



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



Relazione annuale 2017

sull'attività svolta nell'anno 2016



Commissione
Garanzia Sciopero

Relazione annuale 2017
sull'attività svolta nell'anno 2016

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

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

Presidente

Giuseppe Santoro Passarelli

Commissari

Lauralba Bellardi

Alessandro Bellavista

Domenico Carrieri

Orsola Razzolini

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

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

INDICE

PARTE I	11
I reports sulla conflittualità nei singoli servizi pubblici essenziali	11
1. Avvocati (a cura di Marco Diana)	13
1.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	13
2. Consorzi di bonifica (a cura di Daniele Michelli)	14
2.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione	14
3. Distribuzione di carburante (a cura di Daniele Michelli)	15
3.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione	15
4. Distribuzione Farmaci – Logistica Farmaceutica (a cura di Antonio Fusco)	17
4.1. Quadro normativo di riferimento del settore	17
4.2. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	18
5. Energia (a cura di Ivana Sechi)	19
5.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione	19
6. Enti Pubblici non Economici (a cura di Ivana Sechi)	21
6.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione	21
7. Igiene ambientale (a cura di Dario Andreutto e Tiziana Sorbello)	23
7.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	23
7.2. Le astensioni spontanee dei lavoratori e le istruttorie della Commissione	27
7.3. Gli interventi della Commissione. Indicazioni immediate e valutazioni di comportamento, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettere d) e i), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni	28
7.4. Attività consultiva e interpretativa	30
8. Istituti di Vigilanza (a cura di Silvia Lucrezio Monticelli)	32
8.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione	32
9. Magistrati (a cura di Marco Diana)	33
9.1. Andamento della conflittualità e cause d'insorgenza del conflitto	33

10. Metalmeccanici (a cura di Fabio Paolucci)	34
10.1. Andamento della conflittualità.....	34
10.2. Le cause di insorgenza dei conflitti.....	34
10.3. Procedimenti di valutazione del comportamento.....	34
11. Ministeri (a cura di Ivana Sechi)	35
11.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione.....	35
11.2. Il diritto di sciopero nel settore dei beni culturali di competenza statale	35
11.3. L'attuazione dell'Accordo nazionale del 23 febbraio 2016.....	37
11.4. Il diritto di sciopero del personale appartenente al Corpo Forestale dello Stato	40
12. Pulizie e multiservizi (a cura di Daniele Michelli)	43
12.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione.....	43
13. Regioni ed Autonomie Locali (a cura di Paolo Montuori)	47
13.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione.....	47
13.2. Pareri e delibere interpretative.....	48
13.3. Integrazione di accordo sui beni Culturali di appartenenza regionale. ...	51
14. Sanità (a cura di Marco Diana)	53
14.1. Andamento della conflittualità e cause d'insorgenza del conflitto.....	53
14.2. Interventi, delibere di valutazione del comportamento e attività consultiva della Commissione.....	53
14.3. Delibere interpretative.....	55
15. Scuola, Università e Ricerca (a cura di Ivana Sechi)	57
15.1. Andamento della conflittualità e cause d'insorgenza del conflitto.....	57
15.2. L'attività della Commissione.....	57
15.3. La revisione del Codice di autoregolamentazione del diritto di sciopero nel Comparto Scuola attualmente in vigore e allegato al C.C.N.L. del 1999.....	60
16. Servizio postale (a cura di Daniele Michelli)	64

16.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione.....	64
17. Servizio radiotelevisivo pubblico (a cura di Daniele Michelli).....	66
17.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione.....	66
18. Soccorso e sicurezza autostradale (a cura di Antonio Fusco).....	67
18.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione	67
18.2. Questioni interpretative e/o applicative della disciplina di settore	67
19. Taxi (a cura di Silvia Mancini)	69
19.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto - interventi preventivi ex articolo 13, lettera d) della legge n. 146 del 1990	69
19.2. Valutazioni del comportamento, ex articolo 13, lettera i), della legge n.146 del 1990, e principi generali espressi in occasione delle stesse.....	70
19.3. La vertenza relativa al C.C.N.L. di categoria.....	71
20. Telecomunicazioni (a cura di Daniele Michelli)	72
20.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione.....	72
21. Trasporto Aereo (a cura di Fabio Paolucci)	75
21.1. L'andamento della conflittualità	75
21.2. Le cause di insorgenza dei conflitti.....	76
21.3. Interventi della Commissione	77
21.4. L'attività consultiva della Commissione.....	77
21.4.1. In ordine all'obbligatorietà per entrambe le parti di esperire, prima della proclamazione di uno sciopero, le procedure di raffreddamento e conciliazione..	77
21.4.2. In ordine alla disciplina applicabile in caso di sciopero	79
21.4.3. In ordine alle comunicazioni all'utenza e ai dati di adesione allo sciopero	80
21.4.4. In ordine alle prestazioni indispensabili da garantire nel corso di uno sciopero ed alle comandate di personale.....	81
21.4.5. In ordine alle misure finalizzate a contenere i disagi all'utenza in occasione di scioperi proclamati.....	83
21.5. Il questionario della Commissione Europea (<i>Industrial action study</i>)....	84

21.6.	Procedimenti di valutazione del comportamento	84
22.	Trasporto Ferroviario e Appalti Ferroviari (a cura di Caterina Valeria Sgrò)	88
22.1.	Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto. Analisi dei dati e attività preventiva della Commissione	88
22.2.	La regolamentazione del settore del trasporto ferroviario: problemi aperti e prospettive	93
22.3.	Attività consultiva	96
22.4.	Attività deliberativa.....	97
23.	Trasporto Marittimo (a cura di Caterina Valeria Sgrò)	102
23.1.	Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	102
23.2.	Attività consultiva e interpretativa	104
24.	Trasporto Merci (a cura di Antonio Fusco)	106
24.1.	Andamento della conflittualità e interventi della Commissione	106
24.2.	Questioni interpretative e/o applicative della disciplina di settore	107
25.	Trasporto Pubblico Locale (a cura di Silvia Mancini)	109
25.1.	Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	109
25.2.	Gli interventi preventivi della Commissione ex articolo 13, lettera d), della legge n. 146 del 1990	111
25.3.	Valutazioni del comportamento ex articolo 13, lettera i), della legge n. 146 del 1990 e principi generali espressi in occasione delle stesse.....	112
25.4.	La vertenza relativa al C.C.N.L. del Trasporto Pubblico Locale.....	113
25.5.	Attività consultiva e interpretativa	114
25.6.	Valutazioni ex articolo 13, lettera a), della legge n. 146 del 1990.....	116
26.	Vigili del fuoco (a cura di Antonio Fusco)	118
26.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione	118
26.2.	Questioni di carattere interpretativo relative alla disciplina di settore..	118
27.	Scioperi generali e plurisetoriali (a cura di Giovanni Pino e Daniela Galeone).....	121
27.1.	Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	121

PARTE II.....	123
Contenzioso.....	123
1. Contenzioso (a cura di Caterina Valeria Sgrò e Ivana Sechi).....	125
1.1. Andamento del contenzioso, generalità.....	125
1.2. L’astensione collettiva degli agenti del Corpo di Polizia Municipale del Comune di Roma capitale nella notte del Capodanno 2014/2015. Le sentenze di annullamento della delibera sanzionatoria della Commissione n. 15/61 del 2 marzo 2015.	126
1.2.1. Il giudizio cautelare.....	126
1.2.2. Il giudizio di primo grado	127
1.3. Impugnazioni di delibere sanzionatorie.....	135
1.4. Impugnazioni di delibere interpretative.....	150
1.5. L’esimente di cui all’articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni. In particolare, la nozione di “ <i>gravi eventi lesivi dell’incolumità e della sicurezza dei lavoratori</i> ”.	159
PARTE III	163
Dati statistici e tabelle sinottiche sull’andamento della conflittualità e sugli interventi della Commissione (a cura di Francesco Adinolfi).....	163

PARTE I

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

1. Avvocati

1.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nell'anno 2016, si è registrata una sensibile diminuzione della conflittualità. Si è passati, infatti, da 50 atti di proclamazioni di astensioni dalle udienze a sole 31 azioni collettive, con calo, quindi di quasi il 40%.

Non sono mutate, invece, le motivazioni sottese alle azioni di protesta, che vanno principalmente ricercate in problematiche di carattere locale (legate all'Organizzazione dei Tribunali, in special modo agli orari ridotti di accesso alle cancellerie e alla trattazione delle udienze, specie in ambito penale).

È appena il caso di sottolineare che la Commissione, a fronte delle proclamazioni di astensione dalle udienze, è dovuta intervenire preventivamente solo 2 volte (in entrambi i casi è stato accolto l'invito della Commissione a sanare le violazioni contestate), segnale, questo, di un deciso rispetto delle regole del conflitto in questo settore.

2. Consorzi di bonifica

2.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione

Il settore dei Consorzi di bonifica è attualmente disciplinato dall'Accordo nazionale, sottoscritto in data 18 giugno 2001 e valutato idoneo dalla Commissione di garanzia con delibera n. 01/161 del 20 dicembre 2001 (G.U. – serie generale – n. 51 del 1 marzo 2002).

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

Nel periodo oggetto della presente relazione, la conflittualità nel settore si è mantenuta numericamente su un livello piuttosto esiguo, seppur con una sensibile diminuzione rispetto a quanto avvenuto nell'anno precedente: le proclamazioni di sciopero, nel 2016, sono state 16 (rispetto alle 28 del 2015), equamente distribuite tra iniziative di carattere locale/aziendale (8) ed iniziative di livello nazionale (8). Mentre nel primo caso (locale/aziendale) le astensioni sono state proclamate, principalmente, per protestare contro il mancato/ritardato pagamento della retribuzione ai dipendenti, nel caso degli scioperi nazionali, le iniziative di protesta sono state generate dalla rottura del tavolo di trattativa per il rinnovo del C.C.N.L. per i Dipendenti dai Consorzi di Bonifica e Miglioramento Fondiario. Il rinnovo, che prevede una copertura economica significativa anche per l'anno 2015 (in cui scadeva il vecchio contratto), è stato poi siglato in data 28 settembre 2016, dopo quasi due anni di trattative e diverse giornate di mobilitazione che hanno coinvolto i lavoratori del settore.

La Commissione, sulle 16 proclamazioni di sciopero, è dovuta intervenire ben 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 per segnalare la violazione della regola dell'intervallo tra azioni di sciopero, precedentemente proclamate, alle quali le organizzazioni sindacali proclamanti, destinatarie di tali indicazioni immediate, hanno sempre risposto, revocando la propria iniziativa o rettificandola, andandosi a concentrare con altre azioni di sciopero, precedentemente proclamate da altri soggetti sindacali.

Di conseguenza, anche nel corso del 2016, 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

3.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione

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

Nel periodo oggetto della presente relazione, la conflittualità nel settore si è mantenuta numericamente su livelli molto esigui, con una, ulteriore flessione a ribasso rispetto a quanto avvenuto negli anni precedenti: le proclamazioni di sciopero, infatti, sono state appena 3 nel 2016, rispetto alle 5 del 2015 ed alle 8 del 2014.

Nell'anno in esame, 2 iniziative (su 3) sono state proclamate a livello nazionale, per i gestori degli impianti autostradali di distribuzione carburante per uso di autotrazione, per contestare - a detta delle Organizzazioni sindacali proclamanti - l'inosservanza della normativa vigente e del Decreto Interministeriale del 7 agosto 2015, posti a garanzia della trasparenza e della correttezza delle procedure di gara ad evidenza pubblica, avviate dai concessionari autostradali per l'affidamento dei servizi presso le aree di servizio.

Tale inosservanza, come sostenuto dai sindacati, avrebbe impedito la concreta realizzazione degli obiettivi posti dalle norme, in materia di economicità, efficienza del servizio, riduzione dei costi e dei prezzi, mettendo seriamente a repentaglio le attività delle centinaia di piccole imprese di gestione e delle migliaia di loro addetti, che il suddetto Decreto intendeva significativamente tutelare.

Entrambi le iniziative sono state comunque revocate dalle Organizzazioni sindacali proclamanti, a seguito della convocazione di incontro da parte del Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture.

Nell'ultimo caso, invece, si è trattato di un'astensione riguardante il personale dipendente delle Stazioni di servizio di Galdo di Lauria, al fine di garantire i livelli occupazionali. Anche tale astensione è stata poi revocata, nel rispetto dei termini di legge, a seguito di incontro con la Presidenza della Giunta regionale della Basilicata.

Come detto, quindi, seppur si sia trattato, in tutti e tre i casi, di proclamazioni di scioperi legittimi, non è stata effettuata alcuna astensione, in quanto le medesime organizzazioni sindacali proclamanti hanno provveduto a revocare le proprie iniziative, nel rispetto della legge e della Disciplina di settore.

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

4. Distribuzione Farmaci – Logistica Farmaceutica

4.1. Quadro normativo di riferimento del settore

La qualificazione del settore della logistica farmaceutica in termini di servizio pubblico essenziale trae origine dalla constatazione, da parte della Commissione, di una crescente tendenza, anche in ambito sanitario, ad una diffusa aggregazione dei fabbisogni di beni e servizi da parte degli enti del servizio sanitario nazionale e ed alla conseguente centralizzazione delle fasi di approvvigionamento, gestione e conservazione delle scorte dei farmaci ad uso Ospedaliero.

Da un'apposita istruttoria condotta dalla Commissione è infatti emerso che, in alcune Regioni, è stato realizzato, progressivamente, l'accentramento e la devoluzione ad unico soggetto (centrale di committenza) delle responsabilità connesse all'approvvigionamento dei farmaci di cui abbisognano le strutture ospedaliere e, parallelamente, l'affidamento ad alcuni poli logistici altamente specializzati di tutte le fasi di gestione e conservazione delle scorte dei farmaci, compreso (in alcuni casi) il trasporto di tali beni ai presidi sanitari, secondo tempi contingentati a seconda della rilevanza salva vita o meno del farmaco. Tali assetti organizzativi, in alcune realtà territoriali, hanno definitivamente sostituito il modello tradizionale di organizzazione di tali attività che si fondava, invece, su una gestione diretta ed interna, da parte delle strutture sanitarie, tanto delle attività di approvvigionamento dei farmaci quanto della conservazione delle scorte (attraverso le Farmacie Ospedaliere).

Sulla scorta di tali evidenze di carattere istruttorio, la Commissione, con la delibera n. 15/51, rilevato che *“le attività di conservazione, deposito, custodia e movimentazione dei farmaci e dei prodotti medicali assumono, senz'altro, un carattere servente e complementare rispetto all'attività di distribuzione che rappresenta, all'evidenza, solo l'ultima fase di un articolato processo finalizzato all'approvvigionamento di quanto è necessario per il funzionamento dei presidi sanitari e, conseguentemente, per la tutela della salute delle persone”*, ha assoggettato le attività logistiche alla disciplina dettata per il servizio principale costituito dalla distribuzione intermedia farmaceutica (regolato dall'Accordo Nazionale del 26 gennaio 2004, valutato idoneo con deliberazione n. 04/267 del 15 aprile 2004, pubblicato in G.U. n. 100 del 29 aprile 2004);

La ratio sottesa all'adozione della citata delibera è stata, quindi, chiaramente, quella di attualizzare l'interpretazione dell'Accordo sulla distribuzione farmaceutica, al fine di contemperare la sopravvenienza di modelli organizzativi non ancora affermatasi all'epoca della conclusione dell'Accordo.

4.2. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Dalle informazioni sinora assunte dalla Commissione è emerso che il settore si caratterizza per una diffusa esternalizzazione di alcune attività (in particolare quelle della movimentazione e stoccaggio dei farmaci) e che i conflitti collettivi riguardano proprio la dinamica dei rapporti contrattuali tra le società appaltatrici ed i propri dipendenti.

Tra le motivazioni addotte a sostegno delle vertenze figurano, in particolare, doglianze relative all'inquadramento contrattuale delle mansioni svolte dai lavoratori, nonché problematiche connesse in generale all'organizzazione del lavoro (ripartizione delle ore di straordinario, riposi giornalieri, etc.).

Nonostante l'esiguità del numero complessivo (3) di azioni registrate nel corso dell'anno 2016, la Commissione è stata impegnata in numerose attività di carattere istruttorio.

Con riferimento alle azioni citate, infatti, pervenivano, sistematicamente, segnalazioni aziendali relative all'avvenuta effettuazione di picchetti all'esterno dei cancelli, tesi ad impedire l'ingresso e l'uscita dei vettori destinati al trasporto dei prodotti farmaceutici.

Le risultanze istruttorie acquisite nelle emarginate circostanze evidenziavano il fatto per cui le azioni di picchettaggio si svolgevano sempre con il contributo prevalente di soggetti non vincolati da alcun rapporto contrattuale con le Aziende nei cui confronti erano dirette le proteste.

Fermo restando, quindi, che le condotte censurate evocano problematiche di ordine pubblico (la cui valutazione è rimessa alla competenza di altre Autorità), la Commissione, nelle fattispecie esaminate, perveniva ad un non luogo a provvedere rilevando che le concrete modalità di attuazione della protesta, nonché le carenze allegatorie delle parti datoriali, non consentivano neppure di imputare la responsabilità di tali condotte a lavoratori in servizio anziché all'azione (di per sé sufficiente dal punto di vista causale) di soggetti "*esterni*".

5. Energia

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

Nel periodo di riferimento, la conflittualità nei Comparti Gas-Acqua, Elettricità ed Energia e Petrolio si è mantenuta numericamente su un livello piuttosto basso. Le proclamazioni di sciopero, nel corso del 2016, sono state 49, e quindi in linea con il *trend* registrato negli anni precedenti (41 nel 2015 e 59 nel 2014), quasi tutte proclamate a livello aziendale e/o locale.

A conferma della spiccata attitudine delle Organizzazioni sindacali rappresentative a rispettare gli Accordi vigenti, e all'esistenza di un sistema di relazioni sindacali positivo e responsabile, la Commissione è dovuta intervenire una sola volta con un'indicazione immediata ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. d), nei confronti di uno sciopero proclamato irregolarmente. Di conseguenza, anche nel corso del 2016, in linea di continuità con il passato, l'Autorità non ha dovuto procedere ad alcuna valutazione del comportamento.

Per quanto concerne le cause di insorgenza del conflitto, nel Comparto Elettricità le stesse vanno ricercate nelle decisioni aziendali di operare riduzioni del personale utilizzando gli strumenti contrattualmente previsti (mobilità, contratti di solidarietà e prepensionamenti) mentre, sul piano nazionale, rimane sempre viva la preoccupazione per il futuro del personale impiegato nelle 55 centrali termoelettriche sparse nel territorio italiano. Esemplificativa, al riguardo, è la vertenza che ha riguardato la Società Tirreno Power S.p.A., uno dei principali produttori di energia elettrica, presente nel nostro paese con tre centrali termoelettriche (Torrevaldaliga Sud, Napoli Levante, Vado Ligure) e 17 idroelettriche. Vicenda infinita segnata da scioperi, manifestazioni, incontri con le Istituzioni che è andata avanti per quasi due anni e che si è recentemente conclusa con un accordo tra le parti sociali con il quale è stato definito un percorso di gestione degli esuberi attraverso l'utilizzo degli ammortizzatori sociali straordinari per tutti i siti.

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

Nel Comparto Energia e Petrolio le ragioni del conflitto vanno ricercate nella decisione di Eni e Saipem di procedere alla vendita di Versalis, il suo braccio chimico, ad un fondo americano, con conseguente consolidamento ed

estensione delle proprie attività di “*core business*” fuori dall'Italia, ridimensionando il perimetro delle attività domestiche. Da qui, la proclamazione di tre scioperi nazionali (25 settembre 2015, il 19 febbraio e il 13 maggio 2016) indetti dalle Organizzazioni rappresentative del Comparto, con percentuali di adesioni altissime. Poi, dopo oltre sette mesi di trattative, la svolta: l'Eni comunica la decisione di interrompere la trattativa in esclusiva con il fondo americano, avendo constatato l'impossibilità di trovare un accordo, soprattutto sulla futura "*governance*" di Versalis.

Nonostante il forte clima di preoccupazione per il futuro energetico, non si sono registrate, comunque, azioni di sciopero pregiudizievoli per i diritti degli utenti.

6. Enti Pubblici non Economici

6.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività 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 quattro scioperi, peraltro tutti a livello decentrato, uno dei quali revocato tempestivamente a seguito di accordo tra le parti sociali.

Sul piano dell'attività consultiva, la Commissione, chiamata dall'Organizzazione sindacale Cub di Roma ad esprimere un parere in merito all'applicabilità della legge n. 146 del 1990 al servizio di portierato e reception presso la Casa Albergo INPS (*ex* INPDAP), esaminata la delibera di Giunta Regionale Lazio n. 1305 del 23.12.2004, sul funzionamento delle strutture socio-assistenziali residenziali e semi-residenziali per minori, disabili e anziani, ha deliberato di precisare quanto segue.

L'art. 1, comma 1, dell'Accordo nazionale Enti Pubblici non Economici, sottoscritto il 13 marzo 2002, e valutato idoneo dalla Commissione con delibera n. 02/115, del 20 giugno 2002, e applicabile nel caso di specie, prevede, tra i servizi pubblici essenziali da garantire in caso di sciopero, l'assistenza ai minori ed ai soggetti ospiti nelle strutture sociali. L'art. 2, lett. E), punto a), del citato Accordo prevede che, nell'ambito dei servizi essenziali di cui al comma 1, sia garantita la continuità delle seguenti prestazioni indispensabili per assicurare il rispetto dei valori e dei diritti costituzionalmente tutelati: assistenza agli ospiti nelle strutture sociali dei Centri di riabilitazione e protesi e delle Case di soggiorno gestite dagli enti.

Il servizio di portierato e reception presso la Casa Albergo dell'INPS (*ex* INPDAP) risulta, quindi, strumentale all'erogazione di un servizio pubblico essenziale, quale è il servizio di assistenza ai soggetti ospiti nelle strutture sociali. Pertanto, in caso di sciopero, troveranno applicazione le disposizioni di cui alla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, e dovranno essere garantite le prestazioni indispensabili secondo le modalità indicate dall'art. 3 del citato Accordo nazionale.

In occasione dello stato di agitazione del personale dirigente, impiegatizio e funzionario dell'Ente Foreste della Sardegna, proclamato dall'Organizzazione sindacale Confederdia, la Commissione, con riferimento all'annuncio di uno sciopero condizionato dalla mancata risoluzione della controversia dinanzi al

Prefetto di Cagliari, e all'individuazione di possibili date utili per l'effettuazione dello stesso, ha deliberato di far presente all'Organizzazione sindacale che non sono consentite proclamazioni di sciopero subordinate a condizione.

Con l'ulteriore conseguenza che, soltanto dopo aver esperito negativamente le procedure di raffreddamento e conciliazione dinanzi all'Autorità amministrativa, il soggetto sindacale potrà comunicare l'eventuale intenzione di astenersi, precisando data, durata e modalità di attuazione, nel rispetto del termine di preavviso previsto dalla legge e dalla disciplina di settore.

7. Igiene ambientale

7.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nel corso dell'anno 2016, l'andamento del conflitto collettivo nel settore dell'igiene ambientale ha registrato, sul piano quantitativo, una significativa diminuzione degli scioperi proclamati ed effettuati. Infatti, gli scioperi proclamati sono stati 328, dei quali 162 sono stati effettuati, con una netta diminuzione rispetto allo scorso anno, quando furono proclamati 422 scioperi, di cui 225 effettuati.

Le astensioni spontanee, in tutto 20 nel 2016 (contro le 18 dello scorso anno), sono, invece, in leggero incremento e hanno riguardato la Sicilia, la Calabria e alcuni territori delle Province di Napoli e Caserta. Considerando, altresì, che gli scioperi hanno interessato, per lo più, piccoli comuni e, solo in casi sporadici, hanno coinvolto anche dei capoluoghi di provincia, si può confermare la considerevole flessione del numero complessivo di lavoratori interessati dalle azioni di sciopero rispetto ai dati critici del 2013 e del primo semestre 2014.

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

Organizzazione Sindacale	Scioperi proclamati nel settore			
	Anno 2016		Anno 2015	Tendenza 2016 quota proclama- zioni (%)
	Numero proclamazioni*	Quota proclamazioni (%)	Quota proclamazioni (%)	
FP CGIL	168	31,6	34,4	- 2,8
UILT	94	17,7	17,8	- 0,1
FIT CISL	89	16,7	18,1	- 1,4
FIADEL	66	12,4	13,9	- 1,5
USB	19	3,6	1,4	+ 2,2
SLAI - COBAS	18	3,4	1,9	+ 1,5
RR.SS.UU. aziendali	14	2,6	0,8	+ 1,8
FLAICA UNITI-C.U.B.	13	2,4	0,0	+ 2,4
UGL	12	2,3	4,2	- 1,9
FILAS	9	1,6	2,2	- 0,6
CIL	4	0,8	1,3	- 0,5
USLA	4	0,8	0,0	+ 0,8
SGB	4	0,8	0,0	+ 0,8

Commissione di garanzia sugli scioperi

COBAS	4	0,8	1,0	- 0,2
Altri (8 sigle)	14	2,5	3,0	- 0,5
Totale	532	100,0%	100,0 %	0

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

Il dato complessivo degli scioperi proclamati, peraltro, è stato, in gran parte, condizionato dalla vertenza relativa al rinnovo dei rispettivi C.C.N.L. che ha impegnato le Associazioni datoriali Utilitalia e Fise-Assoambiente in una complessa trattativa con le Organizzazioni sindacali Fp Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti e Fiadel, nel corso della quale non sono mancati momenti di tensione, sfociati nell'effettuazione di due scioperi nazionali, effettuati il 30 maggio e il 15 giugno, oltre ad una ulteriore astensione indetta per l'11 e 12 luglio, non effettuata in virtù dell'intervento della Commissione, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. c), della legge n. 146 del 1990 ed alla successiva sottoscrizione di un accordo tra le parti per il rinnovo dei C.C.N.L.. In particolare, proprio in virtù delle proclamazioni degli scioperi nazionali di settore, l'applicazione della regola dell'intervallo - che prevede la possibilità di proclamare uno sciopero solamente trascorsi tre giorni dall'effettuazione dell'ultima astensione - e della franchigia estiva (dal 15 luglio al 31 agosto) ha, di fatto, impedito la proclamazione di scioperi a carattere locale dalla fine del mese di aprile a tutto il mese di agosto, salvo nei casi di concentrazione degli scioperi locali con i nazionali. Tale interpretazione sembrerebbe avvalorata dal fatto che il più significativo calo del numero di proclamazioni ha riguardato, anche in termini relativi, le Organizzazioni sindacali impegnate nella vertenza per il rinnovo dei contratti (Fp Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti e Fiadel) segnale che, anche a livello locale, tali organizzazioni erano più sensibili e informate sulle vicende (e sugli scioperi) relative alla trattativa in corso.

Per quanto riguarda le sigle con minore rappresentatività, va segnalata la crescita notevole delle proclamazioni effettuate dall'Organizzazione Flaica Uniti – Cub, la cui attività si è interamente concentrata nelle Province di Napoli e Caserta; analoga considerazione deve essere fatta anche per Slai Cobas (concentrata nei comuni della Provincia di Vibo Valentia e Reggio Calabria), Usla (Provincia di Brindisi), Sgb (Bassa Padana).

Usb è, invece, l'organizzazione che più ha manifestato in modo critico contro l'Accordo per il rinnovo dei contratti nazionali sottoscritto dalle Organizzazioni sindacali, proponendosi come alternativa nazionale ai sindacati firmatari (Cgil, Cisl, Uil e Fiadel); a tale scopo, ha anche effettuato, nel mese di

dicembre, uno sciopero nazionale di settore senza, peraltro, ottenere una adesione paragonabile con gli scioperi di maggio e giugno.

Per quanto concerne la distribuzione geografica delle astensioni, anche nel 2016, la più alta conflittualità è stata registrata nelle regioni meridionali e, in particolare, in Sicilia, Campania e Puglia. Rilevante anche la conflittualità nel Lazio (in parte conseguenza delle astensioni dei lavoratori delle Cooperative sociali coinvolte nello scandalo “*Mafia Capitale*”). In Valle d’Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Umbria e Molise non sono stati registrati scioperi nel settore.

Regione	Scioperi proclamati	2016	2015	Variazione percentuale
		%	%	%
SICILIA	133	40,6	47,1	-6,5
CAMPANIA	65	19,8	16,0	+3,8
CALABRIA	32	9,8	4,5	+5,3
PUGLIA	27	8,2	12,3	-4,1
LAZIO	25	7,6	8,8	-1,2
BASILICATA	9	2,7	3,5	-0,8
LIGURIA	8	2,4	2,0	+0,4
LOMBARDIA	6	1,9	0,5	+1,4
TOSCANA	6	1,9	0,9	+1,0
VENETO	5	1,5	0,2	+1,3
EMILIA-ROMAGNA	4	1,2	0,2	+1,0
ABRUZZO	3	0,9	2,1	-1,2
SARDEGNA	3	0,9	0,7	+0,2
PIEMONTE	1	0,3	0,0	+0,3
MARCHE	1	0,3	0,0	+0,3
VALLE D’AOSTA	0	0,0	0,0	0,0
TRENTINO-ALTO ADIGE	0	0,0	0,0	0,0
FRIULI-VENEZIA GIULIA	0	0,0	0,0	0,0
UMBRIA	0	0,0	1,2	-1,2
MOLISE	0	0,0	0,0	0,0
Totale	328	100,00	100	

Dal quadro sopra descritto, non può che ribadirsi che la principale criticità del settore, in disparte le problematiche afferenti il rinnovo contrattuale, è

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

Detta circostanza assume rilievo pregnante nella Regione Sicilia, nella quale si sono concentrati circa il 40 per cento degli atti di proclamazione degli scioperi del settore. Numerosi sono stati gli interventi preventivi della Commissione, in particolare per violazione della regola dell'intervallo, con riferimento a scioperi locali e nazionali, e del preventivo esperimento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione. Ancora numerose criticità si registrano, inoltre, sul fronte del rispetto della regola della rarefazione, specie in relazione allo sciopero generale.

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

Di segno totalmente opposto, una nuova frontiera del conflitto che emerge in alcune delle maggiori aree urbane del Paese (Torino, Bologna, Roma, Napoli), si sta sviluppando nei confronti di quei processi di riorganizzazione industriale del servizio, con l'affermarsi, soprattutto nel Nord Italia, delle holding che controllano aziende di dimensioni significative che assicurano alla cittadinanza l'erogazione di svariati servizi (igiene ambientale, energia, gas, acqua, servizi sociali); in questi casi si è rilevata la difficoltà, da parte delle Organizzazioni sindacali, a gestire le relazioni con aziende strutturate e diffuse sul territorio, in cui convivono e spesso di sovrappongono diversi comparti della contrattazione collettiva, con sempre più frequenti richieste di flessibilità e mobilità nell'organizzazione del lavoro. In alcuni casi, nelle grandi città, la frammentazione del servizio tra enti gestori e società che operano in subappalto (Genova, Roma), rendono fragile la garanzia del servizio pubblico; il caso di Roma e della crisi, legata alle vicende di mafia capitale, delle cooperative sociali che operavano nel settore della raccolta dei rifiuti, ha finito per complicare ulteriormente il già difficile percorso di ristrutturazione di AMA S.p.A.. Per diversi motivi, analoghe problematiche si sono registrate a Genova dove è in

considerevole aumento la conflittualità nelle Cooperative che operano per conto di AMIU S.p.A., la raccolta differenziata.

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

Nell'anno 2016, solo con riferimento alla Regione Sicilia, il numero delle astensioni spontanee dei lavoratori ha registrato un certo incremento, ancora una volta, con una maggiore concentrazione in Provincia di Agrigento. Le stesse sono state causate dall'inadempimento, a volte grave, degli obblighi retributivi del datore di lavoro.

Regione	Astensioni
SICILIA	14
CAMPANIA	4
CALABRIA	2
Totale	20

A tale proposito, occorre sottolineare che uno dei più significativi focolai del conflitto coinvolge direttamente il sistema di raccolta e smaltimento dei rifiuti dell'isola di Linosa e Lampedusa per le quali, nonostante l'emergenza immigrazione, non sembra che le Autorità competenti abbiano trovato alcuna efficace soluzione al ritardo con il quale vengono sistematicamente erogati i canoni del servizio alle Aziende interessate e, di conseguenza, gli stipendi ai lavoratori.

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

La maggioranza delle segnalazioni, come già detto, ha riguardato la Provincia di Agrigento, le cui aziende, addette al servizio di igiene ambientale (in particolare la R.T.I. Iseda, Sea e Seap S.r.l.), hanno segnalato l'astensione arbitraria dal servizio degli operatori ecologici operanti in vari Comuni della

Provincia, sempre a causa di un asserito mancato pagamento delle retribuzioni. Nella totalità dei casi, a seguito dell'istruttoria, è emersa la natura assolutamente spontanea di dette astensioni e l'assenza di qualunque coinvolgimento da parte delle Organizzazioni sindacali.

Con riferimento a tali fattispecie, la Commissione ha avviato nove 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, comunque di numero inferiore rispetto all'anno precedente, 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.

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

Nell'esercizio delle sue funzioni, la Commissione ha privilegiato forme di intervento preventive, in funzione dissuasiva di scioperi illegittimi, intervenendo ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146/1990 e successive modificazioni, a fronte di numerose proclamazioni non conformi alla disciplina sull'esercizio del diritto di sciopero, contenuta nella legge e nell'accordo di settore (Accordo nazionale del 1° marzo 2001 di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero per i lavoratori addetti ai servizi di igiene ambientale e/o servizi alla collettività, valutato idoneo dalla Commissione di garanzia con deliberazione n. 01/31, del 19 aprile 2001), ma anche attraverso l'invio di note che hanno richiamato le parti ad uno scrupoloso rispetto delle norme che regolamentano il conflitto nei servizi pubblici essenziali.

In particolare, anche nel periodo di riferimento, la maggior parte delle segnalazioni preventive ha riguardato la violazione della regola dell'intervallo,

con riferimento a scioperi che incidono sullo stesso bacino di utenza. Ancora molte criticità presenta il necessario rispetto alle disposizioni di legge e dell'Accordo di settore sopra richiamato, in materia di previo esperimento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione.

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

Nei confronti delle Organizzazioni sindacali sono stati aperti cinque procedimenti di valutazione del comportamento che, in tre casi, hanno avuto come esito una valutazione negativa da parte della Commissione.

In particolare, la Commissione ha deliberato di sanzionare la Segreteria territoriale di Caltagirone della Organizzazione sindacale Fiadel, per un ammontare di euro 5.000,00, per violazione della regola dell'intervallo con riferimento ad uno sciopero nazionale di settore, precedentemente proclamato.

Anche la Segreteria Generale dell'Organizzazione sindacale Filas, è stata oggetto di una provvedimento di valutazione negativa del comportamento a causa del mancato rispetto della regola del preavviso con riferimento all'adesione, in data 24 maggio 2016, allo sciopero nazionale proclamato dalle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Fp Cgil, Fit Cisl, Ultrasporti e Fiadel per il successivo 30 maggio 2016, violazione ripetuta anche in relazione all'adesione, in data 14 giugno 2016, alla seconda azione di sciopero nazionale proclamato dalle suddette Organizzazioni sindacali per il giorno 15 giugno 2016. La sanzione comminata è stata pari a euro 12.000 (dodicimila/00), in considerazione della reiterata violazione del termine di preavviso, perpetrata nonostante l'invito della Commissione, in data 27 maggio 2016, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e del comportamento non collaborativo dell'Organizzazione sindacale, che ha mancato di indicare il nominativo del proprio responsabile legale; inoltre, trattandosi di una violazione commessa in relazione ad uno sciopero nazionale proclamato dalla Segreteria Generale dell'Organizzazione sindacale, la Commissione, dopo aver individuato le Aziende con il maggior numero di contributi sindacali a favore di FILAS, ha disposto il versamento all'INPS, fino alla concorrenza della sanzione, dei contributi sindacali versati dai lavoratori della RAP S.p.A. di Palermo e di ASIA Napoli S.p.A..

Infine, la Commissione ha irrogato una sanzione pari a euro 7.500,00 (settemilacinquecento/00) alla Segreteria regionale di Caserta dell'Organizzazione sindacale Flaica Uniti Cub, così determinata in considerazione delle violazioni plurime riscontrate nell'atto di proclamazione di una astensione dal lavoro

straordinario (indetto senza aver esperito, prima della proclamazione, le procedure di raffreddamento e di conciliazione, in violazione delle regole del preavviso, dell'intervallo, della predeterminazione della durata dell'astensione e senza garantire la pronta normalizzazione del servizio al termine dell'astensione), del comportamento non collaborativo dell'Organizzazione sindacale, che ha mancato di indicare il nominativo del proprio responsabile legale e tenuto, altresì, conto del danno causato al servizio.

Un discorso a parte deve essere fatto a proposito della delibera n. 265/16, del 7 luglio 2016, adottata ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera c) della legge n. 146 del 1990; la Commissione, nell'ambito della vertenza per il rinnovo del C.C.N.L., sentite le parti nel corso dell'audizione del 6 luglio 2016, convocata al fine di verificare lo stato della vertenza e valutare se vi fossero le condizioni per una sua composizione, nel constatare l'avanzato stato della trattativa, tenuto conto che lo sciopero di 48 ore proclamato per i giorni 11 e 12 luglio, a ridosso della festività domenicale, in un periodo di rilevante afflusso turistico e con temperature previste, su tutto il territorio nazionale, al di sopra delle medie stagionali, avrebbe inciso gravemente sui diritti della persona costituzionalmente tutelati, ha ritenuto vi fossero le condizioni per una composizione della controversia e che il confronto e il negoziato fra le parti sociali dovessero costituire gli strumenti prioritari per la ricerca di un accordo, ha invitato le Organizzazioni sindacali a differire la data dello sciopero nazionale per il tempo necessario a proseguire il confronto auspicando che, nelle more della revisione dell'attuale Accordo nazionale di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero per i lavoratori addetti ai servizi di igiene ambientale, in futuro, non fossero proclamate o poste in essere astensioni dal lavoro di 48 ore a ridosso della festività domenicale. L'invito è stato raccolto dalle Organizzazioni sindacali proclamanti e l'astensione, differita di 48 ore, è stata poi revocata in virtù dell'Accordo sottoscritto, in data 12 luglio 2016, dalle parti.

7.4. Attività consultiva e interpretativa

Nel settore in esame, si è registrato un frequente ricorso da parte delle Organizzazioni sindacali alle assemblee dei lavoratori in orario di lavoro.

In alcune occasioni la Commissione è intervenuta rammentando che, ai sensi della delibera della Commissione n. 04/212 del 1° aprile 2004, *«ogni assemblea che – pur convocata ai sensi dell'art. 20 della legge n. 300 del 1970 – si svolga con modalità differenti rispetto a quelle previste dalla contrattazione collettiva, ivi compresa la mancata assicurazione dei servizi minimi, è considerata astensione dal lavoro soggetta alla disciplina della legge n.*

146/1990, laddove incidente su servizi pubblici essenziali», con ogni conseguenza sotto il profilo della valutazione di eventuali violazioni.

A tal proposito, sul finire dell'anno 2016, la Commissione ha aperto un procedimento di valutazione nei confronti di alcune Segreterie territoriali di Organizzazioni sindacali, in quanto dall'istruttoria era emerso un possibile utilizzo distorto del diritto di indire di assemblee in orario di lavoro, avvalorato ancor più dal diniego di autorizzazione espresso dal datore di lavoro.

Il procedimento di valutazione sopra richiamato ha rappresentato anche l'occasione per l'avvio, da parte della Commissione, di una profonda riflessione volta ad addivenire ad una definizione puntuale dell'ambito di intervento della stessa in tale materia.

E, infatti, come già evidenziato negli anni passati, la violazione della normativa legale e convenzionale, ravvisabile in buona parte delle proclamazioni di sciopero, non deriva esclusivamente dalle gravi cause di insorgenza del conflitto sopra evidenziate, ma anche da una ridotta conoscenza della normativa vigente da parte di alcune Organizzazioni sindacali a livello territoriale che operano nel settore, il quale risulta essere caratterizzato, oltre che da una poco consolidata prassi di relazioni industriali, anche da una accentuata frammentazione sindacale che ha determinato l'esplosione di un pluralismo conflittuale.

8. Istituti di Vigilanza

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

Nel corso del 2016, in questo settore, si è registrato un forte incremento della conflittualità, pari a quella dell'anno precedente. Le astensioni proclamate per l'anno 2016 sono state infatti 76.

Per quanto riguarda le cause di insorgenza delle controversie, oltre a quelle ampiamente rilevate negli anni precedenti (sistematici ritardi nella corresponsione delle retribuzioni al personale, mancata applicazione di alcuni istituti contrattuali, ricorso al lavoro straordinario come forma stabile di organizzazione aziendale) deve aggiungersi quella relativa ai cambi d'appalto e alla, conseguente, corretta applicazione della c.d. "*clausola sociale*".

La Commissione è dovuta intervenire preventivamente 17 volte (rispetto alle 14 del 2015) 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 sempre seguito le revoche.

Nel corso dell'anno, sono, altresì, pervenute alla Commissione diverse richieste di parere (sia da parte di alcune aziende, sia da parte di alcune Prefetture) in merito al corretto esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione, alle quali la Commissione ha fornito i relativi chiarimenti.

9. Magistrati

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

Nel corso del 2016, non vi è stata alcuna astensione proclamata da parte della Magistratura ordinaria. Diversamente, sono state 5 le proclamazioni di astensione nazionale dalle udienze della Magistratura onoraria, di cui 3 riguardanti i Giudici di Pace e 2 riguardanti i Vice Procuratori Onorari e I magistrati Onorari di Tribunale.

Le ragioni delle azioni di protesta, vanno ricercate, anche quest'anno, nelle scelte programmatiche del Governo in materia di Giustizia.

Se però nell'anno 2015, i Giudici di Pace hanno contestato la soppressione di numerose sedi del G.d.P. su tutto il territorio nazionale, hanno lamentato forti inefficienze delle Cancellerie e una carenza cronica del personale amministrativo, nel 2016 i Giudici di Pace hanno condiviso le doglianze dei G.O.T. e dei V.P.O. rivendicando un necessario riordino dell'intera Magistratura onoraria, eccependo il mancato recepimento, da parte del Governo, delle proprie proposte in materia formulate secondo le indicazioni della Comunità europea, con particolare riferimento al trattamento economico e previdenziale. Più in generale, l'intera categoria ha contestato l'attuale assetto del sistema giudiziario italiano e le iniziative intraprese dal Governo, che, lungi dal migliorare l'efficienza dello stesso, non sarebbero in grado di superare tutte le criticità esistenti.

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

10. Metalmeccanici

10.1. Andamento della conflittualità

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

Nell'anno 2016 sono pervenute in Commissione 18 proclamazioni di scioperi (a fronte delle 8 pervenute nel 2015), con un rilevante incremento della conflittualità pari a circa il 125 per cento rispetto al dato dell'anno precedente.

Dei 18 scioperi proclamati, però, solo 13 sono stati effettivamente effettuati (dei quali 3 di rilevanza nazionale), mentre 5 astensioni sono state revocate dagli stessi sindacati proclamanti per composizione della vertenza.

In termini numerici gli interventi preventivi della Commissione ex articolo 13 della legge n. 146 del 1990 sono stati complessivamente 7 che hanno condotto alla revoca di 4 scioperi e alla riformulazione di 3 scioperi secondo le indicazioni immediate della Commissione.

10.2. Le cause di insorgenza dei conflitti

Circa il 28 per cento degli scioperi è stato proclamato a seguito di ritardi nella corresponsione delle retribuzioni ai dipendenti, il 19 per cento circa a seguito di scadenze di appalti con ripercussioni sugli assetti occupazionali delle aziende coinvolte, il 36 per cento circa degli scioperi è stato proclamato per questioni relative al rinnovo del C.C.N.L. di settore mentre il restante 17 per cento per conflitti aziendali non altrimenti classificabili.

10.3. Procedimenti di valutazione del comportamento

Nel corso del 2016 non è stato aperto alcun procedimento di valutazione del comportamento nel settore in questione.

Per quanto attiene all'attività consultiva, la Commissione, nel luglio del 2016, ha ritenuto di precisare, a fronte di una richiesta di parere, che l'attività svolta dai lavoratori impiegati presso lo stabilimento ILVA di Taranto e presso gli appalti ILVA non rientrano nel campo di applicazione della legge n. 146 del 1990.

11. Ministeri

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

L'analisi sulle cause di insorgenza del conflitto nel Comparto Ministeri conferma quanto già rilevato negli anni precedenti, ovvero un basso livello di conflittualità (23 azioni di sciopero nel corso dell'anno 2016), strettamente connesso a specifiche questioni di carattere organizzativo che, ciclicamente, interessano ciascun Ministero.

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

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

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

Nel periodo in esame, ha assunto particolare rilevanza l'inserimento della fruizione del patrimonio artistico e culturali tra i servizi pubblici essenziali da garantire in caso di sciopero. Il D.L. 20 settembre 2015, n. 146, convertito in legge 12 novembre 2015, n. 182, recante "*Misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione*", ha infatti ricompreso tra i servizi pubblici essenziali di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 146 del 1990, l'apertura al pubblico regolamentata di musei e luoghi della cultura, di cui all'art.101 del Codice dei beni culturali (D.lgs. n.42, del 2004). Con l'entrata in vigore di tale legge, si è resa necessaria la revisione della previgente disciplina in materia di prestazioni indispensabili e altre misure da garantire in caso di sciopero del personale addetto alla tutela e fruizione del patrimonio artistico culturale di appartenenza statale, regionale o territoriale, o del quale lo Stato abbia trasferito la disponibilità.

In una prima fase, la Commissione – dopo aver riscontrato, in sede di attività istruttoria preliminare, una sostanziale distanza tra le parti sociali sull'adozione di un insieme di regole comuni per la garanzia delle prestazioni indispensabili – è intervenuta con una propria Proposta di regolamentazione provvisoria *ex* articolo 13, comma 1, lett. a), della legge 146 del 1990, nel settore dei beni culturali di appartenenza statale (cfr. delibera n. 16/01 dell'11 gennaio 2016).

Nella sua proposta la Commissione ha individuato, come prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, la fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale, da assicurare mediante: 1) l'ordinaria tutela e custodia dei beni culturali di appartenenza statale; 2) la pubblica fruizione di musei e altri istituti e luoghi della cultura indicati nell'articolo 101, comma 3, del codice dei beni culturali, nella misura non inferiore al 50% degli spazi ordinariamente aperti al pubblico, comprensivi degli elementi caratterizzanti.

La Commissione ha individuato, altresì, quale criterio alternativo di garanzia delle prestazioni indispensabili, in relazione a specifiche tipologie di beni culturali, una fascia oraria, corrispondente al 50% del normale orario di apertura al pubblico dei musei e altri istituti e luoghi della cultura, coincidente con il periodo di massima richiesta dell'utenza, durante la quale avrebbe dovuto essere garantito il servizio completo.

In una seconda fase, le Organizzazioni sindacali rappresentative, con senso di responsabilità, hanno convenuto sulla necessità di riprendere il dialogo e di riavviare un confronto in sede ARAN. Da tale proficuo confronto è derivato l'Accordo nazionale sulle prestazioni indispensabili per i beni culturali di appartenenza statale, del 23 febbraio, valutato idoneo dalla Commissione con delibera n. 16/116 del 14 marzo 2016, e pubblicato in Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 71 del 25 marzo 2016.

L'Accordo, sostanzialmente, ha recepito le indicazioni della Commissione in materia di prestazioni indispensabili contenute nella proposta di Regolamentazione provvisoria. Sono dunque individuate come prestazioni indispensabili:

- a) la tutela, la vigilanza e la custodia dei beni culturali;
- b) la pubblica fruizione di musei e altri istituti e luoghi della cultura indicati nell'articolo 101, comma 3, del codice dei beni culturali, nella misura non inferiore al 50% degli spazi ordinariamente aperti al pubblico, comprensivi degli elementi caratterizzanti.

Le parti sociali hanno ritenuto, altresì, di mantenere il criterio alternativo di garanzia del servizio, individuato dalla Commissione, dettato da specifiche

esigenze dell'utenza od oggettiva compromissione del diritto di sciopero, e consistente nell'individuazione, mediante Protocollo d'Intesa, di una fascia oraria, corrispondente al 50% del normale orario di apertura al pubblico dei musei e altri istituti e luoghi della cultura, coincidente con il periodo di massima richiesta dell'utenza. In questo caso, la completezza del servizio dovrà essere garantita unicamente durante la suddetta fascia oraria.

Le parti sociali hanno confermato, inoltre, i periodi franchigia individuati dal previgente Accordo, estendendoli alla fruizione dei beni culturali.

L'Accordo non ha fatto alcun riferimento all'istituto delle assemblee sindacali. In realtà, il richiamo sarebbe stato superfluo, in quanto la materia è già regolamentata dall'articolo 2, comma 6, del C.C.N.Q. prerogative sindacali del 7 agosto 1998. Pertanto, in caso di assemblee dei lavoratori addetti alla vigilanza ed all'apertura al pubblico regolamentata di musei e altri istituti e luoghi della cultura di cui all'articolo 101, comma 3, del codice dei beni culturali, dovrà essere garantita la continuità delle prestazioni indispensabili così come individuate dall'Accordo del 23 febbraio 2016.

11.3. L'attuazione dell'Accordo nazionale del 23 febbraio 2016

Al fine di dare puntuale attuazione alla riforma contenuta nella legge 12 novembre 2015, n.182 sono stati chiamati a contribuire la Commissione di garanzia, attraverso le sue funzioni normative e di indirizzo preventivo, il MIBACT che con circolare n. 21/2016 ha individuato il termine del 23 aprile 2016 ai fini della sottoscrizione dei Protocolli di attuazione in sede decentrata, e le parti sociali attraverso gli strumenti pattizi (contratti collettivi e protocolli di intesa) e gli altri strumenti regolamentari, negoziali o concessori cui sono normalmente affidati gli aspetti organizzativi e funzionali del servizio.

Nella fase di definizione delle prestazioni indispensabili, che le parti hanno concretamente individuato per bilanciare l'esercizio del diritto di sciopero con l'obbligo di garantire una fruizione minima del servizio da parte dell'utenza, la Commissione di garanzia ha preso atto dei seguenti accordi sottoscritti in sede decentrata:

- Protocollo di attuazione del 31 marzo 2016 tra l'Amministrazione e le Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative presso la Galleria degli Uffizi. Tale Protocollo ha previsto, in caso di sciopero, l'apertura della Galleria delle Statue e delle Pitture degli Uffizi in orario antimeridiano (dalle ore 8.15 alle ore 13.50), e di uno dei due circuiti museali di Palazzo Pitti, con il medesimo orario, in relazione alla stagionalità (Galleria Palatina – Galleria d'Arte Moderna nel periodo invernale e Giardino di Boboli – Musei degli Argenti nel periodo

estivo) ed ha individuato le unità di personale atte a salvaguardare il servizio pubblico

- Piano di intesa del 3 maggio 2016 sui servizi minimi da garantire in caso di sciopero riguardante i 10 Musei afferenti al Polo Museale della Lombardia, compreso il Cenacolo Vinciano;

- Protocollo di attuazione del 20 maggio 2016 tra la Soprintendenza Speciale per il Colosseo e l'Area archeologica centrale di Roma e le Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Tale Protocollo ha previsto, in caso di sciopero, l'apertura di tutti gli spazi dei siti afferenti nella fascia oraria corrispondente al turno antimeridiano (50% del normale orario di apertura al pubblico) ed ha individuato le unità di personale atte a garantire la continuità del servizio pubblico.

Sono stati acquisiti, altresì, i Protocolli di attuazione relativi al Polo Museale dell'Emilia Romagna e al Polo Museale delle Marche.

Non sono mancate, poi, le questioni interpretative, alcune nuove, altre più tradizionali, ma destinate ad essere riviste sotto una nuova luce per effetto della riforma legislativa, a cominciare dell'estensione delle garanzie sulla funzionalità e continuità del servizio pubblico essenziale assicurate dal sistema delineato dalla legge n. 146 del 1990 anche alle forme anomale di conflitto sindacale, come nel caso di assemblee indette con modalità e caratteristiche simili a quelle dello sciopero. Ci si riferisce, in particolar modo, alle assemblee sindacali riguardanti il personale del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, impegnato presso gli scavi archeologici di Pompei ed Ercolano (NA), indette ed effettuate in particolari periodi festivi o in coincidenza con eventi di particolare importanza. In tali occasioni la Commissione ha avuto modo di ribadire che l'entrata in vigore del decreto legge n. 146 del 2015, e la conseguente adozione dell'Accordo nazionale di integrazione in materia di sciopero, hanno prodotto automaticamente i propri effetti anche sulla disciplina dell'assemblea *ex art. 20* Statuto dei Lavoratori.

Pertanto, anche in caso di assemblee sindacali dei lavoratori addetti alla vigilanza e all'apertura al pubblico regolamentata di musei e altri istituti e luoghi della cultura di cui all'articolo 101, comma 3, del Codice dei beni culturali dovranno essere garantite le prestazioni indispensabili già previste per l'esercizio del diritto di sciopero, definite in sede di contrattazione nazionale e decentrata (ovvero l'apertura al pubblico di musei e altri istituti e luoghi della cultura così come regolamentata dall'Accordo nazionale di integrazione).

In alcune strutture museali più complesse, poi, si è registrato un contesto organizzativo dinamico e articolato, nel quale possono essere presenti operatori economici privati chiamati a diverso titolo a contribuire alla fornitura del servizio

o a processi di valorizzazione dei beni. Si pensi soltanto al caso dei musei e luoghi della cultura di appartenenza pubblica nei quali siano stati attivati i servizi per il pubblico mediante gestione indiretta garantita da uno o più concessionari esterni secondo quanto previsto dall'art. 117, d.lgs. n. 42/2004. L'articolo 1 dell'Accordo del Comparto Ministeri, come modificato dall'Accordo del 2016, nel delineare il campo soggettivo di applicazione della disciplina, non introduce alcuna limitazione connessa alla natura giuridica del rapporto di coloro che ne sono astrattamente destinatari. Ne deriva che rientrano nell'ambito applicativo di tale Accordo tutti i soggetti che erogano nel concreto uno dei servizi citati dal successivo articolo 2, oppure attività a questi strumentali, anche in regime di concessione o appalto, in coerenza con un approccio metodologico di carattere sostanzialistico costantemente privilegiato in materia dalla Commissione. D'altra parte, è la stessa legge n. 146 del 1990 che all'articolo 1, comma 1, nel definire la nozione di servizio pubblico essenziale, sottolinea che essa prescinde dalla natura dei rapporti di lavoro e finanche dalla circostanza per cui l'erogazione del servizio sia svolta da pubbliche amministrazioni ovvero da parte di soggetti privati, in regime di concessione o convenzione. In questi casi la Commissione ha stabilito che, in linea generale e in assenza di specifiche disposizioni di legge, l'autonomia decisionale e organizzativa di cui gode l'appaltatore, da un lato, e la sua qualità di esclusivo datore di lavoro nei confronti dei lavoratori impiegati nell'appalto costituiscono elementi che inducono a ritenere che sia quest'ultimo – e non la committente – a dover sottoscrivere un accordo in materia di sciopero con le Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e determinare i contingenti di personale in sede di negoziazione decentrata.

È questo il caso del Complesso La Venaria Reale, gestito dal Consorzio di Valorizzazione Culturale “*La Venaria Reale*” composto dal Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo e dalla Regione Piemonte, che gestisce la Reggia di Venaria, i Giardini e la Citroniera con le Scuderie, e si avvale del personale fornito da Coopculture, società affidataria del servizio di biglietteria, vigilanza e sorveglianza, accoglienza ed assistenza al pubblico, attività didattiche e laboratori, audioguide ed applicativi digitali, *call center* e prenotazioni presso la Reggia di Venaria Reale a decorrere dal 1° novembre 2016.

Ai fini della applicazione della disciplina di garanzia nel caso di conflitto collettivo, la descritta complessità organizzativa e la presenza di attività strumentali all'erogazione del servizio hanno fino ad oggi impedito la definizione delle prestazioni indispensabili, anche a causa di una forte conflittualità con le Organizzazioni sindacali rappresentative e alla presenza nella stessa struttura di personale lavorativo con rappresentanza sindacale non omogenea, o

regolamentato da un C.C.N.L. differente (C.C.N.L. Multiservizi). Allo stato, non è da escludere che, in assenza di un accordo tra le parti, la Commissione interverrà in tempi brevi con una propria proposta alle parti sociali di regolamentazione delle prestazioni indispensabili.

11.4. Il diritto di sciopero del personale appartenente al Corpo Forestale dello Stato

Nel periodo di riferimento, la Commissione è stata investita anche della questione relativa alla regolamentazione del diritto di sciopero del personale appartenente al Corpo Forestale dello Stato.

Come noto, con la Legge Madia n. 124/2015 il Governo ha ricevuto mandato per emettere una serie di decreti attuativi finalizzati al riordino della Pubblica Amministrazione, compresa la razionalizzazione delle Forze di Polizia, come indicato all'art. 8, comma 1, lett. a) della Legge (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

Per quello che riguarda il Corpo Forestale dello Stato, il decreto attuativo del 26 luglio 2016 ha previsto, dal 1° gennaio 2017, l'assorbimento nell'Arma dei Carabinieri della quasi totalità delle funzioni e del personale (circa 7.043 unità), con esclusione di piccole aliquote e limitate funzioni trasferite a Vigili del Fuoco, Guardia di Finanza, Polizia di Stato, Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (circa l'8% del personale).

Secondo l'art. 14 di tale decreto, il personale del Corpo forestale dello Stato transitato nell'Arma dei Carabinieri assumerà lo *status* giuridico di militare, con relativa compromissione dei diritti sindacali costituzionalmente tutelati e fino a quel momento riconosciuti: il diritto di associarsi liberamente (art. 18), i pieni diritti sindacali (art. 39) e il diritto di sciopero (art. 40).

Il Corpo Forestale dello Stato ad oggi, infatti, è l'unico fra i Corpi di polizia al quale, oltre ad essere assicurata la piena sindacalizzazione, è garantito il diritto di sciopero. Il transito nei ranghi dell'Arma determinerebbe il passaggio ad un regime militare che li priverebbe di tale diritto.

A seguito della proclamazione di uno stato di agitazione di rilievo nazionale coincidente con l'emanazione di tale decreto attuativo, l'Ufficio relazioni sindacali del Corpo Forestale dello Stato ha chiesto alla Commissione un parere in merito alla disciplina applicabile in caso di sciopero.

La Commissione, nella seduta del 9 maggio 2016, ha deliberato di precisare che, nel caso di specie, la disciplina di riferimento per le modalità di esercizio del diritto di sciopero del personale appartenente al Corpo Forestale dello Stato è contenuta nell'Accordo nazionale sulle norme di garanzia dei servizi pubblici

essenziali e sulle procedure di raffreddamento e conciliazione in caso di sciopero – Comparto Ministeri - dell'8 marzo 2005.

L'articolo 2 del predetto Accordo, infatti, prevede tra i servizi pubblici essenziali da garantire in caso di sciopero, i servizi di protezione ambientale e di protezione civile, compiti senz'altro riconducibili alle funzioni istituzionali assegnate al Corpo Forestale dello Stato dalle leggi e dai regolamenti vigenti.

Le prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero e le modalità di individuazione dei contingenti di personale da esonerare dallo stesso dovranno essere definiti, invece, mediante appositi Protocolli d'intesa da stipulare in sede di negoziazione decentrata tra l'Amministrazione e le Organizzazioni sindacali rappresentative, conformemente a quanto previsto dall'articolo 3 del citato Accordo, e tenuto conto del fatto che il servizio istituzionale reso dal Corpo Forestale dello Stato consiste in un complesso di attività e di interventi non completamente prevedibili e non sempre programmabili, e, come tali, non strettamente classificabili in un concetto di "*tutela minima indispensabile*".

Per tale motivo, la Commissione ha invitato l'Istituzione ad avviare le procedure finalizzate al raggiungimento di un Accordo in materia di prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, conformemente a quanto previsto dagli articoli 2, comma 2, e 13, comma 1, lett. a), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Con nota del 16 maggio 2016, il Ministero delle Politiche Agricole – Corpo Forestale dello Stato, ha segnalato alla Commissione che l'appartenenza al Comparto Sicurezza - Forze di Polizia farebbe propendere, per analogia, per un divieto assoluto di sciopero (come disposto per Polizia, Arma dei Carabinieri e Guardia di Finanza). La Commissione, sul punto e senza voler entrare nel merito di un più ampio dibattito politico e dottrinario sulla libertà sindacale separata delle Forze di Polizia, ha precisato che qualsiasi limitazione all'esercizio del diritto di sciopero non possa essere rimessa all'interpretazione della Commissione, ma debba essere espressamente prevista dal Legislatore.

A seguito del parere reso dalla Commissione, il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali – Ispettorato Generale Corpo Forestale dello Stato – ha trasmesso copia dell'Accordo nazionale in materia di prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, siglato in data 7 settembre 2016 con le Organizzazioni sindacali Sapaf, Ugl Cfs, Sindacato Nazionale Forestale, Fns Cisl Cfs, Fp Cgil Cfs, Uil Pa Cfs e Dirfor, Segreterie nazionali. La Commissione ha valutato l'idoneità di tale accordo con delibera n. 16/411 del 20 ottobre 2016, pubblicata in Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 253 del 28.10.2016.

L'Accordo in esame reca un'analitica indicazione delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero del personale del Corpo Forestale dello Stato, con particolare riguardo al servizio di emergenza ambientale e alle operazioni di spegnimento in caso di incendi boschivi, ed individua il personale da esonerare in caso di sciopero.

12. Pulizie e multiservizi

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

Il servizio di pulizia/multiservizi, che rimane assoggettato all'applicazione della legge 146/90, e successive modificazioni, solo quando considerato essenzialmente “*strumentale*” al servizio pubblico principale erogato, è attualmente disciplinato dall'Accordo nazionale di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero per i lavoratori dipendenti dalle imprese di pulizia e servizi integrati/multiservizi del 15 gennaio 2002, valutato idoneo dalla Commissione di Garanzia con delibera n. 02/22, del 7 febbraio 2002 e pubblicato in G.U. n. 57, dell'8 marzo 2002.

Anche nell'anno in esame, pur confermandosi il suddetto principio generale di strumentalità del servizio di pulizia, si sono riproposti alcuni dubbi sulla perdurante utilità di applicare la disciplina legale e negoziale sopra richiamata, con riferimento, in particolare, ai conflitti relativi ad alcuni comparti (ad esempio gli appalti di pulizia presso gli uffici postali). In tali casi, infatti, non è risultata, neppure teoricamente esistente, la possibilità che l'astensione potesse compromettere, in alcun modo, il diritto dell'utenza al godimento del servizio pubblico essenziale (servizio postale). Tale considerazione scaturisce dall'analisi delle circostanze dei casi concreti, laddove si è potuto osservare che, a causa sia delle modalità temporali di svolgimento delle prestazioni lavorative (in alcuni casi ridotte ad interventi di brevissima durata), sia delle condizioni contrattuali regolanti l'appalto in questione, sia in relazione alla “*breve*” durata dell'astensione collettiva, il servizio pubblico essenziale, costituzionalmente tutelato, non subisce alcuna interruzione.

Nel settore in questione, il numero delle astensioni, proclamate nel corso del 2016, è rimasto sostanzialmente identico a quello registrato nell'anno precedente, con 243 proclamazioni di sciopero nel 2016, rispetto alle 242 del 2015. Tali dati, però, se confrontati con quelli relativi al biennio precedente, fanno registrare un incremento del +32% circa, rispetto al dato registrato nel 2014, quando il numero delle proclamazioni si era fermato a 184 e un +40% circa, rispetto al dato registrato nel 2013, quando il numero delle proclamazioni risultò pari a 172.

Anche per l'anno in esame, le azioni di sciopero hanno avuto principalmente carattere locale/aziendale, evidenziando l'ormai consolidata micro-conflittualità, caratteristica del settore, in forte crescita su tutto il territorio nazionale, con una prevalenza nelle Regioni del centro-sud Italia, con sole 6

proclamazioni a carattere nazionale, relative tutte al personale “*Ex-Lsu e Ata*”, operante nelle attività di pulizia e decoro presso le scuole.

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

Infatti, la forte esposizione debitoria degli enti pubblici appaltanti nei confronti delle aziende esercenti i servizi di pulizia determina l'enorme difficoltà, a volte proprio l'impossibilità, da parte di queste ultime, ad assolvere gli obblighi contrattuali nei confronti dei propri dipendenti. Inoltre, i tagli effettuati dalle imprese private, dovuti alla riduzione dei servizi richiesti dalle Pubbliche Amministrazioni (e non solo), si ripercuotono direttamente sui lavoratori, che, in un modo o nell'altro, subiscono riduzioni in termini quantitativi (ore di lavoro) ovvero retributivi. È soprattutto nel momento del “*cambio appalto*”, infatti, che si creano le maggiori tensioni, con le aziende aggiudicatrici che, inevitabilmente, operano tagli di personale proporzionalmente alle riduzioni già previste nei capitolati di gara, ovvero assumono l'intera forza lavoro, ma impiegando ciascun lavoratore per un numero di ore lavorative ridotto. In tali circostanze le rivendicazioni sindacali sfociano in agitazioni che, molto spesso, finiscono per far aumentare la conflittualità nel settore in questione.

I servizi di pulizia maggiormente afflitti dal suddetto meccanismo e, conseguentemente, dalle astensioni registrate nell'anno in esame, risultano essere quelli connessi a caserme, scuole, enti pubblici e aziende sanitarie (pubbliche e private).

Sempre con riferimento alle cause di insorgenza del conflitto, il mantenimento dei livelli occupazionali (spesso già al di sotto dei minimi previsti dal C.C.N.L. di riferimento), soprattutto in occasione dei “*cambio appalto*”, unitamente al mancato/ritardato pagamento delle retribuzioni costituiscono il denominatore comune della quasi totalità delle 243 azioni di sciopero proclamate nel corso del 2016, con un dato percentuale vicino al 100% delle astensioni. Si tratta, molto spesso, di ritardi, nel pagamento delle retribuzioni che, in alcuni casi si risolvono nel giro di pochi giorni mentre, in altri casi, il ritardo si protrae a lungo, fino a raggiungere, seppur raramente, situazioni di totale insostenibilità per i lavoratori, i cui salari risultano già assai ridotti, anche in ragione della tipologia di contratto di lavoro sottoscritto (“*part-time*”). Solo in casi residuali, le cause di insorgenza del conflitto sono individuabili in rivendicazioni particolari, spesso di carattere locale, riferite essenzialmente alla realtà territoriale in cui operano le aziende del settore.

Il numero di scioperi realmente effettuati, però, è risultato sensibilmente più basso (124 scioperi effettuati su 243 proclamati, con ben 119 revoche), quasi a testimoniare la disponibilità delle aziende operanti nel settore a trovare un accordo con le organizzazioni sindacali proclamanti, al fine di scongiurare gli effetti negativi dello sciopero, soprattutto in termini di applicazione delle penali da parte delle committenti.

Nel corso dell'anno 2016, l'intensa attività di carattere informativo, rivolta soprattutto, alle organizzazioni sindacali, unitamente alla volontà, delle medesime organizzazioni presenti nel settore, a rispettare la regolamentazione vigente, hanno permesso alla Commissione di intervenire raramente (solo 15 volte su 243 scioperi proclamati nell'anno), con indicazioni immediate ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della Legge 146 del 1990, e successive modificazioni, al fine di riportare le modalità delle proclamazioni delle azioni di sciopero nell'alveo della legittimità, per garantire ai cittadini i diritti costituzionalmente tutelati. Nel 100% dei casi, comunque, le organizzazioni proclamanti destinatarie di tali indicazioni immediate, hanno prontamente revocato l'iniziativa di sciopero, nel rispetto della normativa in vigore e della disciplina di settore.

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

Il primo caso, ad inizio 2016, quando i lavoratori in servizio presso l'Ospedale Giuseppe Moscati di Aversa si sono astenuti volontariamente dalle prestazioni contrattuali, determinando un immediato e lesivo blocco del servizio essenziale di pulizia dell'intera struttura sanitaria. In tal caso, si è trattato di un'astensione spontanea collettiva dei lavoratori, in relazione alla quale non sono emersi elementi probatori sufficienti a dimostrare la partecipazione attiva di un soggetto sindacale promotore della protesta, posta in essere, in modo spontaneo, dai lavoratori e, pertanto, la Commissione, riscontrata l'illegittimità delle astensioni, ha invitato il datore di lavoro ad adottare i provvedimenti disciplinari nei confronti dei dipendenti coinvolti.

Diversamente, invece, nei casi di indizione di:

- a) una manifestazione di protesta, con contestuale proclamazione di sciopero, da parte della Segreteria territoriale di Ragusa dell'Organizzazione sindacale Fisascat Cisl, per i lavoratori della Manital Idea S.p.A., impegnati nei servizi di pulizia e decoro degli Istituti scolastici della Provincia di Ragusa, avvenuta a fine anno 2015;

- b) sciopero, proclamato dalla Segreteria territoriale di Pisa dell'Organizzazione sindacale Filcams Cgil, effettuato dalle lavoratrici della Puliart s.n.c. impiegate nel servizio di pulizia presso la 46^a Aerobrigata di Pisa nei primi giorni di febbraio 2016.

In tali occasioni, infatti, le Segreterie territoriali delle Organizzazioni sindacali coinvolte, sottoscrivendo l'atto di proclamazione dello sciopero, commettevano alcune violazioni (mancato rispetto della regola del preavviso nel primo caso, e mancato espletamento delle procedure di raffreddamento e conciliazione, mancato rispetto della regola del preavviso e mancata garanzia delle prestazioni indispensabili nel secondo caso). Per tale ragione, la Commissione deliberava la sospensione, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, del pagamento dei contributi sindacali dovuti alle Segreterie territoriali delle Organizzazioni sindacali ritenute responsabili.

In tutti e tre i casi, comunque, la mancata informativa alla Commissione, prima dell'effettuazione dell'astensione lavorativa, da parte delle parti coinvolte, ha di fatto impedito alla Commissione di intervenire *ex ante*, attraverso indicazioni immediate ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della Legge 146 del 1990, e successive modificazioni, vanificando così ogni possibilità di impedire l'effettuazione di astensioni palesemente illegittime e costringendo la Commissione stessa ad intervenire solamente *ex post*, al fine di procedere con la valutazione del comportamento tenuto dai lavoratori o, ove presenti, dalle organizzazioni sindacali proclamanti.

Viceversa, quando la Commissione è stata informata al momento della proclamazione, e, dunque, è potuta intervenire *ex ante*, con indicazioni immediate ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della Legge 146 del 1990, e successive modificazioni, le organizzazioni proclamanti, destinatarie dell'indicazione immediata, hanno prontamente revocato l'iniziativa di sciopero, nel rispetto della normativa in vigore e della disciplina di settore.

13. Regioni ed Autonomie Locali

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

Nel corso del 2016, si è confermata una crescente conflittualità nel comparto Regioni ed Autonomie Locali dovuta ad una sempre crescente delega da parte delle Regioni e Comuni a servizi dati in appalto a Società private.

Tale conflittualità trae, soprattutto, origine dalla carenza finanziaria da parte delle Amministrazioni comunali e delle imprese appaltatrici che ha causato il ricorso all'astensione dal lavoro, per fini rivendicativi di natura economica e/o contrattuali originando nel periodo di riferimento 179 proclamazioni di sciopero, prevalentemente a carattere locale, di cui 108 effettuati, 71 revocati con 30 interventi preventivi da parte della Commissione.

La proclamazione di questi scioperi non ha causato ingenti disagi e disservizi per l'utenza, sia perché gli stessi, in molti casi, sono stati proclamati nel rispetto della disciplina vigente, sia perché la Commissione di garanzia, attraverso lo strumento preventivo di cui all'articolo 13, lett. d), della legge n. 146 del 1990, ha tempestivamente segnalato alle Organizzazioni sindacali interessate eventuali violazioni, consentendo la revoca o la corretta riproclamazione delle astensioni stesse.

Le violazioni riscontrate hanno per lo più riguardato la violazione del preavviso minimo, quello della rarefazione oggettiva con riferimento a scioperi generali e/o plurisettoriali precedentemente proclamati, nonché il mancato esperimento delle procedure preventive di raffreddamento e conciliazione prima della proclamazione dello sciopero.

La Commissione è dovuta intervenire, in alcuni casi, per segnalare la violazione della regola della mancata predeterminazione della durata dell'astensione, soprattutto per quanto concerne l'astensione dalle prestazioni straordinarie, in altre segnalando il mancato rispetto del periodo di franchigia (natalizia, pasquale ed elettorale), o il divieto di proclamazione plurima.

Nel periodo di riferimento si sono riscontrati numerose azioni di sciopero da parte del personale dipendente da imprese e/o cooperative affidatarie dei servizi pubblici essenziali e/o strumentali di competenza comunale, soprattutto nel servizio di refezione scolastica degli asili nido e scuole materne, oltre che nel trasporto e assistenza scolastica, nel servizio sanitario di assistenza domiciliare, centri servizi anziani, nella riscossione dei tributi, nella gestione degli asili nido e delle scuole materne, oltre alle sempre più numerose azioni di protesta da parte

del personale della Polizia Municipale, dei dipendenti comunali, regionali e provinciali.

Il ritardo degli adempimenti contrattuali di natura economica da parte degli enti pubblici territoriali appaltanti si sono riverberate sui lavoratori delle aziende di gestione del servizio, sia per le precarie condizioni di lavoro in cui questi sono chiamati ad operare, sia per i ritardi nella corresponsione delle retribuzioni.

In tali occasioni, la Commissione ha esercitato i propri poteri istruttori per individuare le cause dell'inadempimento da parte delle aziende e delle Amministrazioni affidatarie, anche al fine di valutare la possibilità di esercitare i poteri alla stessa attribuiti dalla legge.

Non sono mancate, nel periodo di riferimento, le astensioni collettive legate a rivendicazioni di natura contrattuale, strettamente connesse all'approvazione ed alla corretta applicazione del contratto collettivo di riferimento. Significative le numerose azioni di protesta poste in essere dagli appartenenti al Corpo di Polizia Municipale, su tutto il territorio nazionale, generalmente articolate attraverso l'astensione dal lavoro straordinario per la durata di trenta giorni, coincidenti, quasi sempre, con manifestazioni aventi rilievo locale.

13.2. Pareri e delibere interpretative

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

La Commissione è intervenuta in più occasioni per confermare l'orientamento secondo il quale tutte le attività collegate da nesso di strumentalità con l'erogazione di un servizio pubblico essenziale rientrano nel campo di applicazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, anche se svolte da soggetti diversi da quello erogatore del servizio principale.

In merito alle predette fattispecie, la Commissione ha evidenziato che l'assenza di accordo tra le parti, ai fini dell'adozione dei regolamenti di servizio, non può andare a detrimento dei diritti degli utenti. Per tale motivo, la devoluzione della materia alla contrattazione collettiva non esclude, in mancanza di accordo, il potere di iniziativa unilaterale del datore di lavoro.

È stato ribadito che, secondo il costante orientamento della Commissione, confermato dalla sentenza n. 1700 resa dal Tribunale del Lavoro di Milano, in data 29 giugno 2015, il servizio di refezione scolastica a favore di asili nido, scuole materne ed elementari, rientra nell'ambito di applicazione dell'Accordo Collettivo Nazionale in materia di norme di garanzia del funzionamento dei servizi pubblici essenziali nell'ambito del comparto Regioni - Autonomie Locali - Personale non dirigenziale (valutato idoneo dalla Commissione con delibera n. 02/181, del 25 settembre 2002, pubblicato in G.U. del 31 ottobre 2002, n. 256) in quanto strumentale a garantire e consentire la continuità del servizio essenziale della pubblica istruzione negli asili nido, scuole materne ed elementari.

Numerosi sono stati, inoltre, i pareri resi dalla Commissione in materia di diritto di assemblea, astensione dal lavoro straordinario e procedure di raffreddamento e di conciliazione. Tutti interventi tesi a chiarire alle parti sociali l'ambito di applicazione della legge n. 146 del 1990, dell'Accordo di settore e/o delle delibere interpretative della Commissione.

Tra i pareri richiesti alla Commissione va annoverata quella della Fondazione Musei civici di Venezia in materia di appalti dove, nella seduta del 15 dicembre 2016, la Commissione ha deliberato di rappresentare che, con l'Accordo nazionale dell'8 marzo 2016, siglato da tutte le Organizzazioni sindacali rappresentative del Comparto, le parti firmatarie hanno integrato l'Accordo nazionale per il Comparto Regioni ed Autonomie Locali del 19 settembre 2002, dando attuazione alle disposizioni contenute nella legge 12 novembre 2015, n. 182, di conversione del decreto legge n. 146 del 20 settembre 2015 che, modificando l'articolo 1, comma 2, lettera a), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, ha previsto, tra i servizi pubblici da assicurare in caso di sciopero, anche l'apertura al pubblico regolamentata di musei e altri istituti e luoghi della cultura (indicati dall'articolo 101, comma 3, del Codice dei beni culturali, di cui al decreto legislativo n. 42 del 22 gennaio 2004). Difatti, l'Accordo Collettivo del Comparto Regioni e Autonomie Locali, come integrato dall'Accordo Nazionale del 2016 citato, trova applicazione, invero, alle attività esercitate e demandate al personale dipendente del Comparto Regioni e Autonomie locali.

Il necessario coordinamento, anche ai fini interpretativi, della fonte secondaria con la norma di legge, nonché ragioni di opportunità connesse all'esigenza di evitare ingiustificate disparità di trattamento dell'esercizio del diritto di sciopero, conducono a ritenere che, la disciplina recata dall'Accordo di settore del 2002, come modificato dall'Accordo Nazionale del 2016, debba ritenersi applicabile anche nei confronti delle società di diritto privato alle quali

siano eventualmente appaltate attività ricadenti nell'ambito di applicazione della disciplina negoziale ovvero attività strumentali alle prime.

Del resto, già con la delibera n. 11/596, la Commissione ebbe modo di chiarire che, in mancanza di altra idonea disciplina, le previsioni di cui all'Accordo Collettivo Nazionale in materia di norme di garanzia del funzionamento dei servizi pubblici essenziali e sulle procedure di raffreddamento e conciliazione in caso di sciopero – Comparto Ministeri – dell'8 marzo 2005, si applicano anche al personale dipendente da società o cooperative esterne, affidatarie dirette della gestione dei servizi pubblici essenziali di cui all'articolo 2, comma 2, del predetto Accordo.

Nell'accordo si prevede, difatti, che l'eventuale rinvio della fonte negoziale alla contrattazione decentrata (quale quello operato dall'articolo 2, comma 2, lettera c), dell'Accordo Collettivo Nazionale del 2016, ai fini dell'eventuale ricorso al criterio alternativo di garanzia dei servizi minimi attraverso le fasce orarie), dovrebbe essere assolto dalla stazione appaltante non potendo ritenersi spogliata di poteri decisionali e di responsabilità organizzative così rilevanti per il solo fatto di aver appaltato il servizio.

Pertanto, ai fini dell'esenzione della responsabilità della committente in relazione alle violazioni della disciplina sullo sciopero commesse dalle società appaltatrici costituisce buona regola la prassi di inserire nei regolamenti contrattuali con i soggetti aggiudicatari clausole volte a pretendere il rispetto delle regole dettate dalla legge 146 del 1990, e successive modificazioni, nonché delle relative fonti collettive di attuazione, in caso di astensione collettive del personale.

Un altro parere da annoverare è quello con la quale la Segreteria provinciale dell'Aquila dell'Organizzazione sindacale Fp Cgil, la quale chiede se l'attività demandata all'Ufficio Speciale rientri nell'ambito di applicazione della legge 146 del 1990, e successive modificazioni.

Dall'esame delle fonti normative istitutive di tale Organo e, in particolare, dell'articolo 67-ter, comma 3, del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, si evince che la natura pubblicistica dell'Organo e l'attitudine delle competenze amministrative ad esso demandate a soddisfare rilevanti interessi costituzionali della collettività depongono, senz'altro, a favore della riconducibilità dell'attività dell'Ufficio nell'ambito di applicazione della legge 146 del 1990, e successive modificazioni e, in particolare, nel perimetro di efficacia della disciplina dettata per il comparto Regioni Autonomie Locali, la quale, all'articolo 2, comma 1, lettera c), stabilisce che *“sono da considerare essenziali le attività di tutela della libertà della persona e della sicurezza pubblica”*.

13.3. Integrazione di accordo sui beni Culturali di appartenenza regionale.

Con l'Accordo nazionale dell'8 marzo 2016, siglato da tutte le Organizzazioni sindacali rappresentative del Comparto, le parti firmatarie hanno integrato l'Accordo nazionale per il Comparto Regioni ed Autonomie Locali, del 19 settembre 2002, dando attuazione alle disposizioni contenute nella legge 12 novembre 2015, n. 182, di conversione del decreto legge n. 146 del 20 settembre 2015, che ha modificato l'articolo 1, comma 2, lettera a), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni (delibera n. 16/129 del 21 marzo 2016).

Il testo dell'Accordo integra il vigente Accordo collettivo nazionale, del 19 settembre 2002, in materia di norme di garanzia del funzionamento dei servizi pubblici essenziali nell'ambito del Comparto Regioni ed Autonomie Locali – Personale non dirigenziale, in attuazione della legge n. 146 del 1990, così come modificata dal decreto legge n. 146 del 20 settembre 2015, recante “*Misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione*”, convertito con modifiche nella legge n. 182 del 12 novembre 2015.

Il predetto Accordo prevede, tra i servizi pubblici essenziali da garantire in caso di sciopero, la vigilanza sui beni culturali nonché l'apertura al pubblico regolamentata di musei e altri istituti e luoghi della cultura indicati dall'articolo 101, comma 3, del Codice dei beni culturali, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004. L'Accordo individua le prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, prevedendo la tutela, custodia e vigilanza dei beni culturali, nonché la pubblica fruizione di musei e altri istituti e luoghi della cultura indicati nell'articolo 101, comma 3, del codice dei beni culturali, nella misura non inferiore al 50% degli spazi ordinariamente aperti al pubblico, comprensivi degli elementi caratterizzanti.

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

L'Accordo disciplina puntualmente le modalità di individuazione dei contingenti di personale da impiegare nelle prestazioni indispensabili in caso di sciopero e prevede, limitatamente ai servizi di fruizione di beni culturali, specifici periodi di franchigia adeguati ad assicurare un adeguato contemperamento tra

l'esercizio del diritto di sciopero e la vigilanza, fruizione e valorizzazione di musei e altri istituti e luoghi della cultura.

14. Sanità

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

In questo comparto, deve registrarsi un deciso incremento della conflittualità rispetto all'anno precedente. Infatti, il numero complessivo delle proclamazioni di sciopero, tra quelli riguardanti il personale del Servizio Sanitario Nazionale e quelli riguardanti il personale della Sanità privata, è aumentato da 116, dell'anno 2015, a 198 dell'anno 2016, con un aumento totale, quindi, di quasi il 70%, anche se poi, effettivamente sono state effettuate solo 106 astensioni.

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

Infatti, nella sanità pubblica si può osservare come, anche nel corso del 2016, le rivendicazioni dei lavoratori sono state correlate, solo in minima parte, ad aspetti di natura economico/retributiva (con particolare riferimento all'applicazione dei meccanismi premianti relativi alla produttività, derivanti dalla contrazione aziendale) mentre, prevalentemente, sono state legate alle problematiche relative all'organizzazione del lavoro interna alle strutture sanitarie, per questioni inerenti ai carichi di lavoro e alla, conseguente, tutela psico-fisica dei lavoratori.

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

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

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

14.2. Interventi, delibere di valutazione del comportamento e attività consultiva della Commissione

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

Infatti, a fronte dei 18 provvedimenti adottati nel 2015, nel 2016 l'Autorità è intervenuta ben 51 volte e, in tutti i casi, si è assistito ad un tempestivo riscontro agli inviti della Commissione, attraverso la revoca o l'adeguamento delle proclamazioni viziate da illegittimità.

A seguito di una segnalazione aziendale, si è poi reso necessario aprire un procedimento di valutazione del comportamento, ai sensi degli articoli 4, comma 4 *quater* e 13, comma 1, lett. i), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, nei confronti della Segreteria regionale della Lombardia dell'Organizzazione sindacale Uiltucs Uil, la quale aveva proclamato uno sciopero riguardante i lavoratori di una società appaltatrice del servizio di prenotazione e sportello cassa per le prestazioni sanitarie del Policlinico Fondazione Ca' Granda di Milano, senza aver preventivamente espletato le procedure di raffreddamento e conciliazione e senza aver rispettato il termine legale di preavviso.

Tale comportamento, giustificato dall'Organizzazione sindacale proclamante quale reazione al licenziamento (ritenuto ritorsivo) nei confronti di due lavoratori, è stato, quindi, valutato negativamente dalla Commissione con l'irrogazione della sanzione di € 2.500,00, attraverso la sospensione dei contributi sindacali e dei permessi sindacali.

Nel periodo esaminato, l'Autorità è stata interessata da alcune richieste di parere e/o di intervento da parte di Prefetture, di Organizzazioni sindacali e di aziende, in materie già in parte affrontate dalla Commissione in anni precedenti, correlate essenzialmente all'applicabilità delle discipline dello sciopero nei servizi pubblici essenziali.

In particolare, si segnala la richiesta di parere pervenuta dal Consorzio Cineca, appunto, circa l'applicabilità della legge n. 146 del 1990, e s.m.i. all'attività svolta dallo stesso e circa le eventuali prestazioni minime indispensabili da garantire in occasione di un'astensione collettiva.

La Commissione, dopo aver effettuato un'articolata istruttoria sulla natura delle attività svolte dal Consorzio, ha ritenuto che lo stesso eroghi servizi, di natura strumentale, in favore di Università (con particolare riferimento alla "*gestione informatizzata delle procedure di accesso ai corsi di laurea e laurea magistrale a numero programmato a livello nazionale*") e Aziende del Servizio Sanitario Nazionale, assoggettabili alla normativa che regola lo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Conseguentemente, la Commissione, con riguardo alla corretta individuazione delle prestazioni minime indispensabili e alla formazione del relativo contingente di personale, ha invitato il Consorzio a ricercare, con le Organizzazioni sindacali rappresentative, un apposito Accordo in materia, sulla scorta di quanto previsto nelle singole discipline di settore, ovvero nelle previsioni contenute nell'articolo 2, comma 2, del citato Accordo Nazionale per la regolamentazione del diritto di sciopero nel comparto del Servizio Sanitario

Nazionale e, nell'ambito del comparto Università di cui al C.C.N.L., del 22 marzo 1996.

14.3. Delibere interpretative

Nell'anno 2016, la Commissione ha adottato, nella seduta del 6 ottobre 2016, la delibera interpretativa n. 16/375, in tema di assoggettabilità del servizio CUP e ReCUP (servizio di prenotazione e gestione delle visite mediche specialistiche, in favore delle aziende e delle strutture del Servizio Sanitario Nazionale), alla disciplina di cui alla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

L'Autorità, infatti, si è dovuta esprimere in occasione della proclamazione di uno sciopero, da parte della Segreteria provinciale di Roma dell'Organizzazione sindacale Cobas del Lavoro privato, riguardante tutto il personale della Capodarco Soc. Coop. Integrata, operante presso le sedi di Roma, Pomezia (RM) e Frosinone, impegnato nell'appalto ReCUP per la Regione Lazio.

Tale proclamazione, afflitta da illegittimità per mancato espletamento delle procedure di raffreddamento e conciliazione, e per mancato rispetto del termine legale di preavviso, è stata oggetto di intervento preventivo della Commissione.

Invero, l'Organizzazione sindacale proclamante, pur revocando l'azione collettiva, ha contestato la qualificazione del servizio CUP in termini di attività strumentale all'erogazione di un servizio pubblico essenziale poiché: *“le prestazioni sanitarie prenotabili tramite il call center ReCup della società Capodarco non sono esse stesse ritenute nell'accordo di settore del 2001 servizio pubblico essenziale e, in caso di sciopero effettuato del personale dipendente del Sistema Sanitario Nazionale, vengono sospese dalla Direzione delle ASL e delle strutture ospedaliere, in quanto non ricomprese tra quelle previste dal citato accordo”*.

La Commissione, diversamente opinando, effettuata una puntuale istruttoria sulle modalità e sul tipo di attività svolta dal servizio CUP e ReCup, anche alla luce della definizione di tali servizi offerta dalle Linee guida nazionali elaborate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e sulla scorta della propria consolidata giurisprudenza in materia, con il richiamato provvedimento n. 16/375, ha deliberato: *“che il servizio di prenotazione delle prestazioni sanitarie, comunque denominato (CUP o ReCUP), è strumentale ad un servizio pubblico essenziale e, in quanto tale, assoggettabile alla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, nonché all'intera disciplina di settore di cui all'Accordo Nazionale per la regolamentazione del diritto di sciopero nel comparto del Servizio Sanitario Nazionale del 20 settembre 2001 e che il servizio CUP o*

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

15. Scuola, Università e Ricerca

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

La conflittualità nel Comparto Scuola ha registrato nel periodo di riferimento un notevole decremento (29 scioperi, di cui 26 proclamati a livello nazionale, rispetto ai 59 effettuati nel corso del 2015 e proclamati, a livello nazionale, dalle Organizzazioni sindacali del Comparto per protestare contro l'approvazione della riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione di cui alla legge n. 107/2015, c.d. Buona Scuola).

L'andamento della conflittualità nel Comparto Scuola, infatti, è strettamente connesso a rivendicazioni di carattere politico, economico e/o contrattuale e le astensioni collettive poste in essere in tale settore sono quasi esclusivamente finalizzate ad incidere su interventi legislativi e/o governativi di tipo generale. Quasi assente è stata, invece, nel periodo di riferimento, la conflittualità legata a vertenze di carattere locale.

In tal senso, potremmo definire il 2016 come un anno di transizione, che ha visto le Organizzazioni sindacali rappresentative del settore impegnate a contrastare i primi effetti applicativi derivanti dalla Riforma della Buona Scuola (mobilità del personale, concorsi nazionali, assunzioni precari).

Ai fini statistici si segnalano due scioperi nazionali plurisetoriali proclamati dalle Organizzazioni sindacali del Comparto per protestare contro il mancato avvio delle trattative per il rinnovo dei contratti collettivi di lavoro nel pubblico impiego e, in particolare, nel Comparto Istruzione e Ricerca, istituito a seguito dell'accordo con l'Aran del 5 aprile 2016 in merito alla riduzione dei comparti di contrattazione, all'interno del quale si valorizzano le diverse specificità contrattuali di Scuola, Università, Ricerca ed AFAM.

All'esito di un lungo e tortuoso confronto, il 30 novembre 2016 Cgil, Cisl e Uil, con le rispettive categorie di settore, e il Governo, hanno condiviso le Linee guida che dovranno sovrintendere l'apertura delle trattative per il rinnovo dei contratti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni, dando il via a una nuova stagione di concertazione.

15.2. L'attività della Commissione

Nell'esercizio delle sue funzioni, la Commissione ha privilegiato forme di intervento dissuasive di scioperi illegittimi, intervenendo, in via preventiva, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, a fronte di proclamazioni non conformi alla disciplina

sull'esercizio del diritto di sciopero, contenuta nella legge e nell'accordo di settore, ma anche attraverso un costante dialogo con le parti sociali.

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

Nell'anno 2016, infatti, la Commissione è intervenuta soltanto in 8 occasioni per segnalare irregolarità nell'atto di proclamazione e a seguito di tali interventi gli scioperi, illegittimamente proclamati, sono stati tutti puntualmente revocati e/o riformulati.

Si conferma, inoltre, l'elevato tasso di frammentazione sindacale del Comparto che produce, come naturale conseguenza, una scarsa incidenza delle azioni di sciopero, in termini di disagi e disservizi per l'utenza. Nella maggior parte dei casi, infatti, l'adesione agli scioperi, anche di carattere generale, da parte del personale del Comparto scuola, è stata molto bassa. Ciò emerge, in particolar modo, dai dati raccolti e pubblicati sul sito internet del Dipartimento della Funzione Pubblica www.funzionepubblica.gov.it, qui riportati.

SCIOPERO NAZIONALE DEL 12 GENNAIO 2016
Sciopero nazionale del Comparto Scuola indetto dall'Organizzazione sindacale SAESE Percentuale adesioni sul personale rilevato: 0,68%.
SCIOPERO NAZIONALE DEL 15 FEBBRAIO 2016
Sciopero nazionale del Comparto Scuola indetto dall'Organizzazione sindacale SAESE Percentuale adesioni sul personale rilevato: 0,74%.
SCIOPERO NAZIONALE DEL 30 MARZO 2016
Sciopero nazionale del Comparto Scuola indetto dall'Organizzazione sindacale SAESE Percentuale adesioni sul personale rilevato: 0,69%.
SCIOPERO NAZIONALE DEL 4 E 5 MAGGIO 2016
Sciopero nazionale breve del Comparto Scuola delle attività funzionali connesse allo svolgimento delle prove Invalsi nelle Scuole Elementari e Materne, indetto dall'Organizzazione sindacale COBAS Percentuale adesioni sul personale rilevato: 0,71 e 0,66%.
Sciopero nazionale breve del Comparto Scuola delle attività funzionali connesse allo svolgimento delle prove Invalsi nelle Scuole Elementari e Materne, indetto dalle Organizzazioni sindacali SGB e USB Percentuale adesioni sul personale rilevato: 0,15 e 0,18%.

SCIOPERO NAZIONALE DEL 12 MAGGIO 2016
Sciopero nazionale del personale del Comparto Scuola, Università, Ricerca e Afam indetto dall'Organizzazione sindacale Gilda Unams Percentuale adesioni sul personale rilevato: 1,41%, 0,13%, 0,17% e 0,24%
SCIOPERO NAZIONALE COMPARTO SCUOLA DEL 20 MAGGIO 2016
Sciopero nazionale Comparto Scuola indetto da FLC CGIL, CISL SCUOLA, UIL SCUOLA, SNALS CONFESAL Percentuale adesioni sul personale rilevato: 9,12%
SCIOPERO NAZIONALE DEL 20 MAGGIO 2016
Sciopero nazionale del personale del Comparto Università, Ricerca e Afam indetto dalle Organizzazioni sindacali FLC CGIL e UIL RUA Percentuale adesioni sul personale rilevato: 2,78%, 7,43% e 7,28%
SCIOPERO GENERALE DEL 21 OTTOBRE 2016
Scioperi generali, indetti, unitariamente, da USB e CIB Unicobas, con adesione di U.S.I. e SISA. Sciopero nazionale Comparto Scuola indetto da UNIOBAS Percentuale adesioni sul personale rilevato: 1,47%.
SCIOPERO NAZIONALE DEL 14 NOVEMBRE 2016
Sciopero nazionale Comparto Scuola del 14 novembre 2016 proclamato dall'Organizzazione sindacale ANIEF Percentuale adesioni sul personale rilevato: 1,03%.
SCIOPERO NAZIONALE DEL 12 DICEMBRE 2016
Sciopero nazionale Comparto Scuola del 12 dicembre 2016 proclamato dall'Organizzazione sindacale SAESE. Percentuale adesioni sul personale rilevato: 0,57%.

L'analisi dei dati statistici rileva, se mai ce ne fosse bisogno, quanto l'unità sindacale sia fondamentale per una buona riuscita dello sciopero e, conseguentemente, per il perseguimento degli interessi sottesi.

Lo dimostra il confronto con i dati di adesione registrati in occasione dello sciopero nazionale del Comparto Scuola proclamato dalle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Flc Cgil, Cisl Scuola, Uil Scuola, Gilda Unams e

Snals Confsal, per il 5 maggio 2015, che ha registrato una percentuale di adesione da parte di tutto il personale pari al 64,89%.

Anche il settore dell'Università è stato caratterizzato, nell'anno 2016, da una significativa riduzione della conflittualità (soltanto 5 azioni di sciopero).

Viene confermata, dunque, la scarsa propensione allo strumento dello sciopero da parte del personale docente e non docente del Comparto Università, a favore, evidentemente, di una gestione negoziale della conflittualità.

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

La comprensione e la condivisione di tali regole da parte dei soggetti sindacali proclamanti ha fatto sì che la Commissione, nel periodo di riferimento, non sia mai intervenuta preventivamente *ex* articolo 13, lett. d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, e, conseguentemente, non vi sia stato alcun provvedimento sanzionatorio nei confronti dei sindacati o delle aziende.

15.3. La revisione del Codice di autoregolamentazione del diritto di sciopero nel Comparto Scuola attualmente in vigore e allegato al C.C.N.L. del 1999

In questo clima di rinnovata intesa tra le parti sociali, la Commissione di garanzia ha convocato due audizioni con le Organizzazioni sindacali rappresentative del Comparto Scuola, l'Aran e il MIUR per un primo confronto in merito alla possibile revisione della regolamentazione pattizia in materia di sciopero, oramai non più rispondente alle esigenze degli utenti perché non adeguata alle modifiche introdotte dalla legge n. 83 del 2000. Peraltro, anche l'introduzione del nuovo Comparto unico dell'Istruzione e della Ricerca ha imposto alla Commissione una riflessione in merito all'opportunità di adottare un Codice unico di autoregolamentazione del diritto di sciopero per i settori in esso compresi.

Nel corso dell'audizione sono stati analizzati tutti i profili problematici evidenziati dalla Commissione, con particolare riguardo alla proliferazione di scioperi da parte di Organizzazioni sindacali non particolarmente rappresentative, che spesso creano incertezza nella garanzia del servizio finale ed un effetto annuncio sull'utenza.

Le parti sociali, nel corso dell'audizione, hanno manifestato la loro disponibilità a riesaminare e aggiornare l'attuale Codice di autoregolamentazione ripartendo dalla pre-intesa sottoscritta con l'Aran il 3 agosto 2001, alla quale non ha fatto seguito la definitiva sottoscrizione del testo negoziale, a causa di un persistente disaccordo delle parti sulla formulazione di alcune clausole particolarmente rilevanti per l'organizzazione del servizio scolastico nelle giornate di sciopero.

Nel contempo, le stesse hanno evidenziato che un'eventuale revisione della disciplina in materia di sciopero non potrà che essere contestuale all'apertura delle trattative per il rinnovo del contratto collettivo fermo al 2007, per la parte normativa, e al 2009 per la parte economica. Per quanto riguarda l'introduzione del nuovo Comparto Unico dell'Istruzione e della Ricerca tutte le parti sociali hanno concordato sull'opportunità di verificare la sussistenza, nei diversi Accordi attualmente in vigore, di norme regolamentari condivisibili, ferma restando la specificità del Comparto Scuola sia nell'erogazione del servizio, che nella definizione dei servizi minimi, tali da rendere necessario il mantenimento di norme particolari.

Nel corso delle audizioni la Commissione ha affrontato anche il problema della corretta informazione da dare all'utenza in caso di sciopero, con particolare riferimento ai profili di responsabilità del dirigente scolastico. Nell'attuale sistema regolatorio, infatti, il bilanciamento operato dall'Accordo nazionale tra il diritto dell'utente a conoscere preventivamente condizioni e modalità dell'erogazione del servizio in caso di sciopero ed il diritto alla libertà sindacale non appare del tutto equilibrato.

In occasione di ogni sciopero, infatti, il diritto degli utenti viene, di fatto, pretermesso ogni qualvolta il dirigente scolastico non fornisca all'utenza indicazioni chiare e precise in merito alla garanzia del servizio scolastico, stante la mancata previsione di prestazioni indispensabili in capo al personale docente e ATA e l'impossibilità di conoscere con certezza l'impatto sul servizio in base ad una adesione preventiva e volontaria dei lavoratori.

Peraltro, il disagio è acuito dal fatto che, in assenza di una legge sulla rappresentatività sindacale, le azioni di sciopero vengono proclamate con cadenza settimanale, soprattutto da organizzazioni sindacali non firmatarie del contratto collettivo o non particolarmente rappresentative, indipendentemente da ogni valutazione circa il grado di consenso riscosso dalla singola iniziativa di protesta.

Le audizioni, però, non hanno consentito di sciogliere i nodi della questione. Permangono ancora dissenso e incertezza in merito all'individuazione di

strumenti idonei a migliorare l'adempimento, da parte del dirigente scolastico, dei propri obblighi di informazione verso gli utenti del servizio finale.

Le organizzazioni sindacali sostengono, infatti, che l'eventuale revisione dell'Accordo del 1999 non potrà determinare ulteriori limitazioni al diritto di sciopero e alla libertà di adesione individuale dei singoli lavoratori e ciò in quanto i Capi d'istituto sarebbero in grado di valutare, in occasione di ogni sciopero, l'entità della riduzione del servizio scolastico e di comunicare le modalità di funzionamento o la sospensione del servizio alle famiglie, senza incorrere in alcuna responsabilità.

Il MIUR sostiene, invece, la difficoltà di applicazione di tale clausola contrattuale e le conseguenti difficoltà organizzative da parte dei Dirigenti scolastici, che, in caso di sciopero, possono limitarsi alla predisposizione di comunicazioni generiche su possibili irregolarità del servizio oppure decidere la sospensione del servizio in assenza o grave carenza di idonee misure di vigilanza a tutela della salute e della sicurezza degli alunni. Il MIUR ha escluso, inoltre, la possibilità di definizione di ridotti livelli di servizio sulla base di una valutazione prognostica ancorata ai dati di adesioni registrati negli anni precedenti. E ciò in quanto l'analisi del dato quantitativo non terrebbe conto dei fattori aggiuntivi di tipo occasionale e locale rispetto alla tematica vista a livello nazionale. Quanto ad eventuali profili di responsabilità del dirigente scolastico in merito ad una preventiva comunicazione di riduzione/sospensione del servizio, si potrebbe verificare un sottodimensionamento del servizio rispetto al numero degli alunni presenti (derivante dagli accorpamenti delle classi) o un'interruzione del pubblico servizio in caso di valutazione in eccesso delle risorse disponibili. Allo stato attuale, secondo il MIUR, si potrebbe lavorare soltanto sulla qualità della comunicazione agli utenti mediante la pubblicazione, sul sito internet della scuola e del Ministero, dei dati di adesione allo sciopero nell'ambito del rispettivo contesto. La pubblicazione dei dati reali di adesione, infatti, renderebbe edotta l'utenza circa l'effettiva incidenza dello sciopero.

All'esito di tali audizioni, la Commissione, consapevole che la regolamentazione del diritto di sciopero è affidata dalla legge in via primaria e preferibile alla contrattazione tra le parti sociali e, in questa prospettiva, considerata la delicatezza e la rilevanza del servizio pubblico coinvolto, ha auspicato la conclusione di un Accordo ampiamente condiviso in tempi ragionevolmente brevi, anche in considerazione della ripresa delle trattative finalizzate al rinnovo dei contratti collettivi di categoria.

Allo stesso tempo, rimane fermo per l'Autorità l'obiettivo essenziale di porre rimedio al ritardo quasi ventennale nell'adeguamento della disciplina

contrattuale in materia, anche ai fini del contemperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero ed il diritto fondamentale all'istruzione.

16. Servizio postale

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

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

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

Nel settore e nell'anno in esame, le proclamazioni sono state complessivamente 91, delle quali 89 proclamazioni hanno interessato l'azienda Poste Italiane S.p.A., mentre solamente 2 hanno interessato altre aziende (Nexive S.p.A. e Mediagroup Italia S.r.l.) coinvolte, a vario titolo, nello svolgimento del servizio postale.

Con esclusivo riferimento a quanto avvenuto in Poste Italiane S.p.A., nel corso dell'anno in esame, ad eccezione delle 9 proclamazioni di sciopero relative al lavoro ordinario, di cui tre per la Regione Lombardia, due per la Provincia di Treviso e per la Regione Liguria e solamente una per la Regione Emilia Romagna, si è trattato, in tutti i casi, di iniziative che, come avvenuto negli anni precedenti, hanno avuto, per la maggior parte dei casi, durata mensile, in quanto hanno interessato le prestazioni di lavoro straordinario, compresa la cosiddetta "*flessibilità operativa*".

Con riferimento a questa forma di azione collettiva, si segnala che, fino al mese di novembre 2016, è stata riproposta, a livello nazionale, solo da una organizzazione sindacale non firmataria del contratto collettivo, che, nel pieno rispetto della Regolamentazione di settore, ha proclamato, periodicamente, rispettando l'intervallo previsto, la medesima iniziativa per ben 8 volte nell'anno. Viceversa, le azioni di sciopero proclamate dalle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo hanno interessato solo bacini locali, provinciali e/o regionali.

Nel mese di novembre, invece, le organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo hanno proclamato, nel rispetto delle regole sull'intervallo, due azioni di sciopero delle prestazioni straordinarie, della durata di un mese ciascuna, aggiungendo, ai sensi di quanto previsto dalla regolamentazione provvisoria del settore, anche una giornata di sciopero dal lavoro ordinario. Tali iniziative hanno avuto una matrice politica, in quanto sono scaturite dalla volontà sindacale di

contestare la decisione governativa di avviare il processo di privatizzazione dell'azienda.

La Commissione, sulle 91 proclamazioni di sciopero proclamate nel 2016, è dovuta intervenire in 6 casi, con indicazioni immediate ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della Legge 146 del 1990, e successive modificazioni, sempre e solo per segnalare la violazione della regola dell'intervallo tra azioni di sciopero, precedentemente proclamate, alle quali le organizzazioni sindacali proclamanti, destinatarie di tali indicazioni immediate, hanno sempre risposto, revocando la propria iniziativa o andandosi a concentrare con le altre azioni di sciopero, precedentemente proclamate, da altri soggetti sindacali.

Pertanto, 86 sono state le azioni di sciopero realmente effettuate, delle quali, evidentemente, molte concentrate nei medesimi periodi.

Tali dati confermano, quindi, l'attitudine delle Organizzazioni sindacali operanti nel settore, a rispettare la regolamentazione vigente. A tal riguardo, appare significativa la percentuale, del 100%, delle proclamazioni risultate regolari (considerando anche i 6 casi in cui le proclamazioni sono state rettificate correttamente, a seguito delle indicazioni immediate della Commissione, nei termini di legge), nel corso del 2016. Di conseguenza, nell'anno in esame, nel settore in questione, in linea di continuità con il passato, l'Autorità non ha dovuto procedere ad alcuna valutazione del comportamento.

Per quanto attiene alle cause di insorgenza del conflitto, in sostanziale linea di continuità con quanto avvenuto negli anni precedenti, nel 90% degli scioperi proclamati nel 2016, la principale causa è da rinvenire nella necessità di ottenere modifiche dell'articolazione dell'orario di lavoro e/o delle prestazioni richieste, mentre nel restante 10% dei casi, le organizzazioni sindacali hanno proclamato scioperi contro l'ipotesi di ristrutturazioni aziendali e/o la riorganizzazione dei servizi.

Rientra nella prima fattispecie anche la questione legata alla cosiddetta "*flessibilità operativa*", relativamente al settore recapito postale, principale causa del conflitto promosso a livello nazionale dalle organizzazioni sindacali che, come detto, hanno sempre proclamato astensioni dal lavoro straordinario per periodi di 30 giorni consecutivi.

17. Servizio radiotelevisivo pubblico

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

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

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

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

Come negli anni precedenti, anche nel periodo oggetto della presente relazione è stata confermata la limitata conflittualità di questo settore, con sole 6 proclamazioni di sciopero, in 12 mesi.

Le azioni di protesta hanno interessato tutto il personale tecnico e amministrativo della Rai, senza mai estendersi alla categoria dei giornalisti.

La Commissione non è mai dovuta intervenire in via preventiva, ex articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, e pertanto, anche nel corso del 2016 l'Autorità non ha dovuto procedere ad alcuna valutazione del comportamento, nel settore in questione.

Le astensioni, ad eccezione dei casi di Ray Way e Rai News 24, hanno interessato solo bacini territoriali, provinciali e/o regionali, le cui cause sono, pertanto, da ricondurre a rivendicazioni di carattere locale.

Nel caso dello sciopero di agosto 2016, presso Ray Way S.p.A., invece le cause di insorgenza del conflitto sono da ricondurre alla mancata attivazione degli accordi sottoscritti su controllo reti e servizi, gestione territoriale, incarichi professionali e sulla situazione dell'organico, mentre per quello di Rai News 24 S.p.A., sono legate a problematiche organizzative interne all'azienda (organici insufficienti, problematiche Televideo, etc.), ma in questo caso lo sciopero è stato revocato spontaneamente.

18. Soccorso e sicurezza autostradale

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

Nel corso del 2016, nell'ambito del settore della circolazione e della sicurezza autostradale, è stato registrato un livello di conflittualità leggermente superiore rispetto a quello dell'anno precedente.

Complessivamente, infatti, sono state proclamate 19 astensioni collettive (a fronte delle 15 dichiarate nell'anno 2015), la maggior parte delle quali ha rivestito carattere locale, interessando il personale dipendente delle diverse società di gestione della manutenzione e dell'esercizio dei tratti autostradali.

Le vertenze sindacali sono spesso derivate dall'adozione di misure aziendali intese alla riorganizzazione del servizio.

Il conflitto collettivo, in ogni caso, si è espresso attraverso azioni di protesta tendenzialmente conformi alle regole della Legge 146 del 1990, e successive modificazioni, e della disciplina di settore. In sole 7 occasioni, infatti, la Commissione è intervenuta per segnalare, preventivamente, violazioni normative e, nella quasi totalità dei casi, è sopravvenuto un tempestivo adeguamento ai provvedimenti da parte dei soggetti proclamanti.

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

Nel corso dell'anno 2016 la Commissione ha avviato una consultazione delle parti sindacali e datoriali allo scopo di approfondire ed esaminare le problematiche derivanti dall'astensione collettiva degli esattori. Come noto, l'orientamento espresso in materia dalla Commissione è quello di ritenere che le attività di riscossione del pedaggio ricadano nell'ambito del servizio pubblico essenziale complessivamente inteso e che, pertanto, l'astensione collettiva dalle stesse non possa ritenersi esonerata dall'obbligo del rispetto del termine di preavviso e di predeterminazione della durata, anche al fine di consentire alle parti datoriali l'adozione di tutte le opportune misure di prevenzione dei rischi a carico della sicurezza della circolazione.

Dallo svolgimento delle audizioni è emerso un forte contrasto di opinioni delle parti sociali relativamente alla questione della riconducibilità dell'attività degli esattori nell'ambito di applicazione della legge 146 del 1990, e successive modificazioni.

I Sindacati, in particolare, sostengono che le attività di riscossione del pedaggio debbano ritenersi estranee all'ambito oggettivo di applicazione della Regolamentazione provvisoria di settore e, pertanto, siano svincolate dal rispetto

di qualsiasi misura inerente l'esercizio del diritto di sciopero. Ciò, in quanto, ad avviso dei soggetti collettivi, in caso di astensione collettiva degli esattori, eventuali pericoli per la sicurezza della circolazione possono derivare soltanto dalle eventuali scelte aziendali di mantenere in funzione i sistemi automatizzati di riscossione del pedaggio. Nel qual caso, tuttavia - aggiungevano le Organizzazioni sindacali - le responsabilità per la determinazione di tali situazioni sono ascrivibili alle condotte delle parti datoriali e non ai soggetti promotori dell'azione di sciopero.

Le parti datoriali, invece, sostengono che eventuali astensioni collettive degli esattori, non precedute da alcun preavviso, precluderebbero alle società concessionarie l'adozione di tutte le misure di prevenzione ritenute necessarie per la salvaguardia della sicurezza della circolazione autostradale.

Sotto altro profilo gli incontri hanno consentito di acquisire contezza del fatto che il processo di implementazione dei sistemi automatizzati di riscossione è oramai giunto ad uno stadio avanzato. Tale fenomeno, tuttavia, non è affatto omogeneo, per cui, in alcune barriere è stata realizzata la completa automazione mentre in altri caselli è prevalente la riscossione manuale.

Allo scopo di attualizzare il più possibile la regolazione delle astensioni collettive degli esattori, la Commissione ha invitato le parti sociali ad attivarsi al fine di raggiungere un accordo che consenta di assicurare un equo bilanciamento tra l'esercizio del diritto di sciopero ed i diritti costituzionali alla sicurezza degli utenti che, anche nel quadro degli attuali assetti organizzativi, sono esposti al rischio di essere attinti e pregiudicati, specialmente in ipotesi di azioni di sciopero svincolate da qualsiasi regola.

19. Taxi

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

Nell'anno preso in esame dalla presente Relazione, si può ragionevolmente dedurre come, nel settore, perduri una condizione di scarsa conflittualità in linea con l'andamento riscontrato nel 2015. L'analisi dei dati numerici, infatti, rileva come, a fronte di 6 proclamazioni di sciopero (5 nel 2015), ne siano state concretamente effettuate solo 4 che hanno interessato i Comuni di Firenze, Napoli e Roma (2 nel 2015).

Le restanti 2 azioni di "*fermo del Servizio Taxi*", entrambe proclamate a carattere "*nazionale*", si proponevano di sollecitare il Governo a porre in essere ogni iniziativa atta ad affrontare una situazione che per l'intera categoria era di vitale interesse, in ragione della profonda crisi economica dovuta principalmente all'eccesso di offerta e ad un quadro concorrenziale privo di regole che si protrae ormai dal 2008.

Nei confronti della prima manifestazione nazionale di protesta, prevista per il 16 marzo 2016, la Commissione ha segnalato la violazione relativa al "*mancato rispetto della regola della rarefazione oggettiva*", ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, nonché della delibera del 24 settembre 2003, n. 03/134 (come integrata in data 30 aprile 2004), in considerazione del fatto che erano stati precedentemente proclamati due "*scioperi generali di tutte le categorie pubbliche e private*" da parte delle Segreterie nazionali di Cub, S.I. Cobas, Usi-Ait e Slai Cobas per il giorno 18 marzo 2016. Le Organizzazioni proclamanti, in questo caso, hanno tempestivamente ottemperato all'indicazione dell'Autorità, revocando il blocco e riproclamandolo per la giornata del 18 marzo 2016, in concentrazione con i richiamati "*scioperi generali*".

Nonostante la regolarità formale della nuova proclamazione, la Commissione, a fronte di una pluralità di proclamazione di scioperi, che, concentrandosi nella giornata del 18 marzo 2016, avrebbero prodotto un effetto ultrattivo degli stessi, comportando un grave pregiudizio dei diritti costituzionalmente garantiti degli utenti nella Città di Roma Capitale, ha ritenuto opportuno invitare le Segreterie nazionali di Satam, Uti, Ugl Taxi, Usb, Tam-Acai, Ultrasporti, Fit Cisl, Federtaxi-Cisal, Unimpresa e Uri Taxi, a valutare concretamente la possibilità di escludere dal "*Fermo nazionale della categoria taxi*", la Città di Roma Capitale, limitatamente all'arco temporale 8.30-12.30,

durante il quale era previsto lo sciopero riguardante il personale dipendente di Atac S.p.A., proclamato dalla Segreteria provinciale di Roma di Orsa TPL.

Le Organizzazioni sindacali e le Associazioni di categoria, tempestivamente convocati dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dal Ministero dello Sviluppo Economico in data 16 marzo 2016, a seguito di una intensa ed ampia discussione nel corso della quale il Governo ha espresso la volontà di ritirare gli emendamenti alla Legge del 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea) e di istituire un tavolo permanente di confronto fra le parti per affrontare e risolvere le problematiche del settore, hanno deciso di sospendere il “*Fermo Nazionale del Servizio Taxi*” previsto per il 18 marzo 2016.

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

Nel corso del 2016 la Commissione, a seguito di notizie apprese dagli organi di stampa, si è trovata nella necessità di esaminare l’episodio che ha visto il coinvolgimento dei conducenti dei taxi nella Città di Milano, i quali si sono resi responsabili di una interruzione del servizio nelle giornate del 4 e 5 maggio 2016.

La Commissione, nella seduta del 6 ottobre 2016, all’esito delle informazioni fornite da parte del Comune, della Questura e della Prefettura di Milano, deliberava l’apertura del procedimento ai fini della valutazione di cui agli articoli 4, comma 4 *quater* e 13, lettera i), della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, nei confronti dei signori Manuli Corrado, Mariani Christian, Mutti Andrea Francesco, Scalia Corrado e Tedde Gianmaria, per le seguenti violazioni: “*mancato rispetto dell’obbligo del preavviso di 10 giorni*”, “*mancata predeterminazione della durata dell’astensione*”, “*mancato rispetto dell’obbligo di durata massima della prima astensione che non può superare le 24 ore articolate all’interno dei turni di servizio*” e “*mancato rispetto della garanzia delle prestazioni indispensabili*” (cfr. delibera n. 16/371).

Nel corso del procedimento, tuttavia, non sono emersi elementi probatori tali da dimostrare la diretta riconducibilità delle astensioni spontanee alla condotta dei suddetti cinque conducenti, né delle Organizzazioni sindacali di categoria che, peraltro, si erano apertamente dissociate da ogni forma di manifestazione spontanea non rispettosa della legge, invitando i propri associati a non aderire a proposte di astensione dal lavoro improvvisate e spontanee.

L’Autorità, quindi, nella seduta del 15 dicembre 2016, ha deliberato, per il caso di specie, senza che abbia valore di precedente, l’insussistenza dei

presupposti per una valutazione negativa del comportamento dei signori Manuli Corrado, Mariani Christian, Mutti Andrea Francesco, Scalia Corrado e Tedde Gianmaria, procedendo, pertanto, all'archiviazione del procedimento di valutazione del comportamento degli stessi (cfr. delibera n. 16/491).

19.3. La vertenza relativa al C.C.N.L. di categoria

Come ricordato nella precedente Relazione, il mese di febbraio 2015 ha sancito la scadenza naturale del C.C.N.L. per i lavoratori delle cooperative esercenti attività nel settore taxi, il cui rinnovo è stato sottoscritto in data 14 luglio 2014 da Federlavoro e Servizi/Confcooperative, Legacoop Servizi, Agci Servizi, Unica Taxi Filt Cgil, Fit Cisl e Uiltrasporti.

Il documento, che coinvolge coloro che operano nell'area merceologica taxi, si proponeva lo scopo di migliorare il servizio, valorizzare le professionalità, dare sviluppo alla cooperazione, tutelare i diritti dei lavoratori, accompagnare il percorso di stabilizzazione e di crescita del settore, al fine di garantire condizioni economiche e lavorative adeguate e di affermare un sistema di regole condiviso che fosse in grado di contrastare le pratiche di concorrenza sleale. Con tale accordo, le parti sociali hanno inteso perseguire un unico riferimento contrattuale che realizzasse, per l'intero settore, sia gli obiettivi economici, sia quelli legati a: occupazione, sviluppo professionale di soci e lavoratori, partecipazione nella elaborazione di programmi di sviluppo, scelte strategiche e realizzazione dei processi produttivi.

In questa ottica, quindi, il 29 novembre 2016 è stata firmata, dagli stessi soggetti, l'ipotesi di accordo con decorrenza 1° marzo 2015-28 febbraio 2019 che ha previsto, fra le altre novità, l'istituzione della previdenza complementare attraverso l'adesione al Fondo Cooperlavoro, l'istituzione dell'assistenza sanitaria integrativa e la nuova disciplina dell'apprendistato professionalizzante.

20. Telecomunicazioni

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

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

Nell'anno in esame, le 111 azioni di sciopero, proclamate nel settore, non hanno determinato alcun rilevante pregiudizio al diritto costituzionalmente tutelato alla libertà di comunicazione dei cittadini, soprattutto grazie all'elevato livello di automazione raggiunto sia dal servizio telefonico che quello telematico. Tale sistema permette, infatti, in automatico, di dirottare le linee telefoniche agli operatori di altre Regioni e/o di altre aziende, in alcuni casi, addirittura, dislocati in altre Paesi, selezionando tra quella pluralità di operatori del settore alla quale vengono appaltati i servizi stessi, senza che venga pregiudicato, in alcun modo, la continuità dei servizi telefonico e telematico, specialmente nelle ipotesi di astensioni a carattere territoriale.

Le proclamazioni di sciopero, nella totalità dei casi, sono avvenute con modalità di attuazione che si sono manifestate, per lo più, nel ritardo dell'inizio o l'anticipo della fine del turno di lavoro, fino ad un massimo di 120 minuti per turno, fattispecie che, anche tecnicamente, non ha causato alcun disagio ai diritti degli utenti, costituzionalmente tutelati.

Nell'ultimo trimestre dell'anno 2016, però, si è assistito all'incremento nel numero di proclamazioni di sciopero, circa 35 scioperi in 3 mesi, tra i quali lo sciopero generale di tutti i lavoratori delle aziende associate Asstel per il 13 dicembre 2016, dovuto alla rottura del tavolo sindacale per il rinnovo del C.C.N.L. delle Telecomunicazioni, ad ormai quasi 2 anni dalla scadenza del contratto, avvenuta a fine 2014, che riguarda complessivamente circa 130.000 addetti del settore.

Infatti, dopo diverse riunioni svolte tra le parti, in sede di commissione tecnica, per una sostanziale verifica dei punti di avanzamento della trattativa, rispetto alla piattaforma sindacale, nell'incontro di novembre 2016, avvenuto tra Asstel e la delegazione sindacale firmataria, è emersa - a detta delle medesime Organizzazioni sindacali - la grande distanza su alcune tematiche fondamentali

per i lavoratori del settore, tra le quali gli orari di lavoro, il part-time, le flessibilità e la classificazione professionale.

Conseguentemente, l'ipotesi di giungere ad un rinnovo di contratto, in tempi brevi, non sembra percorribile. Al contrario, la distanza tra la posizione sindacale e quella di Asstel non pare facilmente colmabile, in quanto se dalla parte datoriale si punta al rinnovo, attraverso una contrazione del salario, da quella sindacale si tenta di agire sulla salvaguardia occupazionale dei lavoratori del settore, già da due anni senza contratto e con, alle spalle, diversi anni di sacrifici economici, messi in campo, nelle quasi totalità delle aziende del comparto, per superare la crisi del Paese.

Tale distanza di posizioni dovrà essere limata, nel corso dell'anno 2017, affinché il rinnovo del contratto si possa fondare sull'individuazione di adeguate e certe basi economiche, in grado di sostenere i perimetri occupazionali, anche attraverso un sistema meritocratico di crescita, per il quale sarà importante la formazione tecnica e specialistica, particolarmente importante nel settore che, ancora oggi, rappresenta il perno dell'innovazione del Paese.

Con riferimento a quanto avvenuto nel corso del 2016, il numero degli interventi preventivi della Commissione (indicazioni immediate ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettera d), è risultato pari a 13, sulle 111 proclamazioni complessive.

A seguito degli interventi della Commissione, comunque, le organizzazioni sindacali proclamanti si sono prontamente adeguate alle prescrizioni dell'Autorità, revocando o rettificando gli scioperi, nel rispetto di quanto segnalato dalla Commissione e, soprattutto, di quanto previsto nella Regolamentazione provvisoria del settore. Di conseguenza, nel settore in questione, in linea di continuità con il triennio precedente, l'Autorità non ha dovuto procedere ad alcuna valutazione del comportamento, nel corso di tutto il 2016.

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

Le cause di insorgenza dei conflitti che hanno dato vita a proclamazioni di sciopero, nel periodo in esame, sono state principalmente le seguenti:

- a) Rinnovo del C.C.N.L. di settore (21 azioni di sciopero, pari a circa il 20%);
- b) Ipotesi di ristrutturazioni aziendali o astensioni volte alla stabilizzazione del personale precario. In effetti la tutela dei livelli occupazionali e le annunciate o realizzate ristrutturazioni aziendali, hanno dato vita a 75 azioni di sciopero, pari a più del 67% delle proclamazioni effettuate nel corso dell'anno;

- c) Rivendicazioni volte ad ottenere modifiche dell'articolazione dell'orario di lavoro e/o delle prestazioni richieste o a rivendicazioni di carattere locale, che, complessivamente, hanno dato vita a 15 proclamazioni, pari a circa il 13%.

21. Trasporto Aereo

21.1. L'andamento della conflittualità

Nell'anno 2016 si è assistito ad un rilevante incremento della conflittualità rispetto all'anno precedente, pari a circa il 40 per cento (215 proclamazioni di sciopero nel 2016, a fronte delle 153 registrate nel 2015).

A fronte di tale incremento, però, si è registrata una riduzione degli interventi preventivi (43 interventi a fronte dei 51 adottati nel 2015), con i quali la Commissione ha segnalato, ai sensi dell'articolo 13, lettera d), della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, irregolarità nelle proclamazioni.

Tale dato, più o meno in linea con il *trend* dello scorso anno, conferma che le novità introdotte, con la riforma della Regolamentazione provvisoria (attuata nel 2014), sono state sostanzialmente accettate e condivise dagli attori del conflitto.

Complessivamente, le astensioni collettive effettuate nel 2016 sono state 118 (97 scioperi proclamati sono stati revocati – dei quali 36 a seguito di indicazioni immediate della Commissione).

Gli scioperi nazionali e di rilevanza nazionale effettuati sono stati complessivamente 49 per lo più riguardanti il servizio di assistenza al volo, i principali vettori del trasporto aereo e le società aeroportuali operanti presso gli Aeroporti di Milano Linate, Malpensa e Roma Fiumicino.

Nel 2016, a differenza del 2015, non sono stati proclamati, da parte di sindacati autonomi, scioperi “*generalisti*” di settore (che coinvolgono cioè vettori, società aeroportuali, di *handling*, di ristorazione e pulizia in ambito aeroportuale, Enac, Enav, ecc.).

Anche nell'anno 2016 si è registrata la precettazione di alcuni scioperi nazionali da parte del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti (principalmente proclamati in Enav, Alitalia e in società aeroportuali considerate dalla Regolamentazione di settore di rilevanza nazionale).

Al riguardo, alcune Ordinanze di precettazione (quelle relative agli scioperi del 17 giugno e del 23 luglio 2016 del personale dipendente di Enav) sono state impugnate dall'Associazione professionale proclamante e annullate, previa sospensiva, da parte del TAR del Lazio.

Anche nell'anno 2016, le Associazioni professionali e le Organizzazioni sindacali operanti nel settore, hanno dimostrato grande senso di responsabilità come, ad esempio, in occasione dello sciopero del 6 settembre 2016, proclamato in Enav, con riferimento al quale il sindacato proclamante (Fata Cisl) ha spontaneamente garantito l'assistenza a tutti i voli “*da e per*” gli aeroporti di Rieti

e Pescara, a seguito del sisma che ha sconvolto il Centro Italia nel mese di agosto 2016.

Anche con riferimento ad uno sciopero proclamato in Techno Sky, sempre per il 6 settembre 2016, il sindacato UGL Trasporto Aereo, per le stesse motivazioni, ha garantito l'assistenza a tutte le chiamate di emergenza sugli impianti interessati dai voli pro-terremoto.

Con riferimento, invece, agli scioperi del 7 novembre 2016, l'Organizzazione sindacale Fit Cisl ha accolto l'invito della Commissione, di cui alla delibera 16/417 (a revocare gli scioperi proclamati per consentire il regolare svolgimento delle operazioni necessarie al ripristino delle zone terremotate) e differito astensioni proclamate per il personale dipendente di Vueling Airlines, Ryanair e Air Dolomiti. Mentre le Associazioni professionali Anpac e Anpav e le Organizzazioni sindacali Usb Lavoro Privato e Assovolo Confael hanno revocato, per le stesse motivazioni, lo sciopero proclamato in Alitalia per il 25 novembre 2016.

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

Infine, nel corso del 2016, risultano proclamati 11 scioperi per il personale addetto ai servizi di manutenzione dei quali solo 3 concretamente effettuati (presso Meridiana Maintenance) mentre 8 revocati (di cui 5 a seguito di accordo tra le parti e 3 a seguito di indicazione immediata della Commissione).

21.2. Le cause di insorgenza dei conflitti

Circa il 17 per cento degli scioperi proclamati nel 2016 si riferisce a vertenze legate al rinnovo del C.C.N.L., ovvero di contratti collettivi aziendali, mentre il 23 per cento circa a vertenze legate ad ipotesi di ristrutturazioni aziendali.

Il 18 per cento circa degli scioperi risultano, invece, proclamati per questioni relative alla scadenza di appalti (con ripercussioni sugli assetti occupazionali), mentre il 5 per cento degli scioperi sono stati proclamati “*contro*” iniziative legislative e/o governative.

Circa il 4 per cento degli scioperi è stato proclamato per ritardi nella corresponsione delle retribuzioni (soprattutto con riferimento al personale impiegato nei servizi strumentali) mentre la restante parte si riferisce a rivendicazioni locali non classificabili nelle casistiche sopra evidenziate.

Rispetto all'anno precedente, si registra una riduzione degli scioperi relativi a vertenze di natura contrattuale mentre un sensibile incremento si rinviene sia con riferimento alle astensioni proclamate a seguito di ristrutturazioni aziendali (o annunciate ipotesi di ristrutturazione), sia con riferimento agli scioperi proclamati per questioni relative alla scadenza di appalti e/o ridefinizione dei servizi a seguito di rinegoziazione delle commesse.

21.3. Interventi della Commissione

Come detto, non tutte le astensioni proclamate sono state concretamente effettuate.

Infatti, in particolare, a fronte delle 43 indicazioni immediate, adottate ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. d), della legge n. 146/1990, sono pervenute 36 revoche e 7 riformulazioni di sciopero in ottemperanza alle segnalazioni preventive, con una percentuale di adeguamento del 100 per cento.

Dal punto di vista contenutistico, la maggior parte degli interventi preventivi ha riguardato la violazione della regola della rarefazione oggettiva, con riferimento a scioperi precedentemente proclamati ed ha indotto la Commissione ad invitare le Organizzazioni sindacali e le Associazioni professionali a revocare l'astensione o ad escludere dalla stessa alcuni Scali aeroportuali, ovvero, infine, ad assistere alcuni collegamenti.

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

21.4. L'attività consultiva della Commissione

21.4.1. In ordine all'obbligatorietà per entrambe le parti di esperire, prima della proclamazione di uno sciopero, le procedure di raffreddamento e conciliazione

Nel corso del 2016, la Commissione è tornata a ribadire l'obbligatorietà delle procedure di raffreddamento e conciliazione per entrambe le parti del conflitto collettivo (aziende e sindacati), precisando, in più occasioni, che il tentativo di conciliazione presso l'Autorità amministrativa si pone non già come alternativo rispetto alla procedura di raffreddamento in sede aziendale ma quale

rimedio aggiuntivo, da esperirsi obbligatoriamente, nel caso in cui l'autonomia collettiva, da sola, non sia stata in grado di giungere ad una risoluzione della controversia. Quanto sopra sul presupposto che l'intervento di un terzo mediatore potrebbe consentire ed agevolare, ove necessario, la composizione della vertenza e, pertanto, scongiurare lo sciopero.

Nelle ipotesi in cui è stata rilevata (dai verbali trasmessi dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) la mancata partecipazione delle aziende ai tentativi di conciliazione, l'Autorità ha chiarito che dell'impossibilità, da parte dell'azienda, di partecipare all'incontro, deve essere data comunicazione anche alla controparte della vertenza ed alla Commissione (ai fini della valutazione del corretto adempimento delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990) e che, ricevuta dall'Autorità amministrativa la convocazione dell'incontro, le parti devono riscontrarla, salvo casi eccezionali, non oltre il giorno successivo alla ricezione e confermare la loro partecipazione, ovvero indicare nel predetto termine i motivi per i quali non è possibile partecipare all'incontro (in un caso "*limite*" il vettore, a fronte di uno stato di agitazione aperto a fine novembre 2016, aveva dato la disponibilità per un incontro a fine gennaio del 2017).

In tali circostanze, la Commissione non ha mancato di invitare, per il futuro, le aziende ad attenersi alle disposizioni sopra citate, precisando, altresì, che, in caso di reiterazione della condotta rilevata, dovrà procedersi all'apertura di un procedimento di valutazione del comportamento per mancata partecipazione alle procedure di raffreddamento e conciliazione e che, in tale circostanza, quanto emerso sarà tenuto in considerazione ai fini della graduazione della sanzione da irrogare.

In un caso, nel quale le parti avevano segnalato reciproci comportamenti non aderenti ai dettami delle disposizioni in materia di procedure di raffreddamento e conciliazione (l'azienda lamentava la mancata ricezione del documento con il quale veniva dichiarato lo stato di agitazione e il sindacato la mancata convocazione dell'azienda nei termini previsti dalla vigente normativa), la Commissione ha chiarito che le Organizzazioni sindacali, nella richiesta di esperimento delle procedure, sono tenute ad adottare strumenti di trasmissione idonei a garantire la prova dell'avvenuta ricezione (es. trasmissione via PEC) e, di contro, le aziende sono tenute ad adottare comportamenti "*attivi*" per consentirne l'esperimento, non limitandosi a contestare l'*iter* seguito dai sindacati.

La Commissione, in sostanza, ha voluto, ancora una volta, stimolare le parti a che le procedure conciliative siano effettivamente esperite e non ridotte ad un mero formalismo burocratico.

In alcune circostanze, inoltre, la Commissione ha preso atto di comunicazioni con le quali, a fronte di richieste di convocazione per l'esperimento della prima fase delle procedure di raffreddamento e conciliazione da parte di sindacati non firmatari del C.C.N.L. e non riconosciuti come soggetto titolare di relazioni industriali nell'unità produttiva, le aziende hanno dichiarato la volontà di avvalersi della facoltà, prevista nella delibera n. 12/417, del 22 ottobre 2012, di non convocare l'Organizzazione sindacale, assicurando, però, la partecipazione all'incontro conciliativo presso l'Autorità amministrativa.

Sempre in materia di procedure di raffreddamento e conciliazione, la Commissione, a seguito di richiesta di parere della Prefettura di Bari, ha chiarito, preliminarmente, che alle vertenze che coinvolgono l'Azienda Techno Sky, ai sensi dell'articolo 29, comma 1, della Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo, si applicano le procedure contrattuali previste nell'ambito dell'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).

Con riferimento alla sede competente ad esperire la procedura conciliativa (la vertenza coinvolgeva i lavoratori operanti nelle sedi di Bari e Brindisi), la Commissione ha ritenuto che, in caso di controversie ricadenti astrattamente nell'ambito di competenza di diverse Prefetture locali, spetti alla Prefettura del Capoluogo di Regione attivare il tavolo di conciliazione, ferme restando le necessarie forme di coordinamento tra gli Uffici Territoriali di Governo interessati, al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni nell'attività amministrativa.

21.4.2. In ordine alla disciplina applicabile in caso di sciopero

Nel 2016, sono pervenute due richieste di chiarimenti in ordine alla disciplina applicabile in caso di sciopero.

Il primo caso riguardava una azienda il cui personale è addetto al servizio di rifornimento di carburante agli aeromobili.

La Commissione ha preliminarmente chiarito che, ai fini della individuazione della disciplina applicabile (ivi comprese le regole in materia di procedure di raffreddamento e conciliazione, rarefazione e intervalli tra azioni di sciopero, prestazioni indispensabili da garantire nel corso delle astensioni), deve farsi riferimento non al Contratto Collettivo di lavoro applicato ai dipendenti (che nel caso esaminato dalla Commissione era il C.C.N.L. Energia e Petrolio), quanto piuttosto al contenuto oggettivo dell'attività svolta in relazione al soddisfacimento degli interessi costituzionalmente tutelati.

Considerato che il servizio di rifornimento di carburante agli aeromobili è da ricomprendere tra i servizi indicati nell'allegato A al decreto legislativo n. 18 del 1999, in quanto concorre all'erogazione di attività connesse funzionalmente all'aviazione civile e alla navigazione aerea, l'Autorità ha ritenuto che, in caso di sciopero, deve trovare applicazione la Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo (cfr. articolo 1, comma 2, voce "*servizi aeroportuali*") e non deve farsi riferimento al C.C.N.L. applicato in azienda.

A seguito del parere fornito dalla Commissione, l'azienda ha immediatamente convocato le Organizzazioni sindacali, per esperire le procedure di raffreddamento e conciliazione, ai sensi delle disposizioni contenute nella disciplina del trasporto aereo.

Il secondo caso riguardava uno sciopero proclamato per il servizio navetta Terminal 1 – Terminal 2 dell'Aeroporto di Malpensa.

In tale circostanza, la Commissione ha ritenuto che il servizio di cui sopra rientri nel campo di applicazione della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni e della Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo e, pertanto, ha invitato l'Azienda ad avviare con le Organizzazioni sindacali competenti le procedure per la stipulazione di un Accordo sui servizi minimi da garantire nel corso dello sciopero.

21.4.3. In ordine alle comunicazioni all'utenza e ai dati di adesione allo sciopero

Con riferimento ad una richiesta di valutazione del comportamento, avanzata da una Rsu nei confronti di Techno Sky, per mancata informazione all'utenza di uno sciopero proclamato, la Commissione ha ritenuto di non adottare alcun provvedimento atteso che l'Azienda ha prodotto evidenza documentale attestante l'avvenuta comunicazione preventiva dello sciopero ad Enav e ha chiarito, altresì, che analoga informazione è stata fornita anche con riferimento alle percentuali di adesione allo sciopero.

La Commissione, in tale circostanza, rilevato che le azioni di sciopero proclamate per il personale Techno Sky non comportano, di fatto, alcuna cancellazione, riprogrammazione o ritardo di voli, con assenza di pregiudizio ed impatto sulla resa dei servizi di istituto, nessuna criticità per l'utenza, ai fini dei risultati della fornitura del servizio finale (il trasporto passeggeri, posta e merci per via aerea) e, infine, nessun nocumento alla garanzia del diritto alla mobilità, ha chiarito che, trattandosi di servizio strumentale rispetto al servizio di controllo e navigazione aerea, la tutela all'utenza può ritenersi garantita da Techno Sky con

l'invio delle comunicazioni relative alla proclamazione di scioperi, nei termini previsti dalla disciplina di settore, all'Enav.

Con riferimento ad una successiva richiesta di valutazione del comportamento aziendale per mancata pubblicazione dei dati di adesione allo sciopero, ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 146 del 1990, la Commissione ha ribadito che, con riferimento al servizio svolto da Techno Sky, la tutela all'utenza può ritenersi garantita con l'invio delle comunicazioni relative ai dati (e alle percentuali) di adesione sempre all'Enav.

In detta circostanza, la Commissione ha ritenuto opportuno precisare che non sussiste alcun obbligo per le Aziende di comunicare al sindacato proclamante il numero dei lavoratori che hanno aderito allo sciopero.

Sempre in relazione all'informazione all'utenza di scioperi proclamati, la Commissione, a febbraio del 2016, ha adottato una delibera (n. 16/22) con la quale è stato ribadito l'obbligo, previsto, per le Aziende/Amministrazioni erogatrici di servizi pubblici, dall'articolo 2, comma 6 della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, e dall'articolo 13 della Regolamentazione provvisoria, di dare notizia dello sciopero proclamato nel servizio di trasporto aereo agli utenti, almeno cinque giorni prima dell'inizio dell'astensione, avvertendo delle difficoltà che dovranno essere affrontate dai passeggeri, compresi quelli provenienti dall'estero in transito negli Scali nazionali.

Con lo stesso provvedimento, la Commissione ha deliberato, altresì, di prevedere, limitatamente alla durata del Giubileo della Misericordia (fino al 20 novembre 2016), l'obbligo per le medesime Aziende/Amministrazioni, in presenza di proclamazioni di sciopero delle quali l'avviso all'utenza sia stato effettuato a più di venti giorni dalla data dell'astensione, di ripetere la comunicazione nell'arco temporale ricompreso tra i dieci e i cinque giorni prima della data di effettuazione della stessa, sul presupposto che un avviso all'utenza troppo anticipato rispetto alla data dello sciopero, seppur nel rispetto dei termini di cui all'articolo 2, comma 6, rischia di alterarne la funzione propria, facendone perdere, involontariamente, la finalità.

21.4.4. In ordine alle prestazioni indispensabili da garantire nel corso di uno sciopero ed alle comandate di personale

Nel corso del 2016, la Commissione, all'esito di un articolato confronto con le Organizzazioni sindacali e con Enac, ha ribadito che, nelle ipotesi di concentrazione di scioperi riguardanti il personale dipendente di Enav con quelli del Personale Navigante di società vettori, Enac procederà, come da prassi consolidata, all'identificazione, tramite unica lista, dei voli la cui effettuazione è

garantita in caso di sciopero, ai sensi dell'articolo 27 della Regolamentazione provvisoria del trasporti aereo e della Circolare Enac Eal-19 del 21 dicembre 2012 (in materia di predisposizione di servizi minimi e delle comandate del personale, cfr. anche delibera n. 11/342 del 30 maggio 2011).

La Commissione ha, tuttavia, ulteriormente precisato che l'elenco dei collegamenti di cui sopra dovrà, però, essere redatto in maniera tale da rendere immediatamente identificabili (ad esempio tramite apposizione di asterisco) i voli intercontinentali garantiti ai sensi dell'articolo 20, comma 2, della Regolamentazione provvisoria (prestazioni indispensabili nel servizio di trasporto passeggeri) con riferimento ai quali le Società vettori individueranno il relativo Personale Navigante da "*comandare in servizio*", rispetto a quelli che saranno assistiti da Enav, ai sensi dell'articolo 21, comma 2 (e tra questi ultimi, ovviamente, dovranno essere ricompresi i voli "*asteriscati*" di cui all'articolo 20).

Nel caso sottoposto alla Commissione, l'azienda, infatti, in caso di concentrazione di scioperi, comandava il Personale Navigante sulla base delle prestazioni indispensabili relative al servizio di assistenza al volo (utilizzando a tal fine l'elenco Enac), determinando il fenomeno denunciato dai sindacati (nel corso di uno sciopero erano stati assicurati, da un singolo vettore, più collegamenti verso un Continente, mentre l'Azienda, sulla base delle disposizioni di cui all'articolo 20, ne avrebbe dovuto garantire uno solo).

In materia di comandate di personale da esonerare dallo sciopero per la garanzia delle prestazioni indispensabili, la Commissione, nel corso del periodo di riferimento, ha dovuto, in più occasioni, precisare che la comandata di tutto il personale previsto in servizio il giorno dell'astensione non consente un adeguato contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona, entrambi costituzionalmente tutelati, in quanto sproporzionata rispetto alle effettive esigenze di funzionamento del servizio, posto che la consistenza dei contingenti di personale va commisurata alle effettive prestazioni indispensabili da erogare nel corso dello sciopero.

Sempre con riferimento all'individuazione dei contingenti di personale da esonerare dallo sciopero per la garanzia delle prestazioni indispensabili, la Commissione, rilevato che una società aeroportuale individuava il personale comandato frazionando la durata dell'astensione (nel senso che a fronte di uno sciopero di quattro ore venivano comandate unità di personale limitatamente ad un'ora di servizio e che tale *modus operandi* determinava, inevitabilmente, una sorta di "*effetto moltiplicatore*"), ha chiarito all'Azienda che il criterio di rotazione da adottare, ove possibile, nell'individuazione dei lavoratori da comandare in servizio per la garanzia delle prestazioni indispensabili, previsto

dall'articolo 28, comma 4, della Regolamentazione provvisoria, risponde all'esigenza di consentire a tutti i lavoratori di esercitare il diritto di sciopero e non può essere interpretato quale limitazione nell'esercizio di tale diritto, invitando, per il futuro, l'azienda al rigoroso rispetto delle disposizioni contenute nella disciplina di settore.

21.4.5 In ordine alle misure finalizzate a contenere i disagi all'utenza in occasione di scioperi proclamati

Nel 2016, la Commissione, a fronte di una segnalazione pervenuta da un utente relativa ad uno sciopero proclamato per il 22 settembre 2016, ha chiesto all'Azienda di fornire prova documentale in ordine all'adempimento degli obblighi di informazione all'utenza, previsti dall'articolo 2, comma 6, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, e dall'articolo 13 della Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo.

All'esito dell'istruttoria è emerso che la Società aveva informato l'utenza dello sciopero proclamato e del piano straordinario messo in atto per limitare i disagi ai passeggeri in data 20 settembre 2016 (a due giorni dallo sciopero), in quanto erano in corso trattative con le Organizzazioni sindacali volte al raggiungimento di un accordo e che tali trattative avevano condotto, seppur limitatamente ad alcune sigle sindacali, alla revoca dell'astensione.

Solo preso atto dell'impossibilità di comporre la vertenza con tutti i sindacati proclamanti, l'Azienda aveva messo in atto tutte le iniziative volte a minimizzare i disagi all'utenza.

In tale circostanza, la Commissione, pur rilevando che il comportamento aziendale non è stato rispettoso delle previsioni contenute nella legge e nella Regolamentazione provvisoria, ha preso atto della circostanza che erano state intraprese numerose iniziative per limitare i disagi ai passeggeri (contatti via e-mail, sms o telefono degli utenti coinvolti nelle cancellazioni di voli, proposta di riprotezione sul primo volo utile, contatti con le agenzie di viaggio, incremento delle risorse "*di terra*" al fine di fronteggiare l'emergenza, comunicati su *facebook* e *twitter* di altri Paesi) e, conseguentemente, ha deliberato di invitare, per il futuro, l'Azienda ad attenersi scrupolosamente alle disposizioni vigenti precisando, anche in tale circostanza, che, in caso di reiterazione del comportamento, si procederà all'apertura di un procedimento di valutazione del comportamento per mancata (tardiva) informazione all'utenza e che quanto emerso all'esito dell'istruttoria effettuata sarà tenuto in considerazione ai fini della graduazione della sanzione da irrogare.

21.5. Il questionario della Commissione Europea (*Industrial action study*)

Nel corso del 2016, la Commissione ha collaborato con Enac nella redazione di un elaborato con il quale è stato fornito ogni utile elemento riguardante lo studio della Commissione Europea relativo allo sciopero nel servizio di assistenza al volo.

Si è trattato di una analisi degli effetti dello sciopero dei c.d. uomini radar sia con riferimento all'impatto sul territorio nazionale, sia con riferimento alle ripercussioni dell'astensione sull'intero territorio della Comunità Europea.

Infatti, in un settore, come quello del trasporto aereo, in cui è sempre più evidente l'integrazione e l'interdipendenza dei mercati, può accadere che uno sciopero proclamato e posto in essere da organizzazioni sindacali appartenenti ad un altro ordinamento abbia pesanti ripercussioni, in termini di disagi all'utenza e danni al sistema economico europeo (si pensi, ad esempio, allo sciopero dei piloti Air France, a quello dei piloti Lufthansa e, infine, a quello del servizio di assistenza al volo francese che hanno gettato nel caos i cieli di mezza Europa).

L'Autorità ha fornito all'Ente Nazionale Aviazione Civile i dati statistici relativi alle proclamazioni di sciopero e alle astensioni effettuate nel predetto servizio nonché ha dato conto delle prestazioni indispensabili che vengono garantite nel corso di una astensione, anche con riferimento alla tutela dei diritti degli utenti (sia italiani che stranieri "*in transit*o" negli Aeroporti del territorio nazionale).

Al riguardo, si ricorda che l'Autorità aveva già inviato una lettera alla Commissione Europea, nella quale richiamare l'attenzione sul problema della crescente dimensione "*transnazionale*" del conflitto collettivo, proponendo di avviare una riflessione su una possibile regolamentazione unitaria dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, quali il trasporto aereo e ferroviario.

Dunque qualcosa si sta muovendo, ma è ancora lunga la strada da percorrere per giungere ad una auspicata regolamentazione europea dello sciopero nel settore del trasporto aereo.

21.6. Procedimenti di valutazione del comportamento

Nel corso del 2016, la Commissione ha concluso due procedimenti di valutazione del comportamento che hanno riguardato le Società Enav e So.Ge.A.Al. e l'Associazione professionale Anpacat.

Con riferimento alla revoca dello sciopero proclamato in Enav per il 24 novembre 2015, effettuata in data 21 novembre 2015, la Commissione ha aperto un procedimento di valutazione del comportamento nei confronti

dell'Associazione professionale proclamante, attesa l'intempestività del differimento, e nei confronti di Enav in quanto dalla documentazione pervenuta era emerso che l'Azienda aveva informato l'utenza della avvenuta proclamazione dello sciopero da parte dell'Associazione professionale Anpcat, con comunicato stampa, solo in data 20 novembre 2015.

L'Associazione professionale aveva revocato lo sciopero *“tenuto conto della particolare situazione politica internazionale venutasi a creare negli ultimi giorni”*, mentre l'azienda aveva ritenuto sufficiente, ai fini dell'assolvimento degli obblighi di cui all'articolo 2, comma 6, della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, l'emanazione, in data 18 novembre 2016, dei *Notam* con i quali erano stati informati e aggiornati costantemente i piloti, le compagnie di navigazione, le società di gestione aeroportuale e, in generale, tutto il personale interessato alle operazioni di volo, circa lo stato degli aeroporti e dei servizi di controllo del traffico aereo, nonché delle eventuali restrizioni dei servizi derivanti da varie motivazioni, tra le quali sono comprese quelle relative a scioperi sia di carattere locale che nazionale.

Il procedimento ha consentito di accertare che *“a causa d'imprevisti problemi tecnico-organizzativi, il comunicato stampa (di Enav), previsto in trasmissione per il tardo pomeriggio del giorno 19 novembre, è stato inviato alle ore 8,15 del 20 novembre, non appena il collaboratore in forza presso l'Ufficio stampa, in turno dalle ore 8,00, ha potuto verificare l'errore di trasmissione del giorno 19”*, e che la revoca dello sciopero era stata disposta da Anpcat a seguito degli attentati terroristici compiuti in diversi luoghi pubblici della capitale francese, il 13 novembre 2015, e nell'hotel Radisson Blu di Bamako (Mali), il 20 novembre 2015, al fine di *“liberare i grandi collettori del traffico aereo internazionale nel nostro Paese, e cioè gli hubs di Roma Fiumicino e Milano Malpensa, nonché lo Scalo di Milano Linate”*.

Infine, la circostanza che per il 24 novembre 2015 risultavano proclamati altri scioperi non ha consentito di accertare se la soppressione dei voli da parte di alcuni vettori fosse imputabile direttamente alla revoca (intempestiva) dello sciopero da parte dell'Associazione professionale Anpcat, ovvero conseguenza degli scioperi nazionali e di rilevanza nazionale proclamati ed effettuati nella medesima giornata.

In sostanza, nella fattispecie sopra riportata, è emerso che entrambi i soggetti coinvolti nel procedimento di valutazione avevano posto in essere comportamenti oggettivamente non aderenti alle disposizioni contenute nella vigente Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo, ma la Commissione ha tenuto conto della circostanza che in Anpcat *“pervase il principio di un paese e*

perfettamente comprensibile (si pensava anche apprezzato ed apprezzabile) senso di responsabilità” nel revocare lo sciopero (il Ministro dell’Interno aveva, proprio in quei giorni, elevato al secondo livello lo stato di allerta terrorismo), e che Enav aveva compiuto ogni sforzo per sanare il ritardo nell’avviso all’utenza, atteso che già nella prima mattinata del 20 novembre 2015 “tutte le agenzie di stampa hanno immediatamente rilanciato il comunicato stampa”.

La Commissione ha deliberato, pertanto, di non procedere ad una valutazione negativa dei comportamenti dei soggetti coinvolti, archiviando il relativo procedimento, anche alla luce della circostanza che i disagi verificatisi nel servizio di trasporto aereo, nella giornata del 24 novembre 2015, non sono stati maggiori di quelli abitualmente registrati in occasione di scioperi coinvolgenti il servizio di assistenza al volo.

Con la stessa delibera, la Commissione ha precisato che il *Notam* rappresenta uno strumento prettamente tecnico (redatto in lingua inglese e secondo termini tecnici specifici non accessibili al normale cittadino) indispensabile per informare unicamente “*gli operatori del mondo aeronautico*” delle possibili restrizioni del traffico aereo, ma del tutto inidoneo ad informare l’utenza e, conseguentemente, ha chiarito che Enav, ai fini degli obblighi previsti dalle disposizioni contenute nell’articolo 2, comma 6, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, è tenuto a informare l’utenza dello sciopero proclamato attraverso propri comunicati stampa (da esporsi anche sul sito internet aziendale).

Altro procedimento di valutazione, concluso nel 2016, ha riguardato il comportamento della Società So.Ge.A.Al., presso l’Aeroporto di Alghero.

Dalla documentazione pervenuta, risultava che la Società So.Ge.A.Al. aveva trasmesso alla Direzione Aeroportuale della Sardegna di Enac la proclamazione dello sciopero del 12 febbraio 2016 (ricevuta il 29 gennaio 2016) solo in data 8 febbraio 2016 e che, in conseguenza di tale ritardo, l’individuazione, da parte della Direzione Aeroportuale della Sardegna di Enac, dei voli da assistere, ai sensi dell’articolo 27 della vigente Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo, era avvenuta solo in data 8 febbraio 2016.

Conseguentemente, a cascata, anche l’elenco del personale da esonerare dallo sciopero per la garanzia delle prestazioni indispensabili era stato predisposto dalla Società So.Ge.A.Al., in data 9 febbraio 2016 (a soli tre giorni dallo sciopero).

Il procedimento, tuttavia, si è concluso con l’archiviazione della pratica, atteso che all’esito dello stesso è emerso che, di fatto, la Direzione Aeroportuale di Enac era già in possesso del documento di proclamazione dello sciopero, in

quanto già trasmesso via PEC dall'Organizzazione sindacale, e che, come è risultato dalla documentazione acquisita nel corso del procedimento, l'Azienda aveva già provveduto, in data 25 gennaio 2016, a trasmettere alla predetta Direzione Aeroportuale la "*Programmazione voli*" di tutto il mese di febbraio 2016 (inclusa, quindi, anche quella relativa al giorno dello sciopero), ancorché non definitiva e suscettibile, pertanto, di variazioni.

In tale circostanza, la Commissione, tuttavia, ha dovuto ribadire i contenuti della delibera del 30 maggio 2011, n. 11/342, in materia di procedure da adottare per la predisposizione dei servizi minimi e delle comandate (in quanto i soggetti coinvolti ne contestavano la vigenza) ed invitato le parti coinvolte a tener conto delle disposizioni ivi contenute, in occasione di future astensioni collettive.

22. Trasporto Ferroviario e Appalti Ferroviari

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

Nel periodo preso in considerazione dalla presente relazione, i settori hanno mantenuto una significativa conflittualità.

Analizzando i dati relativi alle astensioni collettive dal lavoro, è possibile registrare qualche scostamento rispetto a quanto emerso nell'anno 2015.

In particolare, il settore del Trasporto ferroviario è stato caratterizzato negativamente da un incremento non trascurabile delle proclamazioni di sciopero, rispetto all'esperienza descritta nella relazione dello scorso anno.

Le relazioni industriali sono state fortemente condizionate dal negoziato per il rinnovo contrattuale del settore mobilità e per quello del contratto aziendale riguardante i dipendenti delle Società appartenenti al Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane. Le trattative, che hanno interessato tutto l'anno 2016, hanno orientato le dinamiche conflittuali.

L'8 novembre 2016, al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, alla presenza del Ministro, l'Amministratore delegato di FSI ha presentato alle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali di categoria il Piano Industriale 2017/2026 delle Società del Gruppo. In tale sede, il Ministro ha confermato la positività del piano in termini di sviluppo dei servizi ai cittadini, investimenti e occupazione. I sindacati hanno avanzato richieste di approfondimento ed è stato stabilito di affrontare i temi sollevati in un calendario di incontri.

Nel successivo mese di dicembre, al termine di un confronto durato quasi 9 mesi, è stata raggiunta l'ipotesi d'accordo per il rinnovo del contratto nazionale che ha portato alla sottoscrizione, in data 16 dicembre 2016, del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro della Mobilità/Area contrattuale Attività ferroviarie da parte di Agens e delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl e Uiltrasporti, Ugl Taf, Fast Confsal, Orsa Ferrovie. All'ipotesi d'accordo hanno fatto seguito, dall'11 al 14 gennaio 2017, le assemblee ed il referendum, per lo scioglimento della riserva sindacale.

Dal punto di vista normativo, merita di essere segnalato il recepimento degli accordi interconfederali in tema di rappresentanza e rappresentatività.

In pari data è stato sottoscritto il testo relativo all'ipotesi di rinnovo del Contratto Aziendale del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane, integrativo del

C.C.N.L. della Mobilità/Area contrattuale Attività Ferroviarie del 16 dicembre 2016.

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

Al di là delle dinamiche rivendicative che hanno accompagnato il raggiungimento dell'intesa in materia contrattuale, nel settore deve poi rilevarsi la persistenza di un fenomeno conflittuale già riscontrato nel recente passato. La frantumazione organizzativa e rappresentativa del movimento sindacale ha determinato, negli ultimi tre anni, l'intensificazione delle iniziative di protesta indette a livello nazionale e portate avanti disgiuntamente dalle varie sigle riconducibili al sindacalismo autonomo in tutte le Aziende operanti nel servizio del trasporto ferroviario.

Al contrario, a livello periferico, si segnala una maggiore coesione delle Organizzazioni sindacali rappresentative a livello territoriale (confederali e autonome) che - ad eccezione di qualche realtà (quale quella della Direzione Regionale di Trentitalia Piemonte e Valle d'Aosta) - hanno portato avanti vertenze di carattere regionale/locale attraverso un'azione congiunta.

Entrando nel dettaglio, nell'anno in esame, nel settore del trasporto ferroviario sono pervenute 145 proclamazioni di sciopero a fronte delle 113 che hanno riguardato l'anno 2015. Le azioni di lotta concretamente portate a termine nel 2016 sono state 81, contro le 65 del 2015. Gli scioperi nazionali del 2016 hanno sostanzialmente confermato il dato dell'anno precedente: 24 sono stati gli scioperi effettuati dei 32 annunciati.

Peraltro, va rilevato che, nella maggior parte dei casi, le azioni di sciopero sono state proclamate e condotte secondo modalità coerenti con la disciplina legale e pattizia di riferimento. Di conseguenza, circa l'80% degli atti di proclamazione è risultato regolare e ha comportato una mera presa d'atto, ovvero il non luogo a provvedere della Commissione. Un simile risultato si deve alla esistenza nel comparto di una prassi assai consolidata di relazioni industriali, con sigle sindacali attive da tempo, sicché è praticamente assente il fenomeno dello sciopero spontaneo, organizzato da comitati di lavoratori non sindacalizzati.

Sia pure nel quadro di sostanziale correttezza fin qui segnalato, l'alta conflittualità registrata ha comportato, comunque, la necessità di una costante

azione di vigilanza e prevenzione dei conflitti da parte della Commissione. Rilevante anche se in misura lievemente ridotta rispetto all'anno precedente, è stata l'attività preventiva da parte dell'Autorità di garanzia: il 20,69% delle proclamazioni sono state oggetto di contestazione, rispetto al 24,78% del 2015.

Gli interventi preventivi della Commissione - 30 in totale - ed i successivi adeguamenti alle indicazioni immediate (100%), da parte dei soggetti proclamanti, hanno consentito di azzerare l'impatto sull'utenza di astensioni fuori dalle regole. Infine, in 44 casi, gli scioperi annunciati sono stati revocati, prevalentemente, a seguito di accordo tra le parti.

V'è da sottolineare, però, che la maggior parte delle indicazioni immediate ha riguardato violazioni della regola dell'intervallo tra scioperi locali e scioperi nazionali e/o generali e/o plurisetoriali e non già tra scioperi locali.

Tali provvedimenti sono stati originati da difficoltà interpretative della complessa disciplina pattizia del settore, in materia di rarefazione, nonché dalla non completa conoscenza di quella relativa agli scioperi generali e/o plurisetoriali.

Al contrario, nel settore degli Appalti ferroviari, si registra una leggera attenuazione della conflittualità.

Nel 2016 sono stati registrati 33 atti di proclamazione, (dieci in meno dell'anno precedente), mentre le astensioni concretamente effettuate sono state 18, rispetto alle 25 nel 2015.

I dati relativi alle indicazioni immediate dell'Autorità ed ai successivi adeguamenti, da parte dei soggetti proclamanti, confermano il *trend* degli ultimi anni. I 4 scioperi segnalati in via d'urgenza dalla Commissione (il 12,12% delle proclamazioni), per difformità rispetto alla normativa regolamentare, sono stati revocati, mentre le revoche degli scioperi intervenute a seguito di accordo sono state 11, oltre il 30% delle proclamazioni. Si tratta di un indicatore degli effetti positivi, in termini di raffreddamento del conflitto, derivanti dal dialogo interno tra le parti.

Tanto nel servizio del Trasporto ferroviario che in quello degli Appalti, il più alto tasso di conflittualità si concentra in ambito regionale. La maggior parte delle proclamazioni, ha, infatti, riguardato rivendicazioni di carattere aziendale/locale legate a problematiche concernenti le scelte organizzative aziendali che investono i livelli periferici e le modalità applicative delle norme contrattuali.

In particolare, nel settore degli appalti ferroviari, la conflittualità è sempre più spesso legata a vertenze concernenti la discontinuità nel tempo nella corresponsione delle retribuzioni. In questo ambito, che continua ad essere

caratterizzato da una particolare condizione di debolezza contrattuale del lavoratore, i rischi di riduzione dei livelli occupazionali e il contenimento del costo del lavoro costituiscono la maggiore preoccupazione dei lavoratori e delle loro Organizzazioni sindacali.

Nel suddetto servizio non sono emerse vertenze di carattere nazionale, il settore è stato coinvolto esclusivamente da micro-conflitti che hanno investito, prevalentemente, i singoli impianti o lotti, oggetto dell'affidamento dei servizi di pulizia del materiale rotabile e degli impianti industriali di Trenitalia.

Al contrario, nel settore del Trasporto ferroviario, accanto alle vertenze che hanno riguardato le Direzioni regionali o territoriali di Trenitalia o di Rfi, l'intero comparto è stato interessato a livello nazionale da 24 astensioni.

Ciò in conseguenza del fenomeno - cui si faceva cenno - legato al tentativo sempre più pressante di autoaffermazione da parte del sindacalismo di base, che si muove in aperta competizione con il sindacalismo confederale, accentuando il clima di concorrenza tra sindacati.

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

Le varie associazioni riconducibili al sindacalismo autonomo, legate da una natura comune che emerge nei comportamenti conflittuali, tentano di intercettare e rispondere alle istanze di base più radicali, non soltanto attraverso rivendicazioni di ordine economico-politico (ad es. la riforma del regime pensionistico), ma anche assumendo alcuni obiettivi dei movimenti anti-austerità e riprendendo i temi della battaglia contro le privatizzazioni e la signoria dei mercati nel campo dei trasporti.

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

Il potenziale vulnerante dei nuovi organismi sindacali si è manifestato attraverso l'uso dello sciopero come strumento di autolegittimazione e di competizione nei confronti delle altre Organizzazioni sindacali di categoria.

Il dato numerico – che, per l’anno 2016, conferma sostanzialmente quello del 2015 - se raffrontato con quello relativo all’anno 2013, è significativo della rilevanza del fenomeno emergente. Nell’anno 2013, gli scioperi nazionali sono stati 3. Nel 2016, le proclamazioni a livello nazionale sono state 32; di queste, 24 astensioni sono state concretamente portate a termine (sebbene, per effetto della confluenza su una medesima data, le giornate complessivamente interessate dall’interruzione del servizio siano state 14).

Le astensioni a livello nazionale sono state indette, con autonomi atti, sia pure spesso in concentrazione tra loro, da Orsa, Cat, Cub Trasporti, Usb Lavoro Privato, Sgb ed i dati di adesione registrati dalle Società Trenitalia ed Rfi oscillano complessivamente tra l’8% ed il 12% circa.

Nulla è stato, invece, l’impatto delle astensioni di settore all’interno della Società NTV. Nell’Azienda si è passati da una conflittualità molto accentuata - che nell’anno 2015 ha portato a percentuali di adesione agli scioperi fino al 90% - ad una successiva normalizzazione delle relazioni industriali che ha prodotto il totale azzeramento delle adesioni alle azioni di protesta proclamate nel 2016. L’anno in esame è stato caratterizzato da un *trend* negativo di iscrizioni sindacali, rispetto all’impennata dei due anni precedenti. L’accordo sugli strumenti gestionali di produttività e flessibilità, siglato il 21 gennaio 2016, seguito alla sottoscrizione, nell’anno 2105, di un contratto di solidarietà di tipo “*difensivo*”, che ha consentito di ritirare la procedura di licenziamento collettivo avviata nel medesimo anno, ha contribuito alla regolazione del conflitto collettivo.

Nel settore del trasporto ferroviario, nell’esperienza più recente, la concorrenza all’interno della compagine sindacale, che si esprime in una vera e propria competizione realizzata attraverso la “*prenotazione*” per tempo di una data in calendario per scioperare, si è manifestata in maniera marcata anche per effetto della regola della rarefazione, imposta dalla legge e dall’Accordo FSI per evitare lo stillicidio di continue e ravvicinate astensioni dal lavoro.

In particolare, l’applicazione rigida e generalizzata della disciplina degli intervalli, basata sul principio dell’automatica prevalenza dell’azione collettiva proclamata in precedenza - secondo l’orientamento interpretativo privilegiato che la Commissione -, ha finito per accrescere, anziché contenere, il potere di organizzazioni sindacali minori di paralizzare il ricorso allo sciopero da parte delle organizzazioni sindacali che possono contare su un consenso più ampio.

Con la conseguenza che, in mancanza di regole di selezione dei soggetti sindacali, la proclamazione dello sciopero è stata spesso strumentalmente utilizzata non tanto per ottenere dalla controparte datoriale, con il ricorso al più efficace mezzo di pressione, ciò che non si è ottenuto con il ricorso alle forme

pacifiche di composizione della vertenza, quanto piuttosto per accrescere visibilità, conquistare una base associativa più ampia, paralizzare il ricorso allo sciopero da parte di organizzazioni sindacali più rappresentative e per conseguire un riconoscimento negoziale, altrimenti negato dal datore di lavoro.

Il fenomeno è collegato al tema della rappresentatività e della sua certificazione, che, in mancanza di regole di selezione dei soggetti sindacali, continua, anche nel comparto dei trasporti, a porre delicati problemi che toccano prerogative e diritti.

Proprio in relazione alla conflittualità diffusa e costante nei settori dei trasporti ed all'interferenza con le diverse azioni di sciopero generale o plurisettoriale, che hanno caratterizzato l'anno 2016, la costante azione di vigilanza della Commissione ha avuto ad oggetto, in sede di attività preventiva, prevalentemente, la garanzia del rispetto della regola dell'intervallo tra le diverse astensioni.

Dal divieto di “prenotazione” di calendari di scioperi, per ciascuna Organizzazione sindacale, discende, infatti, il ruolo “notarile”, assegnato alla Commissione, di certificazione formale delle proclamazioni a garanzia delle regole che tutte le Organizzazioni sindacali devono rispettare, restando del tutto influente quale delle sigle occupi per prima una posizione di vantaggio. Ed è sotto questo profilo che si sono concentrate le maggiori difficoltà teoriche e applicative della disciplina degli intervalli tra scioperi, introdotta dalla legge n. 83 del 2000 e divenuta il punto nodale su cui si misura la realizzazione degli obiettivi di contemperamento perseguiti dal legislatore.

22.2. La regolamentazione del settore del trasporto ferroviario: problemi aperti e prospettive

Con particolare riferimento alle azioni di protesta che hanno investito l'intero comparto del trasporto ferroviario e, quindi, riguardanti tutti gli operatori del trasporto ferroviario, è risultato particolarmente evidente il problema, ancora aperto, della mancata definizione di regole comuni, in materia contrattuale, e dell'individuazione di *standard* normativi uniformi e certi, da applicare nei confronti di tutti gli attori concorrenti sul mercato.

L'Accordo del 23 novembre 1999 ed i successivi accordi integrativi stipulati tra il Gruppo FS e le Organizzazioni sindacali di categoria ha, di fatto, integrato, per oltre un decennio, la disciplina dello sciopero dell'intero settore del trasporto ferroviario, caratterizzato, fino al 2012 - nel servizio Alta Velocità del trasporto passeggeri - dalla presenza di un solo operatore in regime di monopolio. La regolamentazione dello sciopero, allo stato vigente, è, dunque, tarata su un

sistema monopolistico ed è vincolante esclusivamente nei confronti dei soggetti firmatari.

L'ingresso sul mercato dei nuovi operatori in concorrenza richiederebbe la definizione di una nuova piattaforma di regole contrattuali unitarie applicabili al servizio nella sua interezza. È un aspetto, questo, che acquista una particolare rilevanza, anche in relazione all'equità da garantire ai diversi fruitori della infrastruttura in ogni occasione, compresa quella dello sciopero.

Tale esigenza, preannunciata nel settore cargo, da tempo interessato da una pluralità di aziende, è oggi resa più impellente dagli effetti della liberalizzazione dei servizi passeggeri.

Sotto il profilo della disciplina regolamentare in materia di esercizio del diritto di sciopero nel settore del trasporto ferroviario, il nuovo scenario apre diversi problemi, soprattutto con riferimento alle prestazioni minime da assicurare agli utenti del servizio.

Di fronte ad una ipotesi di contrattazione con i nuovi operatori del settore, - più volte sollecitata dalla Commissione in apposite audizioni con le parti - valutazioni di parte sindacale segnalano il rischio di una eccessiva compressione del diritto di sciopero. Mentre le nuove imprese che ora operano sul mercato, pur avendo stipulato contratti collettivi aziendali interessanti, non sono, ancora, protagoniste, al pari di Ferrovie dello Stato Italiane, delle relazioni industriali del settore.

Il problema è reso particolarmente complesso dalla circostanza che i nuovi operatori utilizzano, per l'esercizio del servizio di trasporto, una rete infrastrutturale che appartiene ad un'altra società (Rfi) (che, peraltro, fa capo alla medesima *holding* del principale operatore di treni passeggeri e merci sul territorio nazionale (Trenitalia)), con la conseguenza che uno sciopero dei lavoratori che operano sulla rete è destinato a paralizzare, di fatto, anche il servizio di trasporto esercitato da tutti coloro che usufruiscono di quella rete.

In un quadro così articolato, dovrà probabilmente essere promossa una complessa azione di ricognizione delle mutate condizioni di mercato ed avviata un'opera di ridefinizione degli accordi di settore che la stessa Commissione ha, ripetutamente, stimolato attraverso un'azione di *moral suasion*; appare, infatti, sempre più insostenibile, anche sotto il profilo della tutela della concorrenza, che vi siano operatori soggetti a regole certe a fronte di altri che non lo sono, soltanto perché apparsi più tardi nel mercato di riferimento.

Ne deriva che una regolamentazione dei servizi minimi dovrebbe coinvolgere tutte le Aziende che contribuiscono a rendere il servizio finale. Conseguentemente, l'accordo sulla materia richiederebbe l'impegno e la

partecipazione ad un tavolo comune di tutti gli operatori del settore. Questa operazione presuppone, tuttavia, la creazione di condizioni di più estesa concorrenza e misure di liberalizzazione dell'intero settore dei servizi pubblici, tradizionalmente soggetti ad assetti proprietari tendenzialmente monopolistici.

Al di là della generale problematica sopra rappresentata, in linea di massima, l'Accordo ha dimostrato una buona capacità di tenuta in quanto comprensivo della maggior parte delle regole necessarie da garantire in caso di sciopero.

Tuttavia, in una prospettiva di riordino sistematico, sia pur limitata alla disciplina vigente nel Gruppo FSI, è auspicabile che vengano recepiti in un nuovo accordo tra le parti, gli orientamenti interpretativi della Commissione in materia di rarefazione, preavviso massimo, norme tecniche e articolazione oraria delle azioni di sciopero successive alla prima di durata inferiore alla 24 ore, parallelamente ad una ridefinizione dell'impatto di uno sciopero locale sul sistema ferroviario nazionale e dei servizi collegati da nesso di strumentalità tecnica od organizzativa con la circolazione dei treni (con particolare riferimento a quelli di manutenzione) alla luce della ristrutturazione tecnica ed organizzativa intervenuta in Azienda.

Altrettanto opportuna sarebbe una nuova regolamentazione, con particolare riferimento alle norme sui servizi minimi, per la Divisione Cargo di Trenitalia, attualmente assoggettata alla medesima disciplina prevista per il servizio del trasporto passeggeri. Tale operazione, su cui sembra sussistere, peraltro, una certa convergenza di opinioni da parte sindacale e datoriale, risponde, innanzitutto a finalità di carattere sostanziale, atteso che il differente bacino d'utenza del servizio di trasporto merci non giustifica l'assoggettamento alla rigida disciplina dettata per il servizio di trasporto passeggeri.

Inoltre, vi è l'esigenza di una organica regolamentazione per l'intero sistema del servizio cargo. Al riguardo, occorre rilevare che il settore del trasporto delle merci su rotaia (per le aziende non appartenenti al Gruppo FSI) è stato regolamentato dalla Commissione con deliberazione del 2015.

Al fine di superare una anomala dicotomia nella disciplina dello sciopero nel settore del trasporto merci su rotaia, la Commissione, nell'ambito del procedimento avviato ai sensi dell'art. 13, lettera a), ha suggerito alle parti l'avvio di un confronto per la sottoscrizione di un Accordo trasversale (applicabile, dunque, sia al personale dipendente del Gruppo FSI che a quello dipendente delle altre aziende di trasporto merci). Oggi, il percorso già tracciato dall'Autorità con l'adozione della Regolamentazione provvisoria potrebbe rappresentare un punto di partenza per l'avvio di un confronto volto al superamento delle resistenze di tutti gli attori coinvolti, in un'ottica di effettiva tutela dei diritti degli utenti.

22.3. Attività consultiva

Non sono mancate questioni riguardanti i profili applicativi della normativa di settore che hanno richiesto un intervento, di carattere esplicativo, da parte della Commissione.

Con riferimento ad una segnalazione, relativa alla concomitanza di uno sciopero con la manifestazione prevista sul lago d'Iseo nelle giornate dal 18 giugno al 3 luglio 2016, la Commissione si esprime nel senso della conformità dell'astensione alla normativa legale e regolamentare, sottolineando che la regolamentazione vigente nel settore del trasporto ferroviario non prevede una franchigia in caso di scioperi coincidenti con manifestazioni di rilevante importanza.

Anche sul tema dell'esimente di cui all'articolo 2, comma 7, della legge 146 del 1990, la Commissione è intervenuta valutando positivamente uno sciopero proclamato per il 15 luglio 2016, con un preavviso di soli due giorni, riguardante tutto il personale delle Società del settore del trasporto ferroviario, del trasporto pubblico locale e del trasporto merci, a seguito di un incidente ferroviario intervenuto nella Regione Puglia. Tuttavia, l'Organo di garanzia, pur riconoscendo astrattamente la sussistenza dei requisiti richiamati dalla legge, ha rivolto un forte appello al senso di responsabilità dei soggetti proclamanti, chiedendo di ridurre significativamente la durata dell'astensione, fino a ricondurla ad una dimensione meramente simbolica, per non aggiungere un ulteriore pregiudizio ai diritti costituzionali dell'utenza, già gravemente provata dal luttuoso evento.

Merita, infine, di essere segnalata, con riferimento al periodo in esame, l'interlocuzione sempre più diretta tra la Commissione e gli utenti che, individualmente o attraverso comitati o associazioni di riferimento, hanno proposto segnalazioni e denunce di violazioni della normativa sullo sciopero, in materia di prestazioni indispensabili (in particolare, soppressione di treni durante le fasce orarie di garanzia) e di tardiva riattivazione del servizio al termine dell'astensione.

L'ambito di intervento dell'Autorità ha riguardato, prevalentemente, il servizio del trasporto ferroviario. In particolare, a fronte di segnalazioni riguardanti la collocazione delle fasce orarie di garanzia nel settore del Trasporto Ferroviario, l'Autorità è intervenuta per chiarire che la collocazione oraria delle fasce, in cui deve essere garantito il servizio completo durante lo sciopero (h 6.00-9.00 e h. 18.00-21.00 nei giorni feriali), è definita con riferimento ai periodi di massima richiesta dell'utenza o in relazione alle esigenze di particolari categorie di utenti e che l'individuazione dei servizi minimi è demandata dalla legge n. 146

del 1990 all'autonomia negoziale delle parti sociali. La Commissione ha, altresì, precisato che gli Accordi sono sottoposti alla propria valutazione di idoneità, nel rispetto di una rigorosa procedura che prevede il coinvolgimento delle Associazioni rappresentative degli utenti e dei consumatori, chiamate ad esprimere un apposito parere, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera a), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni. Pertanto, eventuali nuove proposte in materia di fasce orarie, devono essere contenute in discipline pattizie e sottoposte all'*iter* procedimentale previsto dalla legge.

Sotto altro profilo, gli accertamenti istruttori, attivati ai sensi dell'articolo 2, comma 6, della legge n. 146 del 1990, hanno avuto ad oggetto il servizio di trasporto effettuato dai treni regionali della Società Trenord ed hanno rappresentato l'occasione per esercitare un rigoroso controllo, richiamando l'attenzione di Azienda e Sindacati al rispetto delle regole sui servizi minimi da garantire durante l'astensione. In particolare, all'Azienda è stato rammentato l'obbligo di procedere, con tempestività, a comandare il personale necessario ad assicurare la circolazione dei treni da garantire, anche in mancanza di puntuale riscontro da parte dell'Organizzazione sindacale. Con riferimento al profilo relativo alla riattivazione del servizio dopo l'astensione, anche con riferimento alle "*attività preparatorie al treno*" per la normale ripresa della circolazione, la medesima Società è stata invitata ad adottare le iniziative necessarie a consentire l'adempimento dell'obbligo legale, sulla base delle norme tecniche derivanti dall'organizzazione aziendale.

22.4. Attività deliberativa

Il quadro di sostanziale correttezza delle relazioni sindacali è alla base – nel periodo considerato – dello scarso numero di procedimenti di valutazione: un unico caso ha condotto all'apertura di un procedimento di valutazione del comportamento nei confronti dell'Esecutivo nazionale dell'Organizzazione sindacale Cat.

Il procedimento ha avuto ad oggetto l'adesione, intervenuta in data 18 luglio 2016, da parte del Sindacato Cat, agli scioperi nazionali del 23 e 24 luglio 2016, proclamati, rispettivamente, in data 12 luglio 2016 dall'Esecutivo nazionale dell'Organizzazione sindacale Cub Trasporti, ed in data 13 luglio 2016 dall'Esecutivo nazionale dell'Organizzazione sindacale Sgb, riguardanti il personale delle Società FSI, Trenitalia, Rfi, Trenord.

Lo sciopero era stato oggetto di autonoma proclamazione, tempestivamente comunicata, da parte dell'Organizzazione sindacale Cat. Tuttavia, la Commissione era intervenuta per segnalare la irregolarità, con riferimento al

mancato espletamento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione ed alla mancata osservanza della regola della rarefazione oggettiva, rispetto a scioperi territoriali precedentemente proclamati.

In ottemperanza all'indicazione immediata della Commissione, l'Organizzazione sindacale Cat aveva formalmente revocato lo sciopero.

La successiva attività istruttoria dell'Autorità di garanzia ha preso le mosse dalla denuncia della Società Ferrovie dello Stato Italiane, che ha trasmesso alla Commissione copia del documento, diffuso in data 18 luglio 2016 dall'Organizzazione Cat, attraverso il proprio *social network*, con il quale il Sindacato, contestualmente alla comunicazione della revoca, invitava i lavoratori a partecipare comunque in maniera compatta allo sciopero del 23 e 24 luglio 2016, proclamato dalle Organizzazioni sindacali Cub Trasporti e Sgb.

Nell'aprire il procedimento di valutazione, ai sensi dell'art. 4, comma 4 *quater*, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, l'Autorità - nella sua nuova composizione - ha confermato il proprio consolidato orientamento in materia di adesione a sciopero proclamato da altri: vi è l'obbligo di rispettare il termine di preavviso di dieci giorni anche nel caso di adesione di un'Organizzazione sindacale ad uno sciopero proclamato da altro soggetto sindacale e che, in particolare, tale ipotesi ricorre, pur in assenza di adesione formale, quando nella condotta dell'Organizzazione sindacale *“sia ravvisabile, in considerazione delle circostanze del caso concreto, un invito a scioperare”* (Deliberazione del 26 ottobre 2005, verbale n. 624); e ancora, *“nel semplice riconoscimento, da parte di un'organizzazione sindacale, della libertà dei propri iscritti di aderire ad uno sciopero proclamato da altra organizzazione, non può di per sé ravvisarsi una dichiarazione di adesione a siffatto sciopero, a meno che per il concorso di altre circostanze, quali, ad esempio, la formalizzazione di tale riconoscimento in un documento diffuso nei locali aziendali e in cui si manifesti espressa condivisione delle ragioni dello sciopero, esso possa essere apprezzato come un invito a scioperare”* (Deliberazione n. 05/127 del 9 marzo 2005).

Decorsi i termini previsti per garantire il contraddittorio tra le parti e l'esercizio del diritto di difesa, la Commissione ha concluso che nel comportamento sindacale, in relazione alle circostanze del caso concreto, fosse senz'altro ravvisabile l'intento dell'Organizzazione sindacale coinvolta di portare avanti l'azione di protesta, attraverso l'incitamento, rivolto ai lavoratori, ad aderire agli scioperi regolarmente proclamati dalle altre Organizzazioni sindacali di base, formalizzato in data 18 luglio 2016, contestualmente alla comunicazione di revoca.

In particolare, la Commissione ha rilevato che tale intento si fosse manifestato con la divulgazione, attraverso la rete internet, ai lavoratori e, più in generale, a tutti i fruitori del *social network* gestito dal Sindacato, del documento pubblicato dall'Organizzazione sindacale Cat, attestante la condivisione delle ragioni dello sciopero indetto da altri soggetti sindacali, con l'indicazione dettagliata delle modalità di attuazione dell'azione di lotta e la esortazione a "*partecipare in maniera compatta*", che esprimeva una chiara volontà del soggetto collettivo di porre in essere un'attività di concertazione e proselitismo, potenzialmente idonea a coinvolgere tutti i lavoratori dipendenti delle Aziende interessate dall'astensione, rappresentando un concreto ed esplicito invito a scioperare, equiparabile ad un'adesione.

L'Autorità di garanzia ha, altresì, sottolineato che l'orientamento della Commissione, in materia di adesione allo sciopero era ben noto all'Organizzazione sindacale Cat, alla quale, in occasione di un'analogha condotta, era stato segnalato l'obbligo di rispettare la regola del preavviso anche in caso di adesione allo sciopero proclamato da altri e di revocare ogni forma di dichiarazione sindacale assimilabile ad un'adesione allo sciopero, compresa la divulgazione, nei locali aziendali, del comunicato diretto ad invitare i lavoratori iscritti ad aderire all'astensione da altri proclamata.

Il procedimento si è concluso con la delibera di valutazione negativa n. 16/487 del 1° dicembre 2016, adottata ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. i), con la quale, al legale rappresentante dell'Organizzazione sindacale, è stata irrogata la sanzione amministrativa pecuniaria pari a euro 2.500,00.

Nel periodo considerato, la Commissione ha operato anche esprimendo il proprio giudizio valutativo, in merito all'Accordo sulla titolarità del conflitto delle Rsu nelle Società del Gruppo FSI stipulato il 31 luglio 2015 tra il Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane e le Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Ugl Taf, Fast Ferrovie e Orsa Ferrovie.

In particolare, l'Autorità è intervenuta su istanza della Società FSI che, in data 2 maggio 2016, ha richiesto la valutazione di idoneità, ex articolo 13, comma 1, lettera a) della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, dell'«*Accordo per il rinnovo ed il funzionamento delle rappresentanze sindacali unitarie e per la elezione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza nelle Società FS Italiane, Rfi, Trenitalia, Ferservizi, Italferr, Fs Sistemi Urbani e Italcertifer del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane del 31 luglio 2015*», nella parte relativa al punto 6 dell'Allegato 1, ai sensi del quale «*La Rsu può proclamare una azione di sciopero, nel rispetto delle norme di attuazione della 146/90 e successive modificazioni, purché essa sia dichiarata congiuntamente a*

una o più delle Organizzazioni sindacali stipulanti il C.C.N.L. della Mobilità/Area contrattuale Attività Ferroviarie e il Contratto Aziendale di Gruppo FS del 20.07.2012 e la decisione sia assunta dalla maggioranza qualificata del 50% +1 dei componenti la Rsu>>>;

Con riferimento alla titolarità negoziale delle Rsu, il punto 1 dell'Allegato 2 all'Accordo (Regolamento di funzionamento delle Rsu) stabilisce che le Rsu, in quanto soggetto contrattuale, esercitano i poteri di contrattazione collettiva congiuntamente alle articolazioni organizzative territoriali/regionali/nazionali competenti delle Organizzazioni sindacali stipulanti il C.C.N.L. della Mobilità/Area contrattuale Attività ferroviarie del 20.07.2012.

Dalla titolarità negoziale congiunta deriva la previsione relativa alle astensioni dal lavoro, per cui tutte le azioni propedeutiche all'effettuazione dello sciopero (apertura delle procedure di raffreddamento e conciliazione, proclamazione di sciopero) possono essere esercitate collettivamente dalla maggioranza dei componenti della Rsu (50% + 1) congiuntamente ad una o più delle strutture territoriali o nazionali delle Organizzazioni sindacali stipulanti competenti per l'unità produttiva interessata.

Le parti, sulla materia delle prerogative e della titolarità negoziale delle Rsu, hanno, dunque, inteso introdurre dei limiti nell'individuazione dei soggetti legittimati al conflitto, assumendo, nella certificazione dei requisiti, una posizione in linea con il Protocollo d'Intesa siglato dalle parti sociali, in materia di rappresentanza; legittimando al conflitto i soggetti provvisti di una rappresentanza qualificata, hanno realizzato - su un piano negoziale - una forma di selezione ed introdotto un metodo di governo del conflitto.

In particolare, la disposizione collettiva di cui al punto 6 dell'Allegato 1 dell'Accordo del 31 luglio 2015 considera indispensabile, per valutare la corrispondenza all'interesse collettivo dell'apertura del conflitto, che la Rsu abbia una maggioranza qualificata (50% +1 dei componenti la Rsu) e che agisca congiuntamente ad una o più delle Organizzazioni sindacali stipulanti il C.C.N.L..

Pertanto, la singola componente della Rsu non è legittimata a proclamare lo sciopero, essendo necessaria una decisione in tal senso della Rsu assunta a maggioranza, nonché il coinvolgimento di uno o più sindacati stipulanti il C.C.N.L. di settore.

In altri termini, l'Accordo, con riferimento alla titolarità negoziale delle Rsu, stabilisce i limiti entro i quali può essere riconosciuta a tale soggetto l'idoneità a valutare l'interesse collettivo e, con particolare riferimento alla legittimazione a proclamare lo sciopero, prevede che debbano sussistere particolari requisiti di rappresentatività.

In sede di esame della richiesta formulata dall'Azienda, l'Autorità ha ritenuto insussistenti i presupposti previsti dall'articolo 13, comma 1, lett. a) della legge n. 146 del 1990, atteso che il potere di valutazione è limitato agli accordi in materia di prestazioni indispensabili e considerato, altresì, che la delibera di valutazione di idoneità, eventualmente adottata dalla Commissione, avrebbe attribuito alla clausola contrattuale non una mera efficacia obbligatoria ma una funzione normativa, con conseguente efficacia *erga omnes*.

Tuttavia, l'Organo di garanzia, con deliberazione n. 16/373 del 6 ottobre 2016, ha preso atto positivamente dell'Accordo in questione, esprimendo vivo apprezzamento ed evidenziando che esso si pone come un positivo strumento di governo del conflitto.

La Commissione ha considerato che la normativa contrattuale, nel momento in cui rimette la prerogativa di proclamare lo sciopero in un servizio di estrema rilevanza per i cittadini utenti – quale quello del trasporto ferroviario – a soggetti collettivi che esprimono un ampio consenso, nel coniugare l'esercizio del diritto di sciopero con l'effettiva rappresentatività del soggetto collettivo che lo proclama, risponde ad un principio di proporzionalità e appare ampiamente idonea a soddisfare il contemperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero ed i diritti dei cittadini utenti costituzionalmente tutelati.

23. Trasporto Marittimo

23.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Il settore è stato caratterizzato da una significativa contrazione della conflittualità rispetto all'anno precedente.

Nell'anno 2016, si registrano 21 proclamazioni di sciopero che hanno portato all'effettuazione di 13 astensioni collettive. Delle 8 revoche rilevate, 6 sono intervenute a seguito dell'apertura delle trattative con l'Azienda e 2 sono state sollecitate dalla Commissione in conseguenza delle irregolarità riscontrate nell'atto di proclamazione e contestate, in via preventiva dall'Autorità. Anche in questo contesto, dunque, il ricorso all'indicazione immediata *ex art. 13, lett. d)* della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, si è rivelato un efficacissimo strumento di prevenzione.

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

L'unica azione di sciopero di livello nazionale ha avuto carattere meramente simbolico ed è stata proclamata ai sensi dell'art. 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, a seguito dell'incidente mortale in cui è stato coinvolto un lavoratore marittimo a bordo di una nave nel Porto di Genova nella giornata del 17 dicembre 2016. Dopo il gravissimo evento, le Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Ultrasporti, in data 19 dicembre 2016, hanno indetto un'azione di protesta della durata di un'ora a fine turno, effettuata nella giornata del 20 dicembre 2016, per tutti i lavoratori del comparto marittimo e portuale. I soggetti proclamanti hanno operato coerentemente con il consolidato orientamento della Commissione in materia: le ipotesi di deroga alla regola del preavviso e della durata massima dell'astensione hanno carattere tassativo e richiedono il verificarsi di accadimenti e, dunque, di specifici eventi lesivi od incidenti immediatamente ricollegabili alla protesta, che mettano fisicamente a repentaglio la sicurezza dei lavoratori (delibere n. 04/470 del 15 luglio 2004 e n. 05/206 del 27 aprile 2005).

Rispetto all'anno 2015, l'analisi dei dati comparativa consente di rilevare una diminuzione delle azioni di lotta di oltre il 30%.

Il netto miglioramento delle relazioni industriali è senz'altro ascrivibile alla positiva chiusura del tavolo di negoziato per il rinnovo del C.C.N.L. unico del comparto marittimo, da parte delle Associazioni di rappresentanza datoriale - Confitarma, Fedarlinea, Assorimorchiatori, Federimorchiatori - e le

Organizzazioni sindacali Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti, che ha portato, il 1° luglio 2015, alla sottoscrizione dell'accordo per il rinnovo sia della parte normativa che della parte economica dei contratti collettivi di lavoro del settore marittimo. Il nuovo accordo, che avrà validità fino al 31 dicembre 2017, ha positivamente influenzato la dialettica sindacale.

Per quanto attiene alle vertenze di natura aziendale, l'attenuazione del conflitto è connessa all'assestamento della situazione economico-finanziaria delle società regionali subentrate nel servizio di trasporto marittimo, all'indomani del processo di privatizzazione del Gruppo Tirrenia.

A livello regionale, in linea con l'andamento registrato nell'anno 2015, la conflittualità maggiore ha interessato la Società Caremar, che si occupa dei trasporti marittimi di persone e merci tra la terraferma e le isole del Golfo di Napoli. All'interno della Società, il tema della rappresentatività si è proposto con particolare evidenza nei rapporti tra l'Azienda e l'Organizzazione sindacale Orsa Marittimi. Le relazioni sindacali tra i due soggetti sono state fortemente condizionate dal mancato riconoscimento della titolarità negoziale del sindacato autonomo ed hanno caratterizzato la conflittualità nel settore.

Più in generale, nel settore, rimane ancora aperto il problema della individuazione di una regolamentazione applicabile alle astensioni che riguardano aziende che esercitano il servizio di collegamento marittimo con le isole, come noto oggetto di specifiche previsioni da parte della legge n. 146 del 1990 (cfr. articolo 1, comma 2, lett. b) e 3), a garanzia dell'utenza.

In proposito, infatti, non di rado, si assiste alla proclamazione di astensioni da parte di lavoratori dipendenti di soggetti privati che non rientrano tra i soggetti firmatari dell'Accordo collettivo del Gruppo Tirrenia.

Anche qui, del resto, la proliferazione degli attori concorrenti sul mercato impone, ormai, l'individuazione di standard uniformi e certi, senza sacrificio alcuno del diritto inalienabile dei cittadini di vedersi garantito, attraverso servizi alternativi e corse quantomeno giornaliere, il diritto alla mobilità ed al collegamento con la terraferma.

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

Le uniche due azioni di protesta hanno riguardato la Società Rimorchiatori Riuniti Spezzini, addetta al servizio di rimorchio portuale presso il porto della Spezia.

Il sistema normativo introdotto con l'adozione della 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.

23.2. Attività consultiva e interpretativa

Nonostante l'evidente attenuazione della conflittualità nel settore, non sono mancati interventi della Commissione di natura consultiva che hanno impegnato il Garante sul piano interpretativo e dell'elaborazione teorica, prendendo spunto dal caso pratico emergente dall'esperienza applicativa.

In questo contesto, nel periodo considerato, la Commissione ha operato ai sensi dell'art. 13, lett. b) della legge, facendo ricorso alle funzioni ivi previste proprio ai fini di una più efficace e razionale applicazione della normativa di settore.

Con riferimento ad una richiesta di parere formulata dall'Organizzazione sindacale Orsa Marittimi, in merito alla comunicazione di adesione allo sciopero richiesta dall'Azienda, in funzione della garanzia dei servizi minimi, la Commissione ha precisato che la legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, non prevede, per esercizio del diritto di sciopero nel settore del trasporto marittimo, adempimenti diversi o ulteriori rispetto a quelli indicati per la generalità degli scioperi, ad eccezione di quando indicato nell'articolo 3, con particolare riferimento alle prestazioni indispensabili. Pertanto, è sufficiente che l'atto di proclamazione di sciopero - formulato secondo le modalità ed i termini previsti nell'articolo 2, commi 1 e 5, della legge n. 146 del 1990, - sia trasmesso (oltre che all'ufficio competente ad adottare l'ordinanza di precettazione) all'Azienda erogatrice del servizio, che provvederà ad effettuare tutte le comunicazioni previste dalla legge, conseguenti alla proclamazione di sciopero. Con specifico riferimento alla dichiarazione di adesione allo sciopero, l'Autorità ha ritenuto ragionevole la comunicazione inoltrata direttamente al Comandante, da parte di ogni membro dell'equipaggio interessato.

L'Autorità di garanzia è stata sollecitata ad intervenire, in sede consultiva, anche in materia di astensione dal lavoro straordinario dei lavoratori marittimi ed ha ritenuto di confermare l'orientamento già espresso con riferimento ad una fattispecie analoga.

Preliminarmente, la Commissione ha osservato che anche l'astensione dal lavoro straordinario rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, ed è, quindi, assoggettata alle relative prescrizioni normative.

In via generale, con particolare riferimento all'istituto della durata, le norme regolamentari o, in via suppletiva, le deliberazioni della Commissione, in materia di sciopero dello straordinario, prevedono una disciplina eccezionale, non trovando applicazione i limiti normalmente previsti per la durata massima dell'astensione dall'ordinaria prestazione lavorativa.

Tuttavia, nel settore del trasporto marittimo, in funzione del servizio finale reso all'utenza ed in relazione all'orario di servizio previsto dalla normativa contrattuale vigente, la distinzione tra orario di lavoro ordinario e orario di lavoro straordinario non appare sempre netta.

Pertanto, - ha ribadito la Commissione - se le ore di lavoro eccedenti quelle ordinarie, per la tipologia del servizio e l'organizzazione aziendale, vengono prestate dal personale marittimo in maniera fissa e continuativa, e sono tali da configurarsi compenstrate con l'orario ordinario di lavoro, ai fini della garanzia dell'integrità del servizio finale, non può trovare applicazione la disciplina speciale sullo sciopero dello straordinario, bensì quella generale sull'astensione dall'ordinaria prestazione di lavoro (una giornata lavorativa per la prima azione di sciopero e due giornate lavorative per la seconda azione di sciopero), in ragione dell'effetto ultrattivo dello sciopero sul servizio ordinariamente reso ed il connesso fondato rischio di ripercussioni abnormi sull'utenza.

24. Trasporto Merci

24.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione

Nel corso dell'anno 2016 è stato registrato un livello di conflittualità superiore rispetto quello riscontrato nel corso dell'anno precedente. Sono, infatti, state proclamate, complessivamente, nn. 39 azioni di sciopero contro le 18 indette nell'anno 2015.

Nel dato statistico esposto sono state computate tanto le azioni di protesta riguardanti i lavoratori dipendenti delle imprese di trasporto merci (su gomma o su rotaia), quanto le astensioni collettive (cd. "*fermi di trasporto merci*") degli autotrasportatori privati in conto terzi (i cd. "*Padroncini*"). Questi ultimi, in particolare, sono assoggettati alla legge 146 del 1990, e successive modificazioni, solo se e nella misura in cui siano qualificabili "*piccoli imprenditori*" (cfr., a tal fine, il combinato disposto dell'articolo 2 *bis*, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, e dell'articolo 2083 c.c.).

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

Gran parte delle azioni collettive ricomprese nell'ambito di competenza del settore hanno riguardato, in particolare, il personale dipendente dalle imprese esercenti servizi di trasporto ferroviario delle merci. Le Organizzazioni sindacali del settore hanno, spesso, continuato ad invocare (in linea di sostanziale continuità con il passato) provvedimenti normativi di riforma del regime pensionistico del personale, ai fini del riconoscimento della natura "*usurante*" di tali attività lavorative.

Particolarmente rilevante ed efficace è stata l'azione preventiva esercitata dalla Commissione la quale è intervenuta 14 volte con l'adozione di provvedimenti ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, a mezzo dei quali ha contestato violazioni alla normativa legale e derivata di settore. L'adesione alle indicazioni dell'Autorità è stata, tuttavia, pressoché totale e si è concretizzata nella revoca e/o rettifica delle originarie proclamazioni.

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

Nel corso dell'anno 2016 la Commissione è stata, altresì, investita da alcuni quesiti attinenti la corretta interpretazione e/o applicazione della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, e delle discipline di settore.

Merita, innanzitutto, di essere rammentata la richiesta di parere formulata dalla Legacoop Veneto in esito alla quale la Commissione ha chiarito che l'espletamento delle attività logistiche presso depositi e/o magazzini rientra nell'ambito di applicazione della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, solo laddove risulti direttamente strumentale all'effettuazione di servizi di trasporto ed a condizione che i servizi di trasporto stessi siano volti a soddisfare esigenze di approvvigionamento di determinate collettività ritenute meritevoli di una particolare tutela (in ragione della loro permanenza presso strutture ospedaliere, case di cura, istituti scolastici, compresi quelli dell'infanzia). Inoltre, e comunque, in accordo con l'esigenza di assicurare un equo temperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero ed i diritti costituzionali degli utenti, la Commissione precisava che il nesso di strumentalità esaminato assume rilevanza, ai fini della legge 146/90, solo con riferimento agli approvvigionamenti di generi alimentari (come il latte e/o latticini freschi) la cui programmazione risulta fissata con periodicità quotidiana. Restano, invece, irrilevanti, ai fini della legge 146/90, le attività logistiche strumentali a rifornimenti che, sebbene oggetto di un contratto di un appalto, possono essere effettuati prima o dopo la data di effettuazione dello sciopero, senza che ne derivino pregiudizi a carico dei diritti costituzionali degli utenti.

Sotto altro profilo, nell'ambito del settore del trasporto merci su rotaia, la Commissione è dovuta intervenire al fine di sollecitare l'assunzione, da parte delle Organizzazioni sindacali, di condotte coerenti con le regole configurate dalla regolamentazione provvisoria, relativamente all'esecuzione delle prestazioni indispensabili. Pervenivano, infatti, alla Commissione, norme tecniche di attuazione di scioperi nell'ambito delle quali i soggetti collettivi dichiaravano la propria indisponibilità a garantire i servizi minimi, in quanto non previamente concordati con l'Azienda. In tali circostanze l'Autorità precisava alle parti del conflitto che la garanzia dei servizi minimi costituisce un obbligo di legge che grava tanto sulla parte datoriale quanto sulla parte sindacale, essendo volta a salvaguardare la tutela di posizioni giuridiche di cui sono titolari soggetti estranei al conflitto collettivo (ovvero gli utenti). Conseguentemente, in caso di mancato accordo tra le parti, residua in capo al datore di lavoro un potere-dovere di determinazione unilaterale delle prestazioni da garantire e, correlativamente, un

obbligo delle Organizzazioni sindacali di prestare, in buona fede, collaborazione per l'effettuazione delle stesse.

25. Trasporto Pubblico Locale

25.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nell'esaminare la conflittualità che, nel corso del 2016, ha interessato il settore del Trasporto Pubblico Locale, il primo dato che emerge è la modesta flessione riscontrata nelle azioni di sciopero proclamate se paragonata a quello del precedente anno (368 a fronte delle 378 nel 2015, mentre erano 331 nel 2014 e 397 nel 2013), circostanza che suggerisce necessariamente una riflessione: nonostante la vertenza legata al rinnovo del C.C.N.L. abbia visto una positiva conclusione nel novembre 2015, dopo una assenza durata 8 anni, non sembra che tale elemento abbia avuto un significativo ritorno nell'andamento del conflitto a livello locale.

Il dato reale, infatti, si ricava dalla verifica dei numeri relativi sia all'attività di prevenzione svolta dall'Autorità (60 interventi preventivi a cui sono corrisposte 52 revoche e 8 adeguamenti, ottenendo un riscontro pari al 100% dei provvedimenti adottati), sia alle revoche tempestive e/o spontanee (58), intervenute anche a seguito di composizione della vertenza ad opera delle parti sociali o di invito rivolto alle stesse dalle Autorità locali.

Malgrado le cifre indicate nel precedente capoverso, dunque, il numero delle azioni di sciopero concretamente effettuate (258 nel 2016, 286 nel 2015, 272 nel 2014 e 332 nel 2013) resta ancora elevato, a testimonianza del fatto che la microconflittualità che investe il settore, risente prioritariamente di fattori di criticità che non necessariamente hanno una correlazione con le rivendicazioni legate al rinnovo del C.C.N.L. di categoria, ma che sembrerebbero, piuttosto, il risultato di vari fattori quali, ad esempio, un sempre maggiore ridimensionamento nella riorganizzazione dei servizi ed una difficile gestione delle relazioni industriali.

A supporto di questa chiave di lettura, infatti, vanno interpretati i dati relativi alla assenza di proclamazioni di “*scioperi nazionali*” da parte di tutte le Organizzazioni sindacali presenti nel settore, firmatari e non firmatari del richiamato C.C.N.L., nonché di un esiguo numero di proclamazioni di scioperi regionali e/o provinciali di natura politica, che hanno coinvolto unicamente la Regione Liguria (3), la Regione Piemonte (1), la Provincia di Avellino (2) ed il Gruppo Arriva Italia S.r.l. di Milano (per le province di Bergamo, Brescia, Cremona, Lecco e Milano), a cui si aggiungono le adesioni ai due “*scioperi generali*” proclamati da Cub Trasporti e Usb Lavoro Privato ed allo “*sciopero*

generale provinciale di Pisa” proclamato da varie Organizzazioni sindacali autonome.

Anche le percentuali di incidenza delle cause di insorgenza dei conflitti, a livello territoriale, non evidenziano radicali differenze rispetto a quelle riportate nella precedente Relazione. Le proclamazioni di sciopero, ad opera di Organizzazioni sindacali regionali, provinciali, territoriali e/o delle Rsa/Rsu., hanno origine soprattutto da rivendicazioni legate alla menzionata riorganizzazione dei servizi, all'utilizzo del lavoro straordinario (feriale/festivo/notturno), alla malattia, al congedo ordinario, ai permessi privati e/o sindacali (circa il 79%, rispetto all'85% del 2015); aumentano, invece, le manifestazioni di protesta che scaturiscono dalla mancata e/o ritardata corresponsione di emolumenti (circa il 16%, rispetto al 7% del 2015), mentre rimangono sostanzialmente identici sia il dato relativo alle rivendicazioni connesse ad ipotesi di ristrutturazioni aziendali e/o rimodulazione dei turni di lavoro (circa l'1% come nel 2015), sia quello legato alla disdetta e/o al mancato rinnovo degli accordi aziendali di secondo livello (circa il 3%, rispetto al 2% del 2015). Appaiono in calo anche i conflitti connessi con gli “*scioperi di natura politica*”, quali manifestazioni di dissenso nei confronti di provvedimenti e/o iniziative legislative a carattere locale e/o nazionale (circa il 3%, rispetto al 5% del 2015).

In questo contesto va letto anche il dato riguardante le manifestazioni di protesta spontanea, i cosiddetti “*scioperi selvaggi*”, attuate da parte di lavoratori che, nel maggior numero dei casi, rivendicano il riconoscimento di diritti quali, ad esempio, la corresponsione delle retribuzioni maturate o la necessità di maggiori investimenti nella manutenzione dei mezzi di trasporto. Come già ampiamente sottolineato negli anni passati, il fenomeno è spesso legato al ritardo con il quale le Regioni corrispondono alle Aziende esercenti il trasporto pubblico i corrispettivi per le prestazioni rese. Tale ritardo si concretizza, di fatto, per le medesime Aziende, nell'impossibilità di garantire sia la puntuale erogazione degli stipendi, sia il regolare approvvigionamento di pezzi di ricambio con la conseguente dismissione di un rilevante numero di vetture, incidendo in modo significativo sulla condizione di estrema vetustà del parco mezzi del settore. Tale congiuntura ha originato, in molti casi, una reale difficoltà nell'erogazione del servizio limitando fortemente, quindi, il diritto alla mobilità degli utenti e determinando una parziale riduzione dello stesso prevalentemente nei periodi estivi e/o festivi, connotati evidentemente da una fisiologica minore affluenza di studenti e pendolari, al fine di contenere quegli effetti negativi che tale riduzione inevitabilmente comporta.

Come nel precedente anno, anche nel 2016 non si sono verificati episodi nei quali le Prefetture si siano dovute attivare mediante l'adozione di Ordinanze di precettazione, volte a consentire il tempestivo e completo ripristino dell'erogazione del servizio, ad eccezione dell'astensione a oltranza attuata dai lavoratori dipendenti dell'Azienda ATP Esercizio S.r.l. di Carasco (GE) dal 13 al 17 dicembre 2016, di cui si farà cenno in seguito.

Va ricordato, purtroppo, il grave e drammatico incidente avvenuto nella giornata del 12 luglio 2016, nel tratto di Linea Corato-Andria, gestito dall'Azienda Ferrotranviaria di Bari, che ha causato la morte di ventitré persone ed il ferimento di molti altri passeggeri (almeno 50). Si tratta del più grave disastro ferroviario mai avvenuto sul territorio pugliese. Le Organizzazioni sindacali di categoria, considerato che la stragrande maggioranza delle linee gestite a livello regionale non presenta tecnologie che garantiscono adeguati standard di sicurezza, hanno denunciato la presenza di linee e mezzi con sistemi di sicurezza insufficienti ed inadeguati, rivendicando l'adeguamento di tutto il trasporto ferroviario con standard che assicurino le stesse condizioni di sicurezza ai viaggiatori ed ai lavoratori. Nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, le stesse hanno proclamato lo sciopero dei lavoratori dipendenti delle Società che gestiscono le infrastrutture ferroviarie nazionali e regionali e delle Società di Trasporto Ferroviario dalle ore 14.01 alle ore 18.00 del 15 luglio 2016.

Da ultimo, inoltre, si riscontra anche l'assenza di quei fenomeni comunemente definiti "serrate", posti in essere da Aziende che, per varie circostanze, si trovano nell'impossibilità di garantire la regolare erogazione dei servizi. Nel 2016, infatti, si è registrato un unico episodio che ha inciso sulla continuità del servizio e che ha interessato l'Azienda Sab S.r.l. di Bergamo, nel periodo dal 13 al 21 agosto 2016, come descritto in un successivo paragrafo.

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

Nel corso dell'anno in esame le astensioni si sono sostanzialmente attuate nel rispetto delle norme vigenti, anche grazie al ruolo che da sempre la Commissione svolge nell'indicare eventuali difformità riscontrate negli atti di proclamazione, rispetto a quanto previsto dalla Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili nel settore del trasporto locale (adottata dalla Commissione con delibera del 31 gennaio 2002, n. 02/13, pubblicata nella G.U. del 23 marzo 2002, n.70).

Come accaduto in precedenza, anche nel 2016 la Commissione ha segnalato, principalmente, il mancato rispetto della regola della rarefazione oggettiva associata spesso ad altre infrazioni, quali: a) l'obbligo, prima della proclamazione dello sciopero, del preventivo esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione; b) l'obbligo di ripetizione delle citate procedure nell'ipotesi in cui, nell'ambito della medesima vertenza, siano trascorsi più di 90 giorni dall'ultimazione della fase conciliativa; c) il mancato rispetto del termine di preavviso minimo; d) la mancata predeterminazione della durata e delle modalità dello sciopero; e) l'eccessiva durata della prima azione di sciopero; f) la mancata garanzia delle prestazioni indispensabili; g) la violazione del periodo di franchigia giubilare/pasquale/elettorale/estiva/natalizia. In due soli casi, invece, sono stati contestati: a) la rarefazione soggettiva unitamente alla proclamazione plurima a pacchetto; b) il divieto di concomitanza con manifestazioni di rilevante importanza.

Emerge, dunque, ancora una volta come l'attività di prevenzione posta in essere dall'Autorità, volta ad impedire che lo sciopero possa determinare un rilevante pregiudizio al diritto costituzionale alla libertà di circolazione dei cittadini utenti, confermi la propria efficacia, dal momento che tutte le astensioni irregolari sono state tempestivamente revocate e/o correttamente riproclamate nel rispetto della legge e della disciplina di settore, come appare evidente dalla lettura dei dati riportati nel precedente paragrafo.

Tale esito è anche il risultato del senso di responsabilità e del rispetto per il ruolo rivestito dall'Organo di garanzia nel contemperamento dei diritti costituzionalmente garantiti dimostrato, negli anni, da parte di tutti gli attori coinvolti nel conflitto.

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

Il 2016 ha registrato, al suo avvio, un episodio di astensione spontanea proclamata dal Comitato spontaneo dei lavoratori dell'Azienda Isea Autolinee S.r.l. di Misterbianco (CT), dal 12 al 24 gennaio 2016, a causa del mancato pagamento di dieci mensilità arretrate. In continuità con il precedente anno, nel corso del quale si erano già registrate altre due astensioni spontanee ad oltranza ad opera del medesimo Comitato per le identiche motivazioni, la Commissione ha deliberato di non adottare alcun provvedimento, ritenendo sussistenti i presupposti per la qualificazione del comportamento dei lavoratori in termini di eccezione di inadempimento, ai sensi dell'articolo 1460 del codice civile, in considerazione del

mancato pagamento di un considerevole numero di mensilità arretrate, circostanza denunciata dalla stessa Azienda che ha lamentato l'endemico ritardo con cui la Regione Sicilia eroga le somme dovute a titolo di corrispettivo.

Come anticipato, il settore è stato interessato da una ulteriore diminuzione del numero di astensioni spontanee che, a vario titolo, sono state poste in essere dai lavoratori dipendenti di alcune Aziende esercenti il Trasporto Pubblico urbano ed extraurbano: 7 a fronte delle 10 del 2015, 17 nel 2014 e 13 nel 2013.

Le Regioni che, nel corso del 2016, sono state coinvolte da tali episodi, nei confronti dei quali gli stessi datori di lavoro, dopo aver tempestivamente informato la Commissione sulle modalità di attuazione e di svolgimento delle predette manifestazioni di protesta, hanno autonomamente avviato e concluso l'*iter* relativo all'adozione dei provvedimenti disciplinari a carico di coloro che si sono resi responsabili delle condotte illegittime, sono: la Campania (3), il Lazio (2), la Puglia (1) e la Sicilia (1).

Circostanza differente, invece, è quella affrontata in occasione della proclamazione di due azioni di sciopero, della durata di 4 ore (integralmente coincidenti), da parte delle Segreterie provinciali di Genova delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Ugl, Faisa Cisl e Usb Lavoro Privato, per il giorno 13 dicembre 2016 e riguardante il personale dipendente della ATP Esercizio S.r.l. di Carasco (GE), che si è attuata sotto forma di una astensione a oltranza, terminata il 17 dicembre 2016, con la partecipazione della quasi totalità del personale viaggiante dell'Azienda. Tale condotta illegittima ha reso, di fatto, impossibile garantire l'erogazione del servizio di trasporto pubblico extraurbano gestito dall'Azienda, comportando gravissimi disagi per l'utenza (cfr. delibera del 2 febbraio 2017, n. 17/29).

25.4. La vertenza relativa al C.C.N.L. del Trasporto Pubblico Locale

La sottoscrizione, in data 28 novembre 2015, dell'Ipotesi di Accordo per il rinnovo del C.C.N.L. Autoferrotranvieri-Internavigatori (Mobilità-Tpl), con decorrenza dal 1° gennaio 2015 e scadenza il 31 dicembre 2017, siglato dalle Segreterie Nazionali delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Ugl Fna e Faisa Cisl, (con riserva che è stata sciolta all'esito della consultazione referendaria dei lavoratori nelle giornate del 15, 16 e 17 dicembre 2015), ha prodotto, quale naturale conseguenza, la totale assenza di proclamazioni di scioperi riguardanti l'intero settore anche da parte delle sigle sindacali che non siedono ai tavoli negoziali.

Come già ricordato nella precedente Relazione, tale Accordo individua le misure attraverso le quali vengono definite le relazioni industriali, il mercato del lavoro, l'orario di lavoro, lo svolgimento del rapporto di lavoro e la parte economica (aumenti tabellari, una *tantum* e *welfare* contrattuale), chiudendo un lungo periodo contraddistinto da carenze normative che hanno fortemente inciso sullo sviluppo del settore.

Nell'ottica di tale rinnovato spirito negoziale, merita un cenno l'attività svolta dal Governo di concerto con le Regioni che hanno convenuto sulla necessità di definire nuove modalità di finanziamento del settore che ne garantiscano la stabilità delle risorse nel tempo, ritenendolo un passaggio necessario a consentire sia una efficace programmazione degli interventi sia la stipula di contratti di servizio pluriennali. In quest'ottica, dunque, si è mossa la Conferenza delle Regioni che, in data 24 novembre 2016, ha approvato un documento con il quale si stabilisce che, nell'*iter* della legge di bilancio 2017, siano introdotti, fra gli altri, alcuni elementi che, pur non comportando oneri per la finanza pubblica, definiscano “*nell'articolato della legge dell'ammontare del Fondo per il triennio 2017-2019 nella misura prevista dal disegno di legge di bilancio ...*” e mantengano “*anche per gli esercizi successivi, a decorrere dal 2020, dello stanziamento previsto per il 2019*”.

25.5. Attività consultiva e interpretativa

Anche nel corso del 2016, come in passato, la Commissione, a fronte di specifiche richieste formulate da parte di Aziende e Organizzazioni sindacali, ha confermato alcuni principi fondamentali che sono oggetto di costante e consolidato orientamento dell'Organo di garanzia.

Per brevità, appare opportuno riportare sinteticamente i pareri forniti dall'Autorità:

1) “*la direzione aziendale ha preteso dai singoli macchinisti la comunicazione preventiva della volontà di aderire allo sciopero*”. La Commissione ha fatto presente che, allo stato attuale, non esiste un riferimento normativo, di tipo legale o derivato, che preveda l'obbligatorietà dell'adesione preventiva alla manifestazione di sciopero.

2) “*Mostra Convegno Expoconfort - Esposizione internazionale del riscaldamento, condizionamento, refrigerazioni, tecnica sanitaria, trattamento acqua, arredamento bagno e servizi termo-idrosanitari*”; “*Milano Auto Classica - Salone del Veicolo d'Epoca*”; “*Fa la cosa giusta - Fiera del consumo critico e degli stili di vita sostenibili*” (afflusso complessivo previsto per le tre manifestazioni, comprensivo di espositori e visitatori, pari a circa 45-50.000

persone). La Commissione ha ritenuto di non adottare provvedimenti di competenza, attese anche le caratteristiche degli eventi, ferme restando eventuali iniziative di competenza dell'Autorità prefettizia, ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

3) Nota prefettizia con la quale si chiede un parere sulla regolarità della richiesta di esperimento della seconda fase delle procedure di raffreddamento e conciliazione avanzata dalle Organizzazioni sindacali nei confronti dell'Agenzia della Mobilità Piemontese. La Commissione ha rappresentato che l'attività svolta dalla suddetta Agenzia non attiene a materie di competenza di questa Autorità.

4) Nota aziendale con la quale si chiede un tempestivo intervento in merito all'obbligo di comunicazione dello sciopero all'utenza atteso che, a fronte dell'esiguo numero di iscritti all'Organizzazione sindacale proclamante, potrebbe produrre il cosiddetto "*effetto annuncio*". La Commissione ha rammentato all'Azienda che qualora la stessa, in virtù degli elementi in suo possesso, ritenga ragionevolmente prevedibile l'insussistenza di disagi per l'utenza, può evitare di dare comunicazione dell'astensione. Rimane salva la responsabilità dell'Azienda stessa qualora, all'esito dello sciopero, tale valutazione prognostica risulti errata (cfr. delibere del 28 giugno 2001, n. 01/82 e n. 01/83; delibera del 21 marzo 2002, n. 02/44; delibera del 1° febbraio 2006, n. 06/68).

5) Note sindacali con le quali si segnala la mancata e/o tardiva comunicazione dello sciopero da parte delle Aziende. La Commissione, pertanto, ha invitato le Aziende interessate al puntuale rispetto della normativa vigente come prevista dall'articolo 2, comma 6, della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, secondo il quale "*Le amministrazioni o le imprese erogatrici dei servizi ... sono tenute a dare comunicazione agli utenti, nelle forme adeguate, almeno cinque giorni prima dell'inizio dello sciopero, dei modi e dei tempi di erogazione dei servizi nel corso dello sciopero e delle misure per la riattivazione degli stessi*", facendo presente che, in caso di eventuali futuri inadempimenti, l'Autorità procederà alla valutazione del comportamento aziendale ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera i), della citata legge n. 146 del 1990.

6) Nota aziendale con la quale si chiede alla Commissione di valutare il rispetto della normativa vigente, nell'ambito dell'esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione, da parte di alcune delle Organizzazioni sindacali coinvolte. La Commissione non ha ravvisato i presupposti per una valutazione ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 146 del 1990, attesa la formale comunicazione delle suddette Organizzazioni sindacali con la quale si dichiarava conclusa con esito negativo la prima fase delle procedure. Nel caso di specie, inoltre, ha ritenuto opportuno auspicare che le parti, per il futuro, valutassero l'adozione di

ogni opportuna iniziativa volta a ristabilire, nell'ambito delle relazioni industriali, un percorso quanto più ampiamente condiviso che consentisse, agli attori del conflitto, di esperire le richiamate procedure in un clima di confronto costruttivo, al fine di una concreta risoluzione delle problematiche in essere.

La Commissione, inoltre, sia nell'ambito dell'attività preventiva sia di quella consultiva e interpretativa, ha sovente ravvisato la necessità di rammentare alle Organizzazioni sindacali proclamanti l'obbligo di “*comunicare all'Osservatorio sui conflitti nei trasporti la dichiarazione di sciopero e le sue modalità di svolgimento*”, come previsto dall'articolo 10, lettera C), della Regolamentazione provvisoria di settore.

Nel corso del 2016, come anticipato in un precedente paragrafo, la Commissione ha ricevuto una segnalazione, da parte delle Segreterie provinciali di Bergamo di Faisa Cisal e Ugl, riguardante la Sab S.r.l. di Bergamo che, nel periodo dal 13 al 21 agosto 2016, avrebbe operato una riduzione del servizio estivo “*feriale*” applicando il servizio estivo “*festivo*”, con sospensione totale dello servizio medesimo nei giorni 14, 15 e 21 agosto 2016 e che tale riduzione avrebbe interessato tutti i servizi Bergamo Trasporti. Come in passato, dunque, l'Organo di garanzia ha rammentato alla Sab S.r.l., alle Associazioni datoriali di categoria territorialmente competenti ed alle Istituzioni coinvolte che, anche in ipotesi di interruzione di pubblico esercizio, ad iniziativa delle Aziende, devono essere comunque assicurate le prestazioni minime indispensabili a tutela del diritto costituzionale dei cittadini alla mobilità (delibere del 20 giugno 2002, n. 02/117, del 14 dicembre 2005, n. 05/707, del 7 giugno 2006, pos. n. 24498, del 2 ottobre 2008, n. 08/486, del 16 novembre 2015, pos. n. 2139/15).

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

La procedura prevista dall'articolo 13, comma 1, lettera a), della legge n. 146 del 1990, avviata dalla Commissione con l'adozione, nella seduta del 26 aprile 2016, di una Proposta di Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili e delle altre misure da garantire in caso di sciopero del personale dipendente dell'Azienda Atac S.p.A. di Roma, con delibera n. 16/177, ha subito una prima battuta d'arresto nel giugno del 2016, mese in cui si sono verificati rilevanti mutamenti del quadro istituzionale (insediamento della nuova Commissione di garanzia ed elezione del Sindaco del Comune di Roma Capitale), inducendo l'Autorità a deliberare, nella seduta del 22 settembre 2016, l'interruzione del procedimento avviato con la delibera del 26 aprile 2016, n. 16/177, e la conseguente revoca della Proposta ivi contenuta. Nella stessa seduta,

tuttavia, la Commissione, con delibera n. 16/355, ha formulato, *ex articolo 13*, lettera a), della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, una nuova Proposta di Regolamentazione provvisoria, sottoponendola alle parti invitandole a pronunciarsi in merito e disponendo, in un successivo momento, l'audizione delle parti per la data del 30 novembre 2016. In tale sede i rappresentanti dell'Azienda e delle Organizzazioni sindacali presenti hanno convenuto di riavviare il negoziato con il coinvolgimento di tutte le sigle sindacali presenti in Azienda all'interno di un tavolo unitario. Alla luce della disponibilità manifestata da parte di tutti gli attori coinvolti, la Commissione ha proposto di effettuare una prima verifica sullo stato dei lavori alla data del 14 dicembre 2016.

Nonostante la dichiarata volontà delle parti sociali di addivenire ad una soluzione concordata, all'esito del confronto proseguito nelle riunioni del 7 dicembre 2016, 13, 25 e 30 gennaio 2017, la Commissione, verificata ancora una volta l'impossibilità di risolvere le problematiche rappresentate nell'ambito di una disciplina condivisa, considerata l'urgenza di assicurare agli utenti del trasporto pubblico locale della Città di Roma Capitale regole certe in caso di sciopero, ha adottato, con la delibera del 16 febbraio 2017, n. 17/30, la Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili e delle altre misure da garantire in caso di sciopero del personale dipendente dell'Azienda Atac S.p.A. di Roma.

Per il futuro, tuttavia, in considerazione della preferenza riconosciuta dal legislatore in favore della soluzione pattizia, l'Organo di garanzia ha auspicato la pronta ripresa delle trattative tra le parti sociali finalizzate alla conclusione di un accordo, quanto più ampiamente condiviso, che, in relazione alla delicatezza e alla rilevanza del servizio pubblico interessato, individui soluzioni negoziali dirette ad assicurare equivalenti misure di contemperamento dei diritti costituzionali coinvolti, in sostituzione di quelle previste dalla Commissione nella richiamata Regolamentazione.

26. Vigili del fuoco

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

Nel corso dell'anno 2016, nel settore dei Vigili del Fuoco sono state proclamate, complessivamente, 17 azioni di sciopero che hanno riguardato, in particolare, il personale operante presso i Comandi provinciali nei quali è articolata l'organizzazione del servizio.

Il livello di conflittualità registrato è stato, quindi, leggermente più significativo rispetto a quello dell'anno 2015, nel corso del quale erano pervenute, in totale, n.15 proclamazioni di sciopero.

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

In ben sette occasioni, le azioni di sciopero sono state proclamate a sostegno di vertenze di carattere nazionale relative a richieste di riforma del trattamento economico e normativo del rapporto di lavoro dei dipendenti del comparto.

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

26.2. Questioni di carattere interpretativo relative alla disciplina di settore

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

Degna di nota, innanzitutto, è la questione, sollevata dall'Organizzazione sindacale Usb, relativa ai criteri da osservare, ai fini dell'individuazione della sede naturale di esperimento del tentativo di conciliazione. Riteneva, in particolare, il soggetto sindacale che, in caso di vertenza di carattere locale, la sede naturale di esperimento del tentativo di conciliazione dovesse coincidere con il luogo di insorgenza del conflitto e che, pertanto, il Presidente della commissione paritetica di conciliazione fosse tenuto a convocare la riunione presso il Comando provinciale.

Esaminata la disciplina di settore, dalla quale non si ricavava alcuna regola di predeterminazione del luogo di esperimento del tentativo di conciliazione, la Commissione si limitava a ritenere ragionevole l'aspettativa del Sindacato istante ad essere convocato presso la sede del Comando provinciale ove era insorto il conflitto collettivo, non essendo per converso giustificabile la convocazione

presso una sede priva di qualsiasi collegamento territoriale con il luogo di insorgenza del conflitto.

Successivamente all'intervento della Commissione perveniva, tuttavia, una nota del Ministero dell'Interno, Dipartimento dei Vigili del Fuoco, Ufficio Relazioni sindacali, con la quale l'Amministrazione riferiva l'esistenza di una consolidata prassi (osservata dalle parti contraenti la disciplina di settore) secondo la quale le vertenze di carattere locale vengono conciliate, tendenzialmente, presso la sede delle Direzioni Regionali dei Vigili del Fuoco nel cui ambito territoriale è compresa la sede del Comando provinciale ove è sorto il conflitto collettivo. Sulla scorta di tali ulteriori elementi di valutazione, l'Amministrazione chiedeva alla Commissione di rettificare il proprio precedente parere.

In risposta all'istanza del Ministero la Commissione ribadiva, innanzitutto, alle parti che non le è consentito colmare, unilateralmente, la disciplina di una materia in relazione alla quale non sono riscontrabili precisi criteri direttivi dettati dalla fonte normativa primaria e/o secondaria. Ciò posto, si limitava a prendere atto della prassi applicativa della disciplina costantemente osservata dalle parti contraenti ritenendo la stessa parimenti ragionevole e coerente con l'opportunità di scelta di sedi istituzionali.

Particolarmente interessante, inoltre, anche per i risvolti di carattere generale che riveste, è la questione sollevata da un Direttore Regionale dei Vigili del Fuoco il quale, nella qualità di controparte di una vertenza collettiva attivata a livello regionale, manifestava l'intenzione di non voler consentire l'esperimento del tentativo di conciliazione in quanto, a suo avviso, la vertenza attivata dal soggetto sindacale era destituita di qualsiasi fondamento. Deduciva, inoltre, il Dirigente che, a causa della manifesta infondatezza della vertenza, l'eventuale assolvimento dell'obbligo procedurale avrebbe comportato un inutile esborso economico a carico della finanza pubblica, con possibile integrazione di una fattispecie di danno erariale.

In risposta alla posizione assunta dal rappresentante dell'Amministrazione, la Commissione precisava che, nel quadro delle attuali disposizioni normative, non è consentito alla parte interessata dal conflitto collettivo esprimere *ex ante* un giudizio sulla fondatezza delle motivazioni sottese alla vertenza e condizionare, per tale via, la propria disponibilità all'esperimento del tentativo di conciliazione. Peraltro, precisava la Commissione, quand'anche la materia del contendere sia ritenuta, da una delle parti, non sorretta da valide e reali motivazioni, il confronto tra le stesse ha il compito di tentare la distensione del conflitto collettivo, ovvero di prevenire l'aggravamento del medesimo. Ciò, al preciso fine di prevenire, ove

possibile, il ricorso ad azioni collettive di sciopero che determinano, inevitabilmente, conseguenze pregiudizievoli a carico dell'utenza.

Naturalmente la Commissione non ignora i rischi distorsivi che possono derivare da una lettura formalistica ed acritica dell'obbligo legislativo. E, proprio al fine di mitigare e prevenire tali conseguenze, in determinate e tassative ipotesi ha riconosciuto la possibilità di derogare a tale obbligo (quando, ad esempio, l'iniziativa sindacale risulti orientata, esclusivamente, ad ottenere un incontro con la parte datoriale, ovvero sia diretta a lucrare l'effetto sospensivo delle iniziative unilaterali).

In caso di attivazione di uno stato di agitazione e, quindi, di insorgenza dell'obbligo (previsto dalla legge 146/1990), di esperire un tentativo di conciliazione, grava sulla parte che invoca l'esonero, l'onere rigoroso di allegare e dimostrare la ricorrenza delle ipotesi derogatorie dianzi accennate. In difetto di tali prove, deve darsi luogo all'esperimento del tentativo di conciliazione, altrimenti si rischia di frustrare, in concreto, le finalità preventive del conflitto sottese alla previsione legislativa dell'obbligo.

27. Scioperi generali e plurisetoriali

27.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Con riferimento agli scioperi generali (che coinvolgono tutte le categorie pubbliche e private, sia di livello nazionale che territoriale), ovvero quelli cosiddetti plurisetoriali (riguardanti più settori dei servizi pubblici essenziali) si è registrato nel 2016 un *trend* complessivamente analogo a quello del precedente anno.

Si è registrata una notevole diminuzione delle proclamazioni di sciopero generale nazionale, rispetto agli anni passati, la metà delle quali ad opera delle Organizzazioni Sindacali autonome e/o di base, non firmatarie di Contratti collettivi nazionali di lavoro.

Nell'anno in esame sono state 47 le proclamazioni di sciopero, di cui 13 generali nazionali e 2 generali territoriali, riguardanti tutte le categorie pubbliche e private; 3 plurisetoriali nazionali, 20 plurisetoriali regionali, le restanti si sono manifestate a livello territoriale.

Le cause di insorgenza del conflitto hanno riguardato per il 70%, motivazioni politiche-economiche, per il 20% a seguito della mancanza dei rinnovi dei Contratti Collettivi Nazionali di lavoro, per il restante 10% per crisi di rilievo locale.

la Commissione è intervenuta per la metà di esse, segnalando, preventivamente, violazioni normative, che riguardano il 20% la violazione della regola della rarefazione oggettiva con scioperi precedentemente proclamati, il 30% per violazioni delle franchigie nelle discipline di settore. Abbiamo poi 2 casi per violazione della regola del preavviso ed in ultimo vi è stata la violazione per il mancato invio della proclamazione di sciopero alle associazioni datoriali nel settore della sanità.

I provvedimenti della Commissione hanno avuto pieno riscontro, da parte dei soggetti proclamanti che si sono adeguati a quanto segnalato dall'Autorità.

PARTE II

Contenzioso

1. Contenzioso

1.1. Andamento del contenzioso, generalità

Con riferimento al periodo esaminato, l'andamento del contenzioso riguardante l'Autorità di garanzia ha mantenuto un valore costante rispetto agli ultimi tre anni.

La Commissione è stata convenuta in giudizio a vario titolo in tre procedimenti giudiziari. Due dei ricorsi sono stati proposti per ottenere l'annullamento di delibere aventi ad oggetto sanzioni amministrative pecuniarie irrogate, in un caso, nei confronti del legale rappresentante di una Pubblica Amministrazione, e, nell'altro, nei confronti dell'Ordine professionale di una categoria di lavoratori autonomi. Il terzo giudizio è stato avviato da un'Organizzazione sindacale di lavoratori subordinati, al fine di contestare la legittimità di una delibera sanzionatoria, consistente nella sospensione dei contributi sindacali, e della delibera interpretativa che ne costituiva il fondamento.

Il periodo in esame è stato caratterizzato dalla pronuncia delle sentenze con le quali sono stati definiti quattro dei cinque giudizi ordinari, incardinati nel corso dell'anno 2015, riguardanti l'astensione 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.

I provvedimenti giurisdizionali hanno disposto l'annullamento della delibera sanzionatoria n. 15/61, con la quale la Commissione aveva valutato negativamente un'astensione da lavoro, considerata forma anomala di sciopero, imputando la responsabilità del comportamento contestato alle Segreterie territoriali di Roma e del Lazio delle Organizzazioni sindacali Fp Cgil, Cisl Fp, Uil Fpl, Csa Regioni - Autonomie Locali e Dicap Sulpl.

Tutte le Organizzazioni sindacali destinatarie del provvedimento sanzionatorio del Garante, con autonomi atti, nell'anno 2015 avevano adito il Tribunale di Roma per chiedere l'annullamento della delibera. Prima di attivare l'ordinario giudizio di cognizione, due dei soggetti collettivi sanzionati avevano, autonomamente, avviato il procedimento *ex* articolo 700 c.p.c. per ottenere la sospensione, in via cautelare, degli effetti del provvedimento adottato dalla Commissione. I decreti di rigetto dei procedimenti cautelari sono intervenuti nel corso del medesimo anno.

Nell'anno 2016, sono stati inoltre definiti altri due procedimenti pendenti. Con sentenza n. 6322/16 del 27 giugno 2016, il Tribunale di Roma ha rigettato il ricorso proposto dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Lecce, confermando la legittimità della delibera della Commissione n. 14/293. Con ordinanza del 12

settembre 2016, il Giudice adito ha dichiarato l'estinzione del giudizio proposto dalla Società Atac S.p.A., a seguito della volontà manifestata dall'Azienda ricorrente di rinunciare alla causa promossa per l'annullamento della delibera sanzionatoria n. 15/203. La Commissione aveva previamente manifestato all'Avvocatura dello Stato la propria disponibilità ad aderire alla rinuncia agli atti del giudizio, non sussistendo alcun interesse alla prosecuzione della causa, a condizione, tuttavia, che la parte rinunciante si facesse carico delle spese legali.

Infine, nel periodo in esame, l'Autorità si è costituita in giudizio con riferimento a due ricorsi notificati nel corso dell'anno 2015 (cfr. Relazione annuale 2016), predisponendo le relazioni tecniche necessarie all'Avvocatura Generale dello Stato per la difesa. Si tratta dei ricorsi al Tar proposti dalle Associazioni Confservizi, Ass.Tra, Federambiente, Federutility e dalle Associazioni Confindustria, Agens, Anav, Assaeroporti, Assotelecomunicazioni-Assstel per l'annullamento della delibera interpretativa n. 14/496 e del ricorso *ex* articolo 20 *bis* della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, proposto al Tribunale di Roma dall'Organizzazione sindacale Faisa Cisl, Segreterie di Pisa e Livorno, per l'annullamento della delibera sanzionatoria n. 14/173.

1.2. L'astensione collettiva degli agenti del Corpo di Polizia Municipale del Comune di Roma capitale nella notte del Capodanno 2014/2015. Le sentenze di annullamento della delibera sanzionatoria della Commissione n. 15/61 del 2 marzo 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. Con delibera n. 15/61, del 2 marzo 2015, la Commissione di garanzia, all'esito di un procedimento di valutazione lungo e complesso, aveva qualificato quelle assenze come forma anomala di protesta elusiva della disciplina sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, ascrivendone la responsabilità al comportamento delle Segreterie territoriali di Roma e del Lazio delle Organizzazioni sindacali Fp Cgil, Cisl Fp, Uil Fpl, Csa Regioni - Autonomie Locali e Diccip Sulpl.

Per l'effetto, aveva disposto l'irrogazione di una sanzione pecuniaria di € 20.000,00 per ciascuna delle sigle sindacali coinvolte.

1.2.1. Il giudizio cautelare

Avverso tale delibera sanzionatoria, le Organizzazioni sindacali Fp Cgil e Diccip hanno proposto separatamente ricorso *ex* articolo 700 c.p.c. per ottenere la

sospensione, in via cautelare, degli effetti del provvedimento adottato dalla Commissione. Entrambi i ricorsi sono stati rigettati dal Tribunale di Roma per insussistenza del *periculum in mora* (cfr. Relazione annuale 2015).

1.2.2. Il giudizio di primo grado

Con ricorso al Tribunale del Lavoro di Roma *ex art. 20 bis* della legge n. 146 del 1990, l'Organizzazione sindacale Uil Fpl ha impugnato la delibera n. n. 15/61 del 2 marzo 2015, chiedendone l'annullamento.

A fondamento del gravame si sosteneva che le condotte ascrivibili ai singoli lavoratori non potevano imputarsi alla condotta, neanche omissiva, tenuta dalle Organizzazioni sindacali rappresentative che, anzi, si erano impegnate per differire le assemblee sindacali già indette per la notte di Capodanno, accogliendo peraltro un invito di questa Autorità.

Si affermava, inoltre, che nessuno degli elementi probatori indicati dalla Commissione faceva riferimento ad una qualche forma di astensione collettiva preordinata e concertata.

Con sentenza n. 2983 del 29 marzo 2016 (Giudice dott. Baraschi), il Tribunale ha accolto il ricorso annullando, conseguentemente, la delibera impugnata, con le seguenti sintetiche motivazioni: 1) le assemblee indette dalle Organizzazioni sindacali per la notte di Capodanno 2015 non potevano essere valutate dalla Commissione in chiave di attuazione di una illegittima astensione collettiva dal lavoro, in quanto le stesse erano state revocate proprio a seguito di un invito dell'Autorità; 2) né, tanto meno, poteva costituire oggetto di valutazione il rifiuto dei dipendenti di effettuare lavoro straordinario, atteso che il servizio per l'ultimo dell'anno era stato organizzato dal Comandante del Corpo su base volontaria; 3) in ogni caso, i comportamenti individuali dei dipendenti capitolini che si erano assentati dal lavoro per malattia o permessi non potevano essere ricondotti ad un'astensione collettiva e dovevano essere oggetto di valutazione caso per caso.

Con nota del 7 aprile 2016, l'Avvocatura dello Stato ha manifestato l'intenzione di procedere all'impugnazione della suddetta sentenza, ritenendo la decisione del Tribunale di Roma viziata da una motivazione inadeguata, e comunque non condivisibile, non indicando con sufficienti argomentazioni in base a quale percorso logico - giuridico il giudicante si sarebbe determinato a ritenere gli elementi fattuali posti a fondamento della sanzione irrogata privi di valore indiziario.

La sentenza, dunque, è stata tempestivamente impugnata dalla Commissione per il tramite dell'Avvocatura dello Stato sia per difetto di motivazione

(oggettivamente scarna ed apodittica - 14 righe di motivazione a fronte di una vicenda molto complessa), che per un'erronea considerazione della valenza probatoria da attribuire alle iniziative delle Organizzazioni sindacali originariamente assunte e poi revocate. Il giudizio è attualmente pendente presso la Corte di Appello di Roma, con udienza fissata al 26 aprile 2018.

Con analoghi ricorsi al Tribunale del Lavoro di Roma *ex art. 20 bis* della legge n. 146 del 1990, anche le Organizzazioni sindacali Cisl Fp, Fp Cgil, Csa Regioni e Autonomie Locali e Dicap hanno impugnato la delibera sanzionatoria della Commissione n. n. 15/61 del 2 marzo 2015, chiedendone l'annullamento.

Tutti i ricorsi sono fondati unicamente sull'asserito presupposto che l'astensione collettiva degli agenti del Corpo di Polizia Municipale sarebbe stata riconducibile esclusivamente alle decisioni individuali dei lavoratori che, in quella occasione, avrebbero ritenuto di assentarsi dal lavoro ricorrendo agli istituti della malattia e dei permessi *ex legge* n. 104/1992 e n. 53/2000.

La Commissione si è costituita tempestivamente in tutti i giudizi incardinati presso il Tribunale di Roma, contestando la ricostruzione dei fatti prospettata dalle Organizzazioni sindacali.

Nelle proprie memorie difensive l'Autorità ha descritto, anzitutto, le finalità perseguita dalla stessa nell'ambito del procedimento di valutazione attivato *ex art. 4*, comma 4 *quater*, della legge n. 146 del 1990, nei confronti di tutte le Organizzazioni sindacali coinvolte.

E cioè, in primo luogo accertare il reale svolgimento dei fatti e verificare la sussistenza o meno di una preordinata astensione collettiva, elusiva della legge in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali, e dell'Accordo che disciplina il funzionamento dei servizi pubblici essenziali nell'ambito del comparto Regioni-Autonomie Locali - Personale non dirigenziale, del 19 settembre 2002.

In secondo luogo, individuare i soggetti responsabili di tale iniziativa e dei conseguenti pregiudizi subiti dagli utenti per effetto di tale astensione.

E infatti, se è pur vero che la legge 146 del 1990 ha come riferimento lo sciopero inteso quale momento di lotta sindacale formalmente proclamato da uno o più organizzazioni le quali, in caso di violazione delle regole, possono essere sanzionate dalla Commissione con i provvedimenti tipici della sospensione dei contributi sindacali dovuti, non si può non trascurare che la realizzazione di forme di lotta sindacale anomale, le quali, per entità, durata o modalità di attuazione siano tali da provocare una significativa riduzione o disorganizzazione del servizio pubblico essenziale, abbiano indotto la dottrina, la Commissione e la giurisprudenza di legittimità (Cass. n. 711 del 30 gennaio 1980) e di merito a riconsiderare la rigida interpretazione letterale della nozione di "*astensione*

collettiva dal lavoro" ed a sottoporre anche tali forme di lotta atipiche agli obblighi di legge in materia di preavviso, di predeterminazione della durata, nonché di erogazione delle prestazioni indispensabili, al fine di salvaguardare il contenuto essenziale dei diritti degli utenti.

L'obiettivo della Commissione, dunque, è stato quello di valutare se l'assenza improvvisa e di massa degli agenti del Corpo di Polizia Municipale del Comune di Roma potesse essere configurata quale forma surrettizia di sciopero, con intento elusivo della relativa normativa.

Se così non fosse, la Commissione di Garanzia si troverebbe nell'impossibilità di dare attuazione alla legge 146 ogni qual volta i lavoratori scegliessero di astenersi dall'attività lavorativa, senza aver i sindacati formalmente e specificamente proclamato l'astensione, pur avendo pubblicamente preannunziato forme di protesta e di agitazione, nello specifico settore interessato ed in un determinato lasso temporale.

Con il paradossale risultato dell'impunità proprio per i casi più gravi di massimizzazione del danno per l'utenza (in altri termini, impunità per tutti: per le Organizzazioni sindacali che non hanno formalmente proclamato un'astensione e per i lavoratori che non hanno attuato uno sciopero spontaneo, sanzionato dalla legge, ma sono ricorsi in massa a cause di sospensione dal rapporto di lavoro consentite dalla legge, e come tali non oggetto di provvedimenti disciplinari).

In merito agli specifici profili di responsabilità delle Organizzazioni sindacali per eventuali violazioni della legge n. 146 del 1990 la Commissione ha illustrato il percorso logico-giuridico seguito all'esito del procedimento di valutazione: una volta acquisiti tutti gli elementi istruttori utili, l'Autorità ha ritenuto che la forma anomala di astensione collettiva dal lavoro messa in atto dagli appartenenti al Corpo di Polizia Municipale del Comune di Roma attraverso l'uso degli istituti della malattia e dei permessi *ex lege* 104/1992 e legge 53/2000 non fosse ascrivibile ad iniziative isolate di singoli lavoratori, ma avesse una matrice comune, essendo riconducibile ad un'iniziativa concertata, a livello locale, fra i sindacati maggiormente rappresentativi del Corpo stesso che, nel momento di maggiore esasperazione del confronto sindacale, avevano promesso e promosso, anche attraverso l'utilizzo di comunicati, volantini e *social network*, azioni di protesta eclatanti, esercitando, in tal guisa, un'influenza rilevante sui lavoratori, sfociata, poi, in un'astensione collettiva.

Tale convincimento è emerso anche dalla stretta connessione logica e temporale tra le iniziative sindacali fino ad allora attuate dalle Organizzazioni sindacali (proclamazione stato di agitazione, riunioni tra i rappresentanti sindacali e le istituzioni, induzione all'astensione collettiva dall'adesione volontaria alle

prestazioni di lavoro straordinario, indizione delle assemblee sindacali nella notte del 31 dicembre 2014, solo formalmente rinviate, richiesta scritta di ordini di servizio in caso di attivazione dell'istituto di pronta reperibilità da parte del Comandante) e la successiva assenza collettiva degli agenti di Polizia Municipale, a dimostrazione del fatto che le stesse Organizzazioni sindacali avevano condotto congiuntamente, ed in prima persona, tale vertenza, fin dalla sua fase iniziale.

La Commissione, quindi, ha ricondotto la responsabilità della forma anomala di astensione attuata dai dipendenti capitolini, al comportamento posto in essere dalle Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative del Corpo di Polizia Municipale.

E ciò in quanto, da un lato appariva altamente improbabile che la maggior parte dei lavoratori in turno ordinario o in reperibilità fosse stata colpita, improvvisamente, da malattia ovvero fosse bisognosa di assistere familiari invalidi, facendo registrare un tasso di assenza del personale assolutamente *'fuori scala'*, se raffrontato al medesimo arco temporale dei quattro anni precedenti (allorquando vi era la corsa per coprire il turno di Capodanno, data la sostanziosa maggiorazione delle retribuzioni), senza che il ricorso *"collettivo"* a tali istituti fosse conosciuto o, comunque, accettato dagli stessi rappresentanti sindacali.

Dall'altro lato, gli stessi rappresentanti sindacali non avevano dimostrato, nel corso del procedimento di valutazione, di aver impartito ai propri associati disposizioni idonee a mantenere l'azione di protesta nell'ambito dei canoni della legalità né, tantomeno, di essersi dissociati apertamente dall'attuazione della protesta nel momento in cui questa aveva assunto il carattere dell'illegittimità.

Con sentenze nn. 8153/16, 9146/2016 e 9147/2016 il Tribunale di Roma (Giudice dott. Picozzi) ha accolto i ricorsi proposti, rispettivamente, dalle Organizzazioni sindacali Csa, Fp Cgil e Cisl Fp, condannando la Commissione al pagamento delle spese processuali.

Anche avverso tali sentenze, recanti un'identica motivazione, la Commissione ha proposto tempestivamente appello, in quanto viziate da una ricostruzione parziale ed erronea dei fatti di causa e da una incompleta e parcellizzata valutazione degli elementi probatori, che non hanno consentito di far emergere il valore concordante dei fatti allegati.

In sintesi, i principali motivi di impugnazione proposti dalla Commissione:

Sull'organizzazione del servizio durante la notte di Capodanno, il Tribunale di Roma ha ritenuto che l'abnorme tasso di assenteismo dal servizio dei lavoratori del Corpo di Polizia Municipale, riscontrato nella notte di Capodanno a cavallo tra il 2014 e il 2015, non fosse riconducibile ad un'astensione collettiva dal lavoro imputabile alle organizzazioni sindacali rappresentative dei medesimi lavoratori,

ma ad un <<assenteismo dei singoli determinato dalla comunicazione dell'impegno lavorativo per il servizio nelle festività avvenuta con un brevissimo preavviso, con conseguente stravolgimento dei programmi e dell'organizzazione familiare dei singoli dipendenti>>.

Il Giudice di prime cure non si è limitato ad escludere l'ipotesi di astensione collettiva dal lavoro, negando qualsiasi connessione con una <<illegittima attività sindacale>>, ma, per rafforzare il percorso motivazionale seguito, si è spinto fino a giustificare, quasi legittimandolo, l'<<assenteismo generalizzato>> dei vigili urbani, riconoscendo la possibilità che questi ultimi, <<per scelta esclusivamente personale>>, abbiano fatto ricorso ai permessi *ex lege* 104/92, per donazione sangue o per malattia, vera o presunta, al fine di trascorrere le festività con i propri familiari, atteso il ridottissimo preavviso con cui il datore di lavoro sarebbe intervenuto per disporre la copertura del servizio.

Il Tribunale, dunque, ha concluso affermando che la condotta dei lavoratori sarebbe stata, in qualche modo, provocata da una carente organizzazione del servizio da parte del Comandante del Corpo di Polizia Municipale, a cui andrebbe, conseguentemente, imputata la responsabilità dei disservizi verificatisi.

La Commissione in sede di gravame non ha ritenuto tali conclusioni condivisibili perché basate su un'erronea ricostruzione dei fatti.

Nella fase di appello, dunque, questa Commissione ha evidenziato che per garantire la copertura del servizio da svolgere nella giornata tra il 31 dicembre e il 1° gennaio 2015 la Polizia Locale di Roma Capitale aveva programmato un piano di interventi che prevedeva l'impiego di un numero congruo di unità di personale (circa 700) attraverso il ricorso, come da consuetudine, alla prestazione straordinaria di natura volontaria. Tenuto conto del forte stato di conflittualità con i dipendenti, il Comando, responsabilmente, aveva ritenuto opportuno effettuare una preventiva ricognizione numerica del personale effettivamente presente in servizio in quel periodo. Dai conteggi era emerso che il Corpo, alla data del 5 dicembre 2014, poteva contare sulla presenza di circa 2.000 unità per il 31 dicembre 2014 e 750 unità per il 1° gennaio 2015, al netto dei dipendenti che avrebbero fruito di un periodo di ferie programmato. Il termine per inoltrare la richiesta di adesione allo straordinario da parte del personale interessato a svolgere il servizio veniva fissato, come da prassi, al 27 dicembre 2014.

Alla scadenza del termine, il Comando del Corpo constatava l'assoluta mancanza di adesioni allo straordinario: fatto, questo, mai accaduto in passato.

Nel pieno rispetto della procedura prevista dall'art. 32 del Regolamento del Corpo (che prescrive il termine di 48 ore di preavviso al personale), il Comandante, con nota del 27 dicembre 2014, ridefiniva il servizio da assegnare a

tutto il personale delle UU.OO. di Gruppo, facendo ricorso a prestazioni in turno ordinario. L'organizzazione del servizio poteva così contare su 750 unità per la seminotte e 220 unità per la notte, numeri addirittura superiori rispetto a quelli già indicati dal Comandante qualora si fosse fatto ricorso alle prestazioni di natura straordinaria.

A questo punto la Commissione ha sottolineato il verificarsi di una seconda anomalia, rispetto alla prassi: un abnorme numero di comunicazioni di assenza, giustificata a vario titolo, da parte del personale assegnato in via ordinaria ai turni di servizio. Per fronteggiare la situazione di emergenza e la forte criticità determinatasi, il Comandante, in data 31 dicembre 2014, si trovava costretto ad attivare l'istituto della pronta reperibilità, conformemente a quanto previsto dal DGM 92/1987 del Comune di Roma.

L'istituto della pronta reperibilità, come noto, consente all'Amministrazione di garantire l'assolvimento dei compiti istituzionali e lo svolgimento dei servizi alla collettività ad essa demandati, in particolari casi che richiedano eventuali interventi urgenti o in presenza di necessità operative, non preventivamente programmabili con il ricorso alle ordinarie prestazioni di lavoro o anche con prestazioni straordinarie.

La partecipazione del dipendente al servizio di pronta reperibilità non può ritenersi di natura esclusivamente volontaria. Per il personale individuato ed inserito nel servizio di reperibilità, la relativa prestazione si configura come assolutamente obbligatoria; per tale ragione, sono esonerati dall'obbligo di reperibilità soltanto i dipendenti in malattia o in maternità.

Secondo la ricostruzione offerta dalla Commissione, e diversamente da quanto opinato dal giudice di prime cure, il procedimento attivato dagli Uffici del Comune per garantire la copertura del servizio è stato perfettamente conforme alla normativa di riferimento e coerente con la prassi, ed appare arbitraria la definizione di <<*repentino cambio di programma*>> che giustificerebbe, a parere del giudice, l'elevato tasso di assenteismo.

Per contro, il lasso di tempo intercorrente tra la rimodulazione del servizio in turno ordinario e l'astensione collettiva posta in essere avrebbe consentito ai lavoratori ed alle Organizzazioni sindacali di concertare la protesta ricorrendo agli istituti previsti nel C.C.N.L., per evitare il procedimento sanzionatorio previsto dalla legge n. 146 del 1990. E ciò è dimostrato anche dalle dichiarazioni rilasciate dai rappresentanti sindacali, nell'immediatezza dei provvedimenti adottati dall'Amministrazione.

Sul punto, è stata particolarmente enfatizzata, dal Giudice di prime cure, la dichiarazione con la quale Francesco Croce, Segretario Regionale della Uil Fpl,

invitava i colleghi a compiere pienamente il proprio dovere, mentre è stato completamente ignorato, tra gli altri, il volantino diramato unitariamente dalle Organizzazioni sindacali in data 30 dicembre 2016, - in concomitanza con il differimento delle assemblee sindacali - contenente le seguenti affermazioni: “*Nei prossimi giorni comunicheremo ai lavoratori le ulteriori forme di lotta, per rendere ancora più incisiva ed eclatante l'azione intrapresa. I lavoratori tutti sono chiamati a sostenere la vertenza anche a difesa della propria dignità che non potrà mai essere oggetto di scambio*”.

Ma la Commissione ha dimostrato che nessun ulteriore forma di lotta, ad esclusione di quella oggetto del presente giudizio, è stata posta in essere dalle Organizzazioni sindacali nei giorni immediatamente successivi alla diffusione del volantino citato.

Inoltre, a fondamento del proprio percorso motivazionale, il Giudice di prime cure ha ritenuto poco probante anche il dato risultante dal tasso di assenze dal servizio ‘*fuori scala*’ registrato nella giornata tra il 31 dicembre e il 1° gennaio 2015. Secondo la ricostruzione contenuta nella sentenza, infatti, il giudizio fondato sull'anomalia risultante dai dati statistici, registrati con riferimento al medesimo arco temporale dei quattro anni precedenti, sarebbe falsato dalla circostanza della mancata adesione del personale - nell'anno in esame - al lavoro straordinario; in altri termini, la situazione determinatasi nella notte di Capodanno del 2015 non era confrontabile con quella degli anni precedenti, dal momento che, nel caso di specie, non era stata possibile la copertura dei turni di servizio con il ricorso al lavoro straordinario. Tale elemento di novità impedirebbe un confronto tra variabili omogenee e, dunque, la comparazione statistica non rappresenterebbe un utile indicatore.

In realtà, la decisione dei lavoratori (difforme rispetto alla prassi) di non aderire alla richiesta di lavoro straordinario, lungi dal rappresentare un “*elemento di prova a discolpa*”, è un'ulteriore singolarità che avvalorata la ricostruzione operata dalla Commissione che non poteva non tener conto anche della macroscopica anomalia derivante dal dato statistico.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla sentenza di primo grado, l'analisi di tali dati conferma la matrice sindacale dell'accaduto, essendo del tutto improbabile, da parte dei lavoratori, l'utilizzo collettivo e simultaneo di istituti contrattuali fino ad ora quasi sconosciuti o, comunque, poco utilizzati.

In merito alla mancata correlazione tra l'iscrizione alle organizzazioni sindacali e la partecipazione al preteso sciopero, il Tribunale sostiene che la Commissione non avrebbe fornito alcun elemento per verificare la misura dell'adesione degli iscritti alle singole associazioni sindacali, in modo da poter

verificare e valutare in modo oggettivo la specifica responsabilità delle singole organizzazioni cui è stato ascritto il comportamento sanzionato.

Ciò non corrisponde al vero. E infatti, come ampiamente argomentato e dedotto nella prima fase del giudizio, e ribadito in sede di gravame, sui 914 dipendenti capitolini che si sarebbero assentati durante la notte di Capodanno, ben 516 sono risultati iscritti ai sindacati Cgil, Cisl, Uil, Csa, Diccip Sulpm, Usb e Ugl. Secondo quanto argomentato nella sentenza, inoltre, il grado di rappresentatività delle Organizzazioni sindacali non sarebbe stato così elevato da consentire di coinvolgere un'intera categoria di lavoratori. Senonché, anche questa ricostruzione non corrisponde al vero: è stato dimostrato che tutte le azioni di protesta (scioperi e assemblee sindacali) promosse nel corso dell'anno 2014 dalle Organizzazioni sindacali coinvolte nel procedimento di valutazione hanno riscontrato una massiccia adesione dei lavoratori, provocando, in numerosi casi, notevoli disagi agli utenti.

Infine, a sostegno di quanto argomentato nella sentenza, il giudice di primo grado asserisce che l'Amministrazione capitolina non avrebbe *<<ritenuto di qualificare come sciopero le assenze dal servizio dei vigili di turno durante la notte di Capodanno, sottraendo conseguentemente la retribuzione>>* e che, *<<all'esito di una specifica indagine, su centinaia di assenze ha riscontrato situazioni anomale solo relativamente a 31 posizioni>>*.

Anche questa motivazione è stata contestata dalla Commissione. Il Comune di Roma Capitale, infatti, ha correttamente esercitato i poteri ed adempiuto agli obblighi previsti dalla normativa legale e contrattuale, verificando che le assenze per malattia o donazione sangue fossero giustificate da idonea certificazione medica ed adottando i necessari provvedimenti nei confronti dei 31 dipendenti risultati assenti ingiustificati; inoltre, considerata la misura abnorme delle assenze per malattia, l'Amministrazione ha inviato gli atti alla Procura della Repubblica di Roma che ha aperto un'indagine, conclusasi con il rinvio a giudizio di numerosi medici che avevano dichiarato il falso. Con riferimento ai permessi *ex lege* 104/92, il Comune si è limitato a prendere atto della relativa richiesta, atteso che la normativa non prevede che l'assenza a tale titolo sia subordinata all'autorizzazione da parte del datore di lavoro.

Peraltro, mancando una formale proclamazione ed adesione ad uno sciopero, nulla avrebbe potuto fare l'Amministrazione capitolina per dare una differente qualificazione giuridica all'assenza collettiva del proprio personale, dal momento che la materia dello sciopero nei servizi pubblici essenziali è riservata alla competenza esclusiva della Commissione di garanzia che, nel caso specifico, peraltro, non ha contestato la veridicità dei certificati prodotti dai lavoratori, ma il

loro utilizzo distorsivo, collettivo e simultaneo al fine di eludere la normativa sullo sciopero (in particolare, l'Accordo nazionale in materia di sciopero del 2002 che prevede il divieto di sciopero nel periodo di franchigia compreso tra il 23 dicembre ed il 7 gennaio).

Tutti i giudizi sono ora pendenti dinanzi alla Corte di Appello di Roma, con prime udienze fissate al 18 maggio 2018 (Fp Cisl), 4 dicembre 2018 (Fp Cgil), e 18 dicembre 2018 (Csa Regioni ed Autonomie Locali).

1.3. Impugnazioni di delibere sanzionatorie

Con ricorso notificato in data 7 luglio 2016, il legale rappresentante della Direzione Regionale dei Vigili del Fuoco della Basilicata ha adito il Tribunale Civile di Roma, in funzione di Giudice unico del Lavoro, per l'annullamento della delibera sanzionatoria n. 16/133, recante la sanzione amministrativa pecuniaria di € 15.000,00, posta a carico della citata Direzione Regionale, in persona del legale rappresentante, ritenuto responsabile della violazione dell'invito, precedentemente formulato dall'Autorità, con delibera 15/361, a desistere da condotte suscettibili di aggravare il conflitto collettivo insorto nell'ambito dell'Amministrazione medesima.

All'origine del procedimento di valutazione del comportamento si colloca l'attivazione, da parte della Segreteria Regionale della Basilicata dell'Organizzazione sindacale FNS Cisl, di uno stato di agitazione, tra le cui motivazioni figurava una presunta mobilità di personale operata dal ricorrente dalla sede della Direzione Regionale dei Vigili del Fuoco della Basilicata alla sede del Comando provinciale dei Vigili del Fuoco di Potenza;

In relazione a tale stato di agitazione, giungevano a conoscenza della Commissione, per il tramite del Ministero dell'Interno, contestazioni effettuate dalla Direzione Regionale della Basilicata, relative alla doverosità/obbligatorietà di esperire il tentativo di conciliazione, in quanto, ad avviso della controparte, le motivazioni sottese alla vertenza sindacale erano caratterizzate da assoluta infondatezza e, pertanto, l'eventuale svolgimento del rito avrebbe dato luogo ad un inutile dispendio di risorse umane ed economiche pubbliche, con possibile integrazione di una fattispecie di illecito erariale. Detta nota, peraltro, veniva trasmessa, per conoscenza, anche al Direttore Regionale dei Vigili del Fuoco della Campania, incaricato dal Capo del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco di presiedere la Commissione paritetica di conciliazione costituita per svolgere il tentativo di conciliazione della vertenza. Con la nota stessa, inoltre, la Direzione Regionale della Basilicata richiedeva al Ministero dell'Interno, Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile, una pronuncia di

revoca della procedura di raffreddamento, previo riconoscimento dell'oggettiva manifesta infondatezza dello stato di agitazione.

Il Ministero dell'Interno, Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile, rappresentava alle Direzioni Regionale della Basilicata e della Campania che le vertenze sindacali non erano suscettibili di valutazione di merito da parte dell'Amministrazione nella fase della proclamazione dello stato di agitazione e che l'esperimento delle procedure di raffreddamento costituisce un obbligo posto dalla legge a carico di entrambe le parti, la cui inosservanza avrebbe potuto dar luogo ad un procedimento di valutazione da parte della Commissione di garanzia.

Investita della vicenda, l'Autorità di garanzia precisava alle parti che, nel quadro dell'attuale contesto legislativo dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, ed alla luce delle regole attuative contenute nella disciplina di settore, è fatto obbligo, per l'Amministrazione, in caso di attivazione di uno stato di agitazione, di procedere alla designazione del Presidente della Commissione paritetica locale e, per il Presidente designato, di convocare l'Organizzazione istante, ai fini del raffreddamento del conflitto collettivo, a prescindere dalla rappresentatività del soggetto richiedente e dalla ritenuta fondatezza delle motivazioni poste alla base della vertenza.

Successivamente, la Direzione Regionale dei Vigili del Fuoco della Basilicata esprimeva il proprio dissenso in ordine alla sussistenza dell'obbligo di esperire le procedure di raffreddamento, in caso di ritenuta infondatezza delle motivazioni sottese alla vertenza sindacale, e trasmetteva gli atti all'Avvocatura Distrettuale di Potenza, per l'acquisizione del relativo parere, ed alla Procura Generale della Corte dei Conti della Basilicata, per l'ipotetica configurabilità di un illecito erariale.

L'Autorità di garanzia confermava la propria precedente determinazione, precisando, altresì, che l'obbligatorietà dell'esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione discende dall'esigenza di prevenire, ove possibile, il ricorso ad azioni collettive di sciopero che determinano, inevitabilmente, conseguenze pregiudizievoli a carico dell'utenza. Peraltro, rilevava la Commissione, che, quand'anche la materia del contendere sia ritenuta, da una delle parti, non sorretta da valide e reali motivazioni, il confronto tra le stesse ha il compito di tentare la distensione del conflitto collettivo, ovvero di prevenire l'aggravamento del medesimo. Con la stessa nota, infine, la Commissione rappresentava alla Direzione Regionale della Basilicata che, comunque, sulla base degli atti pervenuti, non emergevano evidenti ed oggettivi elementi da cui poter desumere condotte pretestuose, o "*ioci causa*", del soggetto proclamante.

Dopo ulteriori elementi istruttori, la Commissione di garanzia adottava la delibera n. 15/361, con la quale invitava la Direzione Regionale dei Vigili del Fuoco della Basilicata, in persona del Direttore *pro tempore*, a desistere dai comportamenti descritti in precedenza, e ad assumere ogni più opportuna iniziativa volta a ristabilire le condizioni favorevoli all'instaurazione di proficue relazioni sindacali, considerato che la mancata collaborazione delle parti all'espletamento delle procedure di raffreddamento è suscettibile di determinare un risultato contrario a quello perseguito dal Legislatore, ovvero l'aggravamento del conflitto collettivo, e che tale condotta potrebbe, peraltro, assurgere, essa stessa, a motivo principale o, addirittura, esclusivo, di proclamazione di un'astensione collettiva.

La Direzione Regionale dei Vigili del Fuoco della Basilicata giudicava contraddittorie e "*incomprensibili*" le determinazioni assunte dalla Commissione e ribadiva l'insussistenza, nel caso di specie, di un obbligo di esperire la procedura di conciliazione, attesa l'infondatezza delle motivazioni sottese all'apertura dello stato di agitazione. Insisteva, inoltre, la Direzione Regionale stessa, nel ritenere che la condotta assunta dall'Organizzazione sindacale fosse evidentemente strumentale e, come tale, antiggiuridica, in quanto contraria ai principi di responsabilità, correttezza, buona fede e trasparenza ai quali devono improntarsi i comportamenti delle parti sociali nella conduzione dei rapporti sindacali, secondo quanto prescritto dall'articolo 11, comma 1, del C.C.N.L. 1998-2000 "*Aziende ed Amministrazioni dello Stato*".

Tale determinazione costituiva il presupposto per l'apertura di un procedimento di valutazione a carico della Direzione Regionale dei Vigili del Fuoco della Basilicata, concluso con l'adozione della delibera sanzionatoria oggetto di impugnazione.

Con l'atto introduttivo del giudizio, il ricorrente ha sostenuto, preliminarmente, che la Commissione fosse pervenuta ad una valutazione negativa del comportamento sulla scorta dell'erronea convinzione - ingenerata dalle dichiarazioni del Direttore Regionale della Campania - che lo stesso non fosse presente alla riunione convocata presso la sede della Direzione Regionale della Basilicata.

In ogni caso, motivo principale del ricorso, ed antecedente logico - giuridico di tutte le condotte assunte dalla parte ricorrente, è la convinzione della controparte, secondo la quale le motivazioni sottese all'apertura dello stato di agitazione sindacale fossero destituite di qualsiasi fondamento e che, pertanto, non fosse configurabile, *ab origine*, a carico dell'Amministrazione pubblica, alcun obbligo di effettuare un tentativo di conciliazione, pena il rischio di integrare una

fattispecie di illecito erariale, per causa di un inutile dispendio di risorse economiche pubbliche. Inoltre, con il ricorso impugnatorio veniva sostenuto che, nella fattispecie, la condotta che avrebbe dovuto essere valutata e censurata dalla Commissione era quella posta in essere dall'Organizzazione sindacale, responsabile di aver asseritamente frapposto ostacoli e ritardi all'azione amministrativa attraverso l'attivazione di uno stato di agitazione del tutto infondato e, finanche, pretestuoso.

Infine, nell'ambito del ricorso, il legale rappresentante dell'Amministrazione asseriva che dal comportamento sanzionato non sarebbero derivati pregiudizi a carico dell'utenza, posto che allo stato di agitazione non era seguita la proclamazione di alcuno sciopero.

Nella memoria difensiva la Commissione ha, preliminarmente, affermato l'obbligatorietà delle procedure di raffreddamento e conciliazione, precisando che dalla lettura dell'inciso legislativo si evince, chiaramente, che l'obbligo di esperimento preventivo di un tentativo di raffreddamento e/o conciliazione della controversia grava, indistintamente, su tutte le parti del conflitto collettivo (quella datoriale e quella sindacale). L'esperimento preventivo di esse è volto ad evitare, come più volte rappresentato da questa Autorità al ricorrente, non solo il ricorso ad azioni collettive unilaterali, ma anche l'aggravamento del conflitto stesso.

In relazione a ciò, né la legge, né l'Accordo collettivo di settore prevedono deroghe all'operatività di tale obbligo e tale circostanza si spiega con la precisa scelta del Legislatore di riconoscere un ruolo fondamentale al dialogo ed al confronto tra le parti (eventualmente mediato dalla presenza di un terzo), nella prospettiva di un'efficace prevenzione dell'aggravamento del conflitto collettivo o, peggio ancora, del ricorso alle azioni unilaterali.

Nonostante tali rigidi parametri di carattere normativo, nel caso di specie, la Commissione, non ometteva di valutare se lo stato di agitazione fosse, in concreto, il pretesto utilizzato dal soggetto sindacale per raggiungere finalità diverse e/o ulteriori rispetto a quelle perseguite dalla Legge, nella piena consapevolezza, tuttavia, che un simile convincimento sarebbe dovuto pervenire da una rigorosa allegazione di carattere probatorio del ricorrente e, quindi, risultare, con tutta evidenza, dagli elementi istruttori acquisiti. In difetto di tali presupposti, il Garante, infatti, rischierebbe di esercitare un potere discrezionale di disapplicazione delle regole normative che non gli è riconosciuto dalla Legge istitutiva.

Dall'esame della documentazione trasmessa dalla controparte non si evinceva, invece, uno sviamento delle finalità alle quali le procedure sono preposte, né, tanto meno, la parte ricorrente allegava evidenze documentali idonee

a suffragare l'asserita pretestuosità del conflitto, limitandosi, piuttosto, a denegare, *sic et simpliciter*, l'utilità di un tentativo di conciliazione, per infondatezza delle relative motivazioni.

Con riferimento all'asserita presenza del ricorrente alla riunione di conciliazione convocata dal Direttore Regionale dei Vigili del Fuoco della Campania, la Commissione ha evidenziato che rinvenire il Direttore presso i locali della Direzione Regionale della Basilicata, sede della Direzione Generale nella quale opera, risultava assai scontato. Altra cosa, invece, è la possibilità di ricollegare al "fatto" di tale presenza, anche l'elemento soggettivo della volontà di espletare le procedure di conciliazione e, quindi, in altre parole, la possibilità di riconoscere alla presenza fisica del ricorrente il significato giuridico di "comparizione" alle procedure stesse.

Infine, l'Autorità di garanzia ha preso posizione con riferimento all'eccezione relativa ai presunti mancati pregiudizi derivati all'utenza dalla condotta sanzionata, sollevata dalla controparte.

Sotto questo profilo, la Commissione ha sottolineato che il procedimento di valutazione del comportamento ha avuto ad oggetto la violazione della delibera n. 15/361, adottata nella seduta del 14 dicembre 2015, con quale la Commissione aveva invitato il ricorrente a desistere dalle condotte contestate, in quanto ritenute suscettibili di aggravare il conflitto collettivo in seno all'Amministrazione medesima.

Detto invito è stato disatteso dalle dichiarazioni a mezzo delle quali il ricorrente, ricevuta la notifica del provvedimento, giudicava contraddittorie ed incomprensibili le determinazioni assunte dalla Commissione, insistendo, pertanto, nella propria posizione.

Inoltre, il rischio di aggravamento del conflitto collettivo, prospettato dalla Commissione con la delibera di invito n. 15/361, si è poi effettivamente concretizzato, allorché tutte le Segreterie Regionali della Basilicata e Provinciali di Potenza e Matera delle Organizzazioni sindacali rappresentative nell'ambito del settore dei Vigili Fuoco hanno attivato un ulteriore stato di agitazione, adducendo, come motivazioni della vertenza, le modalità di conduzione delle relazioni sindacali del ricorrente.

Nell'anno in esame l'Autorità di garanzia è stata convenuta in giudizio una seconda volta dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Napoli. Con il ricorso, è stata impugnata la delibera della Commissione n. 15/225, del 20 luglio 2015, invocando l'esimente di cui all'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, per giustificare un'astensione dalle udienze civili, penali, amministrative e

tributarie innanzi agli Uffici Giudiziari del Circondario di Napoli, per i giorni 15, 16 e 17 aprile 2015, effettuata senza il rispetto del termine di preavviso.

Nel sostenere la legittimità dell'astensione, il ricorrente ha richiamato le motivazioni che avevano sostenuto l'atto di proclamazione, con particolare riferimento alle gravissime conseguenze provocate dal provvedimento del Procuratore Generale presso la Procura della Repubblica di Napoli del 13 aprile 2015, alla classe forense, all'utenza, e, più in generale, alla complessiva attività giudiziaria.

Il provvedimento contestato - con il quale era stata disposta la sottoposizione a speciali controlli di sicurezza per tutti coloro che richiedevano di accedere alle strutture giudiziarie, compresi gli avvocati che, invece, fino ad allora, avevano possibilità di accesso attraverso varchi riservati con esonero dall'obbligo di sottoporsi a controlli personali - integrava - a parere del Consiglio dell'Ordine - l'ipotesi di "*sovvertimento dell'ordine costituzionale*" e di "*gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori*", facendo ricorrere l'esimente di cui all'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

In particolare, secondo la prospettazione del ricorrente, la scelta del Procuratore Generale della Repubblica, stante l'inadeguatezza del numero dei vigilanti e dei dispositivi di sorveglianza ai varchi di accesso, avrebbe pregiudicato l'esercizio della professione legale e delle attività giudiziarie, determinando, altresì, gravi lesioni alla sicurezza e incolumità degli avvocati e di tutti i cittadini che avevano titolo per accedere alle aule di udienza.

Ciò in quanto l'obbligo di effettuare gli eccezionali controlli di sicurezza disposti dal Procuratore Generale senza un'adeguata, preventiva verifica dei flussi, aveva determinato lunghe code di utenti per l'accesso ai varchi, con conseguenze pregiudizievoli per la fruizione del servizio-giustizia, nonché in termini di sicurezza.

A causa della asserita manifesta illegittimità del provvedimento del Procuratore Generale della Repubblica ed in attesa della revoca del suddetto atto, il Consiglio dell'Ordine forense aveva adottato la delibera cautelativa di astensione immediata dalle udienze, al fine di salvaguardare in via d'urgenza l'esercizio del "*diritto di difesa, dell'Amministrazione della giustizia, del diritto di azione, delle esigenze di giustizia nonché l'incolumità e la sicurezza degli avvocati*".

Nell'atto di costituzione in giudizio, la Commissione ha ribadito l'orientamento restrittivo - espresso anche dalla Corte costituzionale (cfr. Corte costituzionale sent. 28 maggio-10 giugno 1993, n. 276) - imposto dal regime

“*privilegiato*” delle due particolari ipotesi di sciopero previste dall'articolo 2, comma 7, che consente di derogare al preavviso e agli obblighi di durata massima dell'astensione solo in caso di difesa dell'ordine costituzionale ovvero in caso di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori.

Si tratta di casi, tra loro disomogenei, aventi il comune carattere di eccezionalità, come pacificamente riconosciuto dalla dottrina e dalla giurisprudenza prevalenti, oltre che dal consolidato orientamento della Commissione di garanzia (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 19.1.2007, n. 108, ripresa in termini da Tribunale Milano 9.10.2007, n. 3248; delibera Commissione n. 04/470 del 15 luglio 2004, delibera Commissione n. 05/206 del 27 aprile 2005).

Con riferimento all'esimente della difesa dell'ordine costituzionale, la Commissione ha 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).

Pertanto, la manifestazione astensiva prevista dall'art. 2, comma 7, della citata legge costituisce una fattispecie del tutto peculiare, da tenersi distinta anche nei confronti dello sciopero politico-economico e dello sciopero politico in senso stretto, in quanto non è volta a tutelare interessi di particolari categorie di prestatori né ad influire sull'attività degli organi istituzionali dello Stato, ma piuttosto ad offrire loro un sostegno in determinate circostanze, nelle quali si profili una minaccia ai valori fondamentali delle libertà civili e della democrazia. Ove così non fosse, si giustificherebbe l'esonero dall'obbligo del preavviso per qualsiasi sciopero “*generale*”, di natura politico-economica o esclusivamente politica, che, nell'esperienza e nella storia sindacale, riveste il carattere di una misura eccezionale di protesta, alla quale si fa ricorso in presenza di decisioni politiche di particolare delicatezza e gravità, che richiedono una reazione pronta e immediata.

E, infatti, secondo la “*giurisprudenza*” della Commissione, la norma in questione fa principale riferimento ad ipotesi di sovvertimento violento, o pericolo di sovvertimento violento, dell'ordinamento statale da parte di poteri o soggetti usurpatori (delibera Commissione n. 78 dell'11 febbraio 1999); coerentemente con tale assunto, la Commissione ha affermato che non rientrano nella eccezione in esame gli scioperi contro la legge finanziaria, la politica economica del

governo, e neanche, per la sua genericità, la formulazione riferita a scioperi a difesa della democrazia, della pace, delle libertà civili e sindacali (delibere Commissione n. 11.17 del 15 luglio 1993, n. 7.62 del 26 gennaio 1995, nn. 06/495 e 06/496 del 19 settembre 2006). Per le medesime ragioni, è stata esclusa la riconducibilità alla nozione di difesa dell'ordine costituzionale nel caso di astensione senza preavviso per la carenza dell'organico degli uffici giudiziari della Procura della Repubblica, o per lo stato di forte tensione tra alcuni avvocati e alcuni magistrati e anche in un caso di arresto dell'avvocato a seguito di intercettazione di una comunicazione telefonica con il cliente relativa alla posizione processuale di quest'ultimo, trattandosi di un provvedimento soggetto a riesame secondo gli ordinari mezzi di impugnazione (cfr. delibera Commissione n. 05/55 del 2 febbraio 2005; Tribunale S. Angelo dei Lombardi 21 marzo 2005 n. 130/05)

Rispetto all'invocata esimente della difesa dell'ordine costituzionale, la Commissione ha, quindi, richiesto il rigetto del ricorso sottolineando che la fattispecie prospettata dal ricorrente, con riferimento alla violazione dei principi di cui agli articoli 24 Cost., 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, 6.3 del Trattato sull'Unione europea, 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo - sia per la presunta illegittimità del provvedimento del Procuratore Generale, adottato senza un preventivo coinvolgimento dell'ordine circondariale forense, sia per la asserita sostanziale mortificazione dell'esercizio della professione legale, che sarebbe derivata, ai danni del cittadino, dal suddetto provvedimento - non potesse considerarsi idonea ad integrare la specifica causa di esonero disciplinata dall'art. 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, potendo le asserite illegittimità (celebrazioni di processi in assenza di avvocati, parti chiamate a comparire personalmente, testimoni, consulenti, decadenze consumate per decorrenza dei termini), essere censurate attraverso gli ordinari rimedi di costituzionalità.

Parimenti infondata è stata ritenuta dall'Organo di garanzia, in sede di memoria difensiva, la doglianza del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Napoli con riferimento ai gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori. Rispetto a tale profilo, il ricorrente aveva rilevato l'illegittimità dell'atto sanzionatorio che avrebbe omesso di valutare, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, la lesione dell'incolumità degli avvocati e dei cittadini utenti del servizio fornito all'interno degli uffici giudiziari. Tale lesione sarebbe derivata direttamente dal provvedimento del Procuratore Generale della Repubblica, in quanto i controlli disposti per l'accesso al Palazzo di Giustizia avrebbero determinato un incontrollato e sproporzionato concentrazione di persone sulle

strade che conducevano alla sede dei suddetti uffici, con conseguenti disagi fisici per i cittadini e gli avvocati in coda e un incidente provocato dalla frantumazione della porta a vetri di uno dei varchi d'accesso.

L'Autorità di garanzia ha eccepito che l'esimente in esame presuppone, da un lato, che al momento in cui venga indetta l'astensione si sia verificato, in concreto, uno specifico e grave evento lesivo dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori e, dall'altro lato, che vi sia un rapporto di immediatezza temporale e causale tra l'effettuazione della protesta e l'evento lesivo, con la conseguenza che deve trattarsi di un'unica astensione limitata all'evento dannoso dal quale trae origine.

Più precisamente, per l'applicazione delle deroghe alla regola del preavviso e della durata massima dell'astensione, è richiesto il verificarsi di accadimenti che mettano fisicamente a repentaglio la sicurezza dei lavoratori non essendo sufficiente la sola situazione di grave pericolo ma essendo necessaria, coerentemente con il dettato normativo, l'esistenza di uno specifico evento lesivo (cfr. delibera Commissione n. 04/470 del 15 luglio 2004, delibera Commissione n. 05/206 del 27 aprile 2005).

La Commissione ha anche richiamato la giurisprudenza di merito, che in diverse occasioni ha confermato il proprio consolidato orientamento.

Così è stato, ad esempio, con riferimento alla nozione di <<eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori>>, laddove l'organo giudicante ha ritenuto che non bastasse per integrare l'esimente in esame la circostanza che lo sciopero sia stato proclamato per ragioni attinenti alla <<salute e sicurezza>> dei lavoratori, mentre è necessario un chiaro riferimento a <<specifici>> eventi lesivi od incidenti ricollegabili alla protesta. Nelle medesime sedi è stato anche chiarito che, in ogni caso, deve trattarsi di un'astensione unica ed immediatamente a ridosso dell'evento. L'esonero del preavviso deve, cioè, essere funzionale a consentire quel “carattere di immediatezza” che deve avere la protesta nei casi esaminati (Così Cons. Stato, sez. VI, 19.1.2007, n. 108, ripresa in termini da Tribunale Milano 9.10.2007, n. 3248).

È pertanto necessario, affinché possa invocarsi l'esimente in esame, che ricorra anche il requisito del diretto e immediato rapporto di causalità tra l'astensione ed il grave e specifico evento lesivo. In altre parole, si richiede che la manifestazione di protesta si configuri come reazione pronta ed immediata ad un evento che, quindi, necessariamente, dovrà essere antecedente all'astensione.

Nella difesa in giudizio, l'Autorità ha dettagliatamente evidenziato che i suddetti requisiti fossero insussistenti nella fattispecie: i disagi fisici delle persone in coda dinanzi agli uffici giudiziari non integrano la nozione di “grave evento

lesivo dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori"; non risultava provato che la caduta ed il ferimento di alcuni degli utenti in coda per l'accesso al Palazzo di Giustizia fosse anteriore alla proclamazione dell'astensione; in ogni caso, mancava il rapporto diretto ed immediato di causalità tra condotta (provvedimento del Procuratore Generale) e l'evento lesivo, essendo l'incidente riconducibile ad un generico ed astratto fattore di rischio, connesso all'assembramento venutosi a creare dinanzi al Palazzo di Giustizia, ed essendo, peraltro, evitabile con l'adozione di elementari regole di prudenza e assennatezza.

Infine la Commissione ha sottolineato la palese illogicità dell'invocazione dell'esimente dei "*gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori*" per giustificare un'azione di protesta intrapresa contro un provvedimento adottato a garanzia della sicurezza e dell'incolumità dei lavoratori e, più in generale, dei cittadini utenti, imponendo straordinarie misure di controllo per l'accesso al Palazzo di Giustizia a seguito dell'omicidio plurimo commesso il 9 aprile 2015, presso il Tribunale di Milano, da un individuo che era sfuggito agli ordinari controlli di sicurezza.

Nel corso del 2016, la Commissione ha deliberato di costituirsi in giudizio nell'ambito di un procedimento giurisdizionale avviato dall'Organizzazione sindacale Faisa Cisl di Pisa e Livorno nell'anno precedente.

Il giudizio riguarda la delibera sanzionatoria n. 14/173 del 28 aprile 2014, con la quale è stato valutato negativamente il comportamento delle Segreterie provinciali di Pisa, Lucca e Livorno delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Ugl Trasporti, Faisa Cisl, ritenute dalla Commissione responsabili del coordinamento dell'azione spontanea di protesta attuata, *contra legem*, dai lavoratori dipendenti della società di trasporto pubblico locale CTTN S.r.l., operanti presso i depositi di Pisa, Pontedera e Livorno, nelle giornate del 5 e 6 dicembre 2013.

La delibera è stata oggetto di impugnazione da parte di due delle Organizzazioni sindacali sanzionate, la Filt Cgil di Pisa e Livorno e la Faisa Cisl di Pisa e Livorno.

I due soggetti collettivi hanno impugnato la delibera con atti distinti, sebbene i motivi di impugnazione contenuti nei due ricorsi presentino una sostanziale affinità.

Il giudizio incardinato dall'Organizzazione sindacale Filt Cgil di Pisa e Livorno è stato definito dal Tribunale di Roma il 26 maggio 2015 con la sentenza n. 5315, favorevole alla Commissione, mentre in relazione al ricorso proposto

dalla Faisa Cisal di Pisa e Livorno, l'udienza di discussione è stata fissata per il 2 novembre 2016.

Con il ricorso, l'Organizzazione sindacale Faisa Cisal ha contestato la legittimità della delibera sotto il profilo della imputabilità della responsabilità dell'astensione collettiva sanzionata. In particolare l'illegittimità della delibera sanzionatoria è stata prospettata unicamente sotto il profilo della non riconducibilità dello sciopero ad una iniziativa delle Organizzazioni sindacali ricorrenti e della sua ascrivibilità ad una azione spontanea dei lavoratori, conseguente alla modifica del contratto integrativo adottata in via unilaterale dall'Azienda, e sull'onda emotiva delle analoghe proteste che, nei giorni precedenti, avevano interessato il servizio di trasporto pubblico locale presso i Comuni di Genova e Firenze.

Nella relazione predisposta per la difesa in giudizio da parte dell'Avvocatura dello Stato la Commissione ha seguito la linea difensiva del precedente analogo giudizio, richiamando espressamente i contenuti della sentenza n. 5315, con la quale il Tribunale di Roma ha ritenuto condivisibile la valutazione negativa della condotta operata dalla Commissione, rigettando le domande proposte dalla Filt Cgil comprensoriale di Pisa.

In particolare, la Commissione ha ribadito la ragionevolezza dell'*iter* logico seguito nella delibera, sostenendo, in diritto, che gli elementi probatori acquisiti nel corso del procedimento appaiono idonei a dimostrare che l'assenza dal servizio dei dipendenti dell'Azienda di Trasporto Pubblico Locale CTT Nord, operante presso le Province di Pisa e Livorno, abbia integrato una forma anomala di astensione collettiva, nel senso che, pur in mancanza di formale proclamazione, è stata concertata dalle Organizzazioni sindacali.

In relazione a tali profili, l'Autorità di garanzia ha fatto riferimento alla corposa documentazione acquisita nel corso del procedimento di valutazione. Essa dimostra il coinvolgimento delle Organizzazioni sindacali sanzionate, che hanno quantomeno concorso a promuovere le astensioni collettive dei dipendenti, gestendo congiuntamente, ed in prima persona, la vertenza, sfociata poi nello sciopero ad oltranza, fin dalla fase iniziale, promuovendo lo stato di agitazione e le iniziative ad esso connesse, proponendo e sostenendo incontri e tentativi di conciliazione con tutti gli interlocutori coinvolti nella vicenda, portando avanti la lotta sindacale avverso l'iniziativa organizzativa aziendale, causa di insorgenza del conflitto, dimostrando così di essere non solo gli interlocutori dell'Azienda e dei Prefetti di Pisa e Livorno nella vicenda in oggetto ma di avere l'assoluta disponibilità del conflitto in atto.

In via subordinata, è stato altresì evidenziato che, quand'anche non si volesse riconoscere un ruolo attivo delle OO.SS. nella promozione dell'astensione, sussiste comunque una responsabilità dei soggetti collettivi nella violazione del c.d. dovere di influenza sindacale.

Peraltro, - ha rilevato la Commissione in sede difensiva - le ricorrenti, al pari delle altre sigle sindacali, non hanno prodotto, in alcun modo, una adeguata e manifesta dissociazione dalle forme di astensione attuate al di fuori di quanto previsto dalla legge; né, tantomeno, hanno sufficientemente provato, dedotto e allegato di aver dato disposizioni differenti ai propri associati, al fine di attuare forme di protesta riconducibili nei canoni della legalità.

Secondo il consolidato orientamento dell'Autorità, infatti, la responsabilità dei comportamenti illegittimi posti in essere dai lavoratori è direttamente connessa all'inadempimento di un autonomo obbligo, gravante sulle predette Organizzazioni sindacali, di dissociarsi, formalmente ed espressamente, dall'astensione, ponendo in essere ogni accorgimento per impedire l'attuazione della protesta in palese ed oggettiva violazione delle regole, realizzando una concreta azione dissuasiva o sanzionatoria, nei confronti dei singoli associati che abbiano violato eventuali disposizioni, in coerenza con il principio generale per cui non impedire un evento, che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo.

Obbligo gravante sui rappresentanti sindacali, in quanto titolari di un potere assimilabile a quello di "direzione" o "vigilanza" sull'operato degli iscritti; il che impone loro, una volta proclamata l'agitazione, di porre regole chiare, renderle note a tutte le articolazioni periferiche del sindacato stesso, in modo che ogni singolo lavoratore sappia o sia messo facilmente nelle condizioni di conoscere quali siano i limiti assolutamente invalicabili al proprio diritto all'astensione dal lavoro.

La responsabilità dei soggetti collettivi destinatari della sanzione è dunque connessa alla violazione del c.d. dovere di influenza sindacale ed è indipendente dagli specifici comportamenti illeciti posti in essere dai dipendenti della CTTN S.r.l., *uti singuli*.

Se si ritenesse non esigibile il c.d. "dovere di influenza sindacale", si produrrebbe l'effetto paradossale di consentire l'impunità delle Organizzazioni sindacali, che avrebbero potuto avere tutto l'interesse a non far precedere le astensioni dal servizio da una specifica proclamazione, qualificando le stesse come improvvise e spontanee, scaricando di fatto la responsabilità degli eventi sui singoli lavoratori, con inevitabili conseguenze sul piano disciplinare.

Sotto questo profilo, in sede di costituzione in giudizio, è stato evidenziato che anche la giurisprudenza di merito ha condiviso la posizione interpretativa dell'Autorità, riconoscendo in capo alle OO.SS. anche una responsabilità di tipo omissivo, tutte le volte che il soggetto collettivo non svolge una concreta azione dissuasiva o sanzionatoria nei confronti dei singoli associati che, nel corso dello sciopero, violano disposizioni di legge. (sentenza Tribunale di Roma - Sezione Lavoro - n. 20118 del 10 dicembre 2008; sentenza Tribunale di Roma - Sezione Lavoro - n. 14597 del 4 ottobre 2010; sentenza Tribunale di Roma - Sezione Lavoro - n. 13044 del 12 luglio 2011; sentenza Tribunale di Roma - Sezione Lavoro - n. 2219 del 2 maggio 2014; sentenza Corte d'Appello di Roma n. 2604 del 21 marzo 2012; sentenza Corte di Appello di Roma n. 3685 del 23 aprile 2012; sentenza Corte di Appello di Roma n. 7131 del 27 ottobre 2014).

La Commissione ha altresì preso posizione contro l'altro motivo di doglianza contenuto del ricorso, relativo all'asserita inosservanza del termine per la conclusione del procedimento di valutazione *ex* articolo 4, comma 4 *quater*, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, da parte della Commissione.

In particolare, il ricorrente ha dedotto la presunta tardività della notifica del provvedimento sanzionatorio, stante la natura perentoria e decadenziale del termine di 60 giorni per la conclusione del procedimento di valutazione previsto dall'articolo 4, comma 4 *quater*, della legge n. 146 del 1990.

Nella memoria difensiva, la Commissione ha eccepito l'infondatezza del motivo, rilevando che la contestazione origina dal fraintendimento circa l'effettivo *dies a quo* per far decorrere il termine dei sessanta giorni. La norma di legge nulla dice con riferimento alla decorrenza del termine. Tuttavia, al di là del dato testuale della disposizione in esame, non si può trascurare che la delibera di apertura del procedimento di valutazione sia un atto recettizio.

Pertanto, privilegiando una lettura in chiave logica della norma, il termine dei 60 giorni deve necessariamente decorrere dal momento in cui tutte le parti hanno effettivamente avuto conoscenza dell'apertura del procedimento di valutazione nei loro confronti e, quindi, dalla data ultima di ricezione del provvedimento notificato; data dalla quale, peraltro, decorrono i 30 giorni che le parti medesime hanno a disposizione per presentare osservazioni e chiedere di essere sentite.

L'Autorità ha rilevato che, se così non fosse, da un lato, verrebbe compresso, di fatto, il termine per esercitare il diritto di difesa e, dall'altro, la Commissione potrebbe non avere a disposizione, ai fini della definizione del procedimento, anche in chiave assolutoria, gli eventuali ulteriori elementi

informativi, forniti dalle parti, in contraddittorio tra loro o separatamente, in sede di audizione o attraverso prova documentale.

Tale orientamento è confermato anche dalla giurisprudenza di merito che ha confermato che *“il termine debba essere considerato decorrente dalla data di notifica della comunicazione di apertura del procedimento ed abbia come termine finale la data di adozione della delibera sanzionatoria”*. E ciò in quanto, *“sul piano logico è del tutto irrazionale far dipendere la legittimità dell’operato della Commissione, che deve considerarsi esaurito al momento della deliberazione, dal fatto di terzi necessario per l’attività di notifica che, come noto, attiene alla fase attuativa del provvedimento”* (cfr. Tribunale Roma, 14 ottobre 2009, n. 15501).

Inoltre, la Commissione ha colto l’occasione per contestare l’asserita natura perentoria del termine di cui all’articolo 4, comma 4 *quater*, della legge n. 146 del 1990, richiamandosi all’orientamento ormai consolidato della giurisprudenza di merito sul punto (cfr. per tutte Tribunale di Roma 21 novembre 2002, n. 27284; Tribunale di Roma, 21 febbraio 2008, n. 861, e Tribunale Roma, 14 gennaio 2010, n. 374).

Secondo la giurisprudenza, infatti, è applicabile anche ai termini del procedimento amministrativo il principio dettato per i termini processuali dall’articolo 152 cpv. c.p.c. (*“I termini stabiliti dalla legge sono ordinatori, tranne che la legge li dichiara espressamente perentori”*), sicché *“i termini imposti all’azione amministrativa devono ritenersi ordinatori, salva espressa disposizione normativa che ne prescriba la perentorietà, o questa discenda necessariamente dalla logica del sistema”* (così ad es. Cons. Stato, Sez. VI, 12 gennaio 1982, n. 9; conformi, fra le altre, Cons. Stato, Sez. VI, 13 novembre 1973, n. 506; Cons. Stato, Sez. IV, 13 luglio 1973, n. 720).

In applicazione di tale principio, è stato ripetutamente affermato che il termine deve ritenersi stabilito a pena di decadenza per necessità logica – pur in mancanza di esplicita qualificazione come termine perentorio – nelle sole ipotesi in cui la natura ordinatoria del termine renderebbe la previsione priva di senso (ad es., nel caso in cui la previsione sia strettamente connessa, attraverso rinvio, con altra previsione che fissa per lo stesso procedimento un termine sicuramente perentorio: cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 30 luglio 1976, n. 229).

Coerentemente, è stato invece escluso che la nullità dell’atto inosservante del termine possa ricavarsi da espressioni che di per sé non implicano necessariamente la natura perentoria del termine stesso, come l’espressione *“improrogabilmente”* (Cons. Stato, Sez. IV, n. 720 del 1973, cit.); ovvero possa affermarsi attraverso l’analogia (cfr. ad es. Cons. Stato, Sez. IV, 20 novembre 1993, n. 791; Cons. Stato, Sez. IV, 24 luglio 1989, n. 492); ovvero possa dedursi

dalla particolare natura della materia come in tema di procedimento disciplinare (Cons. Stato, Sez. VI, 11 ottobre 1996, n. 1319, secondo la quale “... *il termine fissato dall’art. 103 T.U. 10 gennaio 1957, n. 3, per la contestazione degli addebiti, non ha natura perentoria, ma è soltanto espressione dell’esigenza generale di un sollecito svolgimento del procedimento disciplinare*”; pienamente conforme, da ultima, Cons. Stato, Sez. VI, 20 aprile 2000, n. 2466).

Peraltro, nel caso di specie, l’operato della Commissione è stato ritenuto legittimo anche dal Tribunale di Roma che, con la già citata sentenza n. 5315 del 26 maggio 2015, ha così stabilito: “*il termine entro il quale la Commissione deve adottare la propria valutazione non può che decorrere dal giorno in cui è eseguita l’ultima delle notificazioni alle parti coinvolte dalla procedura stessa. Nella presente fattispecie, non è contestato dalle attrici che l’ultima delle comunicazioni ad essere ricevuta dalle parti coinvolte nella procedura di valutazione è stata quella indirizzata alla Organizzazione sindacale Cobas che l’ha ricevuta il 28 febbraio 2014. Conseguentemente la deliberazione oggetto della presente controversia, essendo stata adottata il 28 febbraio 2014, è sicuramente tempestiva*”.

Quanto alla lesione del diritto di difesa denunciata dalla Faisa Cisl di Livorno, perché la delibera di apertura del procedimento di valutazione è stata notificata soltanto presso la sede di Pisa, la Commissione ha eccepito, in sede di memoria costitutiva, l’irrelevanza, agli effetti del giudizio, di qualsivoglia eccezione relativa a presunti vizi che attengano al procedimento di notificazione, essendo acclarato che il procedimento stesso ha raggiunto lo scopo cui è preordinato, vale a dire la ricezione dell’atto nella sfera di conoscibilità del destinatario, ex articolo 156 c.p.c.. È stato altresì precisato che è stata comunque assicurata alla Segreteria territoriale di Livorno una tutela concreta ed effettiva del contraddittorio, nell’ambito del procedimento di valutazione aperto dalla Commissione, sia mediante il deposito di una memoria difensiva a mezzo del proprio rappresentante legale *pro-tempore*, sia attraverso l’audizione del 9 aprile 2014.

Peraltro, la partecipazione all’audizione è stata ritenuta rilevante anche dal Tribunale di Roma che, chiamato a decidere su analogo rilievo sollevato dalla Filt Cgil di Livorno (che non aveva partecipato all’audizione del 9 aprile 2014, sebbene convocata) nel giudizio già concluso con la sentenza n. 5315 del 26 maggio 2015, ha annullato la delibera sanzionatoria nei confronti della Filt Cgil di Livorno, affermando però il seguente principio: “*considerato che il sindacato, nella propria memoria scritta, si era limitato a contestare genericamente gli addebiti formulati nei suoi confronti, chiedendo di essere sentito al fine di meglio*

chiarire la vicenda, la mancata partecipazione all'audizione dovuta all'omissione della comunicazione della relativa convocazione comporta una significativa lesione del diritto di difesa assicurato alle organizzazioni sindacali dall'art. 4 l. n. 146 del 1990 e, conseguentemente, l'annullamento della deliberazione n. 14/173 nella parte che concerne la Filt Cgil comprensoriale di Livorno".

1.4. Impugnazioni di delibere interpretative

Nel corso dell'anno 2016, è stata oggetto di impugnazione la delibera n. 13/118 del 15 aprile 2013, con la quale la Commissione è intervenuta con un'operazione interpretativa diretta ad inquadrare una fattispecie atipica nel contesto normativo vigente nel settore del trasporto ferroviario.

L'intervento della Commissione si era reso necessario a seguito dell'effettuazione di azioni di sciopero della durata di 23 ore, riguardanti i dipendenti della società Trenord, aventi una peculiare articolazione oraria (dalle h. 3.00 alle h. 2.00 del giorno successivo).

L'attività istruttoria avviata dall'Autorità, a seguito di segnalazioni pervenute dagli utenti del servizio, aveva consentito di accertare che la particolare modalità oraria dell'astensione aveva creato disservizi sproporzionati, in relazione al mancato arrivo a destinazione dei treni con partenza nella fascia oraria serale di garanzia (h. 18.00-21.00) della giornata interessata dall'astensione, posto che dalle h. 21.00 l'astensione aveva ripreso il suo corso fino alle h. 2.00 del giorno successivo.

Conseguentemente, con la delibera n. 13/118 la Commissione, nel ribadire che l'azione di sciopero di 24 ore dovesse avere inizio alle h. 21.00 e termine alle h. 21.00 del giorno successivo - secondo la previsione letterale dell'art. 3.3.1 dell'Accordo nazionale del settore ferroviario, del 23 novembre 1999, come modificato dagli Accordi del 18 aprile 2001 e del 29 ottobre 2001 - ha precisato che, pur in mancanza di una esplicita previsione, avuto riguardo alla *ratio* della disciplina di settore, l'obbligo di rispettare l'orario di conclusione dello sciopero sussistesse anche nell'ipotesi di un'astensione di durata inferiore alle 24 ore.

La successiva inosservanza, da parte del medesimo soggetto sindacale, delle fasce orarie, previste dall'articolo 3.3.1. dell'Accordo, come interpretato dalla Commissione con la delibera n. 13/118, ha condotto inevitabilmente all'adozione della delibera di valutazione negativa n. 13/441 del 9 dicembre 2013, nei confronti dell'Organizzazione sindacale Orsa.

Con nota del 2 agosto 2016, l'Avvocatura dello Stato ha trasmesso alla Commissione il ricorso proposto al Tribunale del Lavoro di Roma dalla Segreteria regionale della Lombardia dell'Organizzazione sindacale Orsa per la

dichiarazione dell'“*illegittimità e annullabilità, con necessaria disapplicazione, della Delibera n. 13/118 della Commissione di Garanzia e conseguente illegittimità della Delibera sanzionatoria n. 13/441 della Commissione che su tale delibera interpretativa si fonda*”.

Il ricorso è diretto, sostanzialmente, a contestare la legittimità della delibera interpretativa n. 13/118. Con tale delibera, la Commissione avrebbe operato una “*modifica additiva all'Accordo*” del settore “*Trasporto ferroviario*”, “*introducendo tra i limiti alle modalità di esecuzione dello sciopero, il nuovo obbligo di concludere lo sciopero alle h. 21.00 anche nel caso in cui le OO.SS. si avvalgano, legittimamente, della facoltà di proclamare un'astensione di durata inferiore alle ore 24*”. Ciò in violazione dell'art. 13, comma 1, lett. a), che prevede l'attivazione di un articolato e tipizzato procedimento amministrativo per la valutazione ogni previsione in materia di prestazioni indispensabili.

In particolare, secondo la parte ricorrente, con la delibera n. 13/118, la Commissione, anziché operare una mera interpretazione delle regole di cui all'Accordo Collettivo del 1999, successivamente modificato nell'anno 2001, abbia, piuttosto, innovato l'Accordo stesso, introducendo ulteriori limiti all'esercizio del diritto di sciopero senza osservare le forme procedurali dettate dall'articolo 13 comma 1, lettera a) della legge 146 del 1990, e successive modificazioni.

L'oggetto principale del giudizio è costituito, pertanto, dalla richiesta di disapplicazione della delibera interpretativa n. 13/118 che rappresenta il presupposto ed il fondamento della delibera sanzionatoria adottata dalla stessa Autorità nei confronti del ricorrente.

Nell'atto di costituzione in giudizio, l'Avvocatura dello Stato ha eccepito, preliminarmente, l'inammissibilità del ricorso, rilevando che il provvedimento amministrativo di cui si chiedeva la disapplicazione (delibera interpretativa n. 13/118) costituiva la fonte diretta della lesione lamentata dalla ricorrente, che, di conseguenza, aveva l'onere di insorgere nei termini di legge dinanzi al giudice munito di giurisdizione (e cioè il G.A.).

Ed invero, con norma di carattere speciale dettata dall'art. 20-*bis* della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, sono riservate alla cognizione del Giudice del Lavoro le sole controversie che attengono alle delibere sanzionatorie della Commissione (“*Contro le deliberazioni della Commissione di garanzia in materia di sanzioni è ammesso ricorso al Giudice del lavoro*”). Pertanto, soltanto i provvedimenti adottati dalla Commissione ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. i) sono impugnabili dinanzi al giudice ordinario, secondo il rito del lavoro.

Nella fattispecie, i vizi denunciati dalla ricorrente riguardavano l'atto con il quale la Commissione - a fronte di una atipica proclamazione di sciopero, sotto il profilo dell'articolazione oraria - è intervenuta per interpretare la disciplina pattizia (risultante dall'Accordo nazionale del settore trasporto ferroviario del 23 novembre 1999, come modificato dagli Accordi del 18 aprile 2001 e del 29 ottobre 2001, alla luce delle delibere di valutazione di idoneità (deliberazioni n. 00/45-9.1 del 3.02.2000, n. 01/101 del 13.09.2001, n. 01/149 del 29.11.2001) adottate dall'Autorità, ex art. 2, comma 4 e art. 13, comma 1, lett. a) della legge citata, con le quali i contratti collettivi sottoscritti dalle parti hanno acquisito definitivamente efficacia *erga omnes*.

Il potere di disapplicazione è esercitabile dall'A.G.O. solo quando la legittimità di un provvedimento amministrativo venga in rilievo in una controversia devoluta al giudice civile, quale questione pregiudiziale dalla cui risoluzione dipenda la decisione della causa principale.

Come chiaramente statuito dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione nella sentenza n. 2244/2015 nel nostro ordinamento si è "*consolidato principio secondo cui il potere di disapplicazione dell'atto amministrativo illegittimo da parte del giudice ordinario non può essere esercitato nei giudizi in cui sia parte la P.A., ma unicamente nei giudizi tra privati e nei soli casi in cui l'atto illegittimo venga in rilievo, non già come fondamento del diritto dedotto in giudizio, bensì come mero antecedente logico, sicché la questione venga a prospettarsi come pregiudiziale in senso tecnico (tra le varie, cfr. Cass. n. 19659/06 e n. 2588/02)*".

Pertanto - è stato eccepito - il Tribunale non può conoscere, in via principale, della legittimità di tale provvedimento amministrativo, consentendo altrimenti, un surrettizio aggiramento del termine decadenziale di legge per agire dinanzi al G.A.

Nel merito, la Commissione ha fornito precisazioni in ordine alle proprie competenze ed al corretto inquadramento della delibera interpretativa n. 13/118.

Al fine di garantire l'equo temperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero ed i diritti costituzionali tassativamente elencati all'articolo 1, comma 1. della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, all'Autorità di garanzia sono attribuiti poteri di regolazione del conflitto collettivo nell'ambito dei servizi pubblici essenziali, poteri sanzionatori delle condotte poste in essere in violazione delle regole esistenti in materia, nonché, in ultima analisi, e a determinate condizioni, poteri di arbitrato delle controversie insorte tra le parti.

In funzione complementare dei poteri di regolazione citati, l'articolo 13, comma 1, lettera b) della legge 146 del 1990, riserva all'Autorità stessa la competenza a pronunciarsi sulle questioni interpretative o applicative degli

Accordi e/o dei Codici di autoregolamentazione, riconoscendo all'Organismo di garanzia una signoria della conoscenza in materia e legittimandolo, di fatto, all'esercizio di una funzione di carattere paragiurisdizionale. Le competenze citate sono esercitabili tanto su impulso delle parti quanto d'ufficio.

La disposizione richiamata configura, in maniera piuttosto netta, due forme di giudizi per i quali è competente, in via esclusiva, la Commissione. Da un lato, infatti, essa è chiamata ad esprimersi su questioni di carattere interpretativo e, quindi, è investita del potere di individuare il corretto significato delle clausole, in caso di equivocità o incertezza delle espressioni utilizzate dalle parti. Dall'altro lato, il Legislatore, consapevole del fatto per cui le norme generali ed astratte di condotta non possono cristallizzare e prevedere in anticipo tutte le possibili fattispecie cui sono destinate ad applicarsi, ha assegnato alla Commissione anche un potere di giudizio più dinamico che consiste, per l'appunto, nella competenza ad esprimersi in relazione a tutte quelle ipotesi nelle quali l'applicazione letterale delle norme conduce a dei risultati e a degli effetti che non sono coerenti con gli scopi perseguiti dalle parti e dalla Commissione stessa (come esternati in sede di valutazioni idoneità). I giudizi espressi da parte della Commissione, nell'ambito dei poteri di interpretazione esaminati, costituiscono, con tutta evidenza, esercizio di una discrezionalità tecnica insindacabile da parte dell'Organo Giurisdizionale, se non sotto il profilo della ragionevolezza delle operazioni ermeneutiche.

La risoluzione delle questioni di carattere applicativo attraverso l'adozione di apposite delibere consente alla Commissione, nei limiti della ragionevolezza, di garantire nella sua effettività l'assetto regolativo che contempera il diritto degli utenti con l'esercizio del diritto di sciopero, di fronte alla molteplicità delle forme in cui si esprime il conflitto collettivo. Nel caso specifico, ciò avviene tenendo conto della connessione logica delle previsioni dell'Accordo e della relazione logico-funzionale tra gli istituti ivi previsti, ognuno dei quali può funzionare correttamente solo nell'ambito di un sistema integrato.

Ed è nel quadro della norma attributiva di poteri di cui all'articolo 13 comma 1, lettera b), e, in particolare, nell'ambito della competenza ad esprimere il proprio giudizio sulle questioni applicative degli Accordi, che si colloca la delibera interpretativa n. 13/118 della Commissione.

Diversamente, il procedimento disciplinato dall'articolo 13, comma 1, lettera a) della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, costituisce il parametro normativo di riferimento al quale occorre necessariamente attenersi in caso di inesistenza di una disciplina di settore ovvero nel caso in cui siano sopravvenuti significativi mutamenti degli assetti organizzativi del servizio pubblico essenziale che impongono un nuovo bilanciamento degli interessi.

Allo scopo di valutare la correttezza e la legittimità dell'intervento interpretativo della Commissione gravato da impugnazione, sia pure incidentale, l'Autorità ha effettuato ulteriori precisazioni.

Il potere e la responsabilità di dettare le regole del conflitto collettivo è assegnato dalla legge 146 del 1990, in via prioritaria, alle parti sociali. L'autonomia negoziale in materia, tuttavia, non è affatto illimitata. L'atto di esercizio dell'autonomia collettiva è, infatti, sottoposto ad una valutazione di idoneità con la quale la Commissione esprime e manifesta le ragioni che sorreggono il suo giudizio.

Più specificamente, la legge, pur affidando alle determinazioni concordate fra le parti l'individuazione delle prestazioni indispensabili e delle altre misure che devono essere garantite in caso di sciopero, prevede che tale negoziato sindacale sia libero nelle procedure ma non nel contenuto, in quanto le regole inserite nei contratti collettivi valgono solo se la Commissione di garanzia accerta la loro idoneità <<a garantire il contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui al comma 1 dell'art. 1>> (art. 2, comma 4; art. 12, comma 1, art. 13, comma 1 lett. a)).

Il procedimento di formazione di un Accordo collettivo, pertanto, non costituisce, a differenza di quanto preteso dalla controparte, espressione di una libertà negoziale incondizionata, bensì una fattispecie a formazione progressiva, nell'ambito della quale l'impulso delle parti e l'intervento della Commissione si incontrano costantemente e pervengono ad un risultato solo quando il testo elaborato viene valutato idoneo dalla Commissione. Nel corso di questo procedimento, l'iniziativa delle parti sociali viene spesso coordinata ed orientata dalla Commissione, la quale manifesta, anche in via interlocutoria, quali siano gli aspetti e le esigenze da salvaguardare, ai fini dell'ottenimento di una valutazione di idoneità.

Nel quadro di tali precisazioni, la Commissione ha evidenziato, con note autorizzate nell'ambito del giudizio, che, nel procedere all'interpretazione dell'Accordo del 1999, non possono essere richiamati, *sic et simpliciter*, i canoni ermeneutici dettati dal codice civile per l'interpretazione dei contratti. Innanzitutto perché, nella fattispecie, non si verte in tema di Accordi contrattuali, posto che il contenuto degli accordi conclusi in materia non è certamente di natura patrimoniale. Ma, soprattutto, perché la disciplina regolativa che ci si trova ad esaminare non è certamente un atto di esercizio puro e semplice di autonomia privata o collettiva, bensì il risultato di procedimento complesso a formazione progressiva che trae origine dall'impulso delle parti ma che si sviluppa, modifica

e conclude con l'intervento di un'Autorità terza alla quale è riservata la competenza ad esprimere una valutazione di idoneità. L'Accordo Collettivo, in altre parole, non disciplina, esclusivamente, gli interessi delle parti contraenti, bensì è destinato a realizzare un contemperamento di interessi di cui sono titolari anche soggetti (gli utenti) terzi rispetto dell'Accordo stesso.

Nel settore del Trasporto ferroviario, la piattaforma concertativa valutata idonea dalla Commissione è basata su un complesso sistema di garanzie a tutela degli utenti, che opera in misura più o meno attenuata, in ragione del diverso livello di fruizione del servizio, attraverso un sistema bilanciato di norme, ognuna delle quali ha nell'altra un adeguato contrappeso.

In particolare, le previsioni relative alla collocazione oraria dello sciopero (art. 3.3.1.), alle fasce di garanzia (art. 4.2.1.), all'“*ora cuscinetto*” all'inizio dello sciopero (art. 4.2.2.a), al numero minimo di treni a lunga/media percorrenza (art. 4.2.2.), assicurano, in occasione degli scioperi effettuati nei giorni feriali, un più elevato livello di tutela nelle giornate di maggiore fruizione del servizio da parte dei pendolari. Le previsioni sulla collocazione oraria dello sciopero (art. 3.3.1.), sull'“*ora cuscinetto*” all'inizio dello sciopero (art. 4.2.2.a), e sul numero minimo di treni a lunga/media percorrenza (art. 4.2.2.), assicurano un livello più attenuato di tutela per gli scioperi effettuati nei giorni festivi, interessati da una minore affluenza di passeggeri.

In entrambi i casi, le parti - e la Commissione, nella formulazione del giudizio di idoneità dell'Accordo - hanno inteso tenere conto delle esigenze di mobilità dei cittadini utenti, con particolare riferimento alla utilizzazione del servizio nelle ore serali e notturne, riducendo al minimo l'impatto dello sciopero, in considerazione del particolare disagio subito nelle suddette ore.

Nella disciplina in esame, con particolare riferimento alle azioni di sciopero successive alla prima - ha osservato la Commissione - la previsione della cosiddetta “*ora cuscinetto*” (che consiste nell'obbligo di garantire il servizio per tutti i treni che, con orario di partenza anteriore all'inizio dello sciopero, abbiano arrivo a destino entro un'ora dall'inizio dello sciopero) è funzionale alla garanzia del servizio nella fascia oraria “*notturna*” protetta (h. 18.00-21.00), dovendosi ragionevolmente considerare che, essendo le fasce di garanzia dirette a tutelare, prevalentemente, utenti pendolari, questi ultimi debbano avere assicurata la certezza, nei limiti un congruo e ragionevole arco temporale (la cosiddetta ora “*cuscinetto*” appunto), di giungere a destinazione, soprattutto in considerazione dei particolari disagi sofferti in relazione all'orario notturno.

In tale prospettiva, la previsione della cosiddetta ora “*cuscinetto*” all'inizio dello sciopero, in prossimità della fascia protetta di garanzia, era evidentemente

basata sulla presunzione che lo sciopero di 24 ore avesse inizio alle h. 21.00, secondo la letterale previsione della norma contenuta nell'articolo 3.3.1 dell'Accordo.

Nel rispetto dell'assetto complesso voluto dalle parti, la Commissione, con la delibera impugnata, ha inteso ribadire le ragioni poste a fondamento del proprio giudizio di valutazione di idoneità: le azioni di sciopero successive alla prima, di durata inferiore alle 24 ore, non possono essere proclamate con modalità tali da alterare l'impianto complessivo dell'Accordo, il cui equilibrio - ai fini del contemperamento di interessi contrapposti - è garantito attraverso il rigoroso rispetto di ogni singola previsione, che "*funziona*" non solo autonomamente, ma anche nell'ambito di un sistema integrato.

Ogni tentativo, più o meno dissimulato, di introdurre modalità applicative delle norme, differenti da quelle espressamente codificate, può comportare l'elusione del sistema di garanzie faticosamente costruito in anni di intensa conflittualità.

Sulla scorta di tali considerazioni, nel fare applicazione del criterio ermeneutico dettato dall'art. 1362 c.c., ed, in particolare, nel ricercare l'intenzione delle parti, non ci si può limitare esclusivamente al tenore letterale delle clausole ma deve necessariamente farsi riferimento alle motivazioni addotte dalla Commissione a sostegno della valutazione di idoneità nonché al comportamento successivo delle parti stesse e della Commissione, in coerenza con quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 1362 c.c. citato.

A tale proposito assumono importanza determinante, nell'ambito della valutazione di idoneità, l'elencazione specifica di tutte le misure (ora cuscinetto, predeterminazione oraria degli scioperi, prestazioni indispensabili) indicate nella delibera della Commissione, dalle quali si evince una precisa esigenza di tutelare la mobilità nelle ore preserali. Ed a sostegno e conferma di quanto appena detto (e quindi ai fini dell'indagine relativa alla ricerca dell'intenzione dei contraenti), risulta determinante anche la lettura di alcuni passaggi della delibera n. 01/4, con la quale la Commissione ebbe a sollecitare alle parti sociali la modifica della disciplina dello sciopero generale nei giorni festivi senza prestazioni indispensabili, e della successiva delibera 01/101, con la quale la Autorità, preso atto dell'inerzia delle parti, interveniva con una proposta di regolamentazione provvisoria, ritenendo che, alla luce dell'esperienza applicativa, fosse necessario apprestare una maggiore tutela alla mobilità delle persone nel corso delle fasce pre-serali.

Se questa è la logica che ha ispirato la valutazione di idoneità dell'Accordo e dei successivi interventi della Commissione, risulta chiaro che da tale *ratio*

ispiratrice dell'Accordo non ci si può discostare (come in effetti ha fatto la Commissione con la delibera interpretativa 13/118), quando sorgono delle questioni di carattere applicativo.

Le esperienze sindacali che hanno indotto l'Autorità ad intervenire sono rappresentate da azioni di sciopero articolate, dal ricorrente, in maniera tale da massimizzare l'effetto della propria azione ed eludere, al contempo, sia i vincoli derivanti dall'obbligo di una rigida predeterminazione oraria (letteralmente esigibile in caso di azione di 24 ore), quanto quelli connessi all'istituto dell'ora cuscinetto.

Risulta infatti chiaro che articolando l'astensione dalle ore 2 della notte, la *ratio* sottesa al rispetto dell'ora cuscinetto all'inizio dello sciopero (ovvero la tutela dell'utenza nelle fasce pre-serali) viene di fatto svuotata, in quanto nella fascia oraria notturna la fruizione del servizio e le connesse esigenze di tutela dell'utente sono pressoché nulle. Per impedire un utilizzo elusivo della normativa pattizia la Commissione ha concluso che, in caso di astensione collettiva di 23 ore, la stessa debba decorrere dalle ore 22.00, con evidente recupero dell'utilità e del significato dell'"ora cuscinetto", ai fini della tutela della mobilità dei pendolari, e debba concludersi alle h. 21.00 del giorno successivo, con conseguente salvaguardia dei diritti dei pendolari nelle ore pre-serali (coperte dalle fasce di garanzia h.18.00-21.00 nei giorni feriali) e nelle ore serali (in cui la tutela è assicurata dalla ripresa del servizio dalle h. 21.00).

Infine, la Commissione ha ritenuto di evidenziare che è inconferente il tentativo della controparte di eludere le argomentazioni contenute nella delibera impugnata rilevando che le fasce orarie di garanzia del servizio (la cui previsione, insieme a quella dell'"ora cuscinetto", è posta a fondamento della delibera impugnata) siano previste come prestazioni indispensabili solo per le giornate feriali e non anche per quelle festive. Ciò in quanto l'intento dell'Organizzazione sindacale ricorrente è quello di introdurre nel sistema del trasporto ferroviario una nuova modalità oraria di astensione collettiva, senza distinzione tra giorni feriali e giorni festivi. In relazione a tale atipica azione di protesta, la Commissione, verificati gli effetti ultrattivi sull'utenza, è intervenuta con una delibera di carattere generale, tenuto conto, da un lato, che, qualora venisse legittimata una tale previsione, la stessa opererebbe nella generalità dei casi e cioè indipendentemente dal maggiore (nei giorni feriali) o minore (nei giorni festivi) grado di lesività provocato agli utenti dall'astensione e, dall'altro, che gli scioperi nel servizio del trasporto ferroviario sono proclamati, nell'80% dei casi approssimativamente, per giornate feriali.

La delibera interpretativa n. 14/496 del 15 dicembre 2014 è stata oggetto di due distinte richieste di annullamento dinanzi al Giudice amministrativo.

Il provvedimento del Garante è stato adottato all'esito di una attenta operazione interpretativa dell'art. 13, comma 1, lettera c), della legge n. 146 del 1990, e s.m.i., il quale stabilisce che la Commissione, *<<ricevuta la proclamazione di sciopero, può assumere informazioni e convocare le parti in apposite audizioni, per verificare se sono stati esperiti i tentativi di conciliazione e se vi sono le condizioni per una composizione della controversia, e nel caso di conflitti di particolare rilievo nazionale può invitare, con apposita delibera, i soggetti che hanno proclamato lo sciopero a differire la data dell'astensione dal lavoro per il tempo necessario a consentire un ulteriore tentativo di mediazione>>*.

La Commissione, chiamata ad esercitare la propria azione in un contesto di conflittualità sociale sempre più acuta, al fine di scongiurare gravi compromissioni dei diritti degli utenti, nel corso degli anni, ha verificato l'utilità di esercitare in maniera sempre più incisiva i poteri normativi e di regolazione del conflitto collettivo ad essa attribuite dalla legge n. 146 del 1990, e s.m.i..

Tale ricostruzione ermeneutica della Commissione è stata contestata da alcune delle Associazioni rappresentative delle parti datoriali (Confindustria, Agens, Anav, Assaeroporti, Assotelecomunicazioni-Assstel e Confservizi, Ass.Tra, Federambiente, Federutility), destinatarie della relativa delibera di orientamento, che hanno presentato due autonomi ricorsi dinanzi alla sezione 2^{a ter} del Tar del Lazio.

Con i ricorsi citati le Associazioni datoriali hanno eccepito una violazione e falsa applicazione dell'articolo 13, comma 1, lettera c), un eccesso di potere della Commissione sotto il profilo dello sviamento dei poteri ad essa attribuiti dalla legge istitutiva e, soprattutto, una lesione del principio della libertà sindacale sancito dall'articolo 39 Cost., sostenendo che la Commissione si sarebbe arrogata il ruolo di *"arbitro delle relazioni sindacali"*, con conseguente alterazione della propria posizione di terzietà.

Nel corso del 2016, l'Autorità ha deliberato di predisporre un'articolata relazione tecnica da trasmettere all'Avvocatura dello Stato per la difesa in giudizio.

Nella memoria è stata, preliminarmente, sottolineata la missione istituzionale affidata dalla legge all'Autorità di garanzia, che non è esclusivamente, quella di vigilare sul rispetto delle regole procedurali dettate dalla legge o dagli accordi e contratti collettivi in tema di sciopero nei servizi

pubblici essenziali, attraverso l'esercizio di poteri paragiurisdizionali e sanzionatori. Alla Commissione sono riconosciuti dalla legge istitutiva anche penetranti ed incisivi poteri di acquisizione di informazioni relative alle cause di insorgenza delle vertenze, che sottendono, chiaramente, la possibilità di esaminare il merito delle controversie. Ciò lo si ricava, in particolare, dalla lettura dell'articolo 13, comma 1, lettera g), della legge citata, nella misura in cui attribuisce all'Autorità, *<<nei casi di conflitto di particolare rilievo nazionale>>*, il potere di acquisire *“dalle medesime amministrazioni e imprese, e dalle altre parti interessate, i termini economici e normativi della controversia e sentire le parti interessate, per accertare le cause di insorgenza dei conflitti, ai sensi dell'articolo 2, comma 6, e gli aspetti che riguardano l'interesse degli utenti>>*. Ed ancora, e, soprattutto, lo si desume dall'art. 13, comma 1, lettera c), il quale stabilisce che la Commissione, *<<ricevuta la proclamazione di sciopero, può assumere informazioni e convocare le parti in apposite audizioni, per verificare se sono stati esperiti i tentativi di conciliazione e se vi sono le condizioni per una composizione della controversia, e nel caso di conflitti di particolare rilievo nazionale può invitare, con apposita delibera, i soggetti che hanno proclamato lo sciopero a differire la data dell'astensione dal lavoro per il tempo necessario a consentire un ulteriore tentativo di mediazione>>*.

In coerenza con tali disposizioni, la Commissione, quindi, ha sviluppato, attraverso un'operazione interpretativa di carattere logico - sistematico, le dirette potenzialità dell'attribuzione di poteri di indagine relativi al merito della controversia, nel pieno rispetto, però, dei principi generali che sovrintendono alla regolazione dei rapporti sindacali.

1.5. L'esimente di cui all'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni. In particolare, la nozione di “gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori”

Nel periodo considerato, merita di essere segnalata la sentenza n. 6322/16 del 27 giugno 2016, con la quale il Tribunale di Roma ha rigettato il ricorso proposto dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Lecce per l'annullamento della delibera n. 14/293, del 30 giugno 2014, riguardante un'astensione collettiva dalle udienze civili, penali, amministrative e tributarie, innanzi agli Uffici Giudiziari del Circondario di Lecce, a decorrere dal 20 febbraio 2104 e ad oltranza.

L'organo rappresentativo della categoria forense aveva chiesto l'annullamento della delibera, invocando, a fondamento delle proprie ragioni, la

grave situazione di inadeguatezza della sede del Palazzo di Giustizia di Lecce, asseritamente idonea ad integrare la fattispecie dei gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori.

La sentenza conferma l'orientamento giurisprudenziale già espresso in materia, accogliendo l'indirizzo interpretativo restrittivo della Commissione, sulla previsione dell'art. 2, comma 7.

Il Tribunale, nel rigettare il ricorso, ha preliminarmente richiamato la sentenza della Corte Costituzionale n. 276 del 1993, che ha sottolineato il carattere tassativo dell'esimente di cui al comma 7 dell'art. 2 della legge n. 146 del 1990.

Nella sentenza il giudice ha, inoltre, condiviso l'orientamento restrittivo della giurisprudenza e della stessa Commissione in ordine all'eccezionalità delle due particolari ipotesi di sciopero contemplate nella norma citata.

In particolare, sono state integralmente accolte le argomentazioni contenute nella memoria difensiva dell'Autorità di garanzia: l'esimente in esame presuppone, da un lato, che al momento in cui venga indetta l'astensione si sia verificato, in concreto, uno specifico evento lesivo dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori e, dall'altro lato, che vi sia un rapporto di immediatezza temporale e causale tra l'effettuazione della protesta e l'evento lesivo, con la conseguenza che dovrà trattarsi di un'unica astensione limitata all'evento dannoso dal quale trae origine.

Nella fattispecie, la pur grave lamentata situazione di inadeguatezza della sede del Palazzo di Giustizia di Lecce rappresentava una situazione risalente nel tempo avente carattere permanente, e, dunque, insuscettibile di essere qualificata "evento" ovvero "accadimento". Mancava, quindi, la specifica causa di esonero disciplinata dall'esimente citata, richiedendo la stessa il concreto verificarsi di concreti e specifici accadimenti che mettessero fisicamente a repentaglio le persone e non il mero pericolo della loro verifica.

Ove così non fosse, qualunque situazione di potenziale pericolo anche remoto sarebbe idonea a giustificare l'esonero dall'obbligo del preavviso e della durata.

Il giudice ha, altresì, rilevato che fosse carente anche il requisito dell'immediatezza della protesta rispetto all'evento o agli eventi verificatisi, non essendo stata certificata l'inagibilità dell'edificio del Tribunale di Lecce e, quindi, documentata una situazione di potenziale lesività derivante dal mancato rispetto delle prescrizioni in ordine alla sicurezza dei luoghi di lavoro.

Nel rigettare il ricorso, ribadendo l'obbligo di rispettare, nella fattispecie, il preavviso e la durata massima dell'astensione, il Tribunale ha anche ritenuto di condannare il Consiglio dell'Ordine alle spese giudiziali.

PARTE III

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

Tabella 1

Scioperi proclamati/effettuati e attività preventiva della Commissione

Settore	Proclamazioni di sciopero	Scioperi effettuati	Scioperi revocati	Scioperi Nazionali proclamati/effettuati	Interventi preventivi	Percentuale interventi preventivi	Revoche o differimenti per interventi preventivi	Adeguaenti per interventi preventivi	Efficacia degli interventi della Commissione
Generale	13	10	3		12	92,31%	2	10	100,00%
Generale plurisetoriale	3	3			1	33,33%		1	100,00%
Generale regionale	1		1		1	100,00%	1		100,00%
Generale regionale plurisetoriale	20	15	5		4	20,00%	1	3	100,00%
Generale provinciale	4	2	2		4	100,00%	2	1	75,00%
Generale provinciale plurisetoriale	2	2							
Generale territoriale	2	2			1	50,00%		1	100,00%
Generale territoriale plurisetoriale	2	2							
Agenzie fiscali	1		1						
Appalti settore ferroviario	33	18	15		4	12,12%	4		100,00%
Avvocati	31	26	5	1/1	2	6,45%	1	1	100,00%
Camere di commercio	1	1							
Carburanti	3		3	2/0					
Circolazione e sicurezza stradale	19	13	6	1/1	7	36,84%	3	2	71,43%
Consorzi di bonifica	16	9	7	4/1	7	43,75%	4	3	100,00%
Credito	4	4		1/1	1	25,00%		1	100,00%
Distribuzione farmaci	3	2	1		2	66,67%	2		100,00%
Elettricità	19	17	2	5/5	1	5,26%	1		100,00%
Energia e petrolio	7	6	1	4/4					
Enti pubblici non economici	4	3	1						
Farmacie	3	1	2						
Funerario	1		1		1	100,00%	1		100,00%
Gas Acqua	24	22	2						
Igiene Ambientale	340	200	140	10/9	114	33,53%	97	7	91,23%
Istituti di vigilanza	76	39	37	1/1	17	22,37%	16	1	100,00%
Magistrati	5	5		5/5					
Metalmeccanici	18	13	5	3/3	7	38,89%	4	3	100,00%
Ministeri	23	18	5	3/2	3	13,04%	2		66,67%
Poste-Comunicazioni	91	86	5	15/14	6	6,59%	1	5	100,00%
Pulizie e multiservizi	243	124	119	6/2	15	6,17%	15		100,00%
Radio e Tv	6	3	3	2/1					
Regioni e autonomie locali	179	108	71	4/3	30	16,76%	29	1	100,00%
Ricerca	1	1		1/1					
Sanità privata	87	47	40		23	26,44%	21	1	95,65%
Scuola	29	24	5	26/21	8	27,59%	4	4	100,00%
Servizio sanitario nazionale	111	59	52	6/2	28	25,23%	26	2	100,00%
Taxi	6	4	2	2/0	1	16,67%	1		100,00%
Telecomunicazioni	111	96	15	32/21	13	11,71%		13	100,00%
Trasporto aereo	215	118	97	108/51	43	20,00%	36	7	100,00%
Trasporto ferroviario	145	81	64	32/24	30	20,69%	20	10	100,00%
Trasporto marittimo	21	13	8	1/1	2	9,52%	2		100,00%
Trasporto merci	39	26	13	23/19	14	35,90%	7	6	92,86%
Trasporto pubblico locale	368	250	118	2/1	60	16,30%	52	8	100,00%
Università	5	4	1	1/1					
Vigili del fuoco	17	11	6	7/3	4	23,53%	3		75,00%
TOTALE	2352	1488	864	308/198	466	19,81%	358	91	96,35%

Tabella 2

Quadro comparativo scioperi anni 2015/2016

Settore	Proclamazioni di sciopero		Scioperi effettuati		Giornate interessate dalle azioni di sciopero	
	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2015	Anno 2016
Generale	1	13	1	10	1	7
Generale regionale	6	1	5		5	
Generale provinciale	15	4	15	2	12	2
Generale plurisetoriale	2	3	2	3	2	2
Generale regionale plurisetoriale		20		15		11
Generale provinciale plurisetoriale	3	2	3	2	2	2
Generale territoriale plurisetoriale	3	2	3	2	3	2
Generale territoriale		2		2		2
Plurisetoriale pubblico impiego	1		1		1	
Acqua	1	8	1	7	1	7
Agenzie fiscali	1	1	1		1	
Appalti settore ferroviario	43	33	25	18	22	16
Avvocati	50	31	43	26	30	23
Camere di Commercio		1		1		1
Carburanti	5	3	5		5	
Circolazione e sicurezza stradale	13	19	3	13	3	11
Consorzi di bonifica	28	16	20	9	17	9
Credito	16	4	12	4	9	4
Distribuzione farmaci	9	3	6	2	5	1
Elettricità	37	19	24	17	22	12
Energia e petrolio	3	7	3	6	3	6
Enti pubblici non economici	3	4	2	3	2	3
Farmacie		3		1		1
Funerario	1	1				
Gas	6	1	4	1	4	1
Gas Acqua	8	15	1	14	1	6
Gas/Acqua/Elettricità/Igiene Amb.	7					
Igiene ambientale	407	340	225	200	122	86
Istituti di vigilanza	94	76	69	39	53	32
Liberi professionisti	1					
Magistrati	3	5	3	5	3	3
Metalmeccanici	7	18	3	13	3	13
Ministeri	26	23	21	18	21	17
Poste-Comunicazioni	55	91	49	86	33	42
Pulizie e Multiservizi	242	243	147	124	94	75
Radio e Tv	13	6	8	3	8	3
Regioni e autonomie locali	202	179	126	108	99	79
Ricerca		1		1		1
Sanità privata	52	87	35	47	30	42
Scuola	59	29	50	24	4	15
Servizio sanitario nazionale	64	111	34	59	30	42
Taxi	5	6	2	4	2	3
Telecomunicazioni	59	111	51	96	36	50
Trasporto aereo	153	215	74	118	32	25
Trasporto ferroviario	113	145	65	81	40	37
Trasporto marittimo	32	21	22	13	19	12
Trasporto merci	18	39	12	26	9	14
Trasporto pubblico locale	377	368	281	250	137	107
Università	3	5	3	4	3	3
Vigili del Fuoco	14	17	11	11	10	10
Totale	2261	2352	1471	1488	939	840

Quadro comparativo scioperi e interventi preventivi dal 2007 al 2016

Tabella 3 - Grafico 1

Anno	Numero Proclamazioni	Interventi Preventivi	Efficacia Interventi Preventivi
2007	2017	620	66%
2008	2195	567	70%
2009	1899	528	74%
2010	2093	632	81%
2011	2229	653	90%
2012	2330	514	87%
2013	2338	368	92%
2014	2084	379	88%
2015	2261	324	99%
2016	2352	466	99%

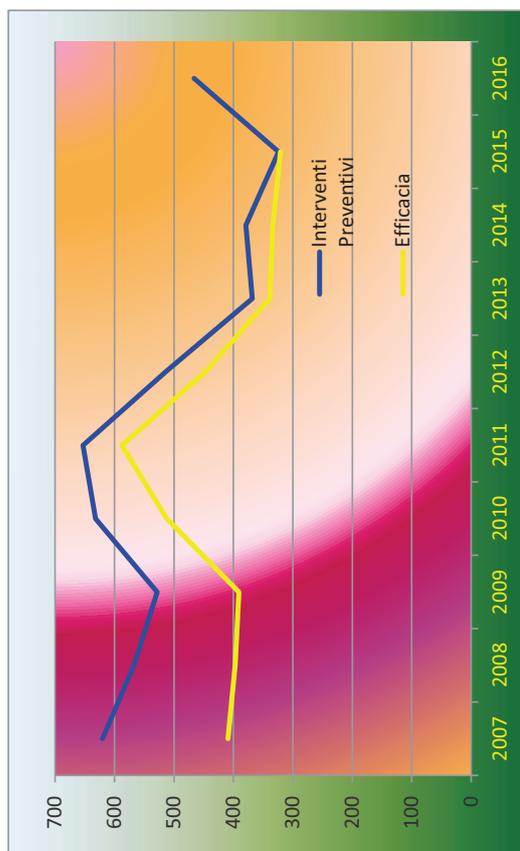
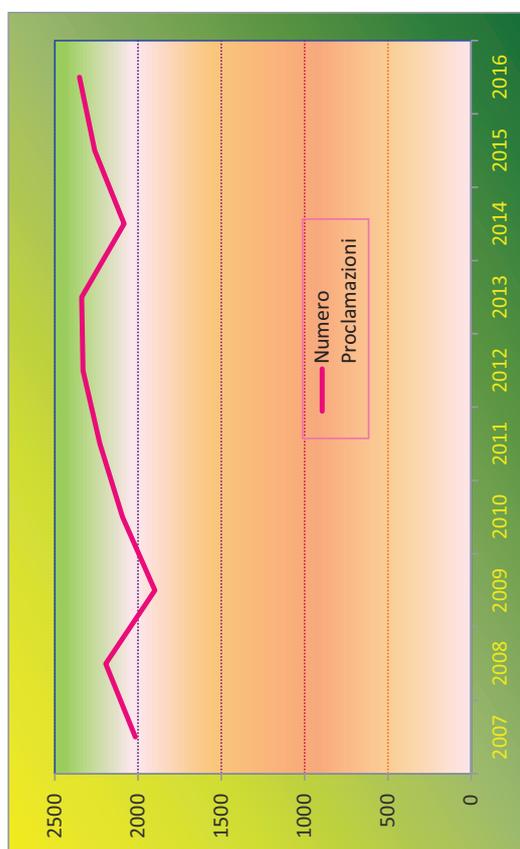


Tabella 4

Proclamazioni di sciopero distribuite per Regioni *

Regione	Proclamazioni scioperi	Giornate interessate dalle azioni di sciopero
Valle d'Aosta	2	2
Piemonte	145	58
Lombardia	184	84
Trentino Alto Adige	20	12
Friuli Venezia Giulia	16	6
Veneto	102	54
Liguria	93	42
Emilia Romagna	118	71
Toscana	149	75
Marche	29	16
Umbria	12	9
Lazio	267	85
Abruzzo	37	22
Molise	11	7
Campania	290	103
Puglia	100	41
Basilicata	55	21
Calabria	103	41
Sicilia	255	86
Sardegna	56	34
Totale	2044	869

* Si tratta di proclamazioni di sciopero in ambito locale/regionale. Il totale (2044) risulta essere inferiore rispetto a quello riportato nella tabella 1 (2352), che comprende anche le proclamazioni di rilevanza nazionale (308).

Tabella 5 - Grafico 2



Nord (Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Trentino, Friuli, Veneto, Liguria, Emilia Romagna)	680
Centro (Toscana, Marche, Umbria, Lazio)	457
Sud (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria)	596
Isole (Sardegna, Sicilia)	311

* Le proclamazioni non comprendono quelle di rilevanza nazionale

Tabella 6

Audizioni delle parti sociali

Settori	Audizioni	Sindacati	Aziende	Congiunte
Circolazione e sicurezza stradale	3	2	1	
Distribuzione farmaci	1		1	
Igiene ambientale	5	3	2	
Magistrati	1	1		
Ministeri	1			1
Poste-Comunicazioni	1	1		
Pulizie e multiservizi	3	3		
Servizio sanitario nazionale	2	2		
Scuola	1			1
Taxi	1		1	
Trasporto aereo	6	2	3	1
Trasporto ferroviario	2	1	1	
Trasporto pubblico locale	8	2		6
Vigili del Fuoco	1		1	
Totale	36	17	10	9

Delibere distinte per tipologia e per settore

SETTORI	Apertura procedimento valutazione	Chiusura procedimento valutazione: archiviazione/insussistenza presupposti	Chiusura procedimento valutazione: prescrizione sanzioni disciplinari (art. 4 co. 1)	Chiusura procedimento valutazione negativa sindacati (art. 4 co. 2)	Chiusura procedimento valutazione negativa imprese/amministrazioni (art. 4 co. 4)	Chiusura procedimento valutazione negativa sindacati: sanzioni sostitutive (art. 4 co. 4 bis)	Presa atto accordo	Delibera indirizzo e/o interpretativa	Valutazione accordo	Proposta regolamentazione provvisoria	Delibera invito (art. 13 co. 1 left.c)	Totale
Igiene Ambientale	5	2	9	3							1	20
Ministeri									2	1		3
Pulizie e Multiservizi	1		1	2								4
Regioni e Autonomie Locali									1	1		2
Servizio Sanitario Nazionale	1			1				1				3
Taxi	1	1										2
Trasporto Aereo	3	3						1				7
Trasporto Ferroviario	1					1	1					3
Trasporto Pubblico Locale										2		2
Vigili del Fuoco	1				1							2
Totale	13	6	10	6	1	1	1	2	3	4	1	48

Tabella 8

Delibere e interventi preventivi	
Apertura procedimento di valutazione	13
Chiusura procedimento valutazione: archiviazione/insussistenza presupposti	6
Chiusura procedimento valutazione negativa lavoratori: prescrizione sanzioni disciplinari (art. 4 co.1)	10
Chiusura procedimento valutazione negativa sindacati: sanzioni "sindacali" (art. 4 co. 2)	6
Chiusura procedimento valutazione negativa imprese/amministrazioni (art. 4 co. 4)	1
Chiusura procedimento valutazione negativa sindacati: sanzioni sostitutive (art. 4 co. 4 bis)	1
Presa atto accordo	1
Delibera indirizzo e/o interpretativa	2
Valutazione accordo	3
Proposta regolamentazione provvisoria	4
Delibera invito (art. 13 co. 1 lett. c)	1
Interventi preventivi (art. 13 co. 1 lett. d)	466
Totale	514



CGS

Commissione
Garanzia Sciopero

Commissione di garanzia dell'attuazione della legge
sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali
Piazza del Gesù, 46 • 00186 Roma

www.cgsse.it