliti dalla legge (1/3 del personale impiegato e/o il 50% del servizio normalmente reso). Chiamate in causa dalla Commissione Hera (titolare del servizio di raccolta) e Herambiente (concessionaria dell'impianto) precisavano che l'impianto di Modena, "per ragioni di carattere ambientale e di sicurezza", necessita di un "funzionamento pressoché continuo", con la conseguenza inevitabile che, in occasione di uno sciopero, il contingente di personale esonerato dovrebbe essere di entità tale da garantire valori prossimi al 100% della prestazione ordinariamente assicurata, tenuto conto che la prestazione indispensabile prevista dall'Accordo nazionale per questa tipologia di servizio consiste nel trattamento dei rifiuti provenienti dalle prestazioni indispensabili di cui alle lettere a), b), e c) dell'art.8 dell'Accordo nazionale del 1° marzo 2001 "e da altri mezzi eventualmente in servizio".

A tale proposito, la Commissione, pur nella consapevolezza che gli impianti per il trattamento dei rifiuti, occupando la parte centrale della filiera del ciclo dei rifiuti (raccolta, trasporto, stoccaggio, trattamento, recupero e smaltimento), assumono un ruolo particolarmente strategico e condizionano l'operatività degli altri segmenti del servizio, ha chiarito di non condividere un'interpretazione che, "neutralizzando" gli effetti dello sciopero, è di dubbia legittimità anche costituzionale. L'effetto paradossale di tale interpretazione sarebbe quello di privare i lavoratori di qualsiasi strumento di protesta nei confronti del fenomeno, oggi sempre più diffuso, del *dumping* contrattuale e dell'elevata disparità di trattamento economico e normativo all'interno delle filiere, che costituisce una tipica finalità contrattuale sottesa all'esercizio del diritto di sciopero, proprio negli impianti più esposti al fenomeno.

In proposito, va ricordato, da un lato, che l'art. 9 dell'Accordo sottolinea come alle prestazioni indispensabili vada adibito solo "il personale strettamente necessario", dall'altro che, questa Commissione e l'Autorità giurisdizionale hanno riconosciuto, nel tempo, che soltanto in alcuni casi eccezionali la quota del personale da esonerare in caso di sciopero possa essere tale da garantire il 100% della prestazione, trovando giustificazione nella particolare natura del servizio erogato e nel rilievo preminente dei

diritti costituzionali in gioco, segnatamente il diritto alla vita e all'incolumità fisica della persona che sarebbe messa gravemente a repentaglio da un'interruzione anche minima del servizio.

Quando non sia in gioco tale fondamentale e primario diritto, i parametri individuati dalla legge, volti a garantire il contemperamento e la salvaguardia del nucleo essenziale sia del diritto di sciopero sia degli altri diritti costituzionali della persona, devono trovare sempre applicazione. In particolare, ai sensi dell'art. 13, co.1, lett. a), della legge n.146/90, occorre garantire che le prestazioni indispensabili individuate dalle regolamentazioni di settore, come pure nei piani dei servizi predisposti dalle imprese ai sensi dell'art. 9 dell'Accordo in materia di igiene ambientale, siano, in linea di principio, contenute in una misura non eccedente il 50 per cento delle prestazioni normalmente erogate e riguardare quote strettamente necessarie di personale, non superiori al terzo di quello normalmente utilizzato per la piena erogazione del servizio, tenuto conto delle condizioni tecniche e della sicurezza.

Peraltro, la Commissione, con Delibera n. 01/31 del 19 aprile 2001, nel valutare idoneo l'Accordo di regolamentazione del 1° marzo 2001, al punto 9 dei considerato, ha precisato che i limiti di cui all'art.13, co.1, lett. a) della legge n.146/90 debbono restare fermi anche nel caso in cui, in sede locale, si sottoscrivano accordi di maggior favore per l'utenza (cioè che comportino prestazioni aggiuntive da assicurare in caso di sciopero).

Di conseguenza, l'indirizzo della Commissione è che l'esonero dallo sciopero deve essere contenuto nei limiti indicati dalla legge e confermati nell'Accordo nazionale, con l'effetto che, nel caso in cui lo sciopero settoriale non consenta la completa effettuazione del servizio di raccolta dei rifiuti, questa dovrà essere ridotta della misura necessaria a garantire il trattamento dei rifiuti in sicurezza.

La Commissione si è anche espressa in merito alla riconducibilità di alcuni servizi al campo di applicazione della legge n. 146 del 1990.

Un primo caso riguardava una richiesta di intervento da parte di una azienda impegnata nel servizio di raccolta e trasporto di rifiuti pericolosi che denunciava la violazione, da parte sindacale, di alcune disposizioni contenute nell'Accordo nazionale. Nell'ambito dell'istruttoria avviata, gli Uffici accertavano che lo sciopero coinvolgeva, in via esclusiva, maestranze impiegate nell'ambito di servizi strumentali (e funzionali) dell'Area petrolifera dell'ENI, nell'ambito del così detto "indotto" dell'Area petrolifera della Val d'Agri. La Commissione si era già pronunciata su casi

analoghi (per tutti si veda il verbale n. 923 del 7.11.2011 consultabile sul sito web dell'Autorità) precisando che le attività di raccolta e trasporto dei rifiuti pericolosi "generati", a seguito di processi produttivi, da aziende non erogatrici di servizi pubblici essenziali, non è riconducibile al campo di applicazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni. In conseguenza, poiché l'estrazione e la lavorazione degli idrocarburi non sono un servizio pubblico essenziale, in conseguenza anche il trasporto dei rifiuti pericolosi generati da tale attività non può essere considerato un servizio pubblico essenziale, con l'effetto che la disciplina di regolazione sull'esercizio del diritto di sciopero non è applicabile al caso in esame.

In altra occasione, la Commissione, a seguito della indizione di un fermo della categoria dei trasportatori spurgo, rilevata l'afferenza delle problematiche lamentate all'attività di trasporto dei reflui fognari, domestici o assimilabili CER 200304, svolta da soggetti aderenti alla stessa Confcommercio, in ragione della organizzazione dell'attività, ha concluso che la stessa non fosse da ricomprendere nell'ambito di applicazione della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, non essendo qualificabile come servizio pubblico essenziale.

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 2020, in questo settore, si è mantenuta, come negli anni precedenti, una discreta conflittualità.

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

Allo stesso modo dei periodi precedenti, 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.

Infine, particolare rilievo va dato alla situazione relativa allo sciopero nazionale indetto per il 24 dicembre 2020.

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

Le segnalazioni attenevano, come accaduto nell'anno precedente in una analoga situazione, alla mancata garanzia delle prestazioni indispensabili con asseriti rischi di pesanti ricadute sull'erogazione del servizio pubblico essenziale.

La Commissione è, pertanto, intervenuta con una nota con la quale ha riconosciuto, anzitutto, l'impegno profuso da tutti i lavoratori ad aver lavorato e mantenuto tutti i servizi essenziali anche nel periodo corrente caratterizzato da crisi e difficoltà di vario genere, nonché l'importanza fondamentale del diritto di sciopero quale strumento, di rilevanza costituzionale, nell'ambito della vertenza del rinnovo del contratto nazionale.

La Commissione, tuttavia, in considerazione del protrarsi dello stato di emergenza epidemiologica nonché delle misure attualmente in vigore per contrastare il diffondersi della pandemia da Covid-19, facendo appello al senso di responsabilità degli attori del conflitto, ha deliberato di invitare i soggetti in indirizzo ad adottare, ogni misura ritenuta utile a mitigare e contenere i disagi per i cittadini, al fine di assicurare la tutela della vita, della salute, della libertà e della sicurezza della persona, dell'ambiente e del

patrimonio storico artistico e, comunque, ove fornite a soggetti erogatori di servizi pubblici essenziali. Ha ritenuto, pertanto, opportuno precisare 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".

L'Autorità ha, infine, richiamato l'attenzione sulle prestazioni indispensabili da garantire all'interno delle strutture sanitarie, ospedali e presidi, con particolare riferimento anche ai reparti realizzati per contrastare il diffondersi della pandemia da Covid-19 (cosiddetti "Reparti Covid"), nonché all'interno di tutti gli altri servizi che interferiscono, a vario titolo, con detto settore e che possano, in, generale, accrescere i disagi per i cittadini.

9. Istruzione e Ricerca (a cura di Ivana Sechi)

9.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nell'anno 2020, segnato a livello mondiale dalla pandemia da Covid-19, i dati relativi agli scioperi proclamati/effettuati nel Comparto Istruzione e Ricerca risultano in netta flessione se confrontati con l'andamento del conflitto collettivo degli anni precedenti.

A tal riguardo, infatti, non si può non tener conto, da un lato, della chiusura delle scuole di ogni ordine e grado, nonché di tutte le Università italiane, disposta come misura di contenimento alla diffusione dell'emergenza epidemiologica e, dall'altro lato, dell'introduzione sia di una diversa modalità di insegnamento, la DAD (didattica a distanza), che del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni.

Peraltro, per le scuole e le università italiane la sfida al contenimento del virus è stata particolarmente impegnativa ed accompagnata da accesi dibattiti, anche sul fronte politico, perché il nostro Paese è stato il primo in Europa a decidere il lockdown totale, che ha determinato la sospensione della didattica in presenza, e l'ultimo a riaprire le aule, dopo una chiusura durata oltre sei mesi e l'adozione di rigidi protocolli di sicurezza con le parti sociali.

In tale contesto, l'Autorità, allo scopo di evitare un ulteriore aggravio alle Istituzioni coinvolte nell'attività di prevenzione e contenimento della diffusione del virus e alle amministrazioni coinvolte nell'erogazione dei servizi pubblici essenziali, nel mese di febbraio ha rivolto un fermo invito a tutte le Organizzazioni sindacali e alle Associazioni professionali affinché non fossero attuate astensioni collettive per tutto il mese di marzo 2020, e ha segnalato, nel contempo, alle Società erogatrici di tali servizi la necessità di attuare scrupolosamente tutte le misure volte a garantire la salute e la sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici, sul luogo di lavoro, in ottemperanza alle indicazioni fornite dal Governo.

Invito rinnovato per tutto il mese di aprile 2020, a causa della grave emergenza di carattere sanitario e degli ulteriori provvedimenti governativi di proroga del periodo di attuazione delle misure di restrizione per il contenimento del contagio.

Ciò premesso, nel corso dell'anno 2020 le astensioni collettive proclamate nel settore della **Scuola** sono state 28, di cui 24 a livello nazionale, 19 effettuate e 9 revocate a seguito di invito e/o intervento della Commissione.

Le organizzazioni sindacali, destinatarie di tali indicazioni immediate/note, hanno sempre risposto positivamente, accogliendo l'invito dell'Autorità, revocando le proprie iniziative, ad eccezione dello sciopero nazionale dell'8 giugno 2020 proclamato da tutte le Organizzazioni sindacali rappresentative del Comparto Istruzione e Ricerca (cfr. punto 2).

Per quanto riguarda, invece, le **Università e** gli Enti di **Ricerca** le azioni si sciopero proclamate a livello nazionale sono state 9, di cui 6 effettuate.

È evidente la diminuzione del conflitto collettivo, soprattutto in confronto al dato numerico registrato negli anni precedenti, quando il numero delle proclamazioni di sciopero nel settore della scuola era stato pari a 39 nel 2020, 37 nel 2019, 36 nel corso del 2017 e 29 relativi all'anno 2016.

Mentre nel comparto Università e Ricerca il 2019 aveva registrato 12 scioperi, di cui 8 proclamati a livello nazionale, ed il 2018 ben 21 scioperi, di cui 15 effettuati a livello nazionale.

Per quanto riguarda le cause di insorgenza del conflitto, gli scioperi sono stati proclamati per richiedere il potenziamento degli organici del personale docente e ATA, contestare la decisione di procedere ad un concorso ordinario e straordinario per il reclutamento dei docenti anziché ricorrere allo scorrimento delle graduatorie già formate, garantire il rigoroso rispetto del limite di 20 alunni per classe in caso di presenza di allievi con disabilità, rivedere almeno nella presente emergenza i parametri per il dimensionamento delle istituzioni scolastiche, provvedere alla messa in sicurezza degli edifici, contestare le decisioni del Governo in merito allo stanziamento dei fondi legati all'emergenza virus.

9.2. Procedimenti di valutazione

Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha aperto un unico procedimento di valutazione del comportamento ex art. 4, comma 4 quater, e 13, comma 1, lett. i), della legge n. 146 del 1990 in relazione allo sciopero nazionale di tutto il personale della Sezione Scuola e dell'Area della Dirigenza del Comparto Istruzione e Ricerca, proclamato dalle Organizzazioni sindacali FLC CGIL, CISL Scuola, UIL Scuola Rua, SNALS CONFSAL e GILDA UNAMS, per l'intera giornata dell'8 giugno 2020, per rivendicare, tra le altre cose, "un piano straordinario di investimenti al fine di rendere possibile la ripresa in condizioni di sicurezza delle attività scolastiche in presenza", "adeguate risorse economiche, per consentire un necessario potenziamento degli organici, sia per il personale docente che per il personale Ata", "la

riduzione del numero di alunni per classe", "la piena funzionalità delle segreterie scolastiche".

Con riferimento a tale astensione la Commissione ha contestato ai sindacati proclamanti, attraverso lo strumento dell'indicazione immediata, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, il mancato rispetto del termine di preavviso ex art. 3, comma 1, dell'Accordo nazionale collettivo in materia di sciopero, laddove è previsto che "la comunicazione della proclamazione di qualsiasi azione di sciopero relativa al solo comparto scuola, da parte delle strutture e rappresentanze sindacali, deve avvenire con un preavviso non inferiore a giorni 15", e la violazione della regola dell'intervallo tra azioni di sciopero ex articolo 3, punto 3, comma c), del citato Accordo rispetto allo sciopero nazionale di tutto il Comparto Istruzione e Ricerca, compresa la scuola, precedentemente proclamato dalla sigla sindacale ADL Cobas per il 5 giugno 2020.

Con nota del 3 giugno 2020, le Organizzazioni sindacali proclamanti hanno confermato lo sciopero indetto, ritenendo di non accogliere i rilievi formulati dalla Commissione di garanzia, sul presupposto di aver ottemperato alla previsione di carattere generale di cui all'art 2, comma 5, della legge n. 146 del 1990 per cui il preavviso minimo nei servizi pubblici essenziali non può essere inferiore a dieci giorni e di non aver compromesso i principi fondamentali contenuti nell'art. 1 della legge n. 146 del 1990 in merito alla necessità di garantire la continuità del servizio pubblico.

Con delibera n. 20/160, del 23 luglio 2020, la Commissione ha deliberato l'apertura di un procedimento di valutazione, 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 di tali Organizzazioni sindacali per le violazioni sopra indicate.

Con nota del 30 luglio le Organizzazioni sindacali hanno trasmesso alla Commissione una memoria difensiva formulando, in sintesi, le seguenti osservazioni: a) lo sciopero è stato indetto per la sollecitare la ripresa di un dialogo tra le parti sociali, particolarmente urgente alla luce del prossimo avvio del nuovo anno scolastico e della conseguente esigenza di adottare le misure di sicurezza per la tutela della salute del personale scolastico e degli studenti; b) la data prescelta per l'astensione collettiva coincide con l'ultimo giorno di attività scolastica per molte Regioni; c) la previsione di un preavviso non inferiore a 15 giorni relativo al solo comparto scuola (laddove la sezione Scuola dell'attuale comparto Istruzione e ricerca era ancora un comparto a sé stante), deriva dall'esigenza di assicurare la continuità dei

servizi degli asili nido, delle scuole materne e delle scuole elementari, lo svolgimento degli scrutini finali e degli esami, nonché di garantire tanto la vigilanza e quindi l'incolumità degli alunni, quanto le esigenze organizzative delle famiglie; d) nell'eccezionalità del contesto dettato dallo stato emergenziale per l'epidemia da Covid 19 le attività didattiche in presenza sono state sospese in tutto il Paese fin dal 9 marzo 2020; e) sulla base di tali presupposti si ritiene di poter fare riferimento, in relazione al termine di preavviso, alla normativa di carattere generale di cui all'art 2, comma 5, della citata legge per cui il preavviso minimo nei servizi pubblici essenziali non può essere inferiore a dieci giorni, con ciò contemperando l'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della costituzionalmente tutelati; f) in ogni caso, le motivazioni sottese allo sciopero avrebbero consentito alle Organizzazioni sindacali di ricorrere anche alla previsione di cui all'art. 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990 in materia di deroga al termine di preavviso per gravi eventi lesivi alla sicurezza dei lavoratori; g) in relazione alla violazione della regola dell'intervallo, le Organizzazioni sindacali richiamano il consolidato orientamento della Commissione di garanzia sulla incidenza tra scioperi che incidono nel medesimo bacino di utenza con la garanzia dei principi fondamentali contenuti nell'art. 1 della legge n.146 del 1990.

Nel corso dell'audizione del 3 settembre 2020 sono state illustrate le ragioni che hanno indotto la Commissione a deliberare l'apertura del procedimento di valutazione, con particolare riguardo all'obbligo di inderogabilità, nelle more della sottoscrizione di un nuovo Accordo nazionale in materia di sciopero nel Comparto Istruzione e Ricerca, del termine di preavviso di 15 giorni per la proclamazione di uno sciopero nel settore della scuola, ritenuto condizione necessaria per la tenuta delle regole in un settore fortemente conflittuale e caratterizzato da un'elevata frammentazione sindacale.

I sindacati proclamanti, nel riportarsi a quanto già dedotto in sede di memoria difensiva, e alle motivazioni generali sottese all'azione di sciopero finalizzato a garantire la ripresa dell'anno scolastico nel rispetto delle condizioni di sicurezza, hanno ribadito che, nelle more della sottoscrizione del nuovo Accordo collettivo unico del Comparto Istruzione e Ricerca, e nell'eccezionalità e straordinarietà del contesto in cui si stava operando, il termine legale di preavviso previsto dalla legge n. 146 del 1990 era sufficiente a garantire l'equo contemperamento tra diritti costituzionalmente tutelati, posto che la finalità dell'istituto previsto dall'Accordo del 1999 è

quella di consentire alle Amministrazioni o alle imprese erogatrici dei servizi essenziali di predisporre le misure di garanzia dei servizi di cui al comma 2 dell'art. 2 della citata legge, e che, nel caso di specie, tali adempimenti non sarebbero stati necessari considerato che il servizio dell'istruzione scolastica, durante tutta l'emergenza da Covid 19, era stato garantito dal corpo docente con la modalità della didattica a distanza.

In ogni caso, l'astensione collettiva non avrebbe avuto impatti significativi sulla continuità dei servizi, anche in considerazione del fatto che l'anno scolastico si era già concluso in diverse Regioni e che la data dell'8 giugno 2020 rappresentava, per alcune di esse, l'ultimo giorno di scuola utile; diversamente ragionando, e applicando il termine di preavviso più lungo previsto dall'Accordo del 1999, lo sciopero avrebbe certamente inciso sulla garanzia degli scrutini delle classi finali.

Con riferimento alla violazione della regola dell'intervallo, le Organizzazioni sindacali hanno insistito sulla necessità di operare una valutazione d'impatto sulla garanzia dei servizi in caso di astensione collettiva che, seppur incidente sul medesimo bacino di utenza, era stata proclamata per differenti motivazioni e da sigle sindacali non rappresentative del Comparto Istruzione e Ricerca.

Con delibera n. 172/20, del 9 settembre 2020 la Commissione, all'esito del procedimento di valutazione descritto, ha disposto l'archiviazione del procedimento di valutazione del comportamento aperto nei confronti dell'Organizzazione sindacali FLC CGIL, CISL Scuola, UIL Scuola Rua, SNALS CONFSAL e GILDA UNAMS, sulla base delle motivazioni che si possono sinteticamente riassumere:

- a) in relazione alla eccezionalità e straordinarietà del contesto dettato dall'emergenza epidemiologica da Covid 19, che ha determinato la sospensione delle attività didattiche in presenza e la garanzia dell'istruzione scolastica attraverso forme di didattica a distanza, si può ragionevolmente ritenere che l'utilizzo, da parte delle Organizzazioni sindacali proclamanti, del termine legale di preavviso più breve individuato dalla legge n. 146 del 1990 abbia comunque salvaguardato, nel caso di specie, gli obiettivi fondamentali della legge n. 146 del 1990 e non abbia compromesso la continuità del servizio:
- b) con riferimento alla violazione dell'intervallo minimo tra azioni di sciopero, la ratio della disciplina in materia di rarefazione oggettiva è quella di tutelare i diritti costituzionalmente protetti degli utenti del servizio che non possono tollerare l'addensamento degli scioperi: tale interesse sarebbe

frustrato riconoscendo agli stessi soggetti collettivi destinatari del precetto il potere di deciderne l'applicabilità;

c) nel caso di specie, l'impatto dell'astensione, sotto il profilo del disagio ai diritti costituzionali degli utenti, è risultato poco significativo in quanto lo stesso ha fatto registrare un numero di adesioni concretamente irrilevante, tali da non compromettere oggettivamente la continuità dei sevizi pubblici di cui all'art. 1 della legge n. 146 del 1990.

9.3. Pareri e questioni interpretative

In data 9 aprile 2020 l'Organizzazione sindacale Saese (Organizzazione di volontariato non rappresentativa del Comparto scuola e sprovvista di deleghe), ha proposto reclamo collettivo n. 194/2020 dinanzi al Comitato Europeo dei Diritti Sociali per contestare l'atteggiamento ostruzionistico del MIUR e della Commissione di garanzia in relazione alle astensioni collettive proclamate dal medesimo sindacato, nonché la mancata pubblicazione, sul sito internet del Dipartimento della Funzione Pubblica – Cruscotto degli scioperi, della notizia relativa agli scioperi nazionali dell'8 gennaio e del 7 aprile 2020 riguardanti tutto il personale docente e Ata del Comparto.

Il contenzioso trae origine dalla delibera del 12 dicembre 2019 con la quale la Commissione 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 5 marzo 2020, la Commissione, in relazione allo sciopero nazionale proclamato dal Saese per il 7 aprile 2020, peraltro in piena emergenza da Covid - 19, ha confermato il proprio orientamento secondo il quale 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.

Con decisione dell'11 dicembre 2020, il Comitato Europeo ha dichiarato il gravame inammissibile perché Saese "cannot be regarded as a representative national trade unionfor the purposes of the collective complaints procedure" e che "is not included in the national Assessment Tables of Representativeness of trade union organisations for the three-year period 2019/2021 in the area of education and research".

9.4. L'Accordo nazionale del 2 dicembre 2020 nel Comparto Istruzione e Ricerca ad oltre vent'anni di distanza dalle previgenti intese

In data 2 dicembre 2020 l'ARAN e le Organizzazioni sindacali Flc Cgil, Cisl Fsur, Uil Scuola Rua, Gilda Unams, Snals Confsal e Anief hanno sottoscritto l'Accordo nazionale sulle norme di garanzia dei servizi pubblici essenziali e sulle procedure di raffreddamento e di conciliazione in caso di sciopero nel Comparto Istruzione e Ricerca, valutato idoneo dalla Commissione con delibera n. 20/303 del 17 dicembre 2020, e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 8 del 12 gennaio 2021.

Il nuovo Accordo collettivo sostituisce le discipline previgenti contenute nell'Accordo Collettivo Nazionale del 3 marzo 1999 per il Comparto della Scuola; nell'Accordo nazionale allegato al CCNL del 22.3.1996 per il personale del Comparto Università e nell'Accordo nazionale del 17 maggio 1996, allegato al CCNL, per il personale del Comparto Istituzioni ed Enti di Ricerca e Sperimentazione.

Le parti sociali, all'esito di una lunga e difficile trattativa durata 14 mesi, hanno accolto l'invito della Commissione di garanzia ad operare una riflessione sull'opportunità di riconsiderare il sistema di misure da garantire in caso di sciopero del personale dei Comparti Scuola, Università, Istituzioni ed Enti di Ricerca, con particolare riferimento a quello della scuola, anche in considerazione del significativo incremento delle astensioni collettive causate dall'eccessiva frammentazione sindacale - e del conseguente pregiudizio dei diritti degli utenti del servizio interessati da una conflittualità in progressiva intensificazione.

In estrema sintesi, l'Accordo collettivo nazionale del 2 dicembre 2020 sottoscritto dalle parti sociali:

- a) ha semplificato il quadro normativo vigente accorpando per la prima volta in un unico testo organico la disciplina dei servizi pubblici essenziali nei settori Scuola, Università, Ricerca ed Afam, prevedendo sia delle regole comuni da rispettare in caso di astensione collettiva dalle prestazioni che previsioni particolari in materia di prestazioni indispensabili, contingente di personale ed informazione all'utenza dettate dalla peculiarità dei singoli settori interessati dallo sciopero;
- b) ha aggiornato le regole previgenti alle previsioni introdotte dalla legge n. 83 del 2000;
- c) ha armonizzato le regole vigenti con quelle degli accordi firmati negli altri comparti di contrattazione pubblica;
- d) ha introdotto disposizioni di maggior favore per le Organizzazioni sindacali, riducendo il termine di preavviso minimo per proclamare uno sciopero da 15 a 10 giorni (cfr. art. 10, comma 1), ed introducendo specifici obblighi gravanti sull'Amministrazione in materia di comunicazione agli organi di stampa, all'utenza e sulla riorganizzazione del servizio (art. 10, commi 3 e 5 e art. 3, comma 5).

Quanto ai contenuti dell'Accordo, merita di essere sottolineato che l'articolo 10, comma 4, lett. a), b) e c) stabilisce precisi limiti di durata temporale in relazione sia alla prima azione di sciopero, che avrà la durata massima di un'intera giornata (uniformando la previsione a quella contenuta negli altri settori del Pubblico Impiego), sia agli scioperi successivi ai primi, che avranno la durata massima di due giornate lavorative consecutive (48 ore), nonché per gli scioperi brevi, fatta eccezione per la previsione relativa al solo settore scuola di cui al comma 6, lett. b), secondo il quale gli scioperi brevi possono essere effettuati soltanto nella prima o nell'ultima ora di

lezione o di attività educative o di ciascun turno per il personale ATA, e per quella relativa al personale AFAM di cui al comma 10, lett. a).

Inoltre, l'introduzione di periodi di franchigia durante i quali non possono essere effettuati scioperi, prevista dall'art. 10, commi 6, lett. f), 7 lett. d) e 9 concede più ampi margini di garanzia del servizio a tutela degli utenti ed è necessaria ai fini del perseguimento di un effettivo contemperamento tra il diritto di sciopero e i diritti costituzionali degli utenti.

In particolare, le misure di garanzia relative al servizio scolastico introdotte dall'art. 10, comma 6, lett. f) che prevede un primo periodo di franchigia coincidente con l'inizio dell'anno scolastico (tra il 1° e il 5 settembre) al fine di consentire lo svolgimento delle attività propedeutiche all'avvio delle attività didattiche, nonché due ulteriori periodi di franchigia che sono stati individuati nei tre giorni successivi la ripresa dell'attività didattica dopo la pausa natalizia e pasquale, colmano la lacuna di cui al previgente Accordo scuola del 1999, che nulla prevedeva in materia e, nel contempo, offrono un efficace rimedio contro i disagi lamentati dagli utenti per la proliferazione di azioni di sciopero a ridosso dell'apertura dell'anno scolastico. La mancata previsione di un periodo di franchigia, inoltre, non consentiva al dirigente scolastico di fornire all'utenza una adeguata informazione in merito al servizio erogato.

L'art. 10, comma 6, lett. a) ultimo periodo, conferma il limite individuale al numero di ore di sciopero che possono essere effettuate dal personale (docente ed ATA) nel corso di ciascun anno scolastico, differenziato a seconda del grado di istruzione (40 ore nelle scuole materne e primarie e 60 negli altri ordini e gradi di istruzione) di cui al previgente Accordo del 1999 relativo al settore scuola, sul presupposto che, in una prospettiva annuale, il diritto all'istruzione vada declinato come diritto a non perdere un numero eccessivo di ore di lezione; mentre l'erogazione, per ciascuna classe, di un monte ore non inferiore al 90% dell'orario scolastico complessivo, garantisce la continuità del diritto all'istruzione scolastica richiamato dall'art. 1, comma 2, lett. d, della legge n. 146 del 1990.

L'art. 10, comma 5, del citato accordo, invece, prevede che i dirigenti scolastici siano tenuti a adottare le misure organizzative utili a garantire l'erogazione del servizio anche in caso di sciopero, nel rispetto delle norme di legge e dei contratti collettivi nazionali. Tale previsione è finalizzata sia a consentire una più agile riprogrammazione del servizio sia a stimolare i Dirigenti ad individuare misure organizzative idonee a mitigare l'impatto

dell'astensione collettiva sugli utenti, assicurando, ove possibile, la continuità del servizio.

Inoltre, le parti sociali, anche accogliendo i rilievi formulati dalla Commissione nel corso delle audizioni propedeutiche all'adozione dell'accordo, hanno condiviso la necessità di rafforzare l'informazione all'utenza, da parte dell'Amministrazione, al fine di arginare il disagio causato agli utenti dal c.d. effetto annuncio. In relazione a tale profilo l'accordo agisce su più livelli:

- a) **informazione più completa agli organi di stampa**, prevista dall'art. 10, comma 3, ai quali andranno indicati non solo i tempi e le modalità dell'azione di sciopero ma anche le percentuali di adesione registrate a livello nazionale o locale, relative agli scioperi indetti nell'anno in corso ed in quello precedente, dalle sigle sindacali interessate.
- b) informazione più completa alle famiglie, prevista dall'art. 3, comma 5, dell'Accordo, ai sensi del quale il Dirigente scolastico, in occasione di ogni sciopero, è tenuto ad effettuare una comunicazione che contenga i seguenti elementi: organizzazioni sindacali che hanno proclamato l'azione di sciopero, motivazioni poste a base della vertenza, dati relativi alla rappresentatività a livello nazionale, alle percentuali di voti, in rapporto al totale degli aventi diritto al voto, ottenuti da tali organizzazioni sindacali nelle ultima elezione delle RSU avvenuta nella singola istituzione scolastica, nonché le percentuali di adesione registrate, a livello di istituzione scolastica, nel corso di tutte le astensioni proclamate nell'anno scolastico in corso ed in quello precedente, con l'indicazione delle sigle sindacali che hanno indetto tali astensioni o vi hanno aderito, elenco dei servizi che saranno comunque garantiti nonché quelli di cui si prevede l'erogazione anche sulla base delle adesioni volontarie precedentemente comunicate.

L'introduzione di tali previsioni, peraltro richiamate anche dall'articolo 5 della legge n. 146 del 1990, nelle intenzioni delle parti sociali rappresenta una soluzione efficace al problema dell'informazione agli utenti che sino ad oggi veniva formulata dai dirigenti scolastici in termini così generici da impedire qualsiasi ragionevole valutazione prognostica circa l'effettivo impatto dell'astensione collettiva e, in ultima analisi, circa la possibilità/probabilità di fruire in concreto del servizio il giorno dello sciopero.

Tale ragionamento è stato condiviso anche dalla Commissione di garanzia nella delibera di valutazione di idoneità, tenuto conto del fatto che nel Comparto Istruzione e Ricerca (come in tutti i comparti del pubblico impiego) i dati sulla rappresentatività delle sigle sindacali e quelli sulle adesioni alle azioni di sciopero sono pubblici ed oggetto di rilevamento e misurazione ad opera del MIUR e del Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il complesso delle misure così delineate consente un più equilibrato contemperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero e gli altri diritti costituzionalmente rilevanti.

10. Libere professioni (a cura di Tiziana Sorbello)

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

Nel corso del 2020 il settore è stato interessato dalla proclamazione di un'astensione - dal 15 al 22 settembre - delle attività dei Dottori commercialisti ed Esperti contabili. L'astensione è stata proclamata per protestare contro il rifiuto di accogliere l'istanza di proroga al 30 settembre 2020 dei versamenti derivanti dall'autoliquidazione dei modelli dichiarativi. A seguito dell'apertura da parte del Governo verso le istanze della categoria, lo sciopero è stato tempestivamente revocato.

11. Magistrati (a cura di Tiziana Sorbello)

11.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nel corso del 2020, non vi è stata alcuna astensione proclamata da parte della Magistratura ordinaria. Le proclamazioni di astensione hanno interessato, invece, tutta la magistratura onoraria, Giudici di Pace e Giudici onorari di Tribunale, con 7 proclamazioni di astensione a livello nazionale.

La principale causa di insorgenza del conflitto risiede nella contrarietà degli Organismi rappresentativi al decreto legislativo di riordino dell'intera Magistratura onoraria, eccependo il mancato recepimento, da parte del Governo, delle proposte in materia formulate secondo le indicazioni della Comunità europea, con particolare riferimento al trattamento economico e previdenziale. Più in generale, l'intera categoria ha contestato l'attuale assetto del sistema giudiziario italiano e le iniziative intraprese dal Governo, che, lungi dal migliorare l'efficienza dello stesso, non sarebbero in grado di superare tutte le criticità già esistenti.

Una peculiare forma di protesta si è registrata sul finire dell'anno in rassegna, quando la Commissione apprendeva da notizie stampa della manifestazione di indisponibilità a partecipare alle udienze della quasi totalità dei magistrati onorari e viceprocuratori onorari del Tribunale di Palermo. La Commissione, ritenendo inappropriato l'asserito richiamo alla previsione dell'art. 21 comma 2, del d.lgs. 116/17, sulla indisponibilità, avviava una complessa istruttoria con gli Uffici giudiziari di quel distretto, all'esito della quale si determinava a riqualificare la fattispecie come astensione collettiva. Di conseguenza, riscontrando numerose violazioni della legge citata, in particolare il preavviso e la durata dell'astensione, invitava i magistrati onorari interessati a revocarla, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. d) della legge. Al contempo, tenuto conto della complessità del momento, convocava comunque i rappresentanti della categoria in audizione. Nel corso di quell'incontro, le parti evidenziavano di essere stati costretti in ragione della crescente preoccupazione per l'aggravarsi della situazione epidemiologica e per la mancanza di tutele assistenziali e previdenziali. Pertanto, la decisione di non prendere parte alle attività di udienza era dettata dalla necessità di non esporre la propria persona e la propria famiglia al pericolo di subire il contagio. La Commissione consapevole che quanto accaduto era riflesso di una situazione complessa che rinveniva le proprie radici nella situazione di precarietà, certificata a livello sovranazionale, esacerbata dall'emergenza pandemica, evidenziava che dal contesto emergevano gli elementi della concertazione e dell'interesse comune tali da mutare le astensioni/sospensioni individuali in un'astensione collettiva e concertata posta in essere, a tutela di quell'interesse, per ragioni sia economiche-sociali, sia collegate alla tutela della salute. Ricordava che la legge n. 146 del 1990 non attiene *stricto sensu* solo allo sciopero in senso formale ma, secondo l'insegnamento di Gino Giugni, si applica a tutte le forme anomale di astensione che, per entità, durata e modalità di esercizio, siano in grado di incidere negativamente sulla erogazione e organizzazione del servizio. Inoltre, la stessa Commissione sottolineava che la fattispecie non poteva essere inquadrata nel disposto del comma 7 dell'art. 2 della legge 146 del 1990 e successive modificazioni, la cui portata applicativa è stata precisata dal Tribunale di Roma proprio con riferimento all'attuale contesto pandemico. Il Giudice di merito, in quell'occasione, ha precisato che per giustificare la deroga al preavviso e alla durata occorre allegare circostanze specifiche che evidenzino uno specifico, grave e concreto pericolo alla vita e alla sicurezza dei lavoratori mentre non è sufficiente il riferimento a generiche circostanze e tanto meno l'aggravarsi dell'emergenza epidemiologica in un determinato territorio. Anche l'accertamento della sussistenza dei presupposti tipici dell'art. 44 del d.lgs. 81/08 – che consente l'allontanamento dal posto di lavoro solo in presenza di un pericolo grave, immediato e che non può essere altrimenti evitato, deve essere condotto con grande cautela e non può essere rimesso esclusivamente all'apprezzamento individuale del singolo magistrato o viceprocuratore onorario imponendo, per contro, una valutazione anche da parte dei soggetti competenti e l'instaurazione di procedimenti ad hoc. Pur tuttavia, la Commissione, conscia della eccezionale situazione dell'attuale contesto sanitario e della necessità di affrontare le differenti vicende tenendo conto della globale complessità e della assenza dei consueti riferimenti normativi, coglieva favorevolmente l'impegno di tutti i presenti a riprendere lo svolgimento dell'attività di udienza e, per il futuro, a condurre ogni forma di protesta che si concreti in astensione dalle udienze in grado di incidere negativamente sul servizio essenziale - nel rigoroso rispetto della 1. n. 146 del 1990 e successive modifiche.

12. Metalmeccanici (a cura di Silvia Lucrezio Monticelli)

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

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 2020, sono pervenute in Commissione 15 proclamazioni di sciopero. Con riferimento a dette astensioni, la Commissione è dovuta intervenire, in via preventiva, in 3 casi. Quasi tutti gli scioperi sono stati proclamati a seguito di ritardi nella corresponsione delle retribuzioni ai dipendenti, mentre solo una minima parte delle astensioni ha avuto ad oggetto scadenze di appalti e/o ipotesi di ristrutturazioni aziendali.

Un particolare rilievo va dato, infine, alla vicenda riguardante l'azienda Sirti S.p.A.

Nelle note inviate alla Commissione dal settembre 2020 ad oggi, la Sirti S.p.A. ha comunicato di essere "una storica società italiana attiva, in nella progettazione, sviluppo, particolare, costruzione, fornitura, manutenzione e qualunque altra operazione attinente impianti, reti e sistemi di telecomunicazioni, energia elettrica, anche da fonti rinnovabili, ferroviari (anche per quanto concerne telecomando, telecontrollo e segnalamento della rete ferroviaria)", con circa 4.000 dipendenti impiegati in ben 30 sedi presenti sul territorio italiano e altresì che le attività svolte dalla Sirti S.p.A., con particolare riguardo alla conduzione di reti ed apparati di telecomunicazione e trasmissione voce/dati nonché centrali di controllo e gestione degli stessi indispensabili per la libertà individuale di comunicazione, alla salute e alla sicurezza, rientrerebbero nel campo di applicazione della legge n. 146 del 1990 e dell'Accordo del 4 febbraio 2004 per il settore Metalmeccanico.

In ragione delle attività espletate e degli obblighi di comunicazione nei confronti delle Società clienti e dell'utenza pubblica, la Sirti S.p.A., in data 14 agosto 2020, ha avviato l'iter di confronto con le Organizzazioni sindacali e le proprie RSU per la valutazione del Piano delle Prestazioni Indispensabili predisposto ai sensi della legge n. 146 del 1990 e adottato nella medesima data; le prestazioni indicate nel Piano riguardano le attività di salvaguardia degli impianti, dei sistemi di elaborazione dei dati, nonché il regolare ripristino degli stessi in caso di guasti che compromettano il funzionamento

delle linee telefoniche e della trasmissione dei dati, indispensabili e strumentali rispetto ai servizi pubblici essenziali svolti dalle Società Clienti di Sirti nel settore delle telecomunicazioni.

Le Organizzazioni sindacali non hanno partecipato agli incontri per la definizione del Piano fissati da Sirti S.p.A. per le date del 26 agosto, 28 agosto e 1° settembre 2020; nel corso della riunione del 17 settembre 2020, invece, i sindacati hanno rigettato qualunque possibilità di intesa.

Con nota del 30 settembre 2020 la Società ha informato la Commissione del mancato raggiungimento di un accordo con le rappresentanze sindacali e che, a decorrere dal 15 settembre 2020, la Sirti S.p.A. avrebbe adottato il Piano delle Prestazioni indispensabili predisposto in data 14 agosto 2020.

Con riferimento a tale Piano, in data 23 settembre 2020 le Organizzazioni sindacali hanno chiesto alla Commissione un intervento "in merito all'esame congiunto per la valutazione del piano delle prestazioni indispensabili di cui all'art. 2 Comma 2 Legge 146/190 in Sirti Spa" e il Commissario delegato per il settore, con nota del 25 settembre 2020, "invitava nuovamente le parti ad avviare un percorso quanto più ampiamente condiviso, che veda la partecipazione di tutte le Organizzazioni sindacali presenti in Azienda, volto al raggiungimento di un Accordo sulle prestazioni indispensabili e sulle altre misure da adottare in caso di sciopero che possa meglio interpretare le esigenze di tutti i soggetti coinvolti, inviandolo alla scrivente per la prescritta valutazione di idoneità, come previsto dall'articolo 13, lettera a), della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni".

Successivamente, con comunicato diffuso in data 5 ottobre 2020, le Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Fiom Cgil, Fim Cisl, Uilm Uil hanno proclamato uno sciopero del personale dipendente dalla Società Sirti S.p.A., per l'intera giornata del 9 ottobre 2020.

Con nota del 7 ottobre 2020, la Società Sirti S.p.A. ha precisato alla Commissione di essere venuta a conoscenza della proclamazione dell'astensione soltanto in data 6 ottobre 2020, a seguito dell'inoltro via email del volantino sindacale da parte delle RSU FIOM della sede aziendale di Casandrino (NA), ed ha richiesto l'intervento della Commissione per l'attivazione della procedura di valutazione del comportamento *ex* art. 4, comma 4 *quater*, della legge n. 146 del 1990, conseguente alla violazione del termine legale di preavviso.

In relazione allo sciopero proclamato, il Commissario delegato per il settore, in data 8 ottobre 2020, ha trasmesso in via d'urgenza alle Organizzazioni sindacali proclamanti un'indicazione immediata, ai sensi

dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, contestando il mancato rispetto della regola del preavviso, di cui agli articoli 2, commi 1 e 5, della citata legge e all'art. 5 dell'Accordo nazionale.

Con nota del 26 ottobre 2020, la Società Sirti S.p.A. ha segnalato alla Commissione che le iniziative di lotta preannunciate dalle Organizzazioni sindacali si sarebbero ugualmente tenute nonostante l'intervento dell'Autorità e che allo sciopero avrebbero aderito "n. 240 lavoratori addetti alle attività lavorative dedicate all'espletamento di servizi pubblici essenziali di cui ai contratti attivi in Sirti", con interruzione della prestazione e rischio per la garanzia del servizio nei confronti dell'utenza, "ovvero quelle di reti ed apparati di telecomunicazione e trasmissione voce/dati nonché centrali di controllo e gestione degli stessi nel caso essi siano indispensabili per la libertà individuale di comunicazione, alla salute e alla sicurezza rientranti nei contratti nazionali".

Con delibera n. 20/238, del 13 novembre 2020, la Commissione ha deliberato l'apertura del procedimento di valutazione del comportamento nei confronti delle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Fiom Cgil, Fim Cisl, Uilm Uil, ai sensi degli articoli 4, comma 4 *quater*, e 13, comma 1, lett. i), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, per mancato rispetto del termine di preavviso.

All'esito dell'istruttoria procedimentale, con delibera del 14 gennaio 2021, la Commissione, in applicazione dei criteri di cui all'articolo 4, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, ha valutato negativamente il comportamento delle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali FIOM CGIL, FIM CISL, UILM UIL.

13. Ministeri (a cura di Ivana Sechi)

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

Nell'anno 2020, segnato a livello mondiale dalla pandemia da Covid-19, i dati relativi agli scioperi proclamati/effettuati nel Comparto Funzioni Centrali – Ministeri risultano in netta flessione se confrontati con l'andamento del conflitto collettivo negli anni precedenti.

A tal riguardo, infatti, non si può non tener conto, da un lato, dell'introduzione, a decorrere dal 9 marzo 2020, di forme di lavoro agile nella pubblica amministrazione come misura di contenimento alla diffusione dell'emergenza epidemiologica.

Dall'altro lato, delle iniziative adottate dall'Autorità che, allo scopo di evitare un ulteriore aggravio alle Istituzioni coinvolte nell'attività di prevenzione e contrasto nella lotta al virus, nel mese di febbraio ha rivolto un fermo invito a tutte le Organizzazioni sindacali e alle Associazioni professionali affinché non fossero attuate astensioni collettive per tutto il mese di marzo 2020, e ha segnalato, nel contempo, alle Società e alle amministrazioni erogatrici di tali servizi la necessità di attuare scrupolosamente tutte le misure volte a garantire la salute e la sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici, sul luogo di lavoro, in ottemperanza alle indicazioni fornite dal Governo.

Invito rinnovato dalla Commissione per tutto il mese di aprile 2020, a causa della grave emergenza di carattere sanitario e degli ulteriori provvedimenti governativi di proroga del periodo di attuazione delle misure di restrizione per il contenimento del contagio.

Ciò premesso, nel corso dell'anno 2020 le astensioni collettive proclamate nel settore Ministeri, quasi sempre di carattere locale, ad eccezione dello sciopero nazionale del pubblico impiego proclamato per il 9 dicembre 2020, sono state 16, di cui 9 effettuate e 7 revocate anche a seguito di invito e/o intervento della Commissione.

Le organizzazioni sindacali, destinatarie di tali indicazioni immediate/note, hanno sempre risposto positivamente, accogliendo l'invito dell'Autorità, revocando le proprie iniziative.

Con riferimento alla microconflittualità a livello locale, la rilevazione geografica del conflitto rivela la netta prevalenza nelle Regioni del centronord Italia rispetto al restante territorio nazionale.

Si osserva la diminuzione del conflitto collettivo, soprattutto in confronto al dato numerico registrato negli anni precedenti: 25 proclamazioni di sciopero nel 2019, 16 registrate nel 2018, 23 del 2017, 26 del 2016 e 25 nel 2015.

Per quanto concerne le cause di insorgenza del conflitto, si segnala che numerose astensioni sono state messe in atto per lamentare la carenza dei dispositivi di protezione (mascherine, guanti, gel/disinfettante, etc.) necessari a garantire la salute e la sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici, sul luogo di lavoro e indispensabili per scongiurare il diffondersi del virus, nonché il mancato/ritardato pagamento della retribuzione ai dipendenti di cooperative o società affidatarie di servizi pubblici essenziali come 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.

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. 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, acuita dall'emergenza da Covid 19, 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.

13.2. Pareri e delibere interpretative

Sul fronte della prevenzione e della composizione del conflitto collettivo, si conferma, anche nel periodo di riferimento, l'attività costante della Commissione di garanzia sull'interpretazione della normativa legale e negoziale vigente, anche alla luce della mutevolezza del conflitto collettivo.

A titolo esemplificativo, la Commissione, in relazione ad una richiesta di parere del Prefetto Caltanissetta, interessato da una procedura di raffreddamento anche in qualità di Amministrazione, ha fatto presente che, ai sensi dell'articolo 5, comma 3, dell'Accordo nazionale per il Comparto Ministeri dell'8 marzo 2005 "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".

14. Noleggio autobus con conducente (a cura di Silvia Lucrezio Monticelli)

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

Durante l'intero 2020 il settore è stato caratterizzato da 2 proclamazioni di sciopero.

La peculiarità dell'Accordo nazionale sulla regolamentazione dell'esercizio di sciopero, nel settore del noleggio autobus con conducente, sottoscritto dall'ENAT - Associazione nazionale esercenti noleggio autobus e trasporti turistici - e le Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl e Uiltrasporti, in data 22 marzo 1994 (valutato idoneo dalla Commissione con delibera del 17 maggio 1994, n. 7.2), consiste nell'individuare, nel servizio pubblico essenziale, la garanzia inderogabile del trasporto domicilio-scuola, e quello riguardante l'utenza pendolare.

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

15.1. Andamento della conflittualità ed emergenza sanitaria

Il servizio di pulizia/multiservizi continua ad essere disciplinato dall'Accordo nazionale di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero per i lavoratori dipendenti dalle imprese di pulizia e servizi integrati/multiservizi del 15 gennaio 2002, valutato idoneo dalla Commissione di Garanzia con delibera n. 02/22, del 7 febbraio 2002 e pubblicato in G.U. n. 57, dell'8 marzo 2002.

La Commissione ritiene, in linea di principio, che il servizio di pulizia/multiservizi rientri nell'ambito di applicazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, e del suddetto Accordo, quando oggettivamente collegato, anche mediante un nesso di strumentalità, all'erogazione di un servizio pubblico essenziale e diretto, quindi, a garantire il godimento dei diritti costituzionalmente tutelati.

Così, ai sensi dell'art. 7 dell'Accordo nazionale di settore, le prestazioni indispensabili, da garantire in caso di sciopero, risultano essere quelle effettuate presso: "... sale operatorie, sale di degenza, pronto soccorso e servizi igienici in ambienti sanitari ed ospedalieri ... in asili nido, scuole materne ed elementari e servizi in comunità di particolare significato (carceri, caserme, ospizi), con particolare riguardo ai servizi igienici ... raccolta di rifiuti in ambienti particolari ... servizi in locali adibiti a pronto soccorso, infermeria presso impianti aeroportuali e assimilabili ... gestione e controllo degli impianti e relativi servizi di sicurezza strumentali alla erogazione dei servizi pubblici essenziali...".

Nell'anno 2020, segnato a livello mondiale dalla pandemia da Covid-19, i dati relativi agli scioperi proclamati/effettuati risultano completamente stravolti se confrontati con quanto avvenuto negli anni precedenti. A tal riguardo, infatti, non si può non tener conto delle iniziative adottate dall'Autorità che, allo scopo di evitare un ulteriore aggravio alle Istituzioni coinvolte nell'attività di prevenzione e contenimento della diffusione del virus, nel mese di febbraio, ha rivolto un fermo invito a tutte le Organizzazioni sindacali ed alle Associazioni professionali affinché non fossero attuate astensioni collettive per tutto il mese di marzo 2020. Inoltre, con successiva nota, la stessa Commissione ha rinnovato il fermo invito affinché fosse scongiurata ogni forma di astensione collettiva nel campo dei servizi pubblici essenziali, invitando, al tempo stesso, tutte le Società

erogatrici di tali servizi ad attuare scrupolosamente tutte le misure volte a garantire la salute e la sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici, sul luogo di lavoro, in ottemperanza alle indicazioni fornite dal Governo, attraverso i vari DPCM.

Con il permanere della grave situazione a carattere sanitario e con gli ulteriori provvedimenti governativi di proroga del periodo di attuazione delle misure di restrizione per il contenimento del contagio, la Commissione, a fine marzo 2020, ha rinnovato l'invito a tutte le Organizzazioni ed Associazioni affinché non fossero effettuate astensioni collettive anche per tutto il mese di aprile 2020.

A testimonianza dell'attitudine delle Organizzazioni sindacali operanti nel settore a rispettare la regolamentazione vigente o, come in questo caso, ad agire con buon senso e spirito di collaborazione, accettando, quindi, anche l'invito dell'Autorità, il numero delle proclamazioni di sciopero effettuate nei mesi di aprile e marzo è pari solamente a 10. La maggior parte di queste proteste, inoltre, è stata messa in atto per protestare contro la carenza, in molti casi la vera e propria assenza, dei dispositivi di protezione (mascherine, guanti, gel/disinfettante, etc.) necessari a garantire la salute e la sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici, sul luogo di lavoro e indispensabili per scongiurare il diffondersi del virus. Nonostante l'effettiva difficoltà a reperire tali dispositivi, unitamente ai costi lievitati degli stessi, soprattutto nei primissimi giorni di contagio, la Commissione in tutti e 10 i casi è, comunque, intervenuta: alcune volte, con indicazioni immediate ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della Legge 146 del 1990, e successive modificazioni, mentre in altre, semplicemente con note istruttorie con le quali ha "richiamato ... il fermo invito rivolto a tutte le Organizzazioni sindacali/Associazioni professionali a non effettuare scioperi per i mesi di marzo e aprile ...", facendo appello "alle Aziende e Amministrazioni erogatrici di servizi pubblici alla scrupolosa osservanza di quanto previsto dal Governo relativamente all'applicazione delle misure di sicurezza volte al contenimento ed alla gestione dell'emergenza epidemiologica...". Le organizzazioni sindacali, destinatarie di tali indicazioni immediate/note, hanno sempre risposto positivamente, accogliendo l'invito dell'Autorità, revocando la propria iniziativa, mentre, contemporaneamente, imprese/datori di lavoro si sono prontamente attivate/i per garantire alle lavoratrici ed ai lavoratori di operare, il più possibile, in sicurezza.

15.2. Cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione

Nel settore in questione, nel corso dell'anno 2020, le azioni di sciopero proclamate sono state 111. È evidente la diminuzione, soprattutto in confronto al dato numerico registrato negli anni precedenti, quando il numero delle proclamazioni di sciopero è sempre stato molto maggiore, superando, a volte, anche quota 200 (precisamente 243 nel 2016, 207 nel 2017, 176 nel 2018 e 210 nel 2019).

Le astensioni del 2020 hanno avuto, quasi sempre, carattere locale/aziendale, ad eccezione delle proclamazioni di novembre e dicembre, quando sono stati proclamati nel giro di 30 giorni 3 scioperi nazionali.

La motivazione di tali astensioni a carattere nazionale è stata sempre la medesima: "quasi otto anni di mancato rinnovo del CCNL che – come affermato dalle organizzazioni sindacali proclamanti – costituiscono una vergognosa ingiustizia per tutti quei lavoratori, soprattutto donne, che operano con salari bassi ed orari ridotti anche in condizioni difficili". I sindacati di categoria, infatti, sostengono che "sin dall'inizio della pandemia, le lavoratrici, i lavoratori e le imprese di pulizie e sanificazione sono diventati indispensabili per il contrasto alla diffusione del virus COVID-19, affrontando, soprattutto nei primi giorni, anche la carenza di dotazione degli adeguati DPI". L'emergenza pandemica ha messo in luce l'importanza del servizio delle lavoratrici e dei lavoratori addetti ai servizi di pulizia e sanificazione, soprattutto in quegli ambienti ove è iniziata e si è combattuta la battaglia per il contenimento del contagio, quali gli ospedali e le case di cura.

Inoltre, "la necessità di garantire ambienti salubri anche in strutture quotidianamente frequentate da una moltitudine di persone, quali le scuole, le università, gli uffici pubblici e privati che prestano servizi pubblici essenziali e dove l'accessibilità deve essere garantita senza rischi per la salute di alcun individuo, lavoratore, impiegato o semplice visitatore, ha evidenziato l'importanza strategica di questo servizio "strumentale", ma nonostante ciò il CCNL del settore è ancora fermo al 2013".

Le altre proclamazioni a carattere nazionale, invece, come avvenuto ogni anno nell'ultimo quinquennio, hanno riguardato specificatamente il personale "Ex-Lsu e Ata", operante nelle attività di pulizia e decoro presso gli istituti scolastici. A detta delle organizzazioni sindacali proclamanti: "permangono le preoccupazioni ... per il taglio inaccettabile dei livelli salariali ed occupazionali causati dalle molte migliaia di assunzioni per sole

18 ore settimanali previste dal bando concorsuale, e dalla procedura di licenziamento collettivo avviata dalle aziende ed ancora in essere e pendente sulle migliaia di lavoratori attualmente esclusi dalla medesima procedura concorsuale". La situazione relativa al personale amministrativo, tecnico e ausiliario della scuola ha sempre dato vita ad iniziative conflittuali, precedute/seguite da vertenze complesse e complicate. Con la Legge di Bilancio e il c.d. "Decreto mille proroghe", pubblicato a fine 2020, però, sono state previste diverse misure riguardanti gli "ex Lsu", tra le quali la conferma dell'immissione in ruolo, come personale Ata, addetto alle pulizie, di coloro che risultano in possesso del requisito di 5 anni di servizio, con l'avvio, quindi, della seconda fase di internalizzazione di tali lavoratori.

Con riferimento alla micro-conflittualità a livello locale, la rilevazione geografica del conflitto rivela la netta prevalenza nelle Regioni del centro-sud Italia (isole comprese), con oltre il 75% delle proclamazioni, rispetto al restante territorio nazionale, dove le proclamazioni sono state appena 25 in tutto l'anno. Come già riscontrato negli ultimi anni, il problema che maggiormente affligge il settore in questione, che rappresenta anche la principale causa di insorgenza dei conflitti, è rappresentato dal mancato/ritardato pagamento della retribuzione ai dipendenti.

La Commissione è dovuta intervenire in 22 casi (comprese le note sopra descritte e relative ai mesi di marzo e aprile), riscontrando irregolarità nell'atto di proclamazione, con indicazioni immediate ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della Legge 146 del 1990, e successive modificazioni. La principale violazione riscontrata e segnalata è stata la violazione della regola dell'intervallo tra azioni di sciopero, con riferimento ad altri scioperi precedentemente proclamati, nella maggior parte dei casi, da organizzazioni sindacali diverse. In altri casi, però, la Commissione ha rilevato le violazioni della regola del preavviso, della durata massima, 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 delle 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.

Relazione per l'anno 2020

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.

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

16.1. Andamento della conflittualità e causa di insorgenza del conflitto

Nell'anno 2020, segnato a livello mondiale dalla pandemia da Covid-19, i dati relativi agli scioperi proclamati/effettuati nel Comparto Regioni ed Autonomie Locali risultano in netta flessione se confrontati con l'andamento del conflitto collettivo negli anni precedenti.

A tal riguardo, infatti, non si può non tener conto, da un lato, dell'introduzione, a decorrere dal 9 marzo 2020, di forme di lavoro agile nella pubblica amministrazione come misura di contenimento alla diffusione dell'emergenza epidemiologica.

Dall'altro lato, delle iniziative adottate dall'Autorità che, allo scopo di evitare un ulteriore aggravio alle Istituzioni coinvolte nell'attività di prevenzione e contrasto nella lotta al virus, nel mese di febbraio ha rivolto un fermo invito a tutte le Organizzazioni sindacali e alle Associazioni professionali affinché non fossero attuate astensioni collettive per tutto il mese di marzo 2020, e ha segnalato, nel contempo, alle Società e alle amministrazioni erogatrici di tali servizi la necessità di attuare scrupolosamente tutte le misure volte a garantire la salute e la sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici, sul luogo di lavoro, in ottemperanza alle indicazioni fornite dal Governo.

Invito rinnovato dalla Commissione per tutto il mese di aprile 2020, a causa della grave emergenza di carattere sanitario e degli ulteriori provvedimenti governativi di proroga del periodo di attuazione delle misure di restrizione per il contenimento del contagio.

Ciò premesso, nel corso dell'anno 2020 le astensioni collettive proclamate nel Comparto Regioni ed Autonomie Locali, quasi sempre di carattere locale, ad eccezione dello sciopero nazionale del pubblico impiego proclamato per il 9 dicembre 2020, sono state 85, di cui 63 effettuate e 23 revocate anche a seguito di invito e/o intervento della Commissione.

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.

Le organizzazioni sindacali, destinatarie di tali indicazioni immediate/note, hanno sempre risposto positivamente, accogliendo l'invito dell'Autorità, revocando le proprie iniziative.

Con riferimento alla microconflittualità a livello locale, la rilevazione geografica del conflitto rivela la netta prevalenza nelle Regioni del centronord Italia, con oltre il 70% delle proclamazioni, rispetto al restante territorio nazionale.

È evidente la diminuzione del conflitto collettivo, soprattutto in confronto al dato numerico registrato negli anni precedenti: 169 proclamazioni di sciopero nel 2019, 143 registrate nel 2018, 147 del 2017, 179 del 2016 e 202 nel 2015.

Per quanto concerne le cause di insorgenza del conflitto, è opportuno segnalare che numerose astensioni sono state messe in atto per protestare contro la carenza dei dispositivi di protezione (mascherine, guanti, gel/disinfettante, etc.) necessari a garantire la salute e la sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici, sul luogo di lavoro e indispensabili per scongiurare il diffondersi del virus, nonché per il mancato/ritardato pagamento della retribuzione ai dipendenti 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.

Ed infatti, un numero crescente di cooperative o società affidatarie dei servizi versano in una situazione di grave difficoltà economica a causa della sospensione della loro attività durante l'emergenza epidemiologica che, necessariamente, si ripercuote sulle condizioni dei lavoratori.

In ogni caso, nel periodo di riferimento non sono mancate astensioni collettive legate a rivendicazioni di natura contrattuale, strettamente connesse all'approvazione ed alla corretta applicazione del contratto collettivo di riferimento.

16.2. Pareri e delibere interpretative

Sul fronte della prevenzione e della composizione del conflitto collettivo, si confermano, anche nel periodo di riferimento, l'attività costante della Commissione di garanzia sull'interpretazione della normativa legale e negoziale vigente, anche alla luce della mutevolezza del conflitto collettivo, e la continua ricerca di soluzioni interpretative che, pur nel necessario rispetto del quadro normativo, siano comunque coerenti con la realtà sociale.

Più in particolare, 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.

16.3. Procedimenti di valutazione

Con delibera n. 20/29, del 17 febbraio 2020, la Commissione ha valutato negativamente il comportamento del Comune di Nemi, ai sensi degli articoli 4, comma 4 *quater*, e 13, comma 1, lett. i), della legge n. 146 del 1990, per l'omessa partecipazione, 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. A tal fine, l'Autorità ha disposto l'irrogazione di una sanzione pecuniaria per l'ammontare economico complessivo di € 7.000,00 (settemila/00), nei confronti del legale rappresentante *pro-tempore* dell'Ente, che ha tenuto conto anche della recidiva costituita dall'analogo precedente.

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 manifestatamente 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.

In un'analoga circostanza, la Commissione di garanzia, con nota 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 citata legge.

Nel corso del procedimento di valutazione, peraltro, il Comune di Nemi non ha presentato osservazioni né, tantomeno, ha chiesto di essere sentito in audizione.

Solo successivamente, con nota del 27 febbraio 2020, il Comune di Nemi ha presentato alla Commissione una richiesta di riesame/annullamento della delibera sanzionatoria irrogata, illustrando una serie di motivazioni che l'Autorità, con provvedimento del 6 marzo 2020, non ha ritenuto meritevoli di accoglimento non essendo emersi, nel frattempo, elementi nuovi o circostanze rilevanti tali da permettere alla Commissione di giungere a conclusioni difformi dalla propria precedente deliberazione.

Da ultimo, con ricorso ritualmente notificato, il Comune di Nemi ha convenuto in giudizio la Commissione di garanzia, chiedendo di accertare l'illegittimità della delibera sanzionatoria n. 20/29, del 13 febbraio 2020. Il giudizio, incardinato dinanzi al Tribunale del Lavoro di Roma, non è ancora concluso.

17. Sanità (a cura di Marco Diana)

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

Nel Comparto Sanità l'andamento della conflittualità ha subito un rilevante decremento rispetto all'anno precedente. Infatti, vi sono state, nel periodo di riferimento, 156 proclamazioni di sciopero (a fronte delle 200 registrate nel 2019, di cui 112 nell'ambito del **Servizio Sanitario Nazionale** e 44 nell'ambito della **Sanità privata/accreditata**), prevalentemente a carattere locale (soltanto 10 gli scioperi nazionali proclamati, di cui 7 effettuati, per il SSN e 12 per la sanità privata, di cui solo 8 effettuati).

Questo dato però, non può essere considerato come elemento significativo di riduzione della conflittualità, bensì deve essere letto in chiave della pandemia da Covid-19 che ha investito l'intera popolazione mondiale.

Infatti, l'Autorità, allo scopo di evitare un ulteriore aggravio alle Istituzioni coinvolte nell'attività di prevenzione e contenimento della diffusione del virus, già dal mese di febbraio, ha rivolto un fermo invito a tutte le Organizzazioni sindacali ed alle Associazioni professionali affinché non fossero attuate astensioni collettive per tutto il mese di marzo 2020, prorogando tale invito anche nei mesi successivi di pari passo con le proroghe dello sto d'emergenza di volta in volta stabiliti dal Governo.

La Commissione, inoltre, si è adoperata invitando tutte le Società erogatrici di servizi pubblici essenziali ad attuare scrupolosamente tutte le misure volte a garantire la salute e la sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici, sul luogo di lavoro, in ottemperanza alle indicazioni fornite dal Governo, attraverso i vari DPCM.

Invero, nei primi mesi della pandemia la mancata fornitura di idonei D.P.I (dispositivi di protezione individuale), è stata una delle principali doglianze delle Organizzazioni sindacali in special modo nella Sanità privata (Case di cura, RSA, Centri di Riabilitazione, etc).

Da rilevare, invero, come il dato degli scioperi proclamati non coincida con il numero delle astensioni collettive poi effettuate. Infatti, su un totale di 156 atti di proclamazione, solo 99 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, nonostante la flessione degli atti di proclamazione sono stati 29 (con un incremento del

40% rispetto all'anno precedente dove si sono registrate solo 21 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 minima ad correlate. solo in parte, aspetti economico/retributiva (con particolare riferimento all'applicazione dei meccanismi premianti relativi alla produttività, derivanti dalla contrattazione aziendale, a cui si è aggiunta la premialità Covid prevista dal Governo) prevalentemente, sono state strettamente all'organizzazione del lavoro all'interno delle strutture sanitarie, con specifico riferimento ai carichi di lavoro e alla conseguente tutela psicofisica dei lavoratori.

Nell'ambito della Sanità Privata, quasi tutte le azioni collettive proclamate sono state la diretta conseguenza dei gravi ritardi nella corresponsione delle retribuzioni e, come si è evidenziato in precedenza, la scarsa tutela delle condizioni di lavoro, almeno nei primi mesi dell'anno.

18. Servizio postale (a cura di Daniele Michelli)

18.1. 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.

Nell'anno 2020, la pandemia da Covid-19 ha sconvolto, a livello mondiale, ogni aspetto della nostra vita, incidendo in maniera radicale in ogni ambito, modificando abitudini, stili di vita, modi di essere e di agire. Il lavoro è stato uno dei settori maggiormente condizionato dall'arrivo del virus e, allo scopo di contenerne la diffusione e limitarne il contagio, è stato radicalmente modificato attraverso l'introduzione di nuove modalità operative, per consentire di operare anche "a distanza".

Con specifico riferimento all'attività svolta presso gli "sportelli" di Poste Italiane S.p.A., al contrario, la necessità di lavorare "a contatto" con il pubblico, per garantire i servizi essenziali all'utenza, attraverso l'attività dei quasi 13.000 uffici postali sparsi sul territorio nazionale, non ha permesso il pieno utilizzo dello smart working ai lavoratori impiegati in tali uffici.

Gli addetti allo sportello, infatti, hanno continuato a garantire lo svolgimento della propria attività "in presenza", anche se - come dichiarato dall'azienda - "l'attività di oltre il 90% degli uffici postali è stata razionalizzata attraverso il contingentamento delle aperture sia degli uffici a doppio turno, sia di quelli mono turno".

In tale contesto, la necessità di operare in ambienti ove fossero garantite la salute e la sicurezza in primis dei lavoratori e delle lavoratrici, senza trascurare quelle dei clienti e dell'utenza, in ottemperanza alle indicazioni fornite dal Governo, ha costretto l'azienda ad intervenire attraverso continue forniture di dispositivi sanitari adeguati (mascherine, gel disinfettanti, guanti monouso, etc.) e attraverso la sanificazione straordinaria di siti produttivi, sedi direzionali e uffici postali.

Nella fase di lockdown, e non solo, anche le abitudini dei cittadini utenti sono inevitabilmente cambiate: il boom dell'e-commerce ha fatto registrare una vera e propria impennata nell'utilizzo dei corrieri espressi, con un record nel numero di pacchi consegnati, ma, al tempo stesso, si è registrato un

sensibile calo della corrispondenza. Tale cambiamento, come affermato dai vertici dell'azienda Poste Italiane S.p.A., è stato reso possibile anche "mediante l'impiego dei vari canali di distribuzione previsti dall'azienda, sia digitali che reti terze, capaci di integrare l'attività svolta dalla rete fisica degli uffici postali".

In tale contesto, caratterizzato dai grandi cambiamenti legati alla lotta contro il virus, poco o nulla è mutato sul fronte degli scioperi. Il numero delle proclamazioni registrato nell'anno in esame, infatti, è rimasto sostanzialmente invariato rispetto allo stesso dato registrato negli anni precedenti, con 71 proclamazioni di sciopero nel 2020 (nel 2019 erano state 92, 73 nel 2018, 137 nel 2017 e 91 nel 2016).

L'invito rivolto dall'Autorità a tutte le Organizzazioni sindacali ed alle Associazioni professionali affinché non fossero attuate astensioni collettive per tutto il mese di marzo 2020, successivamente esteso al mese di aprile 2020, allo scopo di evitare un ulteriore aggravio alle istituzioni coinvolte nell'attività di prevenzione e contenimento della diffusione del virus, era rivolto essenzialmente alle astensioni dalle prestazioni di lavoro ordinario.

Pertanto, nemmeno le azioni di sciopero indette nei mesi di marzo e aprile, nel settore postale, trattandosi sempre di astensioni delle prestazioni di lavoro straordinario e/o dalle prestazioni aggiuntive, e mai quelle di lavoro ordinario, sono state considerate illegittime, anche se effettuate in pendenza del fermo invito dell'Autorità a non effettuare scioperi in quei mesi, in quanto l'Autorità stessa ha ritenuto che tale forma di astensione non potesse causare un "ulteriore aggravio alle istituzioni coinvolte nell'attività di prevenzione e contenimento della diffusione del virus".

Come detto, quindi, tutte le iniziative di sciopero proclamate per i lavoratori di Poste Italiane S.p.A., nel corso dell'anno in esame, hanno avuto sempre durata mensile, avendo interessato, come avvenuto negli anni precedenti, le prestazioni straordinarie e/o aggiuntive.

Tale forma di azione collettiva è stata riproposta, a livello nazionale, solo dalle organizzazioni sindacali non firmatarie del contratto collettivo, che, nel pieno rispetto della Regolamentazione di settore, hanno proclamato, periodicamente, la medesima iniziativa, rispettando l'intervallo ed il preavviso previsti. Viceversa, le azioni di sciopero proclamate dalle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo hanno interessato solo bacini locali, provinciali e/o regionali.

In tre casi, invece, si è trattato di scioperi a livello nazionale proclamati da organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo che, però, non hanno riguardato direttamente i dipendenti di Poste Italiane, ma hanno interessato esclusivamente i lavoratori somministrati assunti da Adecco, in missione presso l'azienda. Tali astensioni, effettuate nei mesi di luglio e settembre 2020, sono state motivate – come sostenuto dalle organizzazioni sindacali proclamanti - dalla "volontà di Poste Italiane di interrompere le missioni di lavoro, allo scadere dei 24 mesi di anzianità lavorativa, di oltre 300 lavoratori in somministrazione, nonostante la maggior parte di essi siano dipendenti di Adecco con contratto a tempo indeterminato e somministrati presso Poste Italiane...".

Inoltre, delle 71 proclamazioni dell'anno, solamente 2 non hanno interessato l'azienda Poste Italiane S.p.A., in quanto rivolte ad altra azienda operante nel settore: la Express Speedy S.r.l. Tale società ha gestito per 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 e Fiumicino ed in altre parti d'Italia. Le 2 azioni di sciopero che hanno interessato tale società nel 2020, sono state tutte indette per protestare contro i continui ritardi nel pagamento delle retribuzioni (in Calabria) o per la mancata consegna degli adeguati DPI necessari a garantire la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nell'esecuzione della propria attività lavorativa (nelle aree di Roma e Fiumicino).

Nella maggior parte degli scioperi proclamati nel 2020, la principale causa di insorgenza del conflitto è da rinvenire nella necessità di ottenere modifiche dell'articolazione dell'orario di lavoro e/o delle prestazioni richieste, mentre in via residuale, le organizzazioni sindacali hanno proclamato scioperi contro l'ipotesi di ristrutturazioni aziendali e/o la riorganizzazione dei servizi.

La Commissione, nel corso dei 12 mesi del 2020, è dovuta intervenire 7 volte, con indicazioni immediate ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della Legge 146 del 1990, e successive modificazioni, sempre e solo nei confronti delle organizzazioni sindacali non firmatarie del contratto collettivo che, con le loro proclamazioni a carattere nazionale hanno, in diverse occasioni, violato la regola dell'intervallo tra azioni di sciopero, precedentemente proclamate, a livello regionale, da altri soggetti sindacali. Le organizzazioni sindacali destinatarie di tali indicazioni immediate hanno sempre risposto positivamente, accogliendo l'invito dell'Autorità,

revocando la propria iniziativa o andandosi a "concentrare" con gli altri scioperi, precedentemente proclamati, da altri soggetti sindacali.

Pertanto, anche nel 2020, il dato statistico registrato conferma l'attitudine delle Organizzazioni sindacali operanti nel settore, a rispettare la regolamentazione vigente. In sostanziale linea di continuità con quanto avvenuto negli anni precedenti, infatti, considerando anche gli adeguamenti alle indicazioni immediate della Commissione, avvenuti nei termini di legge, tutte le astensioni del 2020 sono risultate regolari, evitando così all'Autorità di procedere all'apertura di procedimenti di valutazione del comportamento.

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

19.1. 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 applicale è contenuta nell'Accordo del 4 dicembre 2000, stipulato dalla RAI e dalle organizzazioni sindacali Usigrai e Fnsi e valutato idoneo con delibera n. 01/19 del 22 marzo 2001.

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

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

Le proclamazioni avvenute nel corso del 2020, solo 8, hanno avuto tutte carattere regionale e/o territoriale, hanno riguardato esclusivamente 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.

Più della metà di tali proclamazioni sono state revocate a seguito di accordi raggiunti con l'azienda e, pertanto, le sole 3 astensioni realmente effettuate, nel corso dell'anno, sono risultate tutte regolari, cioè proclamate ed effettuate nel rispetto della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, e della Disciplina del settore in questione.

Solo in un caso, la Commissione è dovuta intervenire in via preventiva: quello relativo allo sciopero dell'intero turno di lavoro, a partire dal 12 aprile 2020, per i lavoratori del "reparto montaggio news" di Milano, proclamato dalle Segreterie territoriali delle Organizzazioni sindacali Slc Cgil, Fistel Cisl e Uilcom Uil, unitamente alle Rsu ed ai RLS Rai di Milano.

La causa di tale iniziativa, secondo quanto comunicato dalle organizzazioni sindacali proclamanti, era da collegare alla presenza di un presunto "focolaio di contagio presso il reparto montatori news della Rai di Milano".

Infatti, nel periodo del lockdown, massima espressione della lotta alla diffusione del virus da Covid-19, la garanzia di operare all'interno di luoghi incontaminati e adeguatamente sanificati, ove il rischio di contagio fosse

ridotto al minimo, era elemento indispensabile per chiedere ai lavoratori di continuare ad operare "in presenza".

In questo caso, la Commissione non è intervenuta ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, ma ha semplicemente ricordato, attraverso l'invio di una nota, in data 2 aprile 2020, che: "preso atto del perdurare dello stato di emergenza epidemiologica sull'intero territorio, considerato quanto previsto dai provvedimenti normativi adottati da Governo per contrastare il diffondersi della pandemia, è stato rinnovato il fermo invito a tutte le organizzazioni sindacali ed alle associazioni professionali a non effettuare astensioni collettive fino alla data del 30 aprile 2020, al fine di evitare ulteriore aggravio alle istituzioni coinvolte nell'attività di prevenzione e contenimento della diffusione del virus covidovid-19".

Dal canto loro, le Organizzazioni sindacali proclamanti, destinatarie della suddetta nota, a seguito delle importanti iniziative intraprese dall'azienda, al fine di garantire il contenimento del rischio di contagio, nonché la sicurezza delle lavoratrici e dei lavoratori sul luogo di lavoro, hanno prontamente revocato l'iniziativa di sciopero.

Pertanto, in linea di continuità con quanto avvenuto negli anni precedenti, è stata conferma l'attitudine delle Organizzazioni sindacali operanti nel settore, a rispettare la regolamentazione vigente e, di conseguenza, anche nel 2020, tutte le astensioni sono risultate regolari, evitando così all'Autorità di procedere all'apertura di procedimenti di valutazione del comportamento.

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

20.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione

Nel periodo oggetto di relazione è stato registrato un livello di conflittualità sostanzialmente analogo a quello dell'anno precedente.

Risultano infatti proclamati 28 scioperi a fronte delle 31 azioni indette nel corso dell'anno 2018.

Le motivazioni sottese alla proclamazione degli scioperi di carattere locale attengono, essenzialmente, a rivendicazioni di integrazioni 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.

Due scioperi nazionali dell'intero comparto Autostrade sono stati inoltre proclamati dalle Organizzazioni sindacali per stigmatizzare il ricorso eccessivo da parte delle Aziende del settore agli ammortizzatori sociali COVID-19, anche nei periodi di ripresa del traffico autostradale.

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

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

Nel corso dei primi mesi dello stato di emergenza sanitaria (tuttora in corso), la Commissione ha introdotto una moratoria degli scioperi, in attuazione delle clausole contenute nelle singole discipline di settore secondo le quali devono essere sospese tutte le astensioni collettive in caso di eventi eccezionali. L'intento perseguito dall'Autorità è stato quello di non determinare a carico degli utenti disagi ulteriori rispetto a quelli derivanti dalle misure di contenimento della diffusione del virus adottate dal Governo

L'introduzione da parte della Commissione del periodo transitorio di moratoria degli scioperi è stata bilanciata da un costante e più incisivo monitoraggio delle cause di insorgenza dei conflitti ed, in particolare, da una speciale attenzione dedicata a tutte quelle agitazioni sindacali nelle quali si prospettava l'esigenza di un maggiore attenzione da parte dei datori di lavoro nell'apprestamento delle misure di prevenzione del rischio di contagio da Covid-19. E' nel quadro di tali presupposti che nel settore sono state avviate istruttorie volte ad acquisire dettagliate informazioni in merito alle iniziative

assunte dalle parti datoriali per contenere la diffusione del contagio e per sollecitare qualsiasi sforzo diretto ad attuare le disposizioni governative in materia.

Terminato il periodo di moratoria degli scioperi, con l'avvio della cosiddetta "Fase 2" di riapertura delle attività economiche, in coerenza con l'appello alla parti sociali rivolto in data 30 aprile 2020 dal Presidente della Commissione, gli attori del conflitto collettivo sono stati più volte richiamati alla necessità di prodigare qualsiasi sforzo diretto a risolvere, con il dialogo ed il confronto, le ripercussioni di carattere economico (e le conseguenti tensioni di carattere sociale) derivanti dai gravosi provvedimenti restrittivi delle libertà costituzionali assunti dal Governo durante l'emergenza sanitaria ed a coltivare qualsiasi possibilità di mediazione utile a scongiurare il ricorso ad azioni unilaterali.

Sotto altro profilo, più strettamente attinente alla corretta interpretazione delle regole di settore, giova ricordare la nota con la quale l'Organizzazione sindacale USB ha richiesta alla Commissione di esprimere un parere circa la possibile riconducibilità nell'ambito di applicazione della legge 146 del 1990 dell'attività svolta dall'impresa Soc. Aci Infomobility.

Riferiva il Sindacato che la Società svolge attività di infomobilità attraverso notiziari audio e video registrati, che vengono diffusi ad intervalli orari tramite alcune emittenti radio ed i canali social (twitter e facebook) e che la stessa Impresa mette a disposizione anche un contact center dove l'utente può acquisire notizie sulla viabilità. Dal contraddittorio con le parti sindacale e datoriale emergeva che le attività di infomobilità esercitate da Aci Infomobility coincidono, in parte, con quelle originariamente prestate dalla Società Aci Global (che nel 2007 aveva concluso con le OO.SS. un Accordo Collettivo, annoverando le attività di infomobilità tra le prestazioni indispensabili da garantire in occasione dell'attuazione di un'astensione collettiva. Nel corso della fase istruttoria la parte datoriale aveva inoltre dato conto della recente aggiudicazione (in RTI con altre due imprese) dell'appalto per l'espletamento del servizio di supporto alla conduzione funzionale del CCISS (Centro Coordinamento informazioni sicurezza stradale), a decorrere dal 1° gennaio 2021.

Alla luce delle risultanze istruttorie acquisite, la Commissione esprimeva l'avviso per cui l'attività di infomobilità sottoposta al suo esame rientrano nell'ambito di applicazione della legge146/90, in quanto connesse alla garanzia della sicurezza della circolazione autostradale. Per quanto concerne la disciplina applicabile, la Commissione osservava invece come, in effetti,

Commissione di garanzia scioperi

non fosse possibile fare riferimento all'Accordo stipulato dall'Aci Global, data la natura aziendale dell'Accordo (che, pertanto, vincola solo i soggetti contraenti). Dato il lungo tempo trascorso rispetto alla precedente regolazione, la Commissione invitava le parti ad un nuovo esercizio dell'autonomia collettiva, al fine di attualizzare le previsioni rispetto ai mutati ed evoluti assetti organizzativi del servizio. Precisava comunque la Commissione che - nelle more della conclusione di un nuovo accordo aziendale - fosse potere-dovere dell'Azienda quello di predisporre i contingenti minimi, avuto riguardo ai criteri direttivi forniti in materia dall'art. 13, comma 1, lettera a), legge 146/90.

21. Taxi (a cura di Silvia Mancini)

21.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Come è accaduto per gli altri servizi pubblici essenziali, la pandemia da Covid-19 ha obbligato anche il settore del Trasporto Pubblico non di Linea ad affrontare nuove prove nel tentativo di riuscire a garantire un livello minimo di servizi per far fronte, quantomeno, ai bisogni primari della popolazione, costretta a misurarsi con una emergenza epidemiologica che non solo ha modificato radicalmente la vita di ognuno di noi, ma che, purtroppo, ancora oggi non sembra volgere alla conclusione.

In tale contesto, la Commissione stessa si è trovata nella necessità di individuare nuove regole in linea con le scelte adottate, di volta in volta, dal Governo. Si è scelto, quindi, di rivolgere un appello alle parti sociali invitandole ad attenersi ad una sorta di "tregua sociale", nel rigoroso rispetto dei citati provvedimenti governativi, al fine di evitare di aggravare sia lo stato di emergenza in atto, sia le Istituzioni coinvolte nell'attività di prevenzione e contenimento della diffusione del virus.

L'Autorità, inoltre, ha dovuto confermare nel tempo tale appello, atteso l'aggravarsi del contagio, estendendo, di fatto, la richiesta di sospensione delle azioni di sciopero nei servizi pubblici essenziali dal 25 febbraio al 30 aprile 2020. Tale richiesta è stata accolta da tutte le Associazioni di categoria, proprio nell'ottica della garanzia di una ragionevole continuità del servizio.

Tuttavia, malgrado gli operatori del settore si siano resi disponibili, nel corso dell'intero anno, ad adottare nuove modalità di erogazione del servizio in favore dei cittadini utenti (utilizzo gratuito del mezzo per il personale medico/paramedico, per le categorie cosiddette "fragili", etc.), le iniziative messe in campo dal Governo non sono riuscite a fornire un adeguato sostegno ad una categoria fortemente penalizzata da molteplici fattori quali, solo per citarne alcuni, il massiccio utilizzo dello Smart Working e della "cassa integrazione" con la conseguente chiusura di molte attività lavorative; le rilevanti limitazioni adottate nei confronti delle attività commerciali quali negozi, ristoranti, cinema, teatri, etc.; la totale assenza di turismo.

La difficile condizione lavorativa ed economica del settore ha indotto alcune Organizzazioni rappresentative di categoria (Satam, Uritaxi, Unimpresa, Ugl Taxi, Federtaxi Cisal, Or.S.A. Taxi, Tam, Claai, Usb Taxi, Unione Tassisti d'Italia, Ati Taxi e Atlt) a rivolgere al Governo, nell'ottobre 2020, una istanza che illustrava in maniera dettagliata e articolata gli

interventi, definiti "basilari" e "complementari", ritenuti assolutamente necessari, urgenti ed indifferibili al fine di garantire la sopravvivenza, il sostegno e la ripresa del settore del Trasporto Pubblico non di Linea.

Ed è proprio del mese di ottobre 2020 l'approvazione, da parte del Governo, del DL Ristoro che vedeva anche i conducenti di Taxi ed i titolari di Noleggio con Conducente tra le categorie destinatarie dei ristori stanziati a sostegno delle attività chiuse o danneggiate dalle ultime misure anti Covid, categorie che avrebbero potuto usufruire, in questo modo, di un indennizzo pari al 100 % di quanto ottenuto con il DL Rilancio di aprile 2020.

In questo complicato contesto, tuttavia, si sono svolte alcune azioni di "fermo del servizio Taxi" che, come in passato, anche nel 2020 restano essenzialmente collegate a vertenze locali. Troviamo, quindi, 3 proclamazioni di "Fermo del Servizio Taxi" (come nel 2019), che si sono concretizzate unicamente in 2 azioni di sciopero (a fronte delle 3 del 2019). Inoltre, mentre nel 2019 la categoria aveva visto la proclamazione di 2 manifestazioni di protesta a carattere "nazionale", nell'anno in esame si è svolta una sola azione di "Fermo del Servizio Taxi Nazionale", nonché l'adesione del settore allo Sciopero Regionale Trasporti della Liguria.

Iniziando ad esaminare le manifestazioni di protesta a carattere locale e regionale, troviamo:

- a) Fermo del servizio Taxi del Comune di Bologna, ad opera di Ascom Taxi, Uiltrasporti, Uri Taxi, della durata di 6 ore, per il 10 gennaio 2020, con la garanzia dei servizi di trasporto "sociale".
 Le rivendicazioni avanzate dalle Organizzazioni territoriali riguardavano: interventi ritenuti eccessivi per il miglioramento del
 - riguardavano: interventi ritenuti eccessivi per il miglioramento del servizio senza prevedere provvedimenti al traffico attuale e futuro, migliorando la velocità commerciale, reiezione degli studi prodotti da istituti qualificati e certificati presentati e non contemplati in fase di osservazioni nel documento di programmazione, preoccupazione rispetto a provvedimenti che aprirebbero scenari di precarizzazione di una intera categoria, interventi lesivi rispetto la privacy dell'intera categoria dei tassisti dell'area metropolitana Bolognese;
- b) Fermo del servizio Taxi nel bacino Aeroportuale Lombardo, ad opera di Satam Cna, Tam, Unione Artigiani della provincia di Milano e Monza Brianza, Fit Cisl, Unica Cgil, Uritaxi Milano, Confcooperative Lombardia, Ctm Malpensa, Confartigianato Bergamo e Assotaxi Milano, della durata di 14 ore, per il 3 giugno 2020, con la garanzia dei servizi di trasporto "sociale".

La manifestazione si proponeva di sollecitare l'intervento della Regione Lombardia a sostegno economico del settore trasporto pubblico non di linea, visto il titolo V° della Costituzione e così come previsto dalla Legge Regionale Lombardia n. 6/2012;

c) adesione allo Sciopero Regionale Trasporti della Liguria, ad opera di Filt Cgil e Uiltrasporti regionali Liguria, della durata di 24 ore, per il 24 luglio 2020.

Le Organizzazioni sindacali hanno ritenuto necessario proclamare uno sciopero regionale dei Trasporti, poiché la condizione del trasporto di merci e di persone in Liguria aveva raggiunto un punto di inaccettabile gravità e la gestione delle infrastrutture trasportistiche liguri non garantiva alcun futuro.

Per quanto concerne, invece, il "Fermo del Servizio Taxi Nazionale", della durata di 24 ore, per il 6 novembre 2020, ad opera delle Segreterie nazionali di Usb Taxi, Tam, Orsa Taxi, Unimpresa, Federtaxi Cisal, Uritaxi, Claai, Ati Taxi, Ugl Taxi, Uti, Satam, Associazione Tutela Legale Taxi, con il rispetto delle fasce orarie e la garanzia dei servizi di trasporto "sociale". L'azione di protesta scaturisce dagli aiuti economici insufficienti o inadeguati, l'inconsistenza di ogni attività di contrasto all'abusivismo, la mancata stesura di adeguati decreti attuativi e del DPCM sulle piattaforme tecnologiche, l'assenza di interlocuzione con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed il Governo.

Alla luce di quanto sin qui rappresentato - nelle more della conclusione di una emergenza epidemiologica che si sta rivelando molto più aggressiva e persistente di quanto auspicato nel corso dell'anno appena trascorso - appare ancor più improcrastinabile la realizzazione del Protocollo d'Intesa sui principi cardine del riordino della categoria, che gli operatori del settore invocano e attendono da molti anni, nonché la previsione di nuove forme di investimento e di rilancio di un servizio di trasporto che può e deve essere dotato degli strumenti necessari per poter partecipare e contribuire, a pieno titolo, al processo di ripresa economica e sociale del Paese.

22. Telecomunicazioni (a cura di Daniele Michelli)

22.1. 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 24 le azioni di sciopero proclamate nel settore, delle quali 18 realmente effettuate, mentre 6 sono state tempestivamente revocate dalle medesime Organizzazioni sindacali proclamanti.

Contrariamente a quanto avvenuto nell'anno precedente, le astensioni hanno sempre interessato a livello nazionale i lavoratori di Tim Italia S.p.A.

Unica eccezione, lo sciopero proclamato dalle lavoratrici e dei lavoratori, dipendenti di Almaviva Contact S.p.A., addetti al sito di Milano-Segrate. Tali lavoratori autorganizzati in un comitato spontaneo, denominatosi "Almaworkers", rappresentati da un Avvocato, hanno proclamato una giornata di sciopero, per il 22 giugno 2020, riguardante le attività di call-center svolte da Almaviva per Trenitalia S.p.A. (biglietteria 892021) e Wind Tre S.p.A., rientranti, pertanto, nell'ambito di applicazione della legge, in quanto servizi strumentali all'erogazione del servizio pubblico essenziale prestato da tali aziende.

Tornando a quanto avvenuto presso la Tim Italia S.p.A., in tutti i casi, le modalità di attuazione degli scioperi proclamati si sono manifestate nel ritardo dell'inizio o nell'anticipo della fine del turno di lavoro, fino ad un massimo di 120 minuti per turno, con una durata complessiva di 30 giorni consecutivi ciascuna. Tale modalità è ammessa quando gli scioperi interessano esclusivamente le prestazioni di lavoro straordinarie e aggiuntive, come avvenuto in tutti gli scioperi del 2020. Tale fattispecie, infatti, non crea alcun disagio ai diritti degli utenti, costituzionalmente tutelati.

Solo un'astensione (proclamata dalla Segreteria nazionale dell'Organizzazione sindacale Cobas del Lavoro Privato, per tutto il personale tecnico on field di Open Access di TIM S.p.A., in forza alle FOL/XX.FFXX) ha interessato l'intero turno di lavoro, ma è stata

proclamata "in concentrazione" con lo sciopero generale nazionale di tutti i lavoratori pubblici e privati, proclamato dalla Segreteria nazionale dell'Organizzazione sindacale USI fondata nel 1912, per l'intera giornata del 25 novembre 2020.

In realtà l'astensione era stata inizialmente proclamata per il 18 novembre, ma la Commissione, ravvisando la violazione della regola dell'intervallo tra azioni di sciopero (rarefazione oggettiva), con riferimento allo sciopero generale, precedentemente proclamato per il 25 novembre, è intervenuta, in via preventiva, inviando una indicazione immediata ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

L'organizzazione sindacale destinataria di tale indicazione ha prontamente revocato l'azione, riproclamandola correttamente nella medesima data dello sciopero generale, nel rispetto del termine di preavviso.

Gli altri scioperi, nel corso dei 12 mesi del 2020, sono risultati sempre legittimi, in quanto proclamati nel rispetto della normativa vigente e delle Regolamentazione provvisoria di settore.

Pertanto, in linea di continuità con gli anni precedenti, la Commissione non è mai dovuta intervenire con l'apertura ex post di procedimenti di valutazione del comportamento.

23. Trasporto aereo (a cura di Fabio Paolucci)

23.1. L'annus horribilis

Il trasporto aereo costituisce il 2,4% del PIL mondiale, circa 1.800 miliardi di dollari, con oltre 10 milioni di occupati diretti.

In Italia, l'intera filiera (Compagnie, Società di gestione, servizio di assistenza al volo e servizi strumentali) rappresenta oltre l'1,8% della produzione e dell'occupazione nazionale (fonte: rapporto 2020 Cassa Depositi e Prestiti).

Nonostante i servizi per la mobilità delle persone e delle merci siano stati inclusi tra i settori economici e produttivi essenziali non sottoposti a sospensione delle attività, i provvedimenti di contenimento della pandemia assunti dalle Autorità nazionali e internazionali hanno di fatto ridotto le possibilità di volare, limitandole a ragioni di lavoro, di salute o di assoluta necessità, prevedendo restrizioni all'ingresso e all'uscita in diversi Paesi e stabilendo la chiusura di alcuni aeroporti.

Il trasporto aereo è stato certamente uno dei settori più duramente colpito dalla pandemia e dalle conseguenti misure di contenimento.

Da una analisi degli effetti, la crisi attuale sembra presentare, su scala globale, caratteristiche simili a quelle che si sono manifestate negli Stati Uniti all'indomani degli attentati dell'11 settembre.

Si è assistito ad un brusco calo della domanda; si sta verificando una lenta ripresa della fiducia dei consumatori (nel 2001 per l'allerta terrorismo, oggi per l'incertezza sull'andamento dei contagi) e sono state imposte gravose misure di sicurezza (nel 2001 estenuanti controlli di sicurezza per l'accesso ai varchi, oggi esiti di accertamenti diagnostici).

Dopo circa vent'anni, si sono riviste le stesse immagini del 2001 con flotte di aerei fermi, aeroporti vuoti e, soprattutto, un enorme e improvviso calo del numero di passeggeri.

L'International Air Transport Association (IATA) ha stimato che il traffico passeggeri in Europa è calato del 97 per cento in giugno 2020 rispetto all'anno precedente, mentre in Italia (dato EUROSTAT) il trasporto passeggeri è diminuito del 98 per cento rispetto all'anno 2019.

Il crollo verticale del settore, con proporzioni senza precedenti, è stato così repentino che, in Italia, in sole 5 settimane si è passati da poco meno di 460 mila passeggeri in arrivo e partenza negli aeroporti italiani (era domenica 23 febbraio 2020), a meno di 7 mila (era anche in questo caso una domenica, il 29 marzo 2020).

In sole cinque settimane la fruizione del servizio è diminuita del 98,5 per cento.

Sono dati preoccupanti, che assumono toni allarmanti se letti con riferimento alle stime sui tempi di ripresa del servizio.

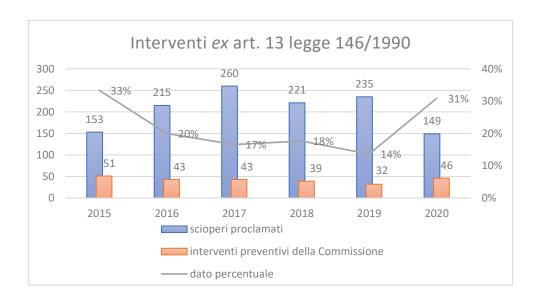
Secondo valutazioni attendibili, il settore del trasporto aereo impiegherà dai 15 ai 48 mesi per tornare ai livelli di attività del 2019 ed i risvolti negativi in termini occupazionali implicheranno un calo di oltre il 50 per cento degli occupati nel settore, ciò significa che potrebbero venir meno da 5 a 7 milioni di posti di lavoro (fonte: Air Transport Action Group – del quale fanno parte i principali operatori del mondo aeronautico).

In tale scenario vanno inquadrati i dati riportati nel presente rapporto.

23.2. I dati del 2020

Il servizio di trasporto aereo (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), nel 2020, è stato interessato da 149 proclamazioni di sciopero, contro le 235 del 2019. Si è assistito, pertanto, ad una drastica riduzione delle proclamazioni di sciopero.

Nonostante tale brusco calo, nel 2020, tuttavia, gli interventi preventivi della Commissione, ex articolo 13, lettera d), della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, sono stati 46 (a fronte dei 32 registrati nel 2019).



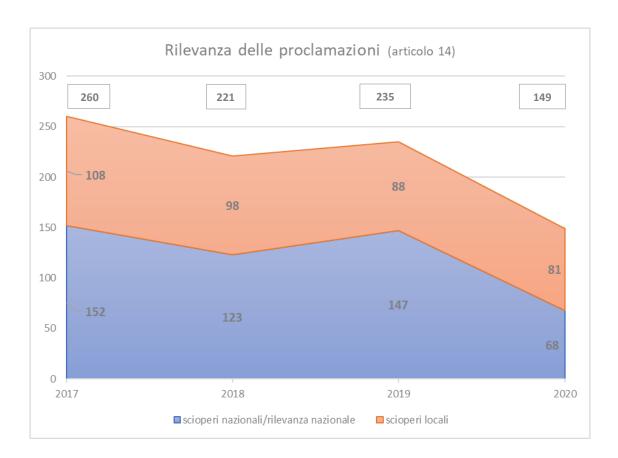
Nell'anno di riferimento, circa un terzo delle proclamazioni di sciopero è stato oggetto di intervento preventivo. Una percentuale così alta non si registrava dal 2015.

I provvedimenti adottati hanno avuto una percentuale di successo del 100 per cento.

Infatti, a seguito delle indicazioni immediate adottate dall'Autorità, sono intervenute 42 revoche e 4 riformulazioni di scioperi in ottemperanza agli inviti.

Non può che confermarsi, pertanto, il pieno 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 68 (a fronte dei 147 proclamati nel 2019).



Seppur in lieve flessione nell'anno di riferimento, resta molto alta, nel settore, l'incidenza degli scioperi nazionali o di rilevanza nazionale sul dato complessivo, a riprova della sistematicità e dell'interconnessione delle attività e del servizio nel suo complesso.

Tali 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 81.

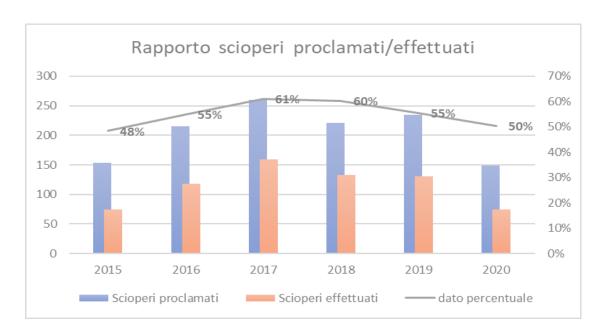
In ambito locale, le proclamazioni di sciopero hanno riguardato le società aeroportuali e di *handling* (operanti negli Scali di Verona, Venezia, Milano Linate, Malpensa e Roma), una società che svolge servizio di pulizia e sanificazione presso l'Aeroporto di Milano Linate, una società esercente servizio di *catering* aeroportuale e alcune società addette alla sicurezza aeroportuale ed all'accesso ai varchi presso lo Scalo di Torino.

In ambito ENAV, gli scioperi locali hanno riguardato, invece, quasi tutti i Centri aeroportuali (Alghero, Bologna, Bari, Trieste, Reggio Calabria, Perugia, Pescara, Ancona, Lamezia Terme, Catania, Bergamo, Roma Ciampino, Venezia e Verona).

Ovviamente non tutti gli scioperi proclamati sono stati effettuati.

Gli scioperi realmente effettuati sono stati 75 (a fronte dei 133 registrati nel 2019), dei quali 34 nazionali o di rilevanza nazionale.

Infatti, 74 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 2020, nel settore in esame, sono stati oggetto di precettazione, ex articolo 8 della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, solo gli scioperi nazionali del 14 gennaio 2020.

In tale circostanza, la Commissione, pur rilevando la regolarità delle proclamazioni, avvenute nel rispetto della normativa legale e regolamentare,

ha richiamato i poteri di ordinanza del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti anche "ai fini di una eventuale riduzione della durata degli scioperi, in relazione alla rappresentata situazione contingente".

Con provvedimento n. 192T del 10 gennaio 2020, il Ministro ha ordinato la riduzione degli scioperi a 4 ore (dalle ore 13.00 alle ore 17.00) ed a tale Ordinanza si sono prontamente adeguate tutte le sigle sindacali coinvolte le quali hanno disposto la riduzione oraria degli scioperi, ponendoli in concentrazione tra di loro.

23.3. Interventi preventivi della Commissione

Dal punto di vista contenutistico, gli interventi preventivi della Commissione, nel trasporto aereo, nell'anno 2020, hanno riguardato la violazione della regola della rarefazione oggettiva, con riferimento a scioperi precedentemente proclamati (principalmente scioperi generali e/o scioperi nazionali di settore) ed il mancato rispetto dell'obbligo di sospendere gli scioperi in caso di eventi eccezionali e calamità naturali (provvedimenti adottati con riferimento alle proclamazioni degli scioperi del 2 aprile 2020, nel momento di massima diffusione della pandemia) nonché, in minima parte il mancato preventivo esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione.

23.4. Gli scioperi proclamati in Alitalia

Il 2020 è stato l'anno in cui, con l'impegno del Parlamento e del Governo, si è dato concreto avvio al rilancio del vettore Alitalia.

In particolare, con il decreto-legge n. 34 del 2020, contenente misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19, convertito nella legge n. 77 del 2020, è stata costituita una nuova società di trasporto aereo, direttamente controllata dallo Stato o da altre società a prevalente partecipazione pubblica, il cui scopo è "l'esercizio dell'attività di impresa nel settore del trasporto aereo di persone".

Con successivo decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con i Ministri delle Infrastrutture e dei Trasporti, dello Sviluppo Economico e del Lavoro e delle Politiche Sociali, è nata la Società Italia Trasporto Aereo (ITA).

Il Piano industriale, presentato da ITA nel dicembre 2020, prevede, allo stato, un forte ridimensionamento della forza lavoro (considerata l'uscita dei

ground services e del servizio di manutenzione, è previsto un taglio di oltre la metà dei dipendenti).

Al momento della redazione del presente rapporto, il Governo, il management della *newco* e i sindacati si stanno confrontando sul tema.

L'auspicio è che le parti sociali, tramite il costruttivo confronto, individuino forme di ammortizzatori sociali e strumenti idonei per il superamento della crisi che garantiscano la puntuale erogazione delle retribuzioni, anche accelerando i tempi di erogazione delle integrazioni salariali ai lavoratori interessati, e prevedano adeguati investimenti in progetti industriali e strategici; interventi indispensabili per garantire una rapida ripresa ed un futuro stabile al settore.

In termini numerici, nel 2020, gli scioperi proclamati in Alitalia sono stati 9, di cui 5 effettuati e 4 revocati e/o differiti a seguito di invito della Commissione. Tutte le astensioni sono state proclamate da sindacati autonomi e hanno fanno registrare adesioni modeste, con assenza di impatto sul servizio finale, già notevolmente ridotto, come detto, in conseguenza dei provvedimenti di contenimento della pandemia.

L'incertezza sul futuro della *newco* e la mancanza di garanzie sul mantenimento dei livelli occupazionali è stata alla base degli scioperi proclamati.

23.5. Il dumping contrattuale nel sistema del trasporto aereo

Un'altra disposizione contenuta nel c.d. "decreto rilancio" che interessa il trasporto aereo è quella con la quale è stato disposto che tutti i lavoratori delle Compagnie aeree e delle imprese del trasporto aereo che operano e impiegano personale in Italia debbano avere un trattamento retributivo non inferiore a quello minimo stabilito dal CCNL del settore.

Oltre al trattamento retributivo minimo, l'articolo 203 del decreto-legge n. 34/2000, stabilisce che il Contratto Nazionale sia stipulato dalle Organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

La specifica mira ad impedire, soprattutto per alcune compagnie low cost, l'utilizzo di "sindacati di comodo" per firmare i contratti collettivi aziendali da applicare al personale dipendente basato in Italia.

La disposizione individua, infine, anche un sistema sanzionatorio in caso di inottemperanza.

La norma non può che essere vista con estremo favore e si auspica che la sua applicazione possa concorrere a ridurre quella conflittualità nel settore legata a forme di dumping contrattuale.

Nel trasporto aereo, sempre più aperto al mercato di competitor stranieri, infatti, la fissazione di parametri e regole certe (rispettose delle norme sociali, pensionistiche, sanitarie e di libertà sindacale), meno soggette a libere interpretazioni, permetterà agli operatori, al momento della ripresa completa del servizio, di agire con maggiore consapevolezza (anche dei rischi) e ciò anche a beneficio dell'intero "sistema" e della qualità del servizio reso ai passeggeri.

Vengono subito alla mente le astensioni collettive che, negli scorsi anni, hanno interessato il vettore Ryanair, nel quale operano piloti "assunti" con partita IVA o assistenti di volo assunti da Agenzie di somministrazione basate in altri Paesi, imbarcati su aerei battenti bandiere straniere, ed inquadrati con contratti privi di quelle tutele che richiede in Italia la loro effettiva professione/attività.

Il Gruppo Ryanair comprende anche le società Malta Air e Crewlink le quali hanno visto, ad ottobre e a novembre del 2020, la proclamazione di due scioperi riguardanti il Personale Navigante, per "il mancato riallineamento dei livelli salariali".

Gli scioperi hanno fatto registrare, tuttavia, modeste adesioni, come riferito dal vettore, in risposta ad una richiesta della Commissione, il quale, effettuata una valutazione prognostica in ordine all'impatto delle astensioni, ha ritenuto correttamente di non dare informativa all'utenza, al fine di non creare un effetto annuncio che, in un momento così particolare, avrebbe sicuramente amplificato oltremisura gli effetti dell'astensione collettiva.

In tale capitolo vanno ricompresi anche gli scioperi che hanno interessato, nell'anno di riferimento, le Compagnie Vueling, Volotea e Blue Panorama.

Anche a livello locale si sono registrati scioperi che hanno avuto quale motivazione la mancata applicazione di CCNL corrispondenti alle mansioni svolte dai lavoratori (nel caso di specie la Sezione handlers del CCNL del Trasporto aereo).

In tale contesto, il meccanismo per il quale la competizione tra aziende si gioca su una diminuzione dei costi ottenuta tramite contratti al ribasso mortifica i lavoratori e le loro condizioni salariali, oltreché rischia di peggiorare la qualità del servizio offerto.

23.6. Il blocco dei sorvoli del 14 gennaio 2020

Il 14 gennaio 2020 è stato effettuato uno sciopero che, per la prima volta nel settore del trasporto aereo, ha visto il blocco dei sorvoli.

In linea generale, in caso di sciopero, i sorvoli sono sempre garantiti, perché costituiscono oggetto di obblighi internazionali. La loro restrizione, come previsto dalla Convenzione di Chicago del 7 dicembre 1944, approvata e resa esecutiva con decreto legislativo n. 616 del 1948, può avvenire solo in caso di circostanze eccezionali o durante un periodo di emergenza.

L'articolo 21, comma 2, della Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo disciplina le modalità con le quali è possibile, in caso di astensione dei lavoratori, sospendere l'assistenza ai sorvoli. È previsto che, in via eccezionale, e non più di una volta l'anno, nel caso di sciopero che, mediante preventiva consultazione referendaria, abbia ottenuto il consenso di una percentuale non inferiore alla metà più uno dei lavoratori addetti all'assistenza al volo, possa essere sospesa l'assistenza ai sorvoli, con esclusione dei sorvoli connessi alle prestazioni indispensabili (voli schedulati nelle fasce di garanzia 7.00 – 10.00; 18.00 – 21.00 e voli individuati da ENAC).

Attesa la delicatezza ed i riflessi in termini di impatto della disposizione sopra richiamata, la Commissione ha avviato una istruttoria, già dal 2016, che ha coinvolto l'azienda ed il sindacato che aveva chiesto chiarimenti in ordine alla concreta applicazione della disposizione.

L'Autorità ha definito, interpretando il comma 2 dell'articolo 21, la *roadmap* per proclamare uno sciopero che possa comportare un blocco dei sorvoli.

La Commissione ha chiarito che la consultazione referendaria costituisce condizione necessaria per la proclamazione, con la conseguenza che il referendum deve essere effettuato "a monte" e che il quorum da prendere a riferimento deve essere individuato nei soli dipendenti di ENAV che svolgono attività direttamente e funzionalmente connesse alla resa diretta dei servizi istituzionali.

Inoltre, è stato precisato che, trattandosi di norma speciale e derogatoria, la disposizione in esame debba essere interpretata in maniera restrittiva, con la conseguenza che la limitazione temporale "non più di una volta l'anno" vada riferita all'anno solare ed al servizio considerato nel suo complesso.

Le parti, infine, sono state invitate ad individuare una ipotesi di procedura che garantisca la regolarità dello svolgimento della consultazione referendaria e del risultato, pur nel rispetto dell'autonomia sindacale. Il sindacato ha chiarito che il referendum si terrà nei locali aziendali con sistema di votazione basato su scheda cartacea e urna classica con contenuto non visibile all'esterno, che l'identificazione dei votanti avverrà con verifica del documento di riconoscimento o tesserino aziendale, che la durata delle operazioni di voto sarà di almeno cinque giorni, tenuto conto dell'articolazione oraria e delle turnazioni, che alle operazioni di spoglio sarà invitato a partecipare un rappresentate dell'azienda e, infine, che l'elenco del personale in servizio sarà richiesto all'azienda e "trattato" nel rispetto delle norme a tutela della privacy.

Ad ottobre dello scorso anno, il sindacato ha dato notizia di aver avviato la procedura relativa alla consultazione referendaria, di cui all'articolo 21, comma 2.

Con successiva nota, il sindacato ha comunicato l'esito positivo del referendum e, in data 22 novembre 2019, ha proclamato uno sciopero con il blocco dei sorvoli, per il giorno 14 gennaio 2020 (astensione, come detto, ridotta a 4 ore a seguito di Ordinanza di precettazione del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti).

Durante lo sciopero, nonostante la restrizione dello spazio aereo italiano, sono state integralmente garantite le prestazioni indispensabili come previsto dalla disciplina di settore.

Grazie, quindi, all'impegno di tutti i soggetti coinvolti, in primis azienda e sindacato, ma anche dell'attività di procedimentalizzazione della Commissione, lo sciopero si è svolto in maniera ordinata.

Infatti, il puntuale rispetto delle regole generali (trasparenza nella procedura per la proclamazione, preavviso, durata e garanzia delle prestazioni indispensabili) ha mitigato gli effetti dello sciopero.

Se si pensa che le analoghe astensioni, per lo più spontanee, degli "uomini radar" di altri Paesi hanno bloccato per intere giornate i cieli europei con pesantissime ripercussioni sul trasporto aereo.

23.7. Gli scioperi che hanno coinvolto ENAC

La proposta di trasformazione della veste giuridica di ENAC, da Ente Pubblico non economico ad Ente Pubblico Economico, è stata oggetto di vertenze che hanno condotto alla proclamazione, nell'anno 2020, di scioperi riguardanti il personale, anche dirigenziale, dipendente dell'Ente.

Le astensioni hanno fatto registrare rilevanti adesioni e quella proclamata per il personale dirigente ha coinvolto anche la figura dei Direttori aeroportuali.

Gli scioperi, seppur riguardanti personale appartenente al Comparto Funzioni Centrali (i dati relativi alle adesioni vengono gestite dall'applicativo GEPAS della Presidenza del Consiglio dei Ministri), rientrano nel campo di applicazione del settore del trasporto aereo, poiché impattano sul diritto alla mobilità.

Con riferimento allo sciopero del 17 dicembre 2020, la Direzione centrale di ENAC ha individuato l'elenco dei collegamenti fuori fascia da garantire, adottando una procedura analoga a quella prevista per gli scioperi che riguardano l'intero servizio di trasporto aereo o il servizio di assistenza al volo. Quanto sopra sul presupposto che "lo sciopero dei dirigenti Enac a livello territoriale avrebbe indubbiamente effetti di notevole ed interdittivo impatto sul trasporto aereo, dal momento che non sarebbero assicurate le normali condizioni previste dalle norme per il regolare e sicuro svolgimento dei servizi di traffico aereo".

La Commissione, conseguentemente, al fine di comprendere il concreto impatto dello sciopero del personale dirigente di ENAC sul "sistema trasporto aereo", ha avviato, a dicembre 2020, una istruttoria che vede coinvolti anche i principali vettori stranieri operanti sul territorio nazionale, oltreché ENAV ed EUROCONTROL.

Qualora venisse accertato che uno sciopero del personale dirigente di ENAC, che coinvolge, dunque, anche la figura dei Direttori aeroportuali, comportasse la cancellazione da parte dei vettori di collegamenti non ricompresi nelle prestazioni indispensabili, l'astensione, in termini di rarefazione oggettiva, andrebbe trattata analogamente agli scioperi che coinvolgono il servizio di assistenza al volo, proprio in considerazione dell'impatto dello sciopero sull'intero trasporto aereo e non solo sul servizio erogato dall'Ente "datore di lavoro".

23.8. L'attività consultiva della Commissione

Nel 2020, l'Autorità, all'esito di una istruttoria, avviata a seguito di una segnalazione sindacale, ha chiarito che non sussiste alcun obbligo in capo ad ENAC di comunicare al sindacato proclamante uno sciopero l'elenco dei voli da garantire al di fuori delle fasce orarie 7.00-10.00 e 18.00/21.00 e che, invece, è onere dell'azienda individuare, sentita l'Organizzazione sindacale,

almeno 5 giorni prima dell'inizio dell'astensione, i contingenti di personale e i nominativi dei lavoratori da impiegare nelle prestazioni indispensabili.

In tale circostanza, risultò che l'azienda aveva provveduto all'adempimento di detto onere con un giorno di ritardo rispetto al termine previsto, in considerazione del fatto che il quinto giorno coincideva con una domenica, giornata nella quale gli uffici aziendali preposti alla trasmissione di tali comunicazioni non erano operativi, provvedendo il primo giorno utile successivo al giorno non lavorato.

La Commissione ha chiarito che, nell'ipotesi in cui il quinto giorno antecedente la data dello sciopero coincida con una giornata nella quale gli uffici amministrativi deputati all'individuazione dei contingenti e dei nominativi del personale da esonerare dallo sciopero per la garanzia delle prestazioni indispensabili non sono operativi, l'onere di cui all'articolo 28 della disciplina di settore dovrà essere adempiuto nel precedente giorno lavorativo.

Sempre nel 2020, la Commissione ha ribadito ad una azienda, risultata assente ad un tentativo di conciliazione convocato dalla Prefettura di Varese, il proprio costante orientamento in materia di procedure di raffreddamento e conciliazione, richiamando il contenuto delle deliberazioni nn. 12/417 e 13/172.

In tale circostanza, il comportamento non è stato oggetto di valutazione, in quanto l'azienda ha precisato di essere stata vittima di un'azione di hackeraggio e di aver appreso della convocazione della Prefettura solo alla ripresa dell'operatività del sistema informatico e dei server aziendali.

Infine, sempre con riferimento alle procedure di raffreddamento e conciliazione, l'Autorità ha ricordato che, ai soggetti rimasti estranei alla contrattazione (sindacati non firmatari), anche a seguito della valutazione di idoneità della Commissione, non potranno essere estese le eventuali procedure di raffreddamento e conciliazione previste in Accordi o Contratti.

Ne deriva che, nel caso in cui le Organizzazioni sindacali non firmatarie non ritengano di assoggettarsi volontariamente alle procedure di conciliazione previste da un Accordo valutato idoneo dalla Commissione, si dovrà seguire la via della conciliazione amministrativa, prevista dalla fonte legislativa (articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni), come definita, nel settore del trasporto aereo dalla Parte IV della Regolamentazione provvisoria.

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

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

La crisi sanitaria globale ha ridisegnato l'ordine delle priorità distinguendo ciò che è essenziale per la comunità da ciò che non lo è.

Anche il mondo del lavoro ha dato precedenza alle risposte all'emergenza pandemica in primis e poi a quella sociale ed economica che ne è conseguita, collocando in una posizione subordinata le iniziative sindacali legate a tensioni localizzate o a situazioni e tematiche conflittuali ordinarie.

Ciò ha comportato, nel periodo in esame, una drastica diminuzione della conflittualità in tutti i servizi pubblici, compreso quello del trasporto ferroviario.

Dal punto di vista economico, di fronte a una caduta senza precedenti del prodotto interno lordo, i provvedimenti di risposta all'emergenza sanitaria adottati dal Governo italiano hanno avuto come obiettivo quello di dare prime ed essenziali risposte sociali – in termini di conservazione del posto di lavoro e del reddito – ai milioni di lavoratori che altrimenti perderebbero l'uno e l'altro, come avviene in quei sistemi che non conoscono un *welfare* state solido.

In questa prospettiva, vi è stata una riscoperta della centralità del valore sociale del lavoro, anzitutto in settori essenziali come quello sanitario e, insieme, del ruolo dello Stato nell'economia. E infatti, il decreto "Cura Italia" ed il successivo decreto "Rilancio" hanno fatto affidamento sull'insieme delle attività umane che costituiscono la base stessa del benessere e della coesione sociale di una comunità: dai servizi sanitari e di cura delle persone, accessibili a tutti in condizioni di uguaglianza, alle infrastrutture essenziali. Servizi che determinano le precondizioni di funzionamento di un sistema economico evoluto.

La crisi sanitaria - che si è tradotta in breve tempo in una grave crisi economica - ha amplificato le diseguaglianze sociali, escludendo interi segmenti della popolazione dal mondo del lavoro. Con la paradossale conseguenza che l'esercizio del diritto di sciopero rischia di diventare appannaggio di una categoria sociale "privilegiata", quella di coloro che hanno conservato il proprio posto di lavoro.

In un sistema produttivo caratterizzato da un dualismo tra lavoratori attivi e lavoratori inattivi, tra chi ha un reddito e chi non ce l'ha, le previsioni

sulla ricaduta economica della crisi sanitaria fanno intravedere uno scenario sociale drammatico.

Le necessarie misure di contenimento del virus sono infatti destinate a determinare una recessione con un'erosione del reddito più o meno marcata per ampi strati della popolazione.

Relativamente al settore del trasporto ferroviario, deve evidenziarsi innanzitutto che il contesto pandemico ha determinato una forte riduzione della produzione commerciale di tutti gli operatori ferroviari.

In particolare, Trenitalia ha subito una diminuzione della produzione fino a circa il 30% per l'alta velocità, con conseguente flessione dell'offerta ordinaria a disposizione della clientela. Anche le disposizioni stringenti di distanziamento a bordo treno hanno avuto ricadute sul diritto alla mobilità dei cittadini utenti.

La Società NTV-Italo nel periodo marzo – dicembre 2020 ha dichiarato un calo della domanda tra il 79% e il 90% rispetto al corrispondente periodo del 2019. Conseguentemente, l'offerta ha subito una contrazione di circa il 47% con una limitazione del 50% dei posti vendibili sui treni circolanti, a causa delle misure restrittive imposte dalla normativa "anti-Covid".

Di fronte alla straordinarietà dell'evento pandemico, anche il mondo sindacale ha preso atto della necessità di un radicale cambiamento di prospettiva e le Organizzazioni sindacali hanno responsabilmente adattato la loro politica al nuovo contesto.

I dati relativi all'andamento del conflitto nel settore del trasporto ferroviario confermano tale analisi.

In particolare, l'esame comparativo delle azioni di protesta degli ultimi 2 anni evidenzia un significativo allentamento del fenomeno conflittuale. Nell'anno 2020 sono state proclamate 35 azioni di sciopero rispetto alle 100 dell'anno precedente; mentre le astensioni effettivamente portate a termine sono state 24, a fronte delle 59 del 2019. Deve ulteriormente evidenziarsi che giornate effettivamente interessate dagli scioperi numericamente molto più ridotte. Infatti, diverse astensioni (soprattutto quelle a carattere nazionale) sono state indette dalle varie Organizzazioni sindacali disgiuntamente ma in concentrazione tra loro per una medesima sull'utenza, conseguente riduzione dell'impatto data. eccessivamente danneggiata, nella fruizione dei servizi pubblici, da una pluralità di interruzioni

La Commissione, la cui azione preventiva si è dimostrata negli anni di grande efficacia, ha operato, in 5 casi, con interventi correttivi segnalando

ex ante le violazioni rilevate rispetto alla normativa vigente nel settore, ai sensi dell'art. 13 lett. d) della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni. Le Organizzazioni sindacali proclamanti hanno accolto in toto gli inviti dell'Autorità di garanzia, revocando gli scioperi.

Si osserva che, in linea di continuità con il passato, il più alto tasso di conflittualità si concentra in ambito regionale e riguarda le articolazioni periferiche delle aziende del settore. La maggior parte delle azioni di protesta sono scaturite da rivendicazioni di carattere locale riguardanti le scelte organizzative del datore di lavoro (organizzazione dei servizi di manutenzione, di vendita e assistenza, sicurezza dei luoghi di lavoro, misure necessarie a fronteggiare le aggressioni a danno del personale viaggiante). In altri casi le mobilitazioni sindacali hanno riguardato le modalità applicative delle norme contrattuali in materia di orario di lavoro, turni di servizio, part time, formazione, riposo settimanale, trasferta, reperibilità, assegnazione unilaterale di nuove mansioni, potere sanzionatorio, disciplina della pausa pranzo, contabilizzazione delle ferie.

A livello nazionale, le principali rivendicazioni sindacali hanno avuto ad oggetto il settore della manutenzione rotabili. Sono stati posti all'attenzione dell'Azienda i temi della internalizzazione di attività affidate alla gestione di ditte esterne e degli investimenti diretti al potenziamento delle officine ed al piano di assunzioni di nuovo personale.

Con specifico riferimento ai provvedimenti governativi in materia di tutela della salute, legati all'emergenza sanitaria, Azienda e Sindacati hanno aperto un dialogo per trovare soluzioni logistiche e gestionali atte a garantire il contemperamento delle misure di sicurezza con i diritti contrattualmente previsti in favore dei lavoratori, con particolare riferimento al personale degli equipaggi.

Per contenere il contagio da Covid-19, l'Azienda è stata sollecitata all'introduzione di misure mitigative più efficaci, in particolar modo nel settore del trasporto regionale. È stata anche richiesta da parte sindacale una specifica regolamentazione dell'istituto dello smart working, idonea ad adattarsi alle peculiarità dell'impresa ed alle esigenze dei lavoratori.

In linea generale deve osservarsi che sui temi di maggior rilievo la conflittualità è stata tenuta sotto controllo da un sistema di relazioni sindacali consolidato e di tipo inclusivo.

Solo marginalmente gli stati di agitazione sono sfociati in aperte azioni di protesta. Si è trattato di micro-conflitti legati a situazioni isolate e a problematiche specifiche che hanno investito, prevalentemente, i singoli impianti industriali dell'operatore ferroviario Trenitalia e di Mercitalia Rail, l'impresa ferroviaria che gestisce i servizi di trasporto e logistica delle merci all'interno del Gruppo FSI.

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.

Nel settore del trasporto ferroviario, il fronte conflittuale più ampio ha interessato la Società Trenord che opera nel settore del trasporto passeggeri della regione Lombardia e nel servizio di lunga percorrenza sulle direttrici Bologna - Brennero e Venezia - Tarvisio.

Nell'ambito dell'Azienda la gestione delle relazioni industriali è stata fortemente condizionata dai difficili rapporti sindacali con l'Organizzazione Orsa-trasporti.

L'Organizzazione sindacale, molto rappresentativa tra il personale di macchina e viaggiante, non si sente legittimata da un sistema di relazioni industriali che prevede tavoli di trattativa separati rispetto alle altre Organizzazioni presenti in Azienda. D'altra parte, la scelta sindacale di spostare il conflitto sul piano giudiziale per la risoluzione di alcune controversie (come quella della retribuzione delle ferie) ha condizionato negativamente le scelte strategiche dell'Azienda in materia di relazioni sindacali.

Durante il periodo in esame, il Sindacato ha rispettato la "moratoria" richiesta dalla Commissione durante il periodo emergenziale più critico. Tuttavia, il Garante, chiamato in causa dalle segnalazioni sindacali, è intervenuto con l'invito alle parti ad effettuare ogni sforzo per evitare conflitti aperti. L'Azienda e il Sindacato sono state sollecitate più volte ad intervenire sulle cause di insorgenza del conflitto attraverso la promozione di corrette relazioni sindacali.

In particolare, la Commissione ha tentato di sensibilizzare le parti sociali ad una migliore gestione delle dinamiche conflittuali richiamando l'attenzione sull'esigenza di non pregiudicare la mobilità degli utenti: nell'ambito della soglia minima di garanzia, i diritti dei passeggeri devono essere assicurati nella loro effettività e nel rispetto degli standard prescritti per garantire la circolazione ferroviaria in piena sicurezza.

Considerato il perdurare dello stato di agitazione, l'Autorità di garanzia ha promosso un'audizione con l'Azienda e l'Organizzazione sindacale Orsa al fine di accertare meglio le criticità segnalate. Nel corso dell'incontro, tenutosi il 20 ottobre 2020, il Commissario delegato ha esortato le parti ad instaurare relazioni sindacali corrette ed a consentire il soddisfacimento delle esigenze di mobilità dei cittadini nella misura più adeguata, attraverso una condotta leale e responsabile. Nel contempo, l'Azienda è stata sollecitata ad evitare un'eccessiva discrezionalità in materia di "comandate", a danno dell'esercizio del diritto di sciopero, ed a rispettare i principi di proporzionalità e del sacrificio minimo del diritto alla mobilità dei cittadini. Con l'obiettivo di assicurare i collegamenti ferroviari in misura corrispondente all'effettiva partecipazione allo sciopero da parte dei lavoratori e di garantire la massima continuità possibile nell'espletamento del servizio.

In occasione dell'audizione, il Commissario delegato ha suggerito alle parti di adoperarsi per promuovere relazioni industriali bilanciate e di tipo inclusivo, sottolineando che un approccio corretto e aperto nei rapporti sindacali va maggiormente ricercato nell'attuale contesto, caratterizzato dalle gravi difficoltà legate all'emergenza sanitaria e dai conseguenti maggiori disagi subiti dai cittadini utenti dei servizi pubblici.

In relazione alla vertenza, l'azione di vigilanza della Commissione è stata alta per evitare che lo stato di agitazione potesse pregiudicare i diritti dei cittadini in maniera eccessiva. A tal fine, l'Autorità è intervenuta ricorrendo ad un'azione di moral suasion nei confronti del Sindacato per scongiurare lo sciopero proclamato per il 15-16 novembre 2020. Le misure persuasive tentate dal Garante hanno avuto esito positivo avendo il Sindacato Orsa accolto responsabilmente l'invito a revocare lo sciopero.

All'interno del Gruppo FSI, le astensioni numericamente più rilevanti hanno riguardato la Società Blu Jet, impresa di proprietà unica di RFI S.p.A. che svolge il servizio di trasporto marittimo di passeggeri sullo Stretto di Messina con unità navali veloci per la tratta Messina - Villa San Giovanni e per la tratta Messina - Reggio Calabria.

L'Azienda si è costituita ad agosto 2018, a seguito della scissione del ramo d'azienda della Bluferries srl - anch'essa partecipata al 100% da Rfi - che si occupa del traghettamento dei treni, dei passeggeri e dei mezzi gommati nello Stretto di Messina.

Dal 1° maggio 2019, Blu Jet effettua il collegamento territoriale sullo Stretto di Messina con mezzi nautici veloci, esclusivamente dedicati al trasporto passeggeri.

Le Organizzazioni sindacali hanno rivendicato l'applicazione del Cenl mobilità - area attività ferroviaria al personale di Blu Jet. L'Azienda, infatti, pur espletando per Rfi il servizio di continuità territoriale passeggeri sullo Stretto di Messina, non applica ai propri dipendenti le regole contrattuali previste per il personale della Società Rfi, impegnato a garantire il servizio su ferrovia.

Tutte le astensioni dal lavoro proclamate nel corso del 2020, riguardanti il personale della Società Blu Jet, hanno come comune denominatore la protesta contro quella che è stata definita dalle Organizzazioni sindacali di categoria una forma di dumping contrattuale tra i dipendenti delle società facenti parte di Rfi Navigazione che effettuano il medesimo servizio di continuità territoriale nello Stretto di Messina.

Con riferimento alle azioni di protesta di carattere nazionale riguardanti il servizio del trasporto ferroviario, deve osservarsi che le iniziative - anch'esse molto ridotte nei numeri - ripropongono lo schema, tutt'altro che nuovo, della parcellizzazione delle proclamazioni di sciopero portate avanti disgiuntamente dalle varie sigle riconducibili al sindacalismo autonomo. Queste ultime utilizzano lo sciopero prevalentemente come strumento di autolegittimazione con rivendicazioni di natura politica che riguardano tutte le Aziende operanti nel servizio del trasporto ferroviario.

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

In particolare, gli scioperi proclamati a livello nazionale sono stati otto. Due di questi sono stati indetti da Cub Trasporti per rivendicazioni di carattere economico-politico, mentre sei scioperi sono stati proclamati per la medesima data del 7 febbraio 2020 con atti distinti da Cub Trasporti, Sgb, Cat, Cobas Ferrovieri, Usb Lavoro privato, e congiuntamente da Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Ugl, Orsa, Fast Confsal, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, a seguito dell'incidente mortale avvenuto il 6 febbraio 2020, in provincia di Lodi, sulla linea ferroviaria Alta Velocità Milano Bologna.

Con riferimento agli scioperi proclamati da Cub Trasporti, Sgb, Cat, Cobas Ferrovieri, Usb Lavoro Privato, la Commissione, pur prendendo atto della legittimità delle azioni di protesta motivate dai gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori, ha invitato i soggetti proclamanti a ridurre significativamente la durata dell'astensione.

Coerentemente con la linea orientativa seguita in materia, l'Autorità di garanzia ha evidenziato l'esigenza di attutire il forte pregiudizio sui diritti degli utenti, provocato da uno sciopero della durata di otto ore con il preavviso di un solo giorno, chiedendo ai Sindacati di concentrare l'astensione con l'articolazione oraria di quella proclamata unitariamente dalle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Ugl Trasporti, Fast Confsal, Orsa Ferrovie, dalle h. 12.00 alle h. 14.00.

Le Organizzazioni sindacali hanno ritenuto di non ottemperare all'invito dell'Autorità. In ogni caso l'impatto sull'utenza è stato molto ridotto a causa della scarsa adesione dei lavoratori alle iniziative di protesta.

Con riferimento a tali scioperi la Commissione ha esplicitato le ragioni del proprio mancato intervento rispondendo alle segnalazioni degli utenti, che avevano rilevato la carenza di un congruo preavviso e di una efficace comunicazione da parte dell'Azienda.

In particolare, l'Autorità ha evidenziato che l'azione di protesta era stata indetta, a seguito di un incidente mortale occorso ad un lavoratore, per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza, ai sensi dell'art. 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990.

La fattispecie prevista dall'art. 2, comma 7, - ha rammentato l'Autorità - riveste il carattere di una misura eccezionale di protesta alla quale si fa ricorso in presenza di eventi straordinari di particolare delicatezza e gravità (difesa dell'ordine costituzionale, gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori).

Tali eventi richiedono una reazione pronta e immediata che assume carattere prioritario; pertanto, in tale ipotesi, la comunicazione all'utenza potrebbe non essere resa con la consueta tempestività, non trovando applicazione le disposizioni in tema di preavviso minimo (dieci giorni) e di indicazione della durata.

Peraltro, il gestore del servizio, su cui ricade l'obbligo della comunicazione all'utenza, può omettere di adempierlo qualora, sulla base di una valutazione presuntiva, ritenga l'impatto scarso o addirittura nullo, in relazione ai dati di adesione a precedenti scioperi o alla effettiva rappresentanza delle Organizzazioni sindacali proclamanti all'interno dell'Azienda.

In ogni caso, la Commissione ha invitato gli utenti, per il futuro, a fornire più circostanziati elementi informativi (denominazione del gestore del servizio, dati identificativi del treno, indicazione della linea ferroviaria interessata), per consentire di effettuare tutti gli approfondimenti istruttori utili a verificare la sussistenza di responsabilità a carico dell'Azienda, dell'Organizzazione sindacale proclamante e/o dei lavoratori che aderiscono allo sciopero, ciascuno in relazione ai rispettivi obblighi.

24.2. L'attività della Commissione nell'emergenza pandemica

Con specifico riferimento alla gestione del conflitto nel corso dell'emergenza sanitaria, la Commissione ha adottato una linea orientativa ispirata alla massima tutela del diritto alla vita e alla salute in una logica di contemperamento tra beni costituzionalmente garantiti, che vede la preminenza dei diritti o interessi di rango superiore.

A tal fine, preso atto dello stato di emergenza proclamato sul territorio nazionale, l'Autorità, con delibera del 24 febbraio 2020, ha rivolto un fermo invito a tutte le Organizzazioni sindacali ed alle Associazioni datoriali diretto a scongiurare astensioni collettive dal 26 febbraio al 31 marzo 2020, al fine di evitare ulteriori aggravi alle Istituzioni coinvolte nell'attività di prevenzione e contenimento della diffusione del virus.

Dopo il 31 marzo, in considerazione del perdurare dello stato di emergenza epidemiologica, ed avuto riguardo alle misure restrittive in vigore per contrastare il diffondersi della pandemia, la richiesta di "moratoria" è stata estesa al 30 aprile 2020.

Nel periodo in esame, l'invito rivolto dall'Autorità alle parti sociali ha avuto un esito in larga parte soddisfacente grazie alla partecipazione fattiva e coordinata degli attori del conflitto.

In linea con tale orientamento, con specifico riferimento al servizio del trasporto ferroviario, la Commissione è intervenuta con un'indicazione immediata di violazione, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. d) della legge n. 146, nei confronti dell'Organizzazione sindacale Cub che aveva proclamato uno sciopero nazionale riguardante tutto il personale del comparto ferroviario merci e viaggiatori per il 9 marzo 2020.

In particolare, in considerazione dello stato di emergenza, è stata segnalata la violazione della regola prevista dall'art. 3.7 dell'Accordo nazionale del settore ferroviario, del 23 novembre 1999, e successive modificazioni integrative, che prevede che "Gli scioperi di qualsiasi genere,

proclamati od in corso di effettuazione, sono immediatamente sospesi in caso di avvenimenti di particolari gravità o di calamità naturali o di stato di emergenza dichiarato". L'Organizzazione sindacale ha ottemperato all'invito della Commissione revocando responsabilmente l'astensione.

Concluso il periodo di *lockdown*, il Garante ha tenuto un atteggiamento costantemente vigile. Consapevole del rischio di forti tensioni sociali, ha esortato le parti alla pace sociale ed a collaborare il più possibile per risolvere in modo pacifico le vertenze in corso privilegiando il dialogo e il confronto.

In un'ottica di contemperamento dei propri interessi con quelli dei cittadini utenti dei servizi pubblici essenziali, le Organizzazioni sindacali e le Aziende sono state sollecitate ad adottare ogni iniziativa utile a favorire soluzioni condivise.

In particolare, la Commissione ha ritenuto di porre l'attenzione sulla fase di progressiva ripresa delle attività economiche. Le ricadute economico-sociali della crisi sanitaria si sarebbero manifestate nel tempo penalizzando, da un lato, le Aziende ed i lavoratori, che avrebbero subito - in taluni casi drammaticamente - gli effetti della crisi da coronavirus, dall'altro, gli utenti dei servizi pubblici essenziali a cui le necessarie misure organizzative, da adottare a tutela della sicurezza e della salute pubblica, avrebbero imposto un graduale ed affievolito accesso alla fruizione dei servizi stessi.

Si è reso subito evidente che la strutturale riduzione del livello ordinario dei servizi erogati, resa necessaria anche dalle misure di distanziamento sociale avrebbe acuito i disagi dell'utenza.

Nel contempo, non si possono ignorare i costi e le ingenti perdite subite dalle compagnie e società che operano nel settore ferroviario passeggeri e merci.

In pieno lockdown, con l'economia ferma in Europa, il trasporto ferroviario passeggeri ha fatto registrare una drammatica contrazione dei livelli di traffico.

Finché le perdite di attività del 2020 non saranno adeguatamente compensate dai programmi governativi, è inevitabile il contestuale congelamento del sistema economico, del mercato del lavoro e dei conti delle imprese. Con il rischio che non tutte le imprese resisteranno e non tutti i lavoratori continueranno a fare parte del sistema dei trasporti. Peraltro, la riduzione di risorse negli investimenti da parte delle ferrovie ha già avuto un impatto negativo sulle commesse e dunque sulle aziende produttrici di materiale rotabile.

Con riguardo ai trasporti dei passeggeri sottoposti a contratti di servizio pubblico di media e lunga percorrenza e a servizi ferroviari interregionali indivisi, il Governo è intervenuto stabilendo - come misura di sostegno - che non trovano applicazione le disposizioni che prevedono decurtazioni di corrispettivo o l'applicazione di sanzioni o penali in ragione delle minori corse effettuate o delle minori percorrenze realizzate a decorrere dal 23 febbraio 2020 e fino al 31 dicembre 2020 (decreto-legge n. 34 del 2020).

Inoltre, la legge di bilancio 2021 ha ulteriormente finanziato alcuni interventi di ristoro delle imprese ferroviarie per i servizi a mercato, a compensazione parziale dei danni subiti per l'emergenza Covid-19.

Meno pesante è stato l'effetto della crisi pandemica sul trasporto merci su rotaia, settore che, pur in calo, ha arginato le perdite, a conferma del ruolo decisivo svolto dalla logistica per la tenuta sociale ed economica del Paese durante il *lockdown*.

La ferrovia si è confermata un asset strategico per l'economia nazionale, garantendo sicurezza al comparto produttivo e sostegno alle filiere della manifattura esportatrice e dell'agroalimentare, quest'ultima necessaria alla sopravvivenza della cittadinanza. I trasporti hanno infatti consentito l'approvvigionamento delle merci anche durante la pandemia.

Alla luce di un quadro così complesso, la Commissione è intervenuta di volta in volta con doverosa gradualità, auspicando un comportamento il più possibile collaborativo di tutti gli attori del conflitto.

Lo sforzo dell'Autorità di garanzia è stato quello di individuare un punto di equilibrio tra l'esigenza dei cittadini di non subire ulteriori limitazioni ai propri diritti costituzionali, il cui libero esercizio è stato notevolmente compresso nei mesi del *lockdown*, con il diritto dei lavoratori di scioperare anche per tutelare il proprio fondamentale diritto alla salute.

In quest'ottica il Garante, pur chiedendo di evitare il ricorso allo sciopero nel periodo più critico, ha consentito le iniziative di protesta motivate da un grave pericolo per l'incolumità fisica dei lavoratori, ai sensi dell'art. 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990.

A tal proposito, le Aziende e le Amministrazioni erogatrici dei servizi pubblici sono state sollecitate alla scrupolosa osservanza di quanto prescritto dal Governo relativamente all'applicazione delle misure di sicurezza da adottare a tutela della salute e dell'incolumità dei lavoratori e ad assicurare la massima tempestività nell'erogazione degli emolumenti spettanti ai lavoratori quali misure di sostegno al reddito.

Parallelamente, la Commissione si è rivolta alle Prefetture competenti in materia di vigilanza e monitoraggio sull'osservanza delle regole di sicurezza sul lavoro, ai sensi dell'art. 9 del dpcm 26 aprile 2020, chiedendo di assumere le informazioni necessarie per l'esercizio delle proprie funzioni di valutazione.

In particolare, si è reso necessario in intervento della Commissione con riferimento allo stato di agitazione - proclamato dalle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Uiltrasporti e Orsa della Liguria nel servizio del trasporto ferroviario regionale - motivato dalla carenza di idonee misure di sicurezza durante lo svolgimento del servizio, a causa della decisione del Presidente della Regione Liguria di non dare applicazione all'ordinanza del Ministro della Salute del 1° agosto 2020 sulle misure di distanziamento a bordo dei treni.

I sindacati avevano preannunciato, in mancanza di un pronto ripristino delle condizioni di sicurezza definite dal Governo, uno sciopero, ai sensi dell'art. 2, comma 7, per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori. L'Autorità ha prestato grande attenzione alla segnalazione riguardante le misure di sicurezza volte al contenimento ed alla gestione dell'emergenza epidemiologica, per i rischiosi riflessi conflittuali nel settore.

Conseguentemente, la Commissione, ferma restando l'impossibilità di esprimere valutazioni in merito al rapporto tra fonti normative "emergenziali", ha sottolineato la necessità di assicurare una leale e fattiva collaborazione tra le Istituzioni e le parti sociali coinvolte. Ciò al fine di individuare soluzioni idonee a garantire la massima tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, da un lato, e, dall'altro, ad evitare che la dinamica conflittuale possa arrecare ulteriore pregiudizio alla mobilità degli utenti del servizio di trasporto, in un contesto sociale già fortemente minato dalla pandemia.

In relazione a ciò, l'Autorità si è rivolta ai Prefetti delle Province della Regione Liguria, all'Azienda e alle Organizzazioni sindacali incitandoli ad una maggiore collaborazione nella gestione della eccezionale situazione emergenziale.

Il medesimo invito è stato rivolto alla Società Mercitalia Rail interessata da uno stato di agitazione proclamato a livello nazionale dalle Organizzazioni sindacali Cub trasporti, Cat che preannunciavano possibili astensioni a decorrere dal 17 marzo 2020, riguardanti tutto il personale del comparto ferroviario merci.

Commissione di garanzia scioperi

In particolare, l'Azienda è stata sollecitata ad adottare tutte le misure necessarie a tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori in ottemperanza alle indicazioni del Governo. Mentre le Organizzazioni sindacali proclamanti sono state esortate a scongiurare l'attuazione di astensioni collettive.

Con grande senso di responsabilità, i principali attori del conflitto hanno dimostrato di prestare attenzione al più generale interesse collettivo e non soltanto agli interessi di categoria confermando l'efficacia del metodo concertativo nelle situazioni di particolare difficoltà economico-sociale.

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

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

Nel periodo considerato, la conflittualità nel settore è stata scarsissima anche a causa della particolare e drammatica crisi derivante dall'emergenza sanitaria in atto, che ha costretto l'intera collettività a rivedere l'ordine delle priorità.

Tutti sono stati costretti a dare la precedenza all'attività volta alla prevenzione e al contenimento della diffusione del virus ed a collaborare per rendere efficaci le misure di contrasto adottate a tal fine dalle Istituzioni.

Nel corso del periodo emergenziale, la Commissione ha conformato la propria condotta al principio della massima tutela del diritto alla vita e alla salute in una logica di contemperamento tra beni costituzionalmente garantiti, che vede la preminenza dell'interesse di rango superiore.

A tal fine, preso atto dello stato di emergenza sanitaria proclamato sul territorio nazionale, l'Autorità, con delibera del 24 febbraio 2020, ha rivolto un fermo invito a tutte le Organizzazioni sindacali ed alle Associazioni datoriali a non effettuare astensioni collettive dal 26 febbraio al 31 marzo 2020, al fine di evitare ulteriore aggravio alle Istituzioni coinvolte nell'attività di prevenzione e contenimento della diffusione del virus.

Dopo il 31 marzo, in considerazione del perdurare dello stato di emergenza epidemiologica, ed avuto riguardo alle misure restrittive in vigore per contrastare il diffondersi della pandemia, la richiesta di "moratoria" è stata estesa al 30 aprile 2020.

Concluso il primo periodo di *lockdown*, la Commissione ha richiamato le Organizzazioni sindacali e le Aziende al medesimo senso di responsabilità invitandole a privilegiare il dialogo ed il confronto nella risoluzione di eventuali situazioni conflittuali.

La crisi sanitaria si è tradotta in una grave crisi economica che ha amplificato le differenze sociali.

Nonostante gli interventi del Governo diretti a dare le prime ed essenziali risposte sociali in termini di conservazione del posto di lavoro e del reddito, il saldo negativo sull'occupazione della crisi post Covid certificato dall'Inps è pesante. Nel 2020 le cessazioni dal lavoro hanno superato di 660 mila le assunzioni, nonostante il bilancio sia stato mitigato dal blocco dei licenziamenti.

Nel settore del trasporto marittimo, la Commissione è intervenuta con riferimento agli stati di agitazione motivati dalla carenza di idonee misure di sicurezza durante lo svolgimento dell'attività lavorativa. L'Autorità ha rivolto un forte appello alle Società erogatrici del servizio all'attuazione scrupolosa di tutte le misure di tutela e sicurezza della salute dei lavoratori (bene primario e irrinunciabile), in ottemperanza alle indicazioni fornite dal Governo. Il Garante si è rivolto anche alle organizzazioni sindacali, invitandole a scongiurare l'attuazione di astensioni dal servizio nei servizi pubblici essenziali che, nella contingente situazione di difficoltà del Paese determinata dall'emergenza sanitaria, avrebbero prodotto un incalcolabile danno alla collettività.

Infatti, la strutturale riduzione dello standard ordinario dei servizi erogati, causata anche dalle misure restrittive adottate a tutela della sicurezza e della salute pubblica, ha comportato una riduzione dell'offerta alla clientela e comunque un accesso affievolito alla fruizione dei servizi stessi, generando ulteriori disagi per l'utenza.

Anche le Prefetture sono state invitate a vigilare sulla scrupolosa osservanza delle regole di sicurezza sul lavoro, ai sensi dell'art. 9 del DPCM 26 aprile 2020, e ad adottare ogni intervento necessario a verificare l'esatta erogazione del servizio.

Nell'esercizio della propria funzione di contemperamento degli interessi in gioco, la Commissione si è sforzata di trovare una sintesi tra l'esigenza dei cittadini di non subire ulteriori limitazioni ai propri diritti costituzionali - il cui libero esercizio era stato notevolmente compresso nei mesi del *lockdown* - con il diritto dei lavoratori di scioperare anche per tutelare il proprio fondamentale diritto alla salute.

In quest'ottica l'Autorità, pur chiedendo di evitare il ricorso allo sciopero nel periodo più critico, ha consentito le iniziative di protesta motivate da un grave pericolo per l'incolumità fisica dei lavoratori, ai sensi dell'art. 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990.

L'invito rivolto dal Garante alle parti sociali ha avuto un esito positivo grazie alla partecipazione fattiva e coordinata degli attori del conflitto che ha evitato un ulteriore aggravio alle Istituzioni coinvolte nell'attività di prevenzione e contenimento della diffusione del virus.

Le azioni di protesta registrate nell'anno in esame sono state inferiori di circa il 50% rispetto a quelle dell'anno precedente. In particolare, nell'anno 2020, sono state proclamate 20 azioni di sciopero contro le 29 dell'anno

2019, mentre le astensioni concretamente portate a termine sono state 8 a fronte dei 14 scioperi del 2019.

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

Il servizio del trasporto marittimo di passeggeri è stato caratterizzato negli ultimi anni da una netta flessione della conflittualità, a convalida del progressivo miglioramento delle relazioni industriali relative alle Società operanti nel settore.

Nel periodo in esame, le vertenze di rilevo promosse dalle principali Organizzazioni sindacali di categoria sono state poche.

Deve evidenziarsi, in ogni caso, che, con grande senso di responsabilità, le parti sociali hanno dimostrato di prestare attenzione non soltanto agli interessi di categoria, ma al più generale interesse collettivo confermando l'importanza del metodo concertativo e, ancor più, la necessità di una collaborazione tra i principali attori del conflitto nella gestione di situazioni di particolare difficoltà economico-sociale, come quelle derivate dalla crisi sanitaria.

Nei mesi più difficili della crisi sanitaria, le segreterie provinciali di Messina di Filt Cgil, Uiltrasporti, Orsa, Fit Cisl, Faisa Cisal, Ugl, Fast Confsal hanno promosso uno stato di agitazione per protestare contro la carenza di controlli sanitari agli imbarchi di Villa San Giovanni e Reggio Calabria. Contestualmente i Sindacati hanno preannunciato un blocco cautelativo di tutte le attività di traghettamento veloce tra le sponde dello Stretto di Messina riguardante tutti i lavoratori marittimi, dipendenti delle Aziende RFI, Blujet, Caronte&Tourist, Liberty Lines, addetti al servizio di continuità territoriale nello Stretto di Messina.

Il Commissario delegato, in linea con l'orientamento della Commissione, ha sollecitato le Aziende a fornire informazioni in merito alle misure adottate a tutela della salute dei lavoratori e, nel contempo, ha esortato le Organizzazioni sindacali ad astenersi da qualsiasi forma di interruzione del servizio.

Anche i Prefetti sono stati coinvolti e invitati a monitorare la vicenda al fine di garantire e mantenere le condizioni di sicurezza previste a tutela della salute pubblica.

Le Organizzazioni sindacali hanno accolto l'invito della Commissione impegnandosi a scongiurare qualsiasi forma di astensione diretta a compromettere il servizio essenziale di trasporto marittimo; nel contempo, hanno manifestato il fermo proposito di segnalare alle Autorità competenti ogni eventuale disfunzione del sistema, rispetto alle azioni di contrasto al coronavirus.

Una mobilitazione di carattere nazionale riguardante l'intero settore marittimo e portuale è stata successivamente promossa dalle Segreterie nazionali di Filt Cgil, Fit Cisl e Uiltrasporti per richiamare l'attenzione del Governo sull'esigenza di tutelare un settore strategico per il Paese, particolarmente colpito dalla crisi pandemica.

I Sindacati hanno sollecitato la riapertura del confronto per il rinnovo dei Contratti Collettivi Nazionali del Lavoro dei settori marittimo e portuale, importante elemento di regolazione del mercato. Con specifico riferimento al settore portuale - fondamentale, peraltro, durante l'emergenza sanitaria per l'approvvigionamento di materie prime e beni di prima necessità - è stata sottolineata la necessità di valorizzare l'intero sistema, nodo logistico strategico per il rilancio dell'import e dell'export. I Sindacati hanno revocato lo sciopero indetto per il 24 luglio dopo gli impegni assunti dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti a seguito del confronto con le parti.

Anche la Società Cin Tirrenia è stata interessata da una serie di stati di agitazione che sono stati gestiti con grande senso di responsabilità dalle parti sociali. È stato limitato al massimo il ricorso a forme di astensione dal lavoro e gli scioperi proclamati nella fase più critica dell'emergenza sono stati poi revocati su intervento della Commissione.

In una prima fase le richieste sindacali hanno riguardato i provvedimenti organizzativi adottati dall'Azienda per fronteggiare la crisi. Successivamente, l'oggetto delle rivendicazioni sindacali si è spostato sul piano politico, quello riguardante le convenzioni tra la società e lo Stato per il servizio di continuità territoriale con le isole, in attuazione di quanto previsto dal Decreto "Rilancio". La vertenza ha coinvolto il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sollecitato dai Sindacati alla tempestiva formalizzazione dei provvedimenti autorizzati dal Governo.

Nel settore, il segmento relativo ai servizi portuali continua ad essere condizionato da relazioni sindacali difficili anche in considerazione della condizione di particolare debolezza contrattuale e sociale dei lavoratori addetti alle attività di trasporto e movimentazione delle merci nelle aree portuali.

Ed infatti le rivendicazioni sindacali hanno ad oggetto, in prevalenza, misure di tutela più efficaci, sotto il profilo della sicurezza sui luoghi di lavoro e delle condizioni particolarmente usuranti dell'attività svolta dagli operatori portuali. Peraltro, durante il periodo pandemico gli operatori del settore hanno continuato ad assicurare l'erogazione del servizio senza interruzione con tutte le difficoltà legate alla sicurezza sanitaria.

Non sono cessate le rivendicazioni sindacali connesse al fenomeno della cosiddetta "autoproduzione". La penetrazione delle compagnie di shipping nella proprietà dei terminal portuali comporta il ricorso sempre più frequente all'autoproduzione delle operazioni portuali e l'automazione sempre più spinta delle operazioni medesime. Senza un adeguato controllo da parte degli Enti preposti, il fenomeno rischia di produrre effetti distorsivi che si ripercuotono in senso peggiorativo sulle condizioni economiche e normative degli operatori portuali. In un settore strategico per lo sviluppo economico ed occupazionale del Paese, è necessario trovare un punto di equilibrio tra l'esigenza di una maggiore competitività ed efficienza del sistema portuale e quella di riqualificazione del lavoro portuale; che passa necessariamente attraverso la formazione professionale e la riqualificazione e ricollocazione dei lavoratori.

Per rivendicare misure di tutela della sicurezza più efficaci, l'Organizzazione sindacale Uiltrasporti della Calabria, nel periodo in esame, ha promosso un'iniziativa di sciopero per il 20 agosto 2020 di durata limitata (due ore a fine turno), ai sensi dell'art. 2, comma 7, a seguito dell'incidente mortale di cui è stata vittima un lavoratore nell'area portuale di Gioia Tauro.

Con riferimento alle attività svolte nelle aree portuali, la Commissione è intervenuta più volte per indicare ad Aziende ed Autorità competenti il perimetro che delimita la riconducibilità del servizio al campo di applicazione della legge n. 146 del 1990.

Il parametro di riferimento è rappresentato dall'incidenza sul godimento dei diritti costituzionalmente garantiti, previsti dall'art. 1, comma 1, della legge citata. Sono, pertanto, servizi pubblici essenziali i servizi di trasporto marittimo delle persone (art. 1, comma 2, lettera b)) e, con specifico riferimento ai servizi portuali, quelli direttamente ed oggettivamente strumentali e propedeutici al trasporto marittimo ed alla sicurezza delle persone e delle infrastrutture (servizi tecnico-nautici), nonché quelli diretti

all'approvvigionamento di beni di prima necessità nonché al funzionamento ed alla manutenzione dei relativi impianti (art. 1, comma 2, lettera a)).

Si segnala infine, la ripresa della dinamica conflittuale tra la Società Liberty Lines - che gestisce il servizio di trasporto marittimo passeggeri nel collegamento tra la Regione Sicilia e le isole minori - e l'Organizzazione sindacale Orsa Marittimi. La vertenza trae origine dal disconoscimento della titolarità negoziale del sindacato autonomo e da un rapporto concorrenziale con le altre Organizzazioni sindacali presenti in Azienda.

Nel servizio del rimorchio portuale, si conferma il *trend* positivo, in termini di deflazione del conflitto, registrato nel corso degli ultimi anni.

L'unica azione di protesta, promossa dalla segreteria provinciale di Livorno di Filt Cgil per il 7 luglio 2020, ha riguardato la Società Fratelli Neri, che opera nel servizio del rimorchio portuale e delle attività logistiche di stoccaggio e movimentazione delle merci in ambito portuale a Livorno.

Il sistema normativo introdotto con la Regolamentazione provvisoria di settore, adottata dalla Commissione con delibera n. 13/61 del 20 maggio 2013, è stato pacificamente recepito dalle parti che, dopo il lunghissimo contenzioso che ha riguardato l'applicabilità al settore della legge n. 146 del 1990, hanno contribuito, con alto senso di responsabilità, alla definizione di regole certe, univoche e trasparenti, funzionali alla sicurezza della navigazione e dell'approdo.

26. Trasporto merci su gomma (a cura di Antonio Fusco)

26.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione

Nel periodo oggetto di relazione è stato registrato un livello di conflittualità leggermente superiore rispetto all'anno precedente.

Risultano infatti indette 25 azioni di sciopero, mentre nell'anno 2019 sono pervenute 15 proclamazioni.

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 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 dell'economia in generale.

Le agitazioni sindacali hanno dato luogo, comunque, ad azioni piuttosto ordinate.

In un solo caso si è resa necessaria l'apertura di un procedimento di valutazione.

In particolare, l'azione della Commissione è stata avviata nei confronti di un'Organizzazione sindacale che aveva proclamato uno sciopero, senza il necessario preavviso, nell'ambito di un'impresa esercente (in regime di appalto) il servizio di trasporto e consegna di contenitori criogenici di ossigeno liquido e bombole di ossigeno gassoso al domicilio di pazienti privati e pubblici. Nel corso del procedimento di valutazione emergeva che l'astensione collettiva segnalata era durata meno di due ore e mezza, che l'azione non aveva determinato alcun impatto sull'erogazione del servizio collettivo - anche grazie alla pronta ripresa delle attività da parte di coloro che si erano astenuti - e che le cause di insorgenza del conflitto collettivo attenevano ad una contesa tra le parti sulla stabilizzazione di alcuni lavoratori con contratto di lavoro in corso di scadenza.

Alla luce di tali risultanze istruttorie, considerate le cause di insorgenza del conflitto, la concreta inoffensività della condotta e l'assenza di precedenti sanzionatori a carico del Sindacato proclamante per analoghe violazioni di legge, l'Autorità deliberava l'archiviazione della posizione, diffidando il

soggetto collettivo dal reiterare simili condotte per il futuro, pena l'irrogazione di sanzioni. Al contempo, posto che nell'ambito del procedimento emergeva, altresì, l'inesistenza di un piano delle prestazioni indispensabili, la Commissione invitava l'Azienda ad avviare un confronto con le Organizzazioni sindacali finalizzato alla conclusione di un accordo in materia.

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

Nel corso del periodo in esame è stata constatata, ancor una volta, una significativa conflittualità nell'ambito delle imprese che erogano servizi di corriere espresso e di spedizione. Trattasi, invero, di organizzazioni aziendali che erogano servizi più complessi della mera attività di traporto merci (ed, infatti, sono definiti servizi a valore aggiunto) e che si caratterizzano:

- a) per lo svolgimento, in concreto, di un servizio di recapito al cliente finale che ricomprende tutte le ordinarie fasi di lavorazione del ciclo postale: dalla fase di smistamento fino al recapito al cliente finale presso l'indirizzo del destinatario o presso i *locker*;
- b) per una organizzazione di mezzi e di risorse umane completamente diversa da quella richiesta per coloro che agiscono sulla scorta di una mera licenza di trasporto;
- c) per l'assoggettamento ad una normativa particolare e ad una serie di oneri, in termini di garanzia di qualità del servizio, che si traduce nell'obbligo di adottare una carta dei servizi (da trasmettere all'AGCOM), finalizzata a rendere uniformi e trasparenti i rapporti con i consumatori.

Le informazioni acquisite in merito alle attività esercitate da tali imprese hanno consentito di accertare che tali operatori movimentano, essenzialmente, beni di consumo acquistati dagli utenti sulle piattaforme di e-commerce.

La qualificazione giuridica di tali attività di impresa, operata alla stregua del parametro di valutazione della tipologia dei beni movimentati (tipico del settore del trasporto merci), ha condotto la Commissione a ritenere che dette attività estranee all'ambito di applicazione della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, in quanto oggetto dei servizi di trasporto sono essenzialmente beni appartenenti a categorie merceologiche diverse da quelle prese in considerazione dall'art. 1, comma 2, lettera a), legge 146/90).

Per completezza di informazione, giova precisare che nell'ambito delle filiere distributive anzidette è stata constatata una frequente esternalizzazione delle attività ad alta intensità di manodopera (quali le attività di facchinaggio) e che nell'ambito di queste imprese appaltatrici i conflitti collettivi attengono spesso a questioni contrattuali.

Il comparto delle attività logistiche e la sua possibile rilevanza ai fini della legge 146 del 1990 sono stati posti all'attenzione della Commissione, anche nel quadro di filiere distributive diverse da quelle dianzi richiamate.

Più in dettaglio, è stata richiesto di valutare la rilevanza delle attività logistiche nel quadro delle filiere distributive dirette all'approvvigionamento delle aziende della grande distribuzione.

Nelle richieste di parere formulate nel periodo oggetto di Relazione, la pretesa riconducibilità dei servizi logistici in parola nell'ambito di applicazione della legge 146/90, veniva sostenuta in ragione della necessità di tutelare gli approvvigionamenti (a partire dalle fasi prodromiche delle attività logistiche), specie in una delicata contingenza storica (quella della emergenza sanitaria in corso) caratterizzata da forti restrizioni alla libertà di movimento derivanti dalle misure governative di contenimento della diffusione del virus da Covid-19.

Anche in tali occasioni, tuttavia, la Commissione ha ribadito l'orientamento consolidatosi in materia secondo il quale le attività di movimentazione merci nell'ambito dei magazzini di deposito sono attratte nel campo di applicazione della legge 146 del 1990, soltanto laddove sia riscontrabile, in concreto, un diretto nesso di strumentalità rispetto all'esecuzione dei servizi di trasporto e le attività logistiche medesime costituiscano parte integrante di una filiera distributiva finalizzata all'approvvigionamento di determinate collettività ritenute meritevoli di particolare tutela (in ragione della loro permanenza presso Ospedali, Case di cura, Case di riposo, etc).

27. Trasporto merci su rotaia (a cura di Antonio Fusco)

27.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione

Nel periodo oggetto di relazione è stato registrato un modesto livello di conflittualità. Risultano, infatti, proclamate 19 azioni di sciopero.

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

Nel corso dell'anno relazionato ed, in particolare, nei primi mesi di emergenza sanitaria, frequenti sono state le agitazioni sindacali dirette a rivendicare l'attuazione, in sede aziendale, di maggiori misure di prevenzione del rischio di contagio da Covid-19.

Il conflitto collettivo si è espresso, comunque, in maniera conforme alle regole di settore. In due sole circostanze si è proceduto alla segnalazione preventiva di profili di illegittimità della proclamazione di sciopero e ne è sempre susseguito un comportamento di acquiescenza alle indicazioni della Commissione da parte delle Organizzazioni sindacali proclamanti.

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

Nel corso dei primi mesi dello stato di emergenza sanitaria (tuttora in corso), la Commissione ha introdotto una moratoria degli scioperi, in attuazione delle clausole contenute nelle singole discipline di settore secondo le quali devono essere sospese tutte le astensioni collettive in caso di eventi eccezionali. L'intento perseguito dall'Autorità è stato quello di non determinare a carico degli utenti disagi ulteriori rispetto a quelli derivanti dalle misure di contenimento della diffusione del virus adottate dal Governo

L'introduzione da parte della Commissione del periodo transitorio di moratoria degli scioperi è stata bilanciata da un costante e più incisivo monitoraggio delle cause di insorgenza dei conflitti ed, in particolare, da una speciale attenzione dedicata a tutte quelle agitazioni sindacali nelle quali si prospettava l'esigenza di un maggiore attenzione da parte dei datori di lavoro nell'apprestamento delle misure di prevenzione del rischio di contagio da Covid-19. È nel quadro di tali presupposti che nel settore sono state avviate istruttorie volte ad acquisire dettagliate informazioni in merito alle iniziative assunte dalle parti datoriali per contenere la diffusione del contagio e per

sollecitare qualsiasi sforzo diretto ad attuare le disposizioni governative in materia.

Terminato il periodo di moratoria degli scioperi, con l'avvio della cosiddetta "Fase 2" di riapertura delle attività economiche, in coerenza con l'appello alla parti sociali rivolto in data 30 aprile 2020 dal Presidente della Commissione, gli attori del conflitto collettivo sono stati più volte richiamati alla necessità di prodigare qualsiasi sforzo diretto a risolvere, con il dialogo ed il confronto, le ripercussioni di carattere economico (e le conseguenti tensioni di carattere sociale) derivanti dai gravosi provvedimenti restrittivi delle libertà costituzionali assunti dal Governo durante l'emergenza sanitaria ed a coltivare qualsiasi possibilità di mediazione utile a scongiurare il ricorso ad azioni unilaterali.

Sotto altro profilo, più strettamente connesso all'attività interpretazione delle regole dettate dalla disciplina di settore, giova richiamare la segnalazione effettuata dal Sindacato Orsa che, in occasione di una proclamata azione di sciopero, lamentava di non essere stata convocata dal datore di lavoro (ai sensi dell'articolo 10 della regolamentazione provvisoria di settore) ai fini dell'individuazione dei servizi minimi da garantire ed, al contempo, censurava le modalità di predisposizione dei contingenti nominativi di personale da esonerare dallo sciopero, paventando il rischio che i soggetti individuati venissero comandati all'esecuzione di servizi di trasporto non rientranti tra le prestazioni indispensabili da garantire.

In riscontro a tale segnalazione, la Commissione rammentava alle parti che, nelle fasi precedenti l'adozione della regolamentazione provvisoria di alcune Organizzazioni sindacali avevano segnalato comportamento di alcune Aziende che, a ridosso dell'attuazione dello sciopero, usavano modificare la composizione dei vagoni merci (introducendo, pretestuosamente, beni oggetto di garanzia), al solo fine di esigere l'effettuazione dei servizi di trasporto. In risposta a tale preoccupazione e sulla base del presupposto per cui le limitazioni all'esercizio del diritto di sciopero trovano giustificazione solo in quanto dirette a salvaguardare il contenuto essenziale dei diritti costituzionali degli utenti (e non già gli interessi economici delle imprese, seppur legittimi), nella disciplina di settore è stato previsto l'obbligo di un confronto preventivo (rispetto all'effettuazione dello sciopero) tra l'Azienda ed il Sindacato proclamante lo sciopero ed, al contempo, sono state considerate prestazioni indispensabili l'effettuazione di quei soli servizi di trasporto per i quali siano

state preventivamente rilasciate dall'Ente gestore della rete le tracce orarie a ciò necessarie e che abbiano ad oggetto, esclusivamente, le categorie merceologiche individuate dalla disciplina stessa (con esclusione, quindi, della possibilità di pretendere l'effettuazione di servizi promiscui). Detta clausola – proseguiva la Commissione - costituisce un elemento specializzante della regolamentazione provvisoria e rappresenta un punto di equilibrio intorno al quale è stato costruito l'intero assetto regolativo.

Ciò detto - ferma restando, per il futuro, l'esigenza di garantire il confronto preventivo con le Organizzazioni sindacali imposto dall'art. 10, comma 2, della regolamentazione provvisoria di settore – l'Autorità invitava l'Azienda ad attenersi scrupolosamente alle regole previste dagli articoli 10 e 11 della disciplina di settore in materia di individuazione delle prestazioni indispensabili e di predisposizione dei contingenti di personale, con l'espressa avvertenza che si sarebbe vigilato sul concreto rispetto delle disposizioni.

28. Trasporto pubblico locale (a cura di Silvia Mancini)

28.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

La pandemia da Covid-19, che ha caratterizzato tutto il 2020, ha sin dall'inizio impegnato il Paese a misurarsi non solo con una emergenza epidemiologica senza precedenti, ma anche con la difficoltà di cercare di garantire un livello minimo di servizi, a tutti i livelli, in grado di soddisfare quantomeno i bisogni primari di una popolazione che, già dai primi mesi dell'anno, è stata travolta da un tale drammatico evento. Circostanza questa che ha indotto l'Autorità ad adottare nuove modalità di intervento in linea con le misure scelte dal Governo, nel tentativo di contrastare il diffondersi della pandemia. In questa ottica, perciò, è stato espresso alle parti sociali un fermo invito ad aderire ad una sorta di "tregua sociale", invitandole ad una scrupolosa osservanza dei richiamati provvedimenti governativi, con il duplice intento di scongiurare un aggravamento dello stato di emergenza in atto e di evitare un carico ulteriore per le Istituzioni coinvolte nell'attività di prevenzione e contenimento della diffusione del virus.

Tale appello, rinnovato nel tempo in virtù dell'aggravamento del contagio, si è concretizzato, di fatto, nella necessità di sospendere l'effettuazione delle azioni di sciopero nei servizi pubblici essenziali dal 25 febbraio al 30 aprile 2020. L'invito della Commissione è stato accolto da Organizzazioni sindacali e datori di lavoro, anche nel settore del Trasporto Pubblico Locale, con un atteggiamento disponibile e collaborativo volto alla garanzia di una ragionevole continuità del servizio.

Durante questo periodo, tuttavia, non sono mancate numerose segnalazioni riguardanti situazioni di criticità in relazione alle misure da adottare per la tutela della salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro ed ai conseguenti aggiornamenti degli strumenti e delle misure organizzative applicate a salvaguardia della salute dei lavoratori, alla luce del "Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro", adottato dal Governo e dalle parti sociali il 24 aprile 2020, ad integrazione e raffinamento del precedente Protocollo del 14 marzo 2020.

La conclusione del periodo di moratoria ha registrato, nel settore, una ripresa di tutte quelle vertenze a carattere locale (reiterati ritardi nella corresponsione degli emolumenti, organizzazione del lavoro, fruizione degli istituti contrattuali, uniformità di trattamento all'interno della medesima

Azienda, etc.) che erano state "sospese" per consentire al Paese di affrontare questa prima parte dell'anno così difficile e incerta, rivendicazioni a cui si sono aggiunte quelle strettamente legate alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. Al fine di prevenire una prevedibile crescita esponenziale della ripresa della conflittualità nel settore, la Commissione ha ritenuto opportuno adottare modalità differenti di intervento in ragione delle diverse connotazioni degli scioperi, predisponendo "inviti" specifici in relazione alla durata degli scioperi (4/8/24), alla ripetitività dell'incidenza degli stessi sui medesimi bacini di utenza, nonché ad eventuali possibili criticità circoscritte a singole realtà aziendali o ad uno specifico territorio, di cui si parlerà nel capitolo seguente.

La Commissione, in questo contesto, ha potuto apprezzare l'impegno grazie al quale le parti sociali, in molti casi, hanno dimostrato una reale volontà di riprendere un dialogo interrotto, con il proponimento di mediare fra posizioni discordanti al fine di pervenire ad una concreta risoluzione delle controversie in atto, revocando in molti casi l'azione di protesta ovvero riducendone la durata in un'ottica di reale contemperamento dei diritti costituzionali, consentendo ai cittadini utenti di poter utilizzare in larga parte i mezzi pubblici sia durante i mesi del lockdown, sia nei mesi in cui si è potuto beneficiare di una graduale ripresa delle attività produttive e della mitigazione delle misure restrittive della mobilità delle persone, sia nella situazione attuale nella quale, invece, si è dovuto ricorrere a nuove e più stringenti limitazioni.

Tuttavia, malgrado il periodo di moratoria e l'impegno delle parti sociali, i dati relativi agli scioperi evidenziano solo una modesta riduzione del numero delle proclamazioni (259 a fronte di 374 nel 2019), rispetto alle azioni concretamente attuate (160 a fronte di 250 nel 2019). Il divario numerico fra "scioperi proclamati" e "scioperi effettuati" è evidentemente da ricondurre da un lato all'attività di prevenzione svolta dall'Autorità (50 interventi preventivi a cui sono seguite 45 revoche e 4 adeguamenti, con un riscontro pari al 98% dei provvedimenti adottati), dall'altro a quella svolta dalle parti sociali, nell'ottica di effettiva ricerca della composizione delle vertenze, che si è tradotta in 49 revoche spontanee da parte delle Organizzazioni sindacali proclamanti.

Per quanto riguarda le cause di insorgenza del conflitto, le principali rivendicazioni restano quelle legate 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, alle difficoltà di svolgimento delle relazioni industriali (circa 1'85% rispetto all'82% del 2019); diminuiscono le manifestazioni di protesta che scaturiscono dalla mancata e/o ritardata corresponsione di emolumenti (circa 1'8% rispetto all'11% del 2019) e le rivendicazioni riferibili a conflitti di natura "politica" (circa il 2% rispetto al 4% del 2019); rimangono inalterati, invece, i dati relativi alle ristrutturazioni aziendali e/o alla rimodulazione dei turni di lavoro, alle rivendicazioni volte ad ottenere modifiche dell'articolazione dell'orario di lavoro e delle prestazioni richieste, nonché quelle collegate alla sicurezza e/o alle condizioni igieniche sanitarie nei luoghi di lavoro (per ognuna delle quali è circa 1'1% come nel 2019). A questi si aggiungono i dati relativi a due nuove categorie: i gravi eventi lesivi dell'incolumità e la sicurezza dei lavoratori ex articolo 2, comma 7 (1%) ed il rinnovo del CCNL (1%).

Per quanto attiene alle azioni di natura "politica" in senso lato, il settore è stato interessato dall'adesione agli "scioperi generali di tutte le categorie pubbliche e private", proclamato da differenti Organizzazioni sindacali autonome, il primo per la giornata del 25 marzo 2020 (a tutela della salute ed integrità fisica di tutti i lavoratori e le lavoratrici) in evidente violazione della "tregua sociale" di cui la Commissione si era fatta promotrice, e il secondo per la giornata del 23 ottobre 2020 (per contrastare l'impoverimento generalizzato dei lavoratori e intendendo ridare centralità ai sistemi nazionali pubblici di previdenza, assistenza, salute, istruzione, trasporto collettivo ed edilizia popolare), nonché da due "scioperi nazionali del Trasporto Pubblico Locale", rispettivamente per le giornate del 18 giugno 2020 (tutela della salute e sicurezza dei lavoratori e della collettività nella fase 2, misure a sostegno dei lavoratori del TPL, ripubblicizzazione dei servizi essenziali) e del 25 novembre 2020 (provvedimenti di prevenzione tardivi ed inadeguati, ritardo alla corresponsione delle somme dovute alla cassa integrazione, "quadro normativo" che definisce misure di prevenzione etc.), indette anch'esse da una delle sopraindicate insufficienti, Organizzazioni sindacali autonome.

Non sono mancate, inoltre, adesioni e/o proclamazioni, ad opera delle articolazioni regionali delle Organizzazioni sindacali firmatarie del CCNL che hanno coinvolto le Aziende esercenti il trasporto pubblico urbano, suburbano, extraurbano ed interregionale. È questo il caso dell'adesione del settore allo "sciopero regionale trasporti della Sardegna" del 6 luglio 2020 (mancato confronto da parte degli organismi regionali con le parti sociali per programmare il rilancio dei trasporti della Sardegna) ed allo "sciopero

regionale della Liguria" del 24 luglio 2020 (assenza di soluzioni accettabili per una regione che vive della logistica connessa ai suoi tre porti e del turismo che si muove lungo le infrastrutture viarie e ferroviarie). Nell'ambito delle vertenze a carattere regionale, limitatamente al settore del TPL, proclamate dalle medesime Organizzazioni sindacali, si segnalano anche: lo "sciopero del Trasporto Pubblico Locale della Calabria" per il 4 settembre 2020 (proposta di Accordo quadro TPL per emergenza Covid-19) e i due "scioperi del Trasporto Pubblico Locale della Sicilia" per il 14 settembre e per il 9 ottobre 2020 (mancata anticipazione dell'assegno ordinario ai lavoratori da parte di alcune Aziende, mancata integrazione dell'integrazione salariale della differenza fra paga ordinaria e cassa integrazione). Da ultimo, troviamo lo "sciopero del Trasporto Pubblico Locale dell'Emilia Romagna" per il 23 ottobre 2020 (tutela della salute e sicurezza dei lavoratori e della collettività nella fase 2, misure a sostegno dei lavoratori del TPL, ripubblicizzazione dei servizi essenziali) proclamato, con identiche motivazioni, dalla stessa Organizzazione sindacale autonoma già protagonista del primo "sciopero nazionale del Trasporto Pubblico Locale" dell'8 giugno 2020.

Da ultimo, inoltre, parallelamente a due casi di "astensione spontanea a oltranza" ai sensi dell'articolo 1460 c.c. (Autolinee Buda/Sag S.r.l. e Autolinee Russo S.r.l.), la Commissione si è trovata nella condizione di esaminare due episodi di "astensione per malattia" (Atac S.p.A. e Anm S.p.A.) e due episodi di sospensione di linee da parte delle Aziende (Tpl Linea S.p.A. e Riviera Trasporti S.p.A.), di cui si farà cenno in maniera diffusa più avanti.

Appare chiaro, quindi, che nonostante l'impegno profuso dagli addetti ai lavori durante dell'interno anno, la pandemia ha messo ancora una volta in evidenza le criticità di un settore che, come descritto nelle passate Relazioni, da molti anni risente di discontinui e altalenanti impegni economici da parte del Governo, nonché della persistente mancanza di un piano strategico generale attuabile attraverso il raggiungimento di obiettivi intermedi quali, ad esempio, una più razionale programmazione degli investimenti e la realizzazione di Piani Industriali che prevedano una riorganizzazione del servizio in termini di ammodernamento, efficienza, aumento della produttività, riqualificazione delle risorse, assunzione di personale, competitività, innovazione tecnologica, etc.

In aggiunta a quanto sin qui rappresentato, gli operatori del settore si sono trovati a dover fronteggiare nuove e stringenti difficoltà emerse a fronte della necessità di fornire una adeguata risposta alle esigenze del Governo che, a sua volta, ha dovuto ripensare il concetto di "mobilità", adattandolo all'evoluzione della pandemia ed alle conseguenti mutate esigenze dell'utenza mediante, ad esempio, la formulazione di nuovi indicatori quali, ad esempio, la frequente modifica delle percentuali di capienza dei mezzi pubblici, gli stessi mezzi che, in molti casi, erano già visibilmente in sofferenza ben prima dell'avvento del Covid-19.

A tali difficoltà, riconducibili principalmente a profili organizzativi, si sono aggiunti fattori economici strettamente connessi con l'avvento stesso della pandemia. Infatti, in questa delicata fase di riorganizzazione del servizio nell'intento di adeguarlo alle intervenute nuove esigenze, il settore ha subìto gli effetti di un vertiginoso calo degli introiti dovuti alla mancata bigliettazione legata a molteplici fattori quali, ad esempio, la contrazione della domanda conseguente al massiccio utilizzo dello *Smart Working*, la sospensione delle attività lavorative, scolastiche e produttive, nonché il diffuso clima di preoccupazione degli utenti in ordine alla ventilata possibilità di un incremento del contagio, derivante proprio dall'utilizzo del mezzo pubblico in assenza del rispetto degli standard di sicurezza previsti dalle direttive del Governo, contribuendo ad aggravare le preesistenti difficoltà economiche di molte Aziende private, ma anche pubbliche.

Nonostante le difficoltà vecchie e nuove, però, va tenuto presente che è stato anche grazie al costante impegno di tutti gli operatori del settore se è stato possibile fruire di un servizio di trasporto pubblico, seppure in alcuni casi carente o lacunoso, durante l'intero corso del 2020, a prescindere dalle continue modifiche in tema di capienza/riprogrammazione di linee/orari derivanti dall'emanazione di disposizioni governative necessariamente connesse all'altalenante andamento della pandemia.

In conclusione, si può ragionevolmente affermare che lo "stato di emergenza", oltre ad introdurre nuovi elementi di criticità, ha generato l'effetto di acuire quelle che, nel Trasporto Pubblico Locale, si potrebbero definire "carenze" cristallizzate nel tempo quali, solo per citarne alcune, le croniche insufficienze manutentive di mezzi ed infrastrutture, la vetustà del materiale rotabile, la mancanza di investimenti per la formazione del personale, l'assenza di una reale mobilità integrata ed il sempre crescente divario fra Nord e Sud, fra Aziende pubbliche e private, mettendo ancora una volta in evidenza la disorganizzazione storica del settore.

Difficile prevedere quali potranno essere gli sviluppi futuri di una emergenza epidemiologica che, agli inizi del 2021, non sembrerebbe aver ancora raggiunto la sua fase discendente.

Il dato certo è che, alla luce della difficile esperienza vissuta nell'anno appena concluso, appare ancora più evidente e urgente la necessità di ripensare l'intero sistema del Trasporto Pubblico Locale che può e deve essere considerato uno dei motori per la ripresa economica e sociale del Paese, anche e soprattutto nell'ottica di una auspicabile riapertura delle attività e del progressivo ritorno ad una nuova modalità di vita che si avvicini, quanto più possibile, a quella "normalità" che, almeno per il momento, sembra essere solo un lontano ricordo.

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

La prima delle due delibere di chiusura negativa del procedimento di valutazione del comportamento, cui si è fatto cenno nel precedente capitolo, ha coinvolto le Autolinee Ata S.r.l. e Sal S.r.l. di Agrigento. La Commissione, nella seduta del 27 febbraio 2020, ha adottato la delibera n. 20/37 con la quale, accertato il reiterato silenzio da parte delle suddette Aziende nei confronti delle richieste di informazioni dell'Autorità in relazione alla proclamazione, da parte di Usb Lavoro Privato regionale Sicilia, di una pluralità di assemblee permanenti (3 maggio, 9-23 ottobre e 11-21 novembre 2019) - con conseguente astensione dal lavoro da parte dei lavoratori, a seguito della mancata corresponsione della retribuzione da oltre cinque mesi - ha valutato negativamente il comportamento aziendale in evidente violazione delle previsioni contenute nell'articolo 2, comma 6, della legge n. 146 del 1990, stabilendo l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria a carico di ciascuna delle due Società (articoli 4, comma 4-quater, e 13, lettera i, della legge).

La seconda, invece, coinvolge ancora una volta le Autolinee Buda S.r.l. e Sag S.r.l. di Giarre (CT), il cui comportamento era stato già oggetto di un identico procedimento di valutazione conclusosi anch'esso con l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria minima nei confronti delle suddette Aziende (cfr. delibera del 31 gennaio 2019, n.19/30). Anche in questa circostanza, infatti, le medesime Società si sono rese responsabili della riproposizione della mancata osservanza di uno specifico obbligo di

legge. La Commissione, quindi, nella seduta del 13 novembre 2020, ha adottato la delibera n. 20/324 con la quale, accertata la reiterazione del comportamento omissivo delle suddette Società nei confronti delle rituali richieste di informazioni riguardanti la proclamazione, da parte di Faisa Cisal regionale Sicilia, di una astensione a oltranza, a partire dal 4 maggio 2020 - per il mancato pagamento delle retribuzioni da oltre dodici mesi e, in alcuni casi, da 18 mesi - valutando negativamente il comportamento aziendale ancora una volta in violazione delle previsioni contenute nell'articolo 2, comma 6, della legge n. 146 del 1990, stabilendo l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria a carico di ciascuna delle due Società (articoli 4, comma 4-quater, e 13, lettera i, della legge).

Sempre restando nell'ambito delle astensioni a oltranza per il mancato pagamento delle retribuzioni, in aggiunta ai due episodi appena illustrati troviamo una terza proclamazione, sempre ad opera della Faisa Cisal regionale Sicilia, di una assemblea permanente, con astensione ad oltranza dal lavoro e/o mancata prestazione lavoro straordinario - a seguito della mancata corresponsione dell'assegno di solidarietà per le mensilità di marzo, aprile, maggio e giugno e della retribuzione per le giornate lavorate nel mese di giugno 2020 - riguardante i dipendenti della Autolinee Russo Castellammare del Golfo (TP).

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.

Di tenore differente, invece, sono alcune fattispecie che hanno impegnato la Commissione in articolate istruttorie che vengono brevemente descritte, seppure non in ordine cronologico.

I primi due episodi vedono il coinvolgimento di Atac S.p.A. di Roma che si è trovata nell'impossibilità di garantire la regolare erogazione del servizio, prima sulla linea Roma-Pantano e successivamente sulla linea Metro C, "causa indisponibilità di personale".

La Commissione, a seguito di notizie di stampa riguardanti la sospensione della Linea Termini-Centocelle "causa indisponibilità di personale di macchina" nella giornata del 4 febbraio 2020, ha invitato Atac S.p.A. a fornire tempestivamente ogni utile informazione rilevante ai fini dell'attività di propria competenza, in risposta alla quale l'Azienda ha fatto presente che il mancato servizio era stato generato dalla massiva e non

prevista assenza del personale di macchina per malattia in aggiunta alle assenze già comunicate per la medesima giornata (congedo parentale, legge 104/1992, legge 151/2001, donazione sangue, malattia bambino, malattia e infortunio), segnalando che si era già provveduto ad attivare le verifiche ed i controlli previsti nei confronti di detto personale, al fine di individuare e sanzionare eventuali comportamenti non coerenti con quanto previsto da leggi e regolamenti. L'Autorità ha ritenuto necessario convocare i vertici aziendali in audizione, il cui esito è stato il seguente: "I rappresentanti dell'Azienda convenuti hanno ritenuto utile, in apertura di audizione, illustrare brevemente il quadro generale in cui si inserisce il percorso della Linea in questione per meglio inquadrare quanto accaduto il 4 febbraio u.s. Nel 2009 la 'Roma-Pantano' subisce una riduzione della tratta trasformandosi in 'Roma-Giardinetti', in favore della realizzazione di una parte della Metro C e successivamente una ulteriore riduzione nell'attuale 'tratta limitata a Centocelle'. Ad oggi, nel passaggio di competenza da Ustif ad Ansf, e da agosto 2019 ancora ad Ustif, la linea sopra citata è stata esclusa dal novero delle ferrovie isolate. Ciò nonostante, non sono previste delle ricadute imminenti sul personale tanto che un futuro progetto per l'eventuale trasformazione da 'ferrovia' a 'tramvia' della linea, è ancora in fase di approvazione presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e solo successivamente a tale autorizzazione l'Amministrazione di Roma Capitale, probabilmente nel secondo trimestre dell'anno, comunicherà ad Atac S.p.A. le eventuali indicazioni a procedere, con gli atti necessari e conseguenti. I rappresentati dell'Azienda evidenziano, quindi, come nel corso degli ultimi anni, l'evolvere del servizio abbia generato delle perplessità e preoccupazione del personale, in particolare quello di 'macchina', che intravede una possibile riqualificazione e conseguenti ricadute economiche e professionali. L'attenzione a questi fenomeni da parte dell'Azienda è sottolineato anche dalla sottoscrizione, negli giorni scorsi, di un accordo con alcune Organizzazioni Sindacali, utile ad agevolare trasferimenti volontari da parte di detto personale, compatibilmente con le esigenze di esercizio e di condividere un percorso che garantisca al personale della linea, tutti i diritti previsti nel vigente CCNL applicato e la predisposizione di eventuali ulteriori strumenti, sempre in un'ottica di contemperamento con gli altri segmenti produttivi in cui è articolata l'Azienda, al fine di non ingenerare disequilibri fra i differenti profili professionali. Un altro elemento rilevante, inoltre, ai fini del quotidiano svolgimento del lavoro, potrebbe essere imputato al fermento generato dall'approssimarsi della scadenza del mandato della Rappresentanza Sindacale Unitaria. È stato, altresì, evidenziato che, allo stato, il comportamento degli assenti non appare riconducibile a specifiche sigle sindacali, atteso che il panorama dei lavoratori impiegati su detta Linea risulta variamente composto ed è comprensivo di non iscritti. In tale contesto si è concretizzata la massiccia assenza del personale di macchina del 4 febbraio u.s., che dalle verifiche ancora in essere sulle certificazioni prodotte dal personale ne hanno confermano, al momento, la regolarità amministrativa. Allo stesso tempo, sono stati immediatamente richiesti dall'Azienda anche i previsti controlli presso l'Inps. Considerata l'estemporaneità di tali picchi non rientranti nella ordinaria casistica delle assenze, atteso che già il 5 febbraio u.s. si era tornati ad assenze nella 'media', sarà senza dubbio mantenuta l'attenzione nel monitoraggio di una eventuale concentrazione dei vari fenomeni di assenza, al fine di poter porre azioni utili ad evitare che un incremento degli stessi, in una medesima giornata, produca effetti di drastica riduzione del servizio e relative ricadute sull'utenza. Tuttavia, risulta pervenuto un numero contenuto di reclami da parte dell'utenza, anche grazie all'azione dell'Azienda che ha immediatamente potenziato un servizio bus - che si sovrappone interamente alla tratta coperta dalla linea ferroviaria Roma-Giardinetti (limitata a Centocelle) - comunicandolo tempestivamente all'utenza. La linea, inoltre, ha ripreso regolarmente il servizio già a partire dal tardo pomeriggio della medesima giornata.

La Commissione, all'esito del suddetto incontro, ha invitato Atac S.p.A. a comunicare le risultanze che sarebbero emerse a conclusione dell'istruttoria interna avviata per verificare la regolarità della documentazione prodotta da parte del personale che, a vario titolo, si era assentato nella giornata del 4 febbraio 2020."

Con una nota successiva, l'Azienda ha comunicato l'esito delle risultanze dell'istruttoria interna che, relativamente al mancato servizio, confermavano l'assenza di anomalie nella certificazione che risultava essere stata regolarmente presentata, ad esclusione di un unico caso in cui non sembrava essere stata rispettata la vigente procedura aziendale in merito alla richiesta di permesso ex legge 104/92, nei confronti della quale era in corso di valutazione un'eventuale azione disciplinare interna.

Il secondo caso, analogamente al precedente, prende l'avvio da una nuova richiesta dell'Autorità a fronte di notizie di stampa riguardanti la sospensione della Linea Metro C nella giornata del 23 novembre 2020, "causa indisponibilità di personale". Anche in questo caso l'Azienda

evidenziava come il disservizio, risolto con la ripresa di servizio metropolitano alle ore 10.30 circa, fosse da attribuire ad un eccezionale incremento di assenza di personale "Addetti di Linea". Al fine del mantenimento della opportuna sicurezza di esercizio, è necessaria la presenza contemporanea di almeno sei AdL, mentre all'avvio del servizio del 23 novembre u.s., erano presenti solamente tre dei nove comandati in turno. Pur recuperando anche personale con altre figure professionali, ma abilitato a svolgere tali attività, non era stato possibile raggiungere il numero minimo necessario di operatori se non con l'arrivo in servizio degli Addetti al 2° turno. Da una prima verifica si era potuto rilevare che le comunicazioni relative alle assenze - caratterizzate da varie motivazioni, comunque inerenti ad istituti previsti per la tutela e la cura dei familiari e/o degli interessati stessi - che avevano compromesso la regolarità dell'esercizio, erano state inviate a ridosso dell'avvio del servizio stesso. Erano state immediatamente verificate l'applicazione delle misure necessarie, affinché tali disservizi non avessero a ripetersi, era stata altresì avviata una verifica sulla correttezza amministrativa/normativa delle giustificazioni e conseguente rispetto delle procedure aziendali relative alla comunicazione di assenza, ma anche alle azioni poste in essere per ovviare a tale scopertura. Con la stessa nota, si faceva presente che sarebbe stata cura dell'Azienda informare dell'esito delle verifiche citate e di eventuali azioni disciplinari intraprese. Anche in questa circostanza l'Autorità ha ritenuto necessario incontrare i vertici aziendali convocandoli in ben due audizioni.

Al termine degli incontri l'Autorità ha deliberato l'invio della seguente nota: "La Commissione ... con riferimento alla corrispondenza indicata in oggetto, prende atto di quanto rappresentato dall'Azienda con le note ... con le quali si dichiara come l'assenza anomala di parte del personale in servizio presso la linea Metro C non sia riconducibile né a problemi di relazioni industriali interne, né a conflitti in corso riferibili a vertenze interne, né tantomeno a carenze di organico. La Commissione, tuttavia, non può non nutrire delle perplessità rispetto all'asserito buon andamento delle relazioni industriali, soprattutto con riferimento ad un quadro caratterizzato dalla presenza di numerose ed eterogenee categorie professionali, tali da rinviare a possibili conseguenze in termini di tensioni latenti e microconflittualità diffusa, dalle quali la stessa Azienda appare vulnerata (cfr. analogo episodio verificatosi il 4 febbraio 2020 sulla linea Termini-Centocelle): situazioni che diventano motivo di insorgenza e/o di aggravamento del conflitto, manifestato anche in forme anomale. Rilevato che, infatti, nella giornata del

23 novembre u.s. si è registrato un picco di assenze notevolmente superiore a quello generalmente riscontrato in condizioni di normalità (9% a fronte dello 0,5% in condizioni di normalità) comunicate, peraltro, a distanza molto ravvicinata tra loro; assenze che lasciano intendere l'effettuazione di un'azione collettiva concertata che ha procurato grave disagio al diritto alla mobilità dei cittadini utenti; il suddetto sospetto appare, peraltro, confermato anche dalla partecipazione massiccia del medesimo personale, che si era già assentato per motivi di salute o altro, allo sciopero effettuato in data 25 novembre 2020, che ha nuovamente determinato la chiusura della linea Metro C a differenza delle altre linee di Metro nelle quali non è stata registrata una adesione significativa a tale astensione; tuttavia, come asserito dall'Azienda, la formale documentazione fornita all'Inps dai lavoratori - a giustificazione di tali assenze - risulterebbe conforme alla legge ed alle procedure amministrative interne; fermo restando l'annunciato impegno di Atac S.p.A. ad assumere, per il futuro, ogni iniziativa utile, anche mediante l'attuazione di nuove procedure organizzative per incrementare e sostituire, tempestivamente, il personale a qualunque titolo assente, a garanzia della ordinaria erogazione del servizio, la Commissione, con riferimento sia all'assenza collettiva manifestatasi nella giornata del 23 novembre 2020 che ha messo in evidenza l'imprevidenza organizzativa dell'Azienda (carenza di misure per sostituire il personale assente) - sia alla documentazione fornita a giustificazione di questa, ritiene opportuno informare, per doverosa conoscenza, la Procura della Repubblica per eventuali atti di sua competenza. La Commissione assicura, inoltre, di vigilare con attenzione in relazione alle misure che verranno adottate dall'Azienda con lo scopo di scongiurare episodi analoghi di blocchi del servizio, tenuto conto del grave danno inflitto ai cittadini anche in ragione della delicata situazione causata dalla pandemia e dal possibile aggravamento che ne consegue nella diffusione del contagio. La Commissione invia, per opportuna conoscenza, la presente deliberazione anche alle Associazioni degli utenti e dei consumatori.".

Sempre nell'ambito della propria attività istruttoria, la Commissione ha affrontato due distinti episodi che hanno interessato la Anm S.p.A. di Napoli e che sono, in qualche misura, entrambi collegati alla complessa gestione delle relazioni industriali. Nel primo, l'Autorità è venuta a conoscenza, da notizie di stampa, della sospensione di alcuni dei servizi erogati dall'Azienda nella giornata del 2 ottobre 2020, a seguito di "assenze per malattia", episodio al quale è immediatamente seguita, da parte delle otto

Organizzazioni sindacali riconosciute dall'Azienda - Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Ugl Fna, Faisa Cisal, Usb Lavoro Privato, Orsa Tpl e Faisa Confail - la proclamazione di una pluralità di scioperi previsti per la giornata del 13 novembre 2020 e riguardanti tutte le categorie professionali presenti in Azienda. Un tale repentino incremento della conflittualità ha convinto la Commissione a convocare Anm S.p.A. in audizione, al fine di approfondire le motivazioni di un malessere così largamente diffuso e radicato tale da indurre tutte le Organizzazioni sindacali presenti in Azienda a concentrare il proprio dissenso in una unica giornata di astensione. All'esito dell'incontro, l'Azienda ha prodotto la seguente nota esplicativa illustrando nel dettaglio la situazione: "La fase attuale delle relazioni industriali in Anm può definirsi alquanto conflittuale. Le origini di questa condizione risalgono al periodo in cui la scrivente, a partire dalla metà del 2017, in conseguenza del profondo stato di crisi economica, ha avuto la necessità di avviare procedure di licenziamenti collettivi ai sensi della L. 223/91, nonché la procedura di Concordato Preventivo in continuità nel cui regime (nonostante l'approvazione del Piano concordatario avvenuto nel 2019) attualmente ancora permane. Conseguentemente, nell'ultimo triennio, le attività di concertazione e di condivisione con le OO.SS. sono state influenzate dagli adempimenti derivanti dalle anzidette procedure, determinando un periodo di interruzione rispetto alla discussione delle questioni organizzative e dei temi attinenti la rivalutazione retributiva del personale. Con l'omologa del Piano di Concordato (dicembre 2019) ed il ritorno nella gestione ordinaria di Anm, le OO.SS. hanno richiesto, anche tramite Io strumento delle procedure dì raffreddamento ai sensi della L. 146/90 come modificata dalla L.83/ 2000, il ripristino delle discussioni inerenti il personale, sia in considerazione della riduzione dell'organico in ragione delle numerose quiescenze e dell'esodo incentivato attuato per la riduzione del costo del personale sia in relazione alia evoluzione delle attività nonché dei nastri di esercizio. Nel corso del 2019 sono stati sottoscritti tra Azienda e Sindacati accordi di mobilità interna verticale ed orizzontale utili a sopperire alle carenze di organico soprattutto nelle aree strategiche di front line; i percorsi avviati da tali accordi sono ancora in fase di attuazione per la complessità degli iter da intraprendere unitamente alia gestione dell'emergenza sanitaria ancora in corso. Successivamente alla fase sopra descritta, sono stati avviati tavoli di confronto relativi a molte tematiche aziendali, sia di natura riorganizzativa che di incrementi di produttività in virtù delle esigenze aziendali, in particolar modo connessi ai nuovi investimenti per la messa in circolazione di nuovi treni, trattando aspetti connessi a progressioni di carriera e di incrementi di elementi retributivi relativamente a parte del personale aziendale, con speciale riguardo alle famiglie professionali impegnate nella esercizio. Pertanto, nel corso dell'ultimo anno, son state frequentissime le convocazioni alle OO.SS. che hanno riguardato la discussione circa la revisione di trattamento di intere famiglie professionali, sia in termini prettamente organizzativi che di natura retributiva legata all'introduzione di indennità riconosciute a fronte di incrementi di produttività e flessibilità del personale. Le intense attività sopra descritte solo in pochi casi si sono concluse con accordi tra le parti e ciò ha comportato un inasprimento del clima aziendale a causa delle posizioni distanti tra Anm e OO.SS., in particolar modo sui riconoscimenti economici richiesti. Ciò ha portato le organizzazioni sindacali all'attivazione di nuove procedure di raffreddamento che non hanno consentito la sottoscrizione di accordi neanche in sede prefettizia, determinando in tal modo la prima proclamazione di sciopero calendarizzata il 13.11.2020. Inoltre, si rappresenta che le condizioni di confronto sono ulteriormente peggiorate in considerazione della emergenza sanitaria che ha comportato condizioni di lavoro particolarmente critiche per il personale di front line, causato una contrazione dell'esercizio con riduzione delle fasce orarie di servizio e potenziale ricorso a forme di solidarietà, generato una contrazione della domanda di trasporto con relativa diminuzione dei ricavi da traffico tali da rendere molto critiche le condizioni economico-finanziarie delle aziende di tutto il comparto." L'Autorità, anche alla luce delle precisazioni fornite, ha invitato l'Azienda a riavviare quanto prima i tavoli conciliativi e, contestualmente, le Organizzazioni sindacali a valutare concretamente l'opportunità di una revoca delle azioni di sciopero previste per il 13 novembre 2020, al fine di giungere ad un reale componimento delle problematiche in essere, anche nell'ottica di evitare che i cittadini utenti subiscano ulteriori disagi derivanti dalle richiamate astensioni, proprio in considerazione dell'esigenza di garantire, in questo particolare momento, una ragionevole continuità del servizio di trasporto pubblico. L'Azienda ha prontamente accolto il suddetto invito, convocando le Organizzazioni sindacali a partecipare ad un incontro congiunto che si sarebbe svolto nei giorni immediatamente successivi.

Circostanze completamente differenti, invece, sono quelle che hanno visto come protagoniste due Aziende - Tpl Linea S.r.l. di Savona e Riviera Trasporti S.p.A. di Imperia - che hanno subìto la sospensione di alcune linee

di trasporto pubblico, ad opera delle Organizzazioni sindacali territoriali - ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990 - a causa delle continue e ripetute aggressioni nei confronti del personale viaggiante.

Nel primo caso, R.S.U., Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti e Faisa Cisal provinciali di Savona hanno proclamato la sospensione delle linee 40 e 40barrato, dalle ore 19:00 di sabato 29 agosto alle ore 2:30 di lunedì 31 agosto 2020, a seguito dell'ennesima aggressione (la terza in 10 giorni) subita da un lavoratore presso Finale Ligure. Con una successiva nota, a seguito di contatti con Azienda e Prefettura, le stesse Organizzazioni sindacali hanno comunicato che, nelle more dell'incontro fissato dal Prefetto per le ore 11:30 del 31 agosto 2020, avrebbero garantito il rispetto delle fasce orarie previste in caso di sciopero. L'Azienda ha poi comunicato che la sospensione è stata effettuata con il rispetto delle fasce garantite, ma che ha comunque prodotto un disservizio dovuto ad una percentuale di adesione pari all'85%.

Il secondo caso, invece, ha visto Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Faisa Cisal, Ugl provinciali di Imperia proclamare la sospensione della linea 1 Ventimiglia Ponte San Luigi, per la giornata del 15 settembre 2020, con il rispetto delle fasce orarie garantite, a seguito delle continue minacce e aggressioni verbali nei confronti dei conducenti da parte di un nutrito gruppo di persone che salivano sulle vetture oltre i limiti di riempimento dei mezzi, che non rispettavano le misure igienico-sanitarie e che si posizionavano davanti ai bus impedendone la ripartenza. Con la stessa nota, le suddette Organizzazioni sindacali facevano presente che tale situazione è stata oggetto di ripetute segnalazioni verbali e scritte all'Azienda. La Commissione ha ritenuto di inviare una richiesta di informazioni con la quale, nelle more di un approfondimento in merito alla sussistenza dei presupposti di cui all'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, si invitavano l'Azienda ed il Prefetto a comunicare, con urgenza, quali misure fossero state adottate o si intendessero adottare, nell'immediatezza, per fronteggiare gli accadimenti descritti nel documento sindacale.

A questa richiesta è seguito il tempestivo riscontro dell'Azienda, la quale ha fatto presente che già in data 6 maggio 2020 erano state segnalate alla Prefettura le presumibili difficoltà organizzative in merito alla possibilità di limitare le occasioni di contatto nelle operazioni di salita e di discesa dei passeggeri dal pullman, nonché le criticità nella gestione dell'affollamento a bordo. Successivamente alle segnalazioni sindacali circa le criticità sulla

Linea1, la Società aveva provveduto ad inoltrare alla Prefettura una ulteriore nota contenente l'espressa segnalazione della violazione delle misure di prevenzione e di sicurezza sulla Linea medesima, cui sono seguiti ulteriori confronti verbali. A seguito di tali segnalazioni e delle richieste da parte del personale viaggiante, le Forze dell'Ordine sono intervenute (nel limite della disponibilità), al fine di ripristinare le condizioni di sicurezza a bordo.

Non è pervenuta, invece, alcuna informazione da parte della Prefettura di Imperia.

28.3. La vertenza del CCNL del Trasporto Pubblico Locale

Il 2019 si concludeva con l'invio alle Associazioni datoriali Asstra, Anav e Agens, da parte delle Segreterie nazionali di Filt Cgil, Fit Cisl Reti, Uiltrasporti, Faisa Cisal, Ugl Fna, Ugl Taf, Orsa Trasporti e Fast Confsal, delle Linee Guida della Piattaforma contrattuale del "CCNL della Mobilità", scaduto il 31 dicembre 2017, che avevano portato all'apertura di un tavolo di confronto con la riunione del 20 novembre 2019 e con la previsione di ulteriori incontri per il 18 dicembre 2019, 28 gennaio e 12 febbraio 2020. Ed è proprio quest'ultima data che ha necessariamente segnato la sospensione delle trattative a fronte del repentino peggioramento dello stato di emergenza epidemiologica che di lì a breve avrebbe assunto, purtroppo, la connotazione di una vera e propria "pandemia".

Soltanto a fine anno, quindi, le Organizzazioni sindacali firmatarie hanno potuto rinnovare la richiesta per un riavvio del confronto sul rinnovo del CCNL, richiesta che ha inizialmente visto la fissazione di un primo incontro per il 25 novembre 2020, all'esito del quale le parti sociali hanno stabilito di aggiornare le trattative alla successiva giornata del 10 dicembre 2020. Tuttavia, proprio in questa data le trattative, già da lungo tempo sospese, si sono nuovamente interrotte.

Per effetto di questa ulteriore battuta di arresto, il 2020 si chiude con il formale avvio, da parte delle suddette Organizzazioni sindacali, delle procedure di raffreddamento e di conciliazione ai sensi della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, che si concluderanno con esito negativo proprio alla fine del mese di dicembre 2020, traducendosi in una prima azione di "sciopero nazionale", della durata di 4 ore, per l'8 febbraio 2021, riguardante i lavoratori dipendenti delle imprese cui si applica il CCNL Autoferrotranvieri Internavigatori (Mobilità TPL).

28.4. Attività consultiva e interpretativa

Come anticipato, l'Autorità ha inteso affrontare la stagione di scioperi che sono seguiti alla conclusione del cosiddetto periodo di moratoria svolgendo una attività di moral suasion in un settore che riveste una importanza nevralgica per la continuità delle attività produttive e della vita sociale del Paese, adottando tre tipologie di invito elaborate sulla base delle differenti modalità di attuazione delle manifestazioni di protesta:

- a) prime azioni di sciopero della durata di 4 ore: la cui apertura non può in alcun modo prescindere dal richiamo ai contenuti della nota del 30 aprile 2020, prot. n. 4610/GEN, mentre l'auspicio, per il futuro, è che le parti sociali vogliano valutare 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 riavviare il confronto in un clima costruttivo, volto al perseguimento di una concreta soluzione delle problematiche in essere;
- b) seconde azioni di sciopero della durata di 8/24 ore: in questo caso, in considerazione del protrarsi dello stato di emergenza epidemiologica, nonché delle misure attualmente in vigore per contrastare il diffondersi della pandemia da Covid-19, si invitano le Organizzazioni sindacali a valutare la possibilità di contenere la durata dell'astensione, riducendola a 4 ore, al fine di evitare un ulteriore aggravio per le Istituzioni coinvolte nell'attività di prevenzione e contenimento della diffusione del virus, nonché evitare che i cittadini utenti subiscano un ampliamento degli effetti dello sciopero in considerazione proprio dell'esigenza di garantire una ragionevole continuità del servizio di trasporto pubblico in questo particolare momento. La richiamata azione di protesta, peraltro, appare inserirsi in un contesto di progressiva evoluzione e di nuove complicazioni delle condizioni di lavoro dei dipendenti, percorso che potrebbe certamente produrre positivi sviluppi attraverso il riavvio del dialogo fra le parti, volto al perseguimento di una reale risoluzione della vertenza. Con la stessa nota si invita, in ogni caso, l'Azienda ad adottare ogni opportuna iniziativa volta ad assicurare il corretto svolgimento del servizio commisurandolo alla effettiva partecipazione dei lavoratori allo sciopero, al fine di evitare effetti ultrattivi per l'utenza;
- c) <u>terze e/o successive azioni di sciopero della durata di 24 ore</u>: questa fattispecie, analogamente alla seconda, contiene il medesimo invito sia alle Organizzazioni sindacali al fine di valutare la possibilità di

contenere la durata dell'astensione, riducendola a 4 ore, sia all'Azienda per l'adozione di ogni opportuna iniziativa per assicurare il corretto svolgimento del servizio commisurandolo alla effettiva partecipazione dei lavoratori allo sciopero, onde evitare effetti ultrattivi per l'utenza. Il terzo invito, invece, è indirizzato alle Prefetture ed è volto a valutare la sussistenza delle condizioni per l'adozione di un provvedimento ai sensi dell'articolo 8, comma 1, della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, anche ai fini di una eventuale riduzione del periodo dell'astensione dal lavoro, allo scopo di evitare che i cittadini utenti subiscano un ampliamento degli effetti dello sciopero in considerazione proprio dell'esigenza di garantire una ragionevole continuità del servizio di trasporto pubblico in questo particolare momento.

Anche in questo caso, dunque, le iniziative adottate dalla Commissione non sono state indirizzate unicamente a prevenire od a ridurre la portata dei conflitti - in considerazione del protrarsi dell'emergenza sociale e dei conseguenti disagi per lavoratori e cittadini, - gravando solo sulla buona volontà delle parti sociali, ma si propongono di stimolare l'impegno di tutti gli attori ad intraprendere un processo di miglioramento dei rapporti che non si concluda con la fine dell'emergenza epidemiologica, ma che, invece, estenda i suoi effetti diventando parte integrante della dinamica delle future relazioni industriali.

Anche nel corso del 2020, come negli anni precedenti, si è reso necessario confermare alcune interpretazioni che, nel tempo, hanno assunto il carattere di "costante e consolidato orientamento" dell'Autorità, sia pronunciarsi su nuovi interrogativi.

Il primo è inevitabilmente quello legato al periodo di moratoria nel corso del quale, a seguito del fermo invito della Commissione, le Organizzazioni sindacali hanno sospeso la proclamazione delle azioni di sciopero. Alcune Organizzazioni sindacali, infatti, hanno avanzato una richiesta di chiarimenti in ordine al computo dei giorni di moratoria valido ai fini della durata delle procedure ovvero ad un periodo di franchigia. La Commissione ha stabilito, infatti, che il periodo individuato dall'Autorità sospende il decorso del termine di validità delle procedure di raffreddamento e di conciliazione.

Alcune istanze sindacali, invece, hanno segnalato, nell'ambito dell'esperimento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione, la violazione di tale obbligo sia da parte aziendale sia da parte prefettizia, motivo per il quale la Commissione ha nuovamente rammentato a tutti i soggetti interessati 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, infatti, 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 tata 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. Alla luce di tali precisazioni, quindi, la Commissione ha nuovamente invitato le parti sociali al puntuale rispetto della normativa vigente rammentando alle Aziende che, in caso di ulteriori inadempimenti, l'Autorità procederà alla valutazione del comportamento delle Aziende medesime ai sensi dell'articolo 13, lettera i), della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni.

Da ultimo, è pervenuta una nota sindacale con la quale si faceva richiesta di indicazioni per la corretta attuazione dello sciopero nel settore del Trasporto Pubblico Locale. La Commissione ha, quindi, precisato che, in caso di sciopero, si deve tenere conto della circostanza per la quale il dovere di pronta riattivazione del servizio - che l'articolo 2, comma 6, della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni pone in capo all'Azienda - implica l'esercizio da parte datoriale del proprio potere organizzativo e dispositivo, ma anche della collaborazione "attiva" del lavoratore che deve prestare ogni cura affinché vengano realizzate le condizioni che consentano l'adempimento, da parte dell'Azienda medesima, del predetto onere.

29. Vigili del fuoco (a cura di Antonio Fusco)

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

Nel corso dell'anno 2020, nel settore dei Vigili del Fuoco sono state proclamate, complessivamente, 10 azioni di sciopero. Il livello di conflittualità registrato è stato, quindi, leggermente inferiore rispetto quello dell'anno precedente, nel corso del quale erano state indette, in totale, 18 proclamazioni di sciopero.

A differenza di quanto accaduto negli anni precedenti, non è stata proclamata alcuna azione di sciopero a livello nazionale.

La conflittualità, pertanto, si è espressa a livello di singoli Comandi provinciali o Direzioni regionali ed è stata, in massima parte, legata a problematiche di carattere organizzativo del servizio (quali, la carenza di personale, la vetustà e/o carenza dei mezzi di soccorso).

Nei primi mesi di diffusione della pandemia da Covid-19, alcuni stati di agitazione sono stati proclamati per segnalare la particolare esposizione della categoria dei Vigili del Fuoco al rischio di contagio dal virus, in ragione delle mansioni svolte dal Corpo e, conseguentemente, per rivendicare la predisposizione nell'ambito dei singoli distaccamenti di adeguate misure di prevenzione del rischio medesimo, a tutela della salute del personale.

29.2. Questioni di carattere interpretativo e/o applicativo della disciplina di settore

Nel periodo oggetto di Relazione la Commissione si è trovata a dover fare applicazione della legge 146 del 1990 e delle sue fonti collettive attuative in un contesto, quello della fase emergenziale, che ha posto non poche problematiche di carattere interpretativo delle regole.

Degna di nota, innanzitutto, è la questione, sollevata da Direzione Interregionale Veneto e Trentino-Alto Adige, in relazione ad uno stato di agitazione attivato da una Organizzazione sindacale che, nella prime fasi della pandemia da Covid-19, si duoleva della mancata esecuzione, da parte dell'Amministrazione, di periodici tamponi faringei su tutto il personale dei Vigili del Fuoco, anziché sui soli pazienti sintomatici. Riteneva, in particolare, la Direzione Interregionale che fosse impossibile/inutile procedere all'esperimento del tentativo di conciliazione previsto dalla disciplina di settore, posto che le richieste sindacali presupponevano scelte e

decisioni sottratte alla sua sfera di competenza e rimesse invece alle valutazioni delle Autorità sanitarie. La Commissione, pur prendendo atto della indisponibilità della materia da parte dell'Amministrazione, data la particolare rilevanza degli interessi coinvolti e non potendosi escludere, a priori, profili (anche problematici) di applicazione delle direttive impartite dalle strutture sanitarie, invitava l'Amministrazione ad avviare comunque un confronto sulla materia, nella prospettiva di un raffreddamento del conflitto collettivo. Sempre in materia di procedure di raffreddamento e conciliazione è interessante ricordare i principi espressi dalla Commissione in risposta ad una segnalazione effettuata dal Ministero dell'Interno, Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso e della Difesa Civile, in relazione ad alcuni comportamenti assunti dai rappresentanti sindacali nel corso dei di conciliazione. ritenuti dell'esperimento tentativi scorretti dall'Amministrazione. In tali circostanze, l'Autorità rammentava che l'obbligo di esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione previste dalla legge 146 del 1990, e successive modificazioni, è posto non solo nell'interesse delle parti del conflitto collettivo, bensì, anche a tutela degli interessi degli utenti che, in caso di un'astensione collettiva, vengono inevitabilmente investiti dagli effetti del conflitto collettivo, pur essendo estranei alle dinamiche di insorgenza dello stesso. Aggiungeva, altresì, la Commissione che "Il raggiungimento delle finalità preventive perseguite dalla legge e l'adempimento dell'obbligo configurato dalla legge passa, necessariamente, attraverso un leale e corretto spirito di confronto e collaborazione tra le parti". L'osservanza di tali principi è indispensabile affinché possa ritenersi assolto l'onere procedimentale incombente sulle parti.

30. Scioperi generali e plurisettoriali (a cura di Giovanni Pino, Daniela Galeone e Fabio Paolucci)

30.1. Il quadro di riferimento. Le delibere nn. 03/134 e 09/619

Com'è noto, la Commissione ha formulato alcuni indirizzi interpretativi in materia di adesione delle categorie che prestano servizi pubblici essenziali ad uno sciopero generale con delibera n. 03/134, adottata, nella seduta del 24 settembre 2003, più volte modificata e integrata.

Per quanto attiene alla definizione di sciopero generale, la delibera fa riferimento all'azione collettiva proclamata da una o più Confederazioni sindacali, coinvolgente la generalità delle categorie del lavoro pubblico e privato.

Dunque, quella che è in radice esclusa è la possibilità di qualificare sciopero generale l'astensione dal lavoro proclamata da una Confederazione monocategoriale come è parimenti esclusa la possibilità di considerare "generale" lo sciopero che concerne solo il settore pubblico o solo il settore privato ovvero tutte le categorie del lavoro ma di ambito territoriale limitato.

Per tali forme di protesta, la Commissione ha adottato, nella seduta del 14 dicembre 2009, la delibera n. 09/619.

30.2. La decisione assunta nella seduta del 13 febbraio 2020

Nell'anno 2020, la Commissione, avuto riguardo, in particolare, ai mutamenti intervenuti nello scenario storico-politico e sindacale, ha avviato una discussione sull'interpretazione della delibera n. 03/134, in particolare sulla disciplina semplificata, contenuta nella stessa, alternativa all'applicazione di quelle dei singoli settori.

All'esito della discussione, conclusasi con la seduta del 13 febbraio 2020, l'Autorità ha ritenuto di confermare il proprio orientamento in ordine all'applicazione della disciplina derogatoria alle sole ipotesi ineccepibili di sciopero generale, quelli, cioè, proclamati da Confederazioni presenti nella generalità delle categorie del lavoro pubblico e privato, non assumendo, allo stato, alcun ulteriore provvedimento.

30.3. I dati

I dati del 2020 confermano il *trend* di conflittualità rilevato negli ultimi due anni, nonostante la pandemia da Sars-Cov-2.

Per il giorno 9 marzo 2020, sono stati proclamati, in concentrazione tra loro, ben 11 scioperi, sui 18 complessivamente indetti nel 2020; astensioni che hanno coinvolto tutte le categorie pubbliche e private ma anche ambiti territoriali limitati nonchè una pluralità di settori.

Le astensioni risultano proclamate da sindacati di base: Cobas, Slai Cobas, Usb, Usi-Ait, Usi fondata nel 1912, Sgb, Cub e Usb.

Come tutti gli scioperi generali, le cause di insorgenza del conflitto, vanno ricercate nell'adozione di riforme legislative, governative ed economiche adottate del Governo.

Gli interventi preventivi, adottati dalla Commissione, *ex* articolo 13, della legge n. 146 del 1990, (per un numero di 12) con i quali le organizzazioni sono state invitate a adeguare le modalità di effettuazione dello sciopero, sono stati integralmente recepiti dalle stesse, tranne che, in occasione dello sciopero del 25 marzo 2020.

In tale circostanza, la Commissione, ha aperto un procedimento di valutazione, conclusesi negativamente.

L'Organizzazione sindacale è stata sanzionata e ha, successivamente, richiesto alla Commissione la sospensione dell'esecuzione della delibera.

La Commissione ha chiarito che la richiesta di sospensione dell'esecuzione del provvedimento non rientra nelle proprie competenze istituzionali.

30.4. L'invito della Commissione a seguito del diffondersi dei contagi

Nell'aprile 2020, il progressivo diffondersi della pandemia, ha indotto la Commissione ad invitare le Organizzazioni sindacali, Associazioni professionali e Associazioni datoriali, confidando anche sul senso di responsabilità, ad evitare, per quanto possibile, astensioni collettive e risolvere le situazioni conflittuali con il dialogo ed il confronto, al fine di evitare ulteriori aggravi alle Istituzioni coinvolte nell'attività di prevenzione contenimento della diffusione del virus.

A tale invito, si è registrata una adesione pressoché totale, ad eccezione, come sopra detto, dello sciopero generale proclamato per il 25 marzo 2020.

30.5. L'audizione con AICAI

Infine, sempre nel 2020, la Commissione ha tenuto un'audizione, a seguito di esplicita richiesta, con AICAI, l'Associazione Italiana rappresentativa dei Corrieri Aerei Internazionali (UPS, FedEx e DHL).

I corrieri svolgono una attività di trasporto di beni di varia natura *end to end* (dal mittente al destinatario) sia in ambito nazionale che internazionale, ed in tale attività di trasporto rientrano tratte in aereo e tratte su strada (tipicamente ultimo miglio), nonché le attività intermedie di smistamento presso hub logistici.

All'esito dell'incontro è emerso che sussistono criticità in ordine alle interruzioni delle attività presso gli hub logistici, situati sul territorio nazionale e dislocati in diverse località, conseguenza di scioperi proclamati da sindacati autonomi.

In tale circostanza, è stato fatto presente che la tutela riservata dalla disciplina sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali non potrebbe, per ovvie ragioni, estendersi tout court al servizio svolto dai corrieri, proprio in ragione della promiscuità dei beni movimentati e stoccati negli hub; promiscuità che rende, allo stato, difficile individuare appropriate forme di tutela se non quelle derivanti da regole pattizie, frutto di accordi tra le parti; accordi che la Commissione da più tempo auspica.

PARTE II

Contenzioso

1. Contenzioso (a cura di Caterina Valeria Sgrò)

1.1. Andamento del contenzioso. Generalità

Il periodo in esame è stato contraddistinto da procedimenti giurisdizionali particolarmente rilevanti sia per l'attualità delle problematiche affrontate che sotto il profilo degli orientamenti giurisprudenziali sui temi più controversi relativi all'applicazione della legge n. 146 del 1990, e s.m.i.

In piena emergenza pandemica, è stato notificato alla Commissione il ricorso proposto dalla Confederazione sindacale USB per l'annullamento della delibera con cui l'Autorità ha sanzionato il comportamento sindacale in relazione alla proclamazione dello sciopero generale di tutte le categorie pubbliche e private del 25 marzo 2020, senza il rispetto del termine di preavviso, ai sensi dell'art. 2, comma 7.

Lo sciopero è stato proclamato per protestare contro le decisioni adottate del Governo per contrastare l'espandersi della pandemia COVID - 19 ed in relazione alle misure disposte in materia di prevenzione e sicurezza sui luoghi di lavoro, ritenute dal Sindacato inadeguate a tutelare i lavoratori.

La controversia è stata decisa dal Tribunale di Roma - IV sezione lavoro - con la sentenza n. 7237/2020 del 5 novembre 2020, con la quale il ricorso è stato giudicato infondato (v. par. 1.2.).

Un secondo procedimento giurisdizionale definito nell'anno 2020 ha riguardato un'astensione dal servizio da parte degli avvocati di Tempio Pausania.

Con la sentenza n. 394 del 19 gennaio 2021, il Tribunale di Roma - sezione lavoro - ha rigettato il ricorso proposto dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Tempio Pausania.

Il giudizio è stato promosso per chiedere l'annullamento della delibera n. 20/32 con cui la Commissione ha sanzionato il Consiglio dell'Ordine per un'astensione ad oltranza dalle udienze civili, penali, amministrative e tributarie, effettuata senza preavviso e senza rispetto dei limiti di durata massima, a decorrere dal 30 settembre 2019 (v. par. 1.3. e 1.4.).

Un altro ricorso promosso ai sensi dell'art. 20 bis della legge n. 146 del 1990 dinanzi al Tribunale di Roma – Sezione Lavoro – è quello con cui il Comune di Nemi ha chiesto l'annullamento della delibera sanzionatoria n. 20/29 del 13 febbraio 2020. Con la delibera la Commissione di garanzia ha irrogato una sanzione amministrativa pecuniaria pari ad € 7.000,00 all'Ente locale, in persona del legale rappresentante, per la mancata partecipazione

alle procedure di raffreddamento e conciliazione dinanzi al Prefetto di Roma (v. par. 1.5.).

Con riferimento al periodo in esame, si segnala inoltre la sentenza con la quale è stato definito in sede appello il giudizio promosso dalla Commissione per la riforma della sentenza n. 3977 del 2 maggio 2017, con la quale il Tribunale di Roma ha annullato la delibera n. 15/61, del 2 marzo 2015.

Il provvedimento annullato si riferisce alla nota vicenda dell'astensione dal lavoro degli appartenenti al Corpo di Polizia Municipale del Comune di Roma Capitale nelle giornate comprese tra il 31 dicembre 2014 ed il 1° gennaio 2015 (v. par. 1.6.).

Nell'anno 2020 è stata altresì decisa dalla Corte d'Appello di Napoli (sent. n. 819/2020 del 20 marzo 2020) una controversia risalente all'anno 2005, riguardante l'Assemblea degli avvocati del Foro di Ischia.

Il Giudice d'appello ha accolto il ricorso della Commissione e riformato la sentenza n. 359/2010 del 3 dicembre 2010 del Tribunale civile di Napoli – Sezione distaccata di Ischia - con cui era stata annullata la delibera n. 5/401 del 25 luglio 2005. Con il provvedimento impugnato l'Autorità di garanzia aveva irrogato una sanzione amministrativa pecuniaria al Presidente pro tempore dell'Assemblea degli Avvocati Foro di Ischia, ritenuto responsabile della proclamazione di un'astensione dalle udienze civili e penali per il periodo dal 21 gennaio 2005 al 12 febbraio 2005, in violazione delle norme previste dalla legge n. 146 e dalla regolamentazione del settore (v. par. 1.7.).

Infine, nell'anno in esame, si registrano due procedimenti giurisdizionali avviati in sede d'appello, che coinvolgono la Commissione in veste di convenuta.

Il primo ricorso è proposto dalla Segretaria nazionale dell'Organizzazione sindacale Fit Cisl dinanzi al Consiglio di Stato per la riforma della sentenza del TAR Lazio, 9 dicembre 2019, n. 14078, che ha confermato la legittimità della delibera n. 18/138 avente ad oggetto la Regolamentazione provvisoria del servizio del trasporto pubblico locale (cfr. Relazione annuale 2019). Il provvedimento dell'Autorità era stato impugnato dinanzi al Tar del Lazio, con autonomi ricorsi, dalle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti.

Il Tar del Lazio (sentenze 25 ottobre 2019, n. 12317; 9 dicembre 2019, n. 14079; 9 dicembre 2019, n. 14078) ha riconosciuto legittimo il provvedimento della Commissione. Le motivazioni sono esplicitate nella prima delle tre sentenze (Uiltrasporti c/CGS). Mentre, con riferimento ai giudizi promossi da Filt Cgil e Fit Cisl, il Collegio si è pronunciato in forma

semplificata, ai sensi dell'art. 74 c.p.a., attraverso un sintetico riferimento al precedente conforme del 25 ottobre 2019.

Le pronunce del Tar si fondano essenzialmente su tre motivi:

- a) La discrezionalità tecnica della Commissione non ha superato i limiti della "non manifesta irragionevolezza o illogicità delle scelte operate", sia dal punto di vista del merito che sotto il profilo procedimentale (valutazione di idoneità parziale per inadeguatezza dei risultati raggiunti e intervento suppletivo con Regolamentazione provvisoria per provvedere ad un interesse pubblico concreto);
- b) La delibera è sorretta da una solida istruttoria (prospetti statistici rilevati dalla banca dati scioperi e Relazione Annuale del Presidente) ed è 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";
- c) Il giudizio della Commissione è correttamente formulato sulla idoneità potenziale dello sciopero a compromettere i diritti degli utenti e non sull'idoneità effettiva, anche in considerazione del fatto che non è possibile tenere conto del potere rappresentativo delle singole organizzazioni sindacali.

Delle tre Organizzazioni sindacali soccombenti, solo Fit Cisl ha impugnato la sentenza con ricorso al Consiglio di Stato notificato alla Commissione il 7 maggio 2020.

Le eccezioni fanno riferimento all'asserita carenza di motivazione del provvedimento pronunciato nel primo grado del giudizio. Avendo utilizzato la tecnica della motivazione sommaria, rinviando alla sentenza relativa alla causa connessa (Uiltrasporti), il Tar avrebbe replicato solo sinteticamente e in modo sommario ai motivi specifici dedotti da Fit-Cisl.

In particolare, non sarebbero stati presi in adeguata considerazione i motivi del ricorso relativi all'eccesso di potere per difetto di istruttoria e difetto di motivazione della Regolamentazione provvisoria, nella parte in cui la Commissione ha introdotto misure più restrittive in materia di intervallo tra gli scioperi.

Con un secondo ricorso, Usb Lavoro Privato impugna dinanzi alla Corte d'Appello di Roma la sentenza n. 7900 del 24 settembre 2019, con la quale il Tribunale di Roma ha rigettato il ricorso del Sindacato e confermato la legittimità della delibera sanzionatoria 18/323.

Il provvedimento della Commissione è fondato sul presupposto dell'applicabilità della legge 146/1990 all'attività svolta dalla Società Techno Sky, che eroga servizi di assistenza e manutenzione degli impianti e dei sistemi utilizzati per il controllo del traffico aereo.

L'orientamento dell'Autorità di garanzia è che l'accertamento in merito alla rilevanza, ai fini della legge 146 del 1990, di una determinata attività (anche di carattere strumentale, come nel caso di specie) 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'articolo 1, comma 1, della legge 146/1990.

Nel ricorso in appello il Sindacato contesta il principio - sostenuto dalla Commissione in sede di memoria difensiva e accolto in toto dal Tribunale di Roma - per cui, ai fini dell'applicazione della L. 146/1990, rileva esclusivamente l'attitudine del servizio (o delle attività ad esso strumentali) a soddisfare i diritti costituzionali della persona indicati nell'art. 1, comma 1, e non già le concrete conseguenze sul servizio finale dell'eventuale astensione collettiva dei dipendenti.

Usb ripropone in sede di appello la propria linea argomentativa per cui </non è decisiva l'attitudine dell'attività svolta dai dipendenti di Techno Sky a soddisfare i diritti della persona costituzionalmente rilevanti di cui al cit. art. 1, comma 1, a determinare l'applicabilità integrale della disciplina limitativa del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, per il caso di astensione dal lavoro dei predetti lavoratori, poiché il servizio da questi reso non produce in modo diretto alcuna effettiva ripercussione né sull'erogazione del servizio né tantomeno sulla sua sicurezza, atteso che queste restano sempre e comunque in capo all'ente responsabile, cioè ENAV>>.

1.2. Limiti all'applicabilità del regime derogatorio dell'art. 2, comma 7, allo sciopero generale proclamato in relazione al rischio di contagio da Covid-19

Nell'ambito del contesto emergenziale legato al diffondersi della pandemia da Covid-19 la Commissione di garanzia ha monitorato l'evolversi del conflitto collettivo in tutte le realtà produttive.

La funzione di vigilanza volta al rispetto delle norme in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali e al contenimento dei disagi derivanti da possibili astensioni è stata esercitata ricorrendo allo strumento degli interventi preventivi ex art. 13, lett. d), della legge n. 146 del 1990, e ad azioni di moral suasion attraverso un'intensa attività istruttoria e una collaborazione stringente tra tutti i principali attori della legge 146: Commissione, Prefetto, associazioni professionali, sindacati, datori di lavoro.

Il punto di equilibrio tra l'esigenza dei cittadini di non subire ulteriori limitazioni ai propri diritti costituzionali, il cui libero esercizio era già stato inevitabilmente compresso, con il diritto dei lavoratori di scioperare, è stato individuato dalla Commissione nel fermo invito rivolto a tutte le Organizzazioni sindacali ed alle Associazioni professionali a non proclamare astensioni nel momento più acuto dell'emergenza, ovvero dal 25 febbraio al 31 marzo 2020, tenendo conto anche delle previsioni contenute nelle specifiche discipline di settore relative all'obbligo di sospendere gli scioperi in casi di avvenimenti eccezionali di particolare gravità o di calamità naturali.

Sulla base di tale indirizzo, la Commissione è intervenuta nel tentativo di scongiurare gli effetti sproporzionati derivanti dallo sciopero generale proclamato il 21 marzo 2020 - in piena emergenza pandemica - dall'Organizzazione sindacale di Base USB, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, per il giorno 25 marzo 2020.

Le motivazioni dell'azione di protesta facevano riferimento alla "decisione del Governo di mantenere aperti e funzionanti le aziende e gli uffici non essenziali ai fini del contrasto all'espandersi della pandemia COVID - 19, nonostante sia universalmente ritenuto indispensabile evitare in ogni modo il contatto tra le persone per fermare l'espandersi del contagio; visto che i lavoratori e le lavoratrici sono costretti, per recarsi sui luoghi di lavoro, a servirsi di mezzi pubblici inidonei a garantire la propria sicurezza e incolumità; visto che nei luoghi di lavoro non sono state assunte tutte le tutele necessarie ancorché previste dalle leggi in vigore in materia di prevenzione e sicurezza; visto l'aggravarsi del contagio e la sua diffusione in tutto il territorio nazionale, vista la assoluta insufficienza del servizio sanitario - a seguito dei continui tagli ai finanziamenti, alle riduzioni di personale e di posti letto, alle numerose chiusure di ospedali e presidi territoriali, ad una gestione regionalizzata del servizio sanitario, alle aziendalizzazioni e privatizzazioni operate nel settore - a garantire

prestazioni adeguate al livello di gravità che ha assunto la pandemia, così facendo mettendo in una situazione di enorme rischio l'incolumità e la sicurezza dei lavoratori".

Il Sindacato proclamante dichiarava di limitare la durata dello sciopero ad 1 minuto per i lavoratori impiegati direttamente nelle prestazioni di soccorso alla popolazione; mentre lo sciopero veniva indetto per la durata di 24 ore, con riferimento agli altri servizi pubblici essenziali (scuola di ogni ordine e grado comprese le università, ministeri, regioni e autonomie locali, enti pubblici non economici, carburanti, circolazione e sicurezza stradale, poste, radiotelevisione, pulizie e multiservizi, funerario, metalmeccanici, consorzi di bonifica).

Disatteso l'invito all'Organizzazione sindacale proclamante a rinviare l'astensione in ragione della conclamata emergenza epidemiologica, l'Autorità, con delibera n. 20/129 del 15 luglio 2020, esaminate le risultanze istruttorie acquisite e non ritenendo condivisibili le argomentazioni dedotte dal soggetto proclamante nell'ambito del procedimento avviato ai sensi degli artt. 4, comma 4 - quater e 13, comma 1, lett. i), ha valutato negativamente la condotta sindacale per la violazione degli obblighi del preavviso, della garanzia delle prestazioni indispensabili, della franchigia in caso di avvenimenti eccezionali di particolare gravità ed ha conseguentemente irrogato una sanzione amministrativa consistente nella sospensione dei contributi sindacali dovuti alla Unione Sindacale di Base - USB, per l'ammontare di euro 2.500,00.

La delibera è stata impugnata dall'Organizzazione sindacale dinanzi al Tribunale di Roma, in funzione di Giudice del Lavoro.

Il principale motivo di impugnazione si fondava sul mancato riconoscimento della sussistenza, in occasione dello sciopero generale del 25 marzo 2020, dei presupposti di cui all'art. 2, comma 7, della legge 146 del 1990, ovvero il verificarsi di gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori, rinvenibili, a dire della ricorrente, nella mancata predisposizione di idonee tutele in materia di prevenzione del rischio da contagio sui luoghi di lavoro nonostante la rapida diffusione del virus su tutto il territorio nazionale.

Con riferimento a tale doglianza, la Commissione si è difesa in giudizio riaffermando l'interpretazione rigorosa e restrittiva della norma contenuta nell'art. 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990 - condivisa ampiamente anche dalla Corte Costituzionale - resa necessaria dal regime "privilegiato" delle modalità di esercizio dello sciopero accordato dal legislatore nelle due

particolari ipotesi di sciopero previste, la cui eccezionalità può essere assimilata alle ipotesi di divieto di sciopero o di immediata sospensione dello sciopero in corso, che gli accordi contemplano in presenza di "eventi eccezionali di particolare gravità o di calamità naturali".

L'art. 2, comma 7, consente di derogare agli obblighi di preavviso e durata massima dell'azione di sciopero solo in caso di astensioni proclamate in difesa dell'ordine costituzionale ovvero in caso di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori. Il regime derogatorio rispetto alla disciplina generale prevista per le astensioni incidenti sui servizi pubblici essenziali ha un carattere speciale e non può essere applicato oltre i casi espressamente previsti.

Nel richiedere il requisito del "grave evento lesivo dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori" per legittimare uno sciopero senza il rispetto del termine di preavviso e in deroga alla durata massima, il legislatore, nell'effettuare un bilanciamento con altri diritti costituzionalmente garantiti, ha ritenuto che non sia sufficiente un pericolo, anche grave, ma che si sia verificato un "grave evento lesivo" dei suddetti beni; con ciò ritenendo, implicitamente, che gli eventuali scioperi proclamati per rivendicare maggiore tutela e sicurezza nell'ambito dell'attività lavorativa debbano comunque rispettare l'impianto delineato dalla legge n. 146 del 1990.

Per l'applicazione della deroga è richiesto, dunque, il verificarsi di accadimenti che mettano fisicamente a repentaglio la sicurezza dei lavoratori non essendo sufficiente la sola esistenza di un pericolo generico ma, coerentemente con il dettato normativo, l'esistenza di specifici gravi eventi lesivi. Per invocare l'esimente è necessario anche il requisito del diretto e immediato rapporto di causalità tra l'astensione ed il grave e specifico evento lesivo.

Ove così non fosse, qualunque situazione di potenziale pericolo anche remoto sarebbe idonea a giustificare l'esonero dall'obbligo del preavviso e della durata, mentre l'art. 2, comma 7, presuppone il concreto verificarsi di uno o più eventi suscettibili di mettere fisicamente a repentaglio la salute e la sicurezza dei lavoratori.

La sola situazione di pericolo, dunque, consente uno sciopero con rispetto del termine di preavviso oppure, ricorrendone gli estremi, l'autotutela individuale dei singoli lavoratori con rifiuto delle prestazioni in via di eccezione di inadempimento, fattispecie che esula dal campo di applicazione della legge n. 146 del 1990.

Nel caso specifico, la Commissione ha affermato l'insussistenza dei

presupposti normativi richiamati dal Sindacato, evidenziando che il grave evento lesivo dell'incolumità dei lavoratori non può essere rinvenuto nella situazione di pericolo derivante dalla generale circolazione del virus. Non era infatti stato assolto l'onere probatorio della indicazione di specifici casi di lesione della salute e dello specifico rischio nei settori produttivi coinvolti nella proclamazione dello sciopero generale. Così come non erano stati indicati gli specifici rischi per la sicurezza del lavoratore, con particolare riferimento all'obbligo ricadente sul datore di lavoro di adottare adeguate misure di carattere preventivo e protettivo atte a tutelare e salvaguardare la salute delle persone, anche rispetto ai potenziali effetti lesivi del virus, in occasione dello svolgimento dell'attività lavorativa. In relazione a ciò, il riferimento non può che essere rappresentato dalle iniziative e dalle misure di contenimento/mitigazione del contagio messe in campo, su tutto il territorio nazionale, dal Governo e dal Legislatore, d'intesa con la comunità scientifica e le autorità sanitarie e, in particolare, dalle misure di prevenzione dettate dalla stessa pubblica autorità e dai successivi accordi sottoscritti tra Governo, sindacati e imprese (in primis "Protocollo condiviso di regolazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro", sottoscritto il 14 marzo 2020 dalle organizzazioni confederali dei datori di lavoro e dei lavoratori contenente le linee guida condivise per agevolare le imprese nell'adozione di specifici protocolli di sicurezza anti-contagio").

USB aveva invece fondato l'astensione collettiva sull'automatismo "pandemia – grave evento lesivo della sicurezza generale" e su una generica situazione di pericolo e su un rischio generico, che investe la collettività ed il lavoratore non in quanto tale ma come membro di essa e che non necessariamente nasce dall'organizzazione dell'attività lavorativa messa in campo dal datore di lavoro, essendo possibile che il lavoratore si contagi in un ambiente esterno all'azienda e, andandovi a lavorare, vi introduca il virus.

Il secondo motivo del ricorso riguardava l'asserita assimilazione - imputata alla Commissione – della deroga prevista dall'art. 2, comma 7, della legge 146 del 1990 all'eccezione di inadempimento ai sensi dell'art. 1460 c.c..

Secondo la ricostruzione dell'Organizzazione sindacale, la Commissione, ai fini della valutazione della sussistenza dei presupposti per l'applicabilità della norma derogatoria, aveva erroneamente applicato alla condotta esaminata i requisiti previsti dall'art. 1460 c.c., che legittima il lavoratore ad eccepire l'inadempimento del datore di lavoro in caso di

violazione degli obblighi di sicurezza ai sensi dell'art. 2087 c.c..

Per la ricorrente, soltanto l'eccezione di inadempimento impone la prova della violazione dell'obbligo di sicurezza e del nesso di causalità tra l'evento idoneo a generare una situazione di pericolo e l'astensione individuale dal lavoro; mentre, il diritto di sciopero può essere legittimamente esercitato senza che debba sussistere un nesso tra l'astensione collettiva e il grave evento lesivo alla sicurezza dei lavoratori, come dimostrato dal riconoscimento, in termini di liceità, degli scioperi di solidarietà, degli scioperi politici e degli scioperi generali.

Anche in relazione a tale profilo la Commissione ha eccepito l'inconsistenza delle argomentazioni sindacali: in relazione all'onere della prova, la sussistenza del requisito del diretto e immediato rapporto di causalità tra l'astensione ed il grave e specifico evento lesivo è richiesta direttamente dalla legge con esclusivo riferimento alla fattispecie prevista dall'art. 2, comma 7. Il legislatore ammette la possibilità di derogare agli obblighi di preavviso e di durata massima dell'astensione, con conseguente sproporzionata compromissione dei diritti degli utenti del servizio, solo in presenza di eventi di particolare delicatezza e gravità, che devono essere adeguatamente dimostrati. In tutti gli altri casi, è pacificamente riconosciuta, senza imporre un particolare onere probatorio a carico del soggetto proclamante, ogni 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.

Per il resto, la Commissione ha contestato il fuorviante riferimento al rimedio generale dell'eccezione di inadempimento, chiarendo la distinzione tra tale istituto e quello previsto dall'art. 2, comma 7, utilizzato ai fini della valutazione della condotta sindacale sanzionata: l'eccezione di inadempimento opera su un piano diverso da quello pubblicistico connesso alla tutela costituzionale del diritto di sciopero ed al contemperamento con gli altri diritti costituzionalmente garantiti, in quanto incide sulla dimensione contrattuale del rapporto di lavoro e garantisce al singolo lavoratore, a fronte dell'inadempimento del datore di lavoro, di rifiutarsi di lavorare e di allontanarsi dalla sede di lavoro.

I due rimedi - sebbene sul piano fattuale possano rendersi complementari collocandosi all'interno del fondamentale obbligo imprenditoriale di predisporre e attuare le misure necessarie a tutelare l'incolumità e la sicurezza del lavoratore - sono indipendenti sul piano logico-giuridico:

l'eccezione di inadempimento riguarda l'equilibrio sinallagmatico nell'ambito del contratto di lavoro e la risoluzione del rapporto individuale di lavoro, mentre nella fattispecie dell'art. 2 comma 7, gli interessi coinvolti non riguardano l'area dell'autonomia privata bensì il perseguimento delle finalità pubblicistiche connesse all'equo contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti costituzionali della persona alla vita, alla salute, alla libertà ed alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione ed alla libertà di comunicazione (art. 1, comma 1, legge 146 del 1990).

Ed è alla luce dei beni costituzionali in conflitto che deve essere valutato il diverso grado di tutela da apprestare al diritto dell'autotutela collettiva e il limite di fruibilità, entro standard ritenuti socialmente adeguati, dei servizi considerati come essenziali in quanto connessi al godimento di alcuni diritti della persona costituzionalmente tutelati.

Con sentenza n. 7237, del 5 novembre 2020, il Tribunale di Roma - IV sezione lavoro - ha giudicato infondato il ricorso proposto dalla Confederazione sindacale USB recependo l'impianto difensivo dell'Autorità convenuta in giudizio.

Il Tribunale ha ritenuto non provata la sussistenza di uno specifico e concreto grave evento lesivo dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori - che legittima la proclamazione di uno sciopero senza preavviso e ad oltranza - essendosi limitato il Sindacato USB a generiche asserzioni di una mera situazione di pericolo astratto e di un rischio generico legato alla circolazione del virus, non supportate dalla dimostrazione di accadimenti concreti riguardanti una o più realtà produttive interessate dallo sciopero e dell'esistenza di un rapporto di causalità con la mancata adozione, da parte di imprese e amministrazioni, di misure preventive e protettive atte a tutelare la salute dei lavoratori.

In particolare, il Giudice afferma che il rischio di contagio da Covid-19 possa ravvisarsi in termini oggettivi e concreti solo nelle Aziende che non abbiamo recepito correttamente i Protocolli inglobati nella normativa emergenziale, stipulati tra le parti sociali e il Governo, che di fatto hanno qualificato - almeno per l'intera durata dell'emergenza epidemiologica - le misure adottate in termini di norme per la prevenzione e protezione della salute del lavoratore.

Osserva il Tribunale che "non è sufficiente la deduzione della mera congiuntura temporale tra l'esistenza della pandemia e la proclamazione dello sciopero per ritenere esistente un rischio per l'incolumità dei lavoratori di tutti i settori produttivi interessati dall'astensione dal lavoro per legittimare uno sciopero senza preavviso". Anche volendo ricondurre la pandemia ad un fatto notorio - che in ogni caso non supplisce alla carenza probatoria - dal fatto principale non si può dedure anche il fatto secondario dell'esistenza in concreto di uno specifico e grave evento (anche di pericolo) dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori di tutte le amministrazioni e imprese erogatrici dei servizi pubblici essenziali. Né il ricorrente può essere esonerato dall'onere di dimostrare che lo specifico evento lesivo sia derivato dalla mancata adozione a livello aziendale di misure mitigative del rischio di contagio da Covid - 19.

1.3. Il regime derogatorio dell'art. 2, comma 7. In particolare, la nozione di "difesa dell'ordine costituzionale"

Nel periodo considerato, merita di essere segnalata la sentenza n. 394 del 19 gennaio 2021, con la quale il Tribunale di Roma - sezione lavoro - ha rigettato il ricorso proposto dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Tempio Pausania.

Il giudizio è stato promosso per chiedere l'annullamento della delibera n. 20/32 con cui la Commissione ha sanzionato il Consiglio dell'Ordine per un'astensione ad oltranza dalle udienze civili, penali, amministrative e tributarie, effettuata senza preavviso e senza rispetto dei limiti di durata massima, a decorrere dal 30 settembre 2019.

Gli organi rappresentativi della categoria forense avevano invocato l'esimente di cui all'art. 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, che esclude l'obbligo del preavviso e dell'indicazione della durata nel caso di astensioni dal lavoro proclamate in difesa dell'ordine costituzionale.

In particolare, l'Associazione forense aveva rilevato che l'astensione era stata indetta a tutela di diritti costituzionalmente garantiti, quale quello della difesa in giudizio, gravemente compromesso dalle disfunzioni del sistema, dovute alla cronica carenza di personale amministrativo e di magistrati, che configurerebbero una grave minaccia dell'ordine costituzionale, in quanto il loro effetto vulnerante non si esaurirebbe nella violazione del diritto costituzionale di difesa in giudizio di cui all'art. 24 Cost., ma si espanderebbe fino al punto da pregiudicare, *ab origine*, tutti i diritti di cui sono titolari i cittadini residenti del distretto territoriale di competenza del Tribunale medesimo.

Il Tribunale, nel rigettare il ricorso, ha condiviso l'orientamento restrittivo della Commissione e della giurisprudenza, in materia di esimenti

ex articolo 2, comma 7.

Il Tribunale ha preliminarmente richiamato la sentenza del medesimo Tribunale n. 7237/2020 per illustrare la ratio della norma sul preavviso minimo << Il legislatore ha dunque stabilito che nei casi in cui lo sciopero è proclamato in ragione di gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori oppure in difesa dell'ordine costituzionale non si applicano le disposizioni in materia di preavviso minimo (fissato in giorni dieci) e della durata massima dello sciopero. A fronte della sussistenza di tali ipotesi, il legislatore ha operato a monte un bilanciamento tra gli interessi tutelati attraverso il preavviso e il diritto di sciopero, ritenendo di far prevalere quest'ultimo sulle funzioni assolte, per quanto qui interessa, dal preavviso. Il preavviso è infatti funzionale a garantire la predisposizione, da parte dell'amministrazione o dell'impresa erogatrice del servizio pubblico sospeso per effetto dello sciopero, delle misure necessarie a garantire l'erogazione delle prestazioni indispensabili, allo svolgimento di eventuali tentativi di composizione del conflitto, nonché alla tempestiva informazione all'utenza, al fine di consentirle di usufruire di servizi alternativi>>.

In relazione alla disciplina derogatoria invocata dal ricorrente, il Collegio giudicante ha accolto tutte le argomentazioni difensive della Commissione che, in sede di costituzione in giudizio, aveva puntualizzato che l'ordine costituzionale va "inteso in senso non normativo ma materiale" (cfr. delibere Commissione nn. 14 e 23 del 18 luglio 1991), sicché non comprende qualsiasi diritto riconosciuto dalla Costituzione ma solo i cardini dell'assetto costituzionale (cfr. Corte costituzionale sent. 28 maggio-10 giugno 1993, n. 276, cit.), appunto difendibili con immediatezza (cfr. Cass. 21 agosto 2004 n. 16515), ad esempio contro un colpo di stato ossia ad un pericolo di sovvertimento violento (cfr. delibere Commissione n. 78 dell'11 febbraio 1999 e n. 03/158 del 26 novembre 2003).

Con specifico riferimento alla fattispecie concreta, l'Autorità di garanzia aveva rilevato che le disfunzioni organizzative del Tribunale, per quanto rilevanti, esprimono i propri effetti vulneranti solo in caso di esigenza della tutela giurisdizionale dei diritti stessi. Le medesime disfunzioni, viceversa, a nulla rilevano e nessuna ripercussione determinano in relazione alle ipotesi di fisiologico ed incontestato esercizio delle facoltà connesse ai diritti stessi. In altre parole, ciò contro cui il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Tempio Pausania ha agito non sono dinamiche dirette a disconoscere la titolarità ovvero la capacità giuridica e di esercizio dei diritti fondamentali e

delle libertà civili da parte dei cittadini, bensì dinamiche e situazioni potenzialmente produttive di ostacoli alla tutela giurisdizionale dei diritti medesimi. E quindi, ciò che viene in rilievo è la tutela e piena attuazione di un singolo diritto costituzionale, quello previsto dall'art. 24 Cost., che non rientra tra le ipotesi per le quali è possibile avvalersi del regime derogatorio di cui all'art. 2, comma 7, legge 146 del 1990.

Sul punto, il Giudice adito perveniva a riconoscere che l'astensione non risultava proclamata in una situazione di minaccia per l'insieme dei valori facenti parte dell'ordinamento costituzionale e, pertanto, la medesima doveva ritenersi assoggettata alla disciplina di cui all'art. 2 della L. 146/1990, anche per quanto concerne l'obbligo di preavviso e di indicazione della durata dello sciopero.

Ha affermato, infatti, il Tribunale che la norma contenuta nell'art. 2, comma 7, ha carattere di eccezionalità, e che, affinché uno sciopero possa essere ritenuto indetto in difesa dell'ordine costituzionale, appare necessario che venga minacciato non un qualunque diritto di stampo costituzionale ma l'insieme dei valori fondanti del nostro sistema di governo democratico e delle libertà individuali e collettive; valori così pregnanti e minacciati da un pericolo così imminente, da sfuggire al bilanciamento con gli altri diritti fondamentali della persona garantiti e tutelati dai servizi pubblici essenziali.

In proposito, il Giudice si è riportato espressamente ed integralmente alle motivazioni della sentenza del Tribunale di Roma n. 7401/2015 (<< Dal suo canto, la Commissione di Garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, ha avuto più volte modo di affermare che, al fine di sostenere la legittimità della deroga al termine di preavviso di dieci giorni ed alle limitazioni alla durata delle astensioni dal lavoro, non è sufficiente invocare la motivazione della "lesività costituzionale", del "grave pregiudizio di diritti fondamentali dei cittadini" o della "compromissione delle garanzie essenziali del giusto processo", in quanto tali motivi in tanto possono rilevare in quanto integrino gli estremi della difesa dell'ordine costituzionale di cui all'art. 2 comma 7 della legge n. 146/1990.)

In particolare, la Commissione ha più volte precisato che la disposizione citata, nel richiamare gli eventi lesivi dell'ordine costituzionale, si riferisce a "situazioni di eccezionale gravità", tali da mettere in pericolo le istituzioni democratiche, e non comprende le astensioni di protesta politico - economica (delibera n. 337 dell'8.5.1997).

In altri termini, la norma in questione farebbe principale riferimento "ad

ipotesi di sovvertimento violento - o pericolo di sovvertimento violento - dell'ordinamento statale da parte di poteri o soggetti usurpatori" (delibera n. 78 dell'11.2.1999>>).

Parimenti, il Tribunale ha ritenuto infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata da parte ricorrente, poiché, alla luce di quanto detto sopra, è stato evidenziato che non sussiste alcun contrasto con il dettato costituzionale: difatti, al di fuori dei casi di sciopero proclamato "in difesa dell'ordine costituzionale, o di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori", nei quali non sussiste l'obbligo di preavviso minimo e di indicazione della durata, è esclusa qualunque deroga al suddetto obbligo, proprio al fine di garantire la compatibilità tra il diritto di sciopero, costituzionalmente garantito, ed i diritti fondamentali della persona garantiti dai servizi pubblici essenziali.

Sul punto, la Commissione nella memoria difensiva aveva rilevato che la questione prospettata dal ricorrente non era quella di una compatibilità costituzionale della legge 146 del 1990, bensì quella dell'opportunità di modificarne le regole e i contenuti, compiendo scelte politiche e valutazioni discrezionali che non rientrano affatto nelle competenze della Corte Costituzionale. In altre parole, il Consiglio dell'Ordine evocava un intervento della Corte Costituzionale diretto a modificare e, quindi, normare, una materia coperta da riserva assoluta di legge (ex art. 40 Cost., secondo il quale "Il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano") richiedendo un intervento (additivo) della Corte che avrebbe l'effetto di ampliare un regime derogatorio previsto da una legge (contrattata) che rappresenta un complesso impianto regolativo della materia fondato su un sottile equilibrio tra beni-interessi costituzionalmente protetti.

1.4. Dell'esatta delimitazione del sindacato giurisdizionale sulle delibere sanzionatorie della Commissione di garanzia. La rideterminazione del *quantum* della sanzione

La sentenza n. 394/2021, sopra descritta, ha affrontato anche un altro tema, finora poco dibattuto, quello relativo alla possibilità di procedere alla rideterminazione del quantum della sanzione, mediante una nuova e diversa applicazione dei criteri di graduazione della sanzione dettati dalla legge, da parte del Giudice adito.

In sede difensiva la Commissione ha rilevato come l'istanza formulata sul punto dal ricorrente investe profili di discrezionalità tecnica riservati alla competenza dell'Autorità di garanzia, incensurabili dal Giudice, se non sotto il profilo della logicità della motivazione e dell'attendibilità delle valutazioni compiute ai fini della quantificazione della sanzione.

Infatti, la ragione istitutiva delle Autorità amministrative indipendenti risiede nell'esigenza di affidare a soggetti terzi, imparziali ed indipendenti, competenze che richiedono particolari competenze specialistiche, il cui esercizio è spesso espressione di una vera e propria discrezionalità tecnica.

Nell'esercizio delle proprie prerogative, le Autorità si trovano a fare applicazione di regole che comportano, inevitabilmente, un giudizio (si pensi alle valutazioni circa la gravità della violazione, nonché alla gravità degli effetti dello sciopero sul servizio pubblico, ex art. 4, comma 2, legge 146/90). La legittimazione all'esercizio di tali forme di discrezionalità tecnica costituisce il carattere distintivo delle Autorità amministrative indipendenti ed il riconoscimento ad esse di tali prerogative è reso possibile dalla predeterminazione di meccanismi di nomina dei componenti delle Autorità che ne assicurano indipendenza di valutazione e di giudizio da qualsiasi sfera di influenza esterna (prima fra tutte, quella governativa).

Come per tutti gli atti amministrativi suscettibili di incidere su posizioni giuridiche soggettive è comunque chiaramente assicurato un controllo giurisdizionale sulle deliberazioni della Commissione che, tuttavia, non può estendersi fino al punto da comportare la sostituzione del giudizio del Giudice a quello effettuato dall'Autorità.

Nel procedere alla quantificazione della sanzione la Commissione deve avere riguardo alla gravità della violazione, all'eventuale recidiva, all'incidenza di essa sull'insorgenza o sull'aggravamento di conflitti ed al pregiudizio eventualmente arrecato agli utenti (ex art. 4, comma 4, legge 146 del 1990).

Nel caso specifico, l'azione di protesta aveva violato una pluralità di disposizioni legislative (preavviso, predeterminazione della durata, intervallo rispetto ad altra astensione e durata massima). Inoltre, era stata posta in essere nonostante un intervento preventivo ex art. 13, comma 1, lettera d), notificato dalla Commissione. La mancata acquiescenza a tale provvedimento viene configurata dal legislatore come una aggravante della condotta del soggetto collettivo, al punto tale che potrebbe legittimare l'irrogazione di una sanzione pari al doppio del massimo edittale, secondo quanto previsto dall'art. 4, comma 4-ter, legge 146/90. Infine, il soggetto collettivo si era già reso responsabile di analoghe violazioni nel corso dell'anno 2014, sanzionate con delibera n. 14/265 del 16 giugno 2014,

sottoposta a gravame dal medesimo ricorrente, rigettato con sentenza n. 7401/2015 del Tribunale civile di Roma, e quindi ad esso era stata contestata anche la reiterazione del comportamento che costituisce, a mente dell'art. 4, comma 4, un ulteriore circostanza aggravante. L'insieme di tali circostanze aggravanti, attenuate dalla sola bontà degli intenti perseguiti dall'organismo rappresentativo, ha indotto la Commissione a ritenere adeguata e non sproporzionata l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di euro 20.000,00, inferiore finanche alla metà del massimo edittale, assumendo peraltro a tale ultimo fine la soglia dei 50.000 euro anziché dei 100.000, che pure avrebbe potuto essere considerata, in ragione del mancato adeguamento all'indicazione immediata.

Sulla base di tali argomenti, il Garante ha eccepito l'inammissibilità della domanda proposta dal ricorrente di procedere alla rideterminazione del quantum della sanzione.

All'udienza di discussione del 14 settembre 2020, il Giudice, ai sensi dell'art. 420, comma 1, c.p.c., invitava le parti a valutare una composizione bonaria della lite, formulando una proposta di conciliazione della controversia consistente nella riduzione della sanzione amministrativa comminata al minimo edittale (2.500 euro).

Nella seduta del 24 settembre 2020, la Commissione, con delibera n. 20/175, si pronunciava decidendo di non aderire alla proposta conciliativa ritenendo che l'adesione, così come formulata dal Giudice (rideterminazione nel minimo edittale della sanzione) - avuto riguardo alla gravità della violazione derivante da un'astensione proclamata ad oltranza di durata abnorme, alla recidiva ed al pregiudizio arrecato agli utenti, già gravati da rilevanti problematiche di carattere organizzativo riguardanti il distretto giudiziario - avrebbe comportato un sacrificio eccessivo delle fondamentali esigenze di coerenza, ragionevolezza e parità di trattamento rispetto alle attività valutative effettuate in precedenza dalla Commissione, con riferimento ad analoghe fattispecie.

Con la sentenza in esame il Tribunale di Roma, richiamando una precedente pronuncia sulla questione (Trib. Roma, Sent. n. 5315/2015), respingeva le doglianze relative alla quantificazione della sanzione irrogata all'Ordine Circondariale, riconoscendo espressamente la legittimazione all'esercizio della discrezionalità tecnica della Commissione, quale Autorità amministrativa indipendente, ed affermando che il controllo giurisdizionale sulle deliberazioni della Commissione non può estendersi fino al punto da comportare la sostituzione del giudizio del Giudice a quello effettuato

dall'Autorità nell'individuazione del quantum della sanzione.

In particolare, - afferma il giudice - il controllo giurisdizionale in merito all'attività di determinazione dell'ammontare della sanzione si arresta alla verifica dell'attendibilità della quantificazione operata dalla Commissione, attendibilità che deve essere valutata sulla base dei criteri somministrati dalla legge.

1.5. Sull'obbligatorietà delle procedure di raffreddamento e di conciliazione a carico delle amministrazioni e delle imprese erogatrici del servizio

Con ricorso promosso ai sensi dell'art. 20 bis della legge n. 146 del 1990 dinanzi al Tribunale di Roma – Sezione Lavoro – il Comune di Nemi ha chiesto l'annullamento della delibera sanzionatoria n. 20/29 del 13 febbraio 2020 con la quale la Commissione di garanzia ha irrogato una sanzione amministrativa pecuniaria pari ad € 7.000,00 all'Ente locale, in persona del legale rappresentante, per la mancata partecipazione alle procedure di raffreddamento e conciliazione dinanzi al Prefetto di Roma.

Il ricorrente lamenta che la Commissione, nell'irrogare la sanzione amministrativa pecuniaria, non avrebbe tenuto in debito conto il fatto di aver prontamente comunicato all'Autorità prefettizia l'impossibilità, per l'Ente, di partecipare all'incontro fissato per l'espletamento delle procedure di raffreddamento, a causa della straordinaria carenza di personale.

Sostiene, inoltre, l'Amministrazione comunale che il comportamento tenuto dai propri rappresentanti non avrebbe determinato un aggravamento del conflitto con le Organizzazioni sindacali in quanto la procedura di contrattazione sarebbe stata avviata e definita con successive riunioni e con la firma della pre-intesa sulla piattaforma rivendicativa e che, dunque, sarebbero state soddisfatte "in factis" le pur legittime pretese dei Sindacati. Da ultimo, il ricorrente chiede, in via subordinata, la rideterminazione della sanzione nella misura del minimo previsto dalla legge, perché considerata gravosa e ingiusta per un Ente di piccole dimensioni.

La Commissione di garanzia, costituitasi in giudizio tramite l'Avvocatura generale dello Stato, ha illustrato la logica ispiratrice delle disposizioni legislative, pattizie e regolamentari in materia di esperimento preventivo delle procedure di raffreddamento e di conciliazione: verificare la possibilità di scongiurare un'astensione collettiva dal lavoro, tentando un'opera di mediazione nel conflitto tra le parti sociali, nell'esclusivo interesse degli utenti a fruire normalmente del servizio pubblico essenziale.

A tal fine l'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, come novellato dalla legge n. 83 del 2000, stabilisce che nella disciplina di ciascun servizio pubblico essenziale "devono essere in ogni caso previste procedure di raffreddamento e conciliazione, obbligatorie per entrambe le parti, da esperire prima della proclamazione di uno sciopero".

Nel caso di specie, l'obbligatorietà, per entrambe le parti, di espletare le suddette procedure di raffreddamento e conciliazione è prevista dall'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 (valutato idoneo dalla Commissione con delibera n. 02/181 del 25 settembre 2002, pubblicato in G.U. del 31 ottobre 2002, n. 256),

In altri termini, la previsione di apposite clausole sull'esperimento obbligatorio, per entrambe le parti, delle procedure conciliative "prima della proclamazione dello sciopero", accompagnato dall'impegno formale ad astenersi da azioni unilaterali suscettibili di compromettere il regolare funzionamento dei servizi, configura un assetto procedurale idoneo a soddisfare gli interessi protetti dal legislatore nel contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati.

Dunque, la mancata partecipazione alle procedure di raffreddamento e di conciliazione, da parte di una delle parti sociali in conflitto, non può non rilevare sul piano della correttezza dei comportamenti valutabile dall'Organo di garanzia.

In particolare, le modifiche alla legge n. 146 del 1990, in materia di procedure di raffreddamento e di conciliazione, 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 articolo 4, comma 4, di comportamenti aziendali precedentemente esclusi dalla propria competenza.

Non v'è dubbio, pertanto, che la parte datoriale sia tenuta a non vanificare la lettera e lo spirito delle disposizioni di legge e regolamentari in tema di procedure di raffreddamento e conciliazione, e, dunque, abbia l'obbligo di aderire all'invito dell'Autorità prefettizia, a seguito di una formale richiesta dell'Organizzazione sindacale, ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge n. 146, rispondendo, in caso contrario, di eventuali inadempienze ai sensi dell'articolo 4 sopra citato.

Nel caso specifico, l'Autorità convenuta in giudizio ha dimostrato che il

Comune di Nemi non ha partecipato, per ben due volte, al tentativo di conciliazione promosso dal Prefetto di Roma, sottraendosi ad un obbligo previsto dalla legge n. 146 del 1990.

Sotto altro aspetto, la Commissione ha eccepito che la circostanza che l'Amministrazione abbia convocato la delegazione trattante per il rinnovo del Contratto collettivo decentrato integrativo per il giorno 18 novembre 2019 non rileva ai fini del giudizio in quanto tale attività è disciplinata dal CCNL di riferimento ed è posta al di fuori del perimetro delineato dalla legge n. 146 del 1990 e degli obblighi da questa imposti.

Infine, con riferimento alla richiesta di rideterminazione della sanzione l'Autorità ha evidenziato che, nell'ambito dei parametri individuati dalla legge, la scelta sulla commisurazione della sanzione - sulla base dei criteri predeterminati dalla legge - attiene alla discrezionalità amministrativa riconosciuta alla Commissione di garanzia, quale Autorità amministrativa indipendente, non potendosi l'Autorità giurisdizionale sostituire alla Commissione nell'individuazione del quantum della sanzione.

1.6. L'astensione collettiva degli agenti del Corpo di Polizia Municipale del Comune di Roma Capitale nella notte di Capodanno 2014/2015. L'annullamento della delibera sanzionatoria della Commissione n. 15/61 del 2 marzo 2015

Nel periodo in esame è stato definito in sede appello il giudizio promosso dalla Commissione per la riforma della sentenza n. 3977 del 2 maggio 2017, con la quale il Tribunale di Roma ha annullato la delibera n. 15/61, del 2 marzo 2015.

Il provvedimento annullato si riferisce alla nota vicenda dell'astensione dal lavoro degli appartenenti al Corpo di Polizia Municipale del Comune di Roma Capitale nelle giornate comprese tra il 31 dicembre 2014 ed il 1° gennaio 2015.

Il 31 dicembre 2014 il Comune di Roma Capitale aveva segnalato alla Commissione di garanzia l'assenza dal servizio per malattia, permessi ex legge 104/92 e donazione sangue di un numero elevato di agenti del Corpo di Polizia Municipale preposti alla copertura del servizio durante la notte di Capodanno.

La Commissione, all'esito di una complessa attività istruttoria, aveva qualificato quelle assenze come forma anomala di protesta, elusiva della disciplina sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, ascrivendone la responsabilità alle Segreterie territoriali di Roma e del Lazio delle Organizzazioni sindacali Fp Cgil, Cisl Fp, Uil Fpl, CSA Regioni - Autonomie Locali e Diccap Sulpl. Per l'effetto, aveva disposto l'irrogazione di una sanzione pecuniaria di € 20.000,00 per ciascuna delle sigle sindacali coinvolte.

Le Organizzazioni sindacali destinatarie del provvedimento sanzionatorio del Garante, nell'anno 2015, hanno adito il Tribunale di Roma, con autonomi atti, per chiedere l'annullamento della delibera.

Tutti i ricorsi erano fondati sull'asserito presupposto che l'astensione degli agenti del Corpo di Polizia Municipale fosse imputabile esclusivamente alle decisioni individuali dei lavoratori che, in quella occasione, si sarebbero assentati dal lavoro ricorrendo agli istituti della malattia e dei permessi ex legge n. 104/1992 e n. 53/2000.

Con sentenze nn. 2983/2016, 8153/2016, 9146/2016, 9147/2016, 3977/2017 il Tribunale di Roma ha annullato il provvedimento accogliendo i ricorsi e condannando la Commissione al pagamento delle spese processuali.

Avverso tali sentenze, recanti un'identica motivazione, la Commissione ha proposto appello, ritenendo i provvedimenti viziati da una ricostruzione parziale ed erronea dei fatti di causa - inidonea a far emergere il valore concordante dei fatti allegati - e da una incompleta e parcellizzata valutazione degli elementi probatori.

Nel procedimento riguardante l'Organizzazione sindacale DICCAP la Corte d'Appello di Roma ha pronunciato la sentenza n. 1108/2020 del 22 maggio 2020 con la quale il ricorso della Commissione è stato rigettato.

Il Collegio giudicante ha confermato l'esito del primo grado di giudizio condividendo la valutazione del materiale probatorio fatta dal giudice di prime cure.

In particolare, è stata ritenuta inesistente la prova - diretta o per risultanze istruttorie - del coinvolgimento del sindacato nell'assenza dal servizio del personale della polizia locale e quindi del tutto mancante un collegamento funzionale tra la conflittualità sindacale in atto e le assenze dei singoli dipendenti.

Nella motivazione - molto sintetica - due sono i passaggi decisivi.

Il primo riguarda l'asserita mancata prova di un collegamento tra il sindacato e la condotta dei singoli lavoratori (<<manca in particolare la prova di un invito, anche indiretto, formulato dal sindacato ed indirizzato ai propri iscritti, ad astenersi dall'effettuare a prestazione di lavoro straordinario>>).

Il secondo motivo si riferisce alle certificazioni mediche o ex legge 104 giustificative dell'assenza. L'approccio formalistico nell'apprezzamento della documentazione giustificativa delle assenze unito alla irrilevanza attribuita alla condotta tenuta dai Sindacati prima dell'astensione collettiva porta il Collegio a derubricare l'astensione qualificandola come legittimo esercizio, da parte dei singoli dipendenti, di diritti previsti da contratto di lavoro, anziché come forma surrettizia di sciopero.

La sentenza fa rifermento, da un lato, alla presunzione di affidabilità della documentazione sanitaria acquisita e, dall'altro, al comportamento del Comune di Roma che, all'esito dell'indagine disciplinare avviata, ha riconosciuto la <<mancanza della prova di una dolosa preordinazione delle condotte tenute allo scopo di attuare di fatto uno sciopero in violazione della legge>>.

Pertanto, non è stata oggetto di indagine da parte del Giudice la relazione logica e cronologica - indice di uno stretto rapporto di causalità secondo la ricostruzione della Commissione - tra lo stato di mobilitazione indetto dalle Organizzazioni sindacali, relativo ad una precisa rivendicazione di categoria, e le anomale astensioni dal lavoro dei dipendenti appartenenti alla categoria medesima. Al contrario, l'apprezzamento della documentazione giustificativa dell'assenza dei singoli lavoratori, sulla base dell'esito dei procedimenti disciplinari avviati dall'Amministrazione, è stato ritenuto dal Giudice assorbente rispetto alla valutazione della condotta delle organizzazioni sindacali.

Partendo dall'analisi dei comportamenti dei lavoratori, la Corte d'Appello, anziché valutare la condotta dei Sindacati - unici destinatari della delibera impugnata – ha considerato decisiva la mancata adozione di provvedimenti disciplinari nei confronti dei propri dipendenti da parte dell'Amministrazione comunale, escludendo aprioristicamente l'ipotesi di una fattispecie illecita.

Con la nota di trasmissione della sentenza, l'Avvocatura dello Stato ha espresso il proprio parere negativo in merito all'esperibilità di un ricorso dinanzi alla Suprema Corte: in presenza di un'ipotesi di cosiddetta "doppia conforme" la sindacabilità da parte della Cassazione sulla ricostruzione del fatto sarebbe limitata; inoltre, secondo il costante orientamento della giurisprudenza di legittimità, i vizi motivazionali "non possono consistere nella difformità dell'apprezzamento dei fatti e delle prove data dal giudice di merito rispetto a quello preteso dalla parte perché spetta solo a detto giudice valutare le prove, controllarne l'attendibilità e la concludenza".

1.7. La responsabilità del Presidente dell'Assemblea degli avvocati nelle astensioni dalle udienze proclamate in nome dell'organismo rappresentativo dei professionisti

Con sentenza n. 819 del 20 marzo 2020, la Corte d'Appello di Napoli ha affermato che il Presidente dell'Assemblea degli avvocati, che proclami un'astensione collettiva dalle udienze operando in nome e per conto dell'organismo rappresentativo dei professionisti, è destinatario degli obblighi fissati dalla legge n. 146 del 1990 e dalla Regolamentazione provvisoria di settore.

Il Collegio ha così riformato la sentenza di primo grado, accogliendo il ricorso in appello della Commissione.

Diversamente dal Giudice di prime cure, il Giudice d'appello ha riconosciuto la sussistenza, tra gli atti processuali, degli elementi di prova necessari a dimostrare la qualità di Presidente dell'Assemblea degli Avvocati di Ischia in capo all'avvocato, che firmando di suo pugno l'atto di proclamazione, qualificandosi come Presidente dell'Assemblea, era stato destinatario della sanzione pecuniaria della Commissione.

Il Collegio, nel merito, ha affermato la sussistenza della violazione contestata, rilevando che sono oggetto del potere di vigilanza della Commissione di garanzia anche le astensioni collettive proclamate dagli avvocati, e riconoscendo che l'Assemblea, in persona del Presidente, ha operato in qualità di organismo rappresentativo dei professionisti e dunque soggetto destinatario delle norme della legge n. 146 del 1990 e della Regolamentazione provvisoria di settore.

La sentenza, accogliendo il ricorso della Commissione, conferma la legittimità della delibera n. 5/401 con la quale era stata irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria al Presidente pro tempore dell'Assemblea degli Avvocati Foro di Ischia, responsabile della proclamazione di un'astensione dalle udienze civili e penali per il periodo dal 21 gennaio 2005 al 12 febbraio 2005, in violazione delle norme previste dalla legge n. 146 e dalla Regolamentazione provvisoria del settore.

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

0.44	Proclamazioni	Scioperi	Scioperi	Scioperi Nazionali	Interventi	Percentuale	Revoche o differimenti a	Adeguamenti a seguito di	Efficacia degli
Settore	di sciopero	effettuati	revocati	proclamati / effettuati	preventivi	interventi preventivi	seguito di interventi preventivi	interventi preventivi	interventi della Commissione
Generale Nazionale	8	4	4	8/4	7	88%	4	1	71%
Generale Trasporti	1	1		1/1					
Generale Regionale	3	2	1		2	67%	2		100%
Generale Territoriale	1	1			1	100%	1		100%
Plurisettoriale Nazionale	2	2		2/2	2	100%		1	50%
Plurisettoriale Regionale	3	1	2		1	33%	1		100%
Acqua	3	3							
Agenzie Fiscali	1	1							
Appalti Ferroviari	7	5	2	1/1					
Avvocati	31	21	10	2/1	1	3%	1		100%
Carburanti	5	4	1	4/3	1	20%			0%
Consorzi di Bonifica	2	2							
Credito	1		1	1/0					
Elettricità	50	16	34	4/2					
Elicotteri	1	1		1/1					
Energia e Petrolio	4	3	1		1	25%	1		100%
Enti Pubblici non Economici	2	2							
Funerario	6	2	4		3	50%	3		100%
Gas	5	4	1						
Gas, Acqua	4		4		3	75%	3		100%
Igiene Ambientale	202	102	100	3/3	50	25%	38	2	80%
Istituti di Vigilanza	39	28	11	1/1	6	15%	5		83%
Libere Professioni	1		1	1/0					
Magistrati Professionali e Onorari	7	5	2	6/4	1	14%			0%
Metalmeccanici	15	5	10	2/2	3	20%	2		67%
Ministeri	16	9	7	1/1	1	6%	1		100%
Noleggio Autobus con Conducente	2	2	-		1	50%			0%
Pulizie/Multiservizi	111	58	53	8/6	22	20%	18	4	100%
Regioni e Autonomie Locali	85	62	23	7/7	11	13%	8	1	82%
Ricerca	9	6	3	6/6	2	22%	2		100%
Sanità Privata	44	29	15	12/8	9	20%	8		89%
Scuola	28	19	9	24/17	6	21%	4		67%
Servizio Postale	71	64	7	21/21	7	10%	1	4	71%
Servizio Radiotelevisivo Pubblico	8	3	5	/	1	13%	1		100%
Servizio Sanitario Nazionale	112	70	42	10/7	20	18%	16	1	85%
Soccorso e Sicurezza Autostradale	28	22	6	2/2	2	7%	2		100%
Taxi	4	3	1	1/1		1 70			10070
Telecomunicazioni	24	18	6	23/18	1	4%	1		100%
Trasporto Aereo	149	75	74	68/34	46	31%	42	4	100%
Trasporto Ferroviario	35	24	11	8/7	5	14%	5		100%
Trasporto Marittimo	20	8	12	10/3	4	20%	4		100%
Trasporto Merci su Gomma	25	20	5	6/5	3	12%	1	1	67%
Trasporto Merci su Rotaia	19	12	7	9/8	2	11%	2		100%
Trasporto Pubblico Locale	259	160	99	3/2	50	19%	45	4	98%
Università	259	6	3	9/6	2	22%	2	4	100%
	_			9/0	2	2270	2		100%
Vigili del Fuoco	10	9	570	267/405	277	100/	224	22	200/
TOTALE	1472	894	578	267/185	277	19%	224	23	89%

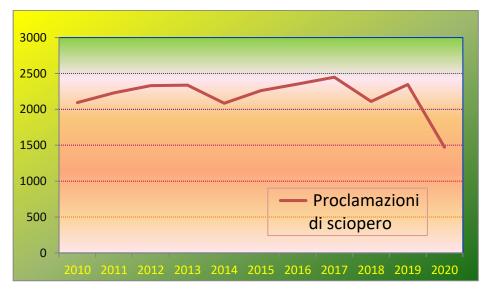
Quadro comparativo scioperi anni 2019/2020

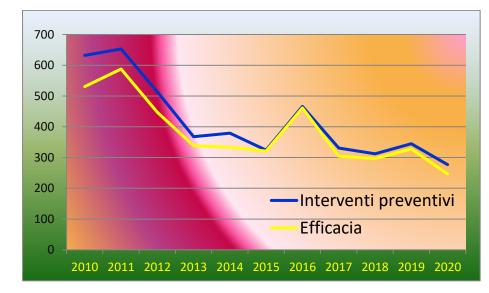
		azioni di pero	Scioperi	effettuati	Giornate interessate dalle azioni di sciopero		
Settore	Anno 2019	Anno 2020	Anno 2019	Anno 2020	Anno 2019	Anno 2020	
Generale Nazionale	15	8	14	4	5	3	
Generale Trasporti	6	1	6	1	3	1	
Pubblico Impiego	2	0	1	0	1	0	
Generale Regionale	3	3	2	2	2	2	
Generale Provinciale	1	0	1	0	1	0	
Generale Territoriale	2	1	1	1	1	1	
Plurisettoriale Nazionale	2	2	2	2	1	2	
Plurisettoriale Regionale	2	3	2	1	1	1	
Plurisettoriale Territoriale	1	0	1	0	1	0	
Acqua	0	3	0	3	0	3	
Agenzie Fiscali	3	1	3	1	3	1	
Appalti Ferroviari	22	7	11	5	8	4	
Avvocati	39	31	36	21	26	12	
Carburanti	10	5	7	4	7	4	
Consorzi di Bonifica	3	2	2	2	2	2	
Credito	48	1	25	0	23	0	
Distribuzione Farmaci e Logistica	6	0	3	0	3	0	
Elettricità	20	50	10	16	6	14	
Elicotteri	0	1	0	1	0	1	
Energia e Petrolio	6	4	4	3	3	2	
Enti Pubblici non Economici	7	2	4	2	4	2	
Funerario	3	6	2	2	2	2	
Gas	0	5	0	4	0	2	
Gas Acqua	23	4	8	0	8	0	
Igiene Ambientale	410	202	209	102	111	65	
Istituti di Vigilanza	82	39	61	28	49	18	
Libere Professioni	2	1	2	0	1	0	
Magistrati Professionali e Onorari	16	7	13	5	7	4	
Metalmeccanici	2	15	2	5	2	5	
Ministeri	25	16	19	9	18	8	
Noleggio Autobus con Conducente	0	2	0	2	0	1	
Pulizie/Multiservizi	210	111	127	58	79	49	
Regioni e Autonomie Locali	169	85	105	62	76	47	
Ricerca	0	9	0	6	0	3	
Sanità Privata	67	44	43	29	33	20	
Scuola	39	28	29	19	18	10	
Servizio Postale	92	71	82	64	40	33	
Servizio Sanitario Nazionale	133	112	88	70	61	49	
Servizio Radiotelevisivo Pubblico	8	8	6	3	5	3	
Soccorso e Sicurezza Autostradale	31	28	14	22	12	17	
Taxi	2	4	1	3	1	3	
Telecomunicazioni	37	24	22	18	16	14	
Trasporto Aereo	235	149	133	75	21	17	
Trasporto Ferroviario	100	35	59	24	41	16	
Trasporto Marittimo	29	20	14	8	11	8	
Trasporto Merci su Gomma	15	25	10	20	9	20	
Trasporto Merci su Rotaia	13	19	9	12	9	7	
Trasporto Pubblico Locale	374	259	250	160	95	63	
Università	12	9	9	6	8	3	
Vigili del Fuoco	18	10	10	9	8	9	
Totale	2345	1472	1462	894			

TABELLA 3

Quadro comparativo scioperi e interventi preventivi dal 2010 al 2020

		1	
Anno	Proclamazioni di sciopero	Interventi preventivi	Efficacia interventi preventivi
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%
2020	1472	277	89%





Proclamazioni di sciopero per Regione *

Prociamazioni di sciopero per Regione *									
Regione	Proclamazioni di sciopero	Giornate interessate dalle azioni di sciopero							
Valle d'Aosta	1	0							
Piemonte	85	35							
Lombardia	137	58							
Trentino Alto-Adige	13	6							
Friuli-Venezia Giulia	10	6							
Veneto	46	21							
Liguria	50	26							
Emilia-Romagna	119	41							
Toscana	63	37							
Marche	17	7							
Umbria	5	3							
Lazio	130	48							
Abruzzo	11	6							
Molise	8	2							
Campania	156	63							
Puglia	73	27							
Basilicata	35	10							
Calabria	86	38							
Sicilia	146	57							
Sardegna	32	13							
Totale	1223								

^{*} La tabella si riferisce alle proclamazioni di sciopero in ambito locale/regionale. Il totale (1223) risulta essere inferiore rispetto a quello riportato nella tabella 1 (1472), che comprende anche le proclamazioni di rilevanza nazionale (249).



Nord (Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Trentino, Friuli, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna)	461
Centro (Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Abruzzo)	226
Sud (Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria)	358
Isole (Sardegna, Sicilia)	178

^{*} Il prospetto non comprende le proclamazioni di sciopero di rilevanza nazionale

Audizioni delle parti sociali

Settori	Audizioni	Sindacati	Aziende
Elicotteri	2	1	1
Generale Nazionale	2	2	
Igiene Ambientale	1		1
Magistrati Togati e Onorari	1	1	
Metalmeccanici	1	1	
Trasporto Aereo	1		1
Trasporto Ferroviario	1		1
Trasporto Merci su gomma	2	1	1
Trasporto Pubblico Locale	4		4
Totale	15	6	9

Delibere distinte per tipologia e per settore

SETTORI	Apertura procedimento valutazione	Revoca delibera chiusura procedimento valutazione	Archiviazione procedimento valutazione	Chiusura procedimento valutazione: prescrizione sanzioni disciplinari (art. 4 co. 1)	Chiusura procedimento valutazione negativa (art.4 co. 2)	Chiusura procedimento valutazione negativa lavoratori autonomi (art. 4 co. 4)	Chiusura procedimento valutazione negativa imprese/ammi nistrazioni (art. 4 co. 4)	Chiusura procedimento valutazione negativa (art. 4 co. 4 bis)	Chiusura procedimento valutazione negativa (art. 4 co. 4 sexies)	Chiusura procedimento valutazione negativa	Invito ex art. 13 lett. h	Valutazione Accordo	Totale
Avvocati						1							1
Consorzi di Bonifica												1	1
Generale Nazionale	2				1			1					4
Igiene Ambientale	24	2	15	5					6	1	3		56
Istruzione e Ricerca												1	1
Metalmeccanici	1												1
Regioni e Autonomie Locali							1						1
Scuola	1		1										2
Trasporto Pubblico Locale	1								2				3
Trasporto Merci su Gomma	1		1										2
Totale													72

DELIBERE E INTERVENTI PREVENTIVI

Apertura procedimento valutazione					
Revoca delibera chiusura procedimento valutazione	2				
Archiviazione procedimento valutazione	17				
Chiusura procedimento valutazione: prescrizione sanzioni disciplinari (art. 4, co. 1)	5				
Chiusura procedimento valutazione negativa (art.4, co. 2)	1				
Chiusura procedimento valutazione negativa lavoratori autonomi (art. 4, co. 4)	1				
Chiusura procedimento valutazione negativa imprese/amministrazioni (art. 4, co. 4)	1				
Chiusura procedimento valutazione negativa (art. 4, co. 4 bis)	1				
Chiusura procedimento valutazione negativa (art. 4, co. 4 sexies)	8				
Chiusura procedimento valutazione negativa	1				
Invito ex art. 13, lett. h	3				
Valutazione Accordo	2				
Interventi preventivi (art. 13, co. 1, lett. d)	277				
Totale	349				