



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



**Relazione
annuale 2016
sull'attività svolta
nell'anno 2015**





Relazione annuale 2016
sull'attività svolta nell'anno 2015

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

Presidente

Salvatore Vecchione (dal 1 maggio 2016)

Roberto Alesse (fino al 30 aprile 2016)

Commissari

Pietro Boria

Alessandro Forlani

Elena Montecchi

Iolanda Piccinini

Nunzio Pinelli

*Stefano Glinianski (Segretario Generale), Giovanni Pino (Capo di Gabinetto),
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, Caterina Valeria Sgrò, Tiziana Sorbello, Antonio Vaudo.*

INDICE

PARTE I	11
Premessa	11
L'andamento del conflitto collettivo nei servizi pubblici essenziali	13
Rappresentatività sindacale e conflitto.....	15
L'inadempimento degli enti pubblici come causa di insorgenza del conflitto.....	15
L'andamento della conflittualità in alcuni particolari settori.....	16
PARTE II	21
I reports sulla conflittualità nei singoli servizi pubblici essenziali	21
1. Avvocati (a cura di Marco Diana)	23
1.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.....	23
1.2. I provvedimenti e l'attività consultiva della Commissione.....	23
2. Consorzi di bonifica (a cura di Daniele Michelli)	25
2.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione.....	25
3. Credito (a cura di Antonio Fusco)	26
3.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.....	26
3.2. Questioni di carattere interpretativo.....	26
4. Distribuzione di carburante (a cura di Daniele Michelli)	28
4.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione.....	28
5. Energia (a cura di Ivana Sechi)	29
5.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione.....	29
5.2. Gli interventi preventivi della Commissione ai sensi ex articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990.....	30
6. Enti Pubblici non Economici (a cura di Ivana Sechi)	32
6.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione.....	32
7. Igiene ambientale (a cura di Dario Andreutto, Silvia Lucrezio Monticelli, Tiziana Sorbello) ..	33
7.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.....	33
7.2. Le astensioni spontanee dei lavoratori e le istruttorie della Commissione.....	35
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.....	37
7.4. Attività consultiva e interpretativa.....	38
8. Istituti di Vigilanza (a cura di Marco Diana)	41

8.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione	41
9.	Libere professioni (a cura di Marco Diana).....	43
9.1.	Valutazione di Codici di autoregolamentazione. Notai	43
10.	Magistrati (a cura di Marco Diana).....	45
10.1.	Andamento della conflittualità e cause d'insorgenza del conflitto	45
11.	Metalmeccanici (a cura di Fabio Paolucci).....	46
11.1.	Andamento della conflittualità	46
11.2.	Le cause di insorgenza dei conflitti	46
11.3.	Procedimenti di valutazione del comportamento	46
12.	Ministeri (a cura di Ivana Sechi).....	47
12.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione	47
12.2.	Il diritto di sciopero nel settore dei beni culturali	47
12.3.	Pareri e delibere interpretative	51
13.	Noleggio autobus con conducente (a cura di Silvia Mancini)	52
13.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione	52
14.	Pulizie e multiservizi (a cura di Daniele Michelli).....	53
14.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione	53
15.	Regioni ed Autonomie Locali (a cura di Paolo Montuori)	56
15.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione	56
15.2.	Pareri e delibere interpretative	57
15.3.	Procedimenti di valutazione	58
16.	Sanità (a cura di Marco Diana).....	61
16.1.	Andamento della conflittualità e cause d'insorgenza del conflitto	61
16.2.	Interventi e attività consultiva della Commissione	62
16.3.	Valutazione di idoneità Accordi Collettivi	63
17.	Scuola, Università e Ricerca (a cura di Ivana Sechi).....	64
17.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione	65
18.	Servizio postale (a cura di Daniele Michelli)	68
18.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione	68

19. Servizio radiotelevisivo pubblico (a cura di Daniele Michelli).....	70
19.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione	70
20. Soccorso e sicurezza stradale (a cura di Antonio Fusco)	71
20.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione	71
20.2. Questioni di carattere interpretativo	71
20.3. Prospettive <i>de jure condendo</i>	72
21. Taxi (a cura di Silvia Mancini)	74
21.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	74
21.2. La vertenza relativa al CCNL di categoria.....	74
22. Telecomunicazioni (a cura di Daniele Michelli)	76
22.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e attività della Commissione	76
23. Trasporto Aereo (a cura di Fabio Paolucci).....	78
23.1. L'andamento della conflittualità.....	78
23.2. Le cause di insorgenza dei conflitti.....	80
23.3. Interventi e audizioni della Commissione.....	80
23.4. Le delibere di orientamento, di indirizzo, di invito e l'attività consultiva della Commissione	82
23.5. Procedimenti di valutazione del comportamento.....	84
23.6. Valutazione di accordi.....	87
24. Trasporto Ferroviario. Appalti Ferroviari. Trasporto Marittimo (a cura di Caterina Valeria Sgrò)	89
24.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	89
24.2. Attività di vigilanza e consultiva.....	94
25. Trasporto Merci (a cura di Antonio Fusco)	104
25.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione	104
25.2. Questioni interpretative e/o applicative della disciplina di settore	105
25.3. La regolamentazione provvisoria dell'esercizio del diritto di sciopero del personale dipendente dalle imprese esercenti servizi di trasporto merci su rotaia	106
26. Trasporto Pubblico Locale (a cura di Silvia Mancini)	109
26.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto. Gli interventi preventivi della Commissione ai sensi <i>ex</i> articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990	109
26.2. Valutazioni del comportamento, <i>ex</i> articolo 13, comma 1, lettera i), della legge n.146 del 1990, e principi generali espressi in occasione delle stesse.....	113

26.3.	La vertenza del CCNL del Trasporto Pubblico Locale	115
26.4.	Attività consultiva e interpretativa	116
26.5.	Valutazioni di Accordi, ex articolo 13, comma 1, lettera a), della legge n. 146 del 1990...	118
27.	Vigili del fuoco (a cura di Antonio Fusco)	119
27.1.	Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione	119
27.2.	Questioni di carattere interpretativo relative alla disciplina di settore;	119
28.	Gli scioperi generali e plurisettoriali (a cura di Giovanni Pino e Daniela Galeone)	122
28.1.	Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto	122
28.2.	Gli interventi preventivi della Commissione.....	122
PARTE III.....	125
Contenzioso	125
1. Contenzioso (a cura di Caterina Valeria Sgrò).....	127
1.1.	Andamento del contenzioso, generalità.....	127
1.2.	Impugnazioni di delibere sanzionatorie.....	127
1.3.	Impugnazioni di sentenze	141
1.4.	Impugnazioni di delibere interpretative	144
1.5.	Procedimenti cautelari. La prova del <i>periculum in mora</i>	146
1.6.	Esimenti di cui all'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni. In particolare, la nozione di " <i>difesa dell'ordine costituzionale</i> "	148
1.7.	Durata del procedimento	149
1.8.	La prova della responsabilità. Osservanza degli obblighi posti dalla legge n. 146 del 1990 in caso di adesione allo sciopero.....	152
1.9.	Servizi funzionali e strumentali.....	153
PARTE IV	157
Dati statistici e tabelle sinottiche sull'andamento della conflittualità e gli interventi della Commissione (a cura di Francesco Adinolfi, Pierluigi Linfatti, Antonio Loffredo, Antonio Petagna, Antonio Vaudo)	157

PARTE I

Premessa

L'andamento del conflitto collettivo nei servizi pubblici essenziali

Nell'anno 2015, il conflitto collettivo appare coerente con l'andamento della recessione economica; e tuttavia, rispetto a quanto avviene nel settore industriale – nel quale lo sciopero conosce un certo declino, rispetto agli standard degli anni passati – il conflitto si concentra, maggiormente nei settori dei servizi pubblici essenziali.

In tali settori il ricorso allo sciopero si mantiene su livelli decisamente elevati; e, nel 2015 se ne è registrato un complessivo *trend* in lieve aumento anche rispetto all'anno 2014. Il dato complessivo di tutte le proclamazioni di sciopero (nazionali, locali, settoriali, delle prestazioni straordinarie, etc.), nell'anno in esame, si assesta, infatti, sulle 2.261, con un aumento, di circa il 10% rispetto al precedente anno, nel quale le proclamazioni si erano fermate a 2.084.

Il dato di cui sopra riporta la somma aritmetica delle proclamazioni. Ma sul piano concreto, le azioni di sciopero effettivamente attuate, scendono a circa 1.400 (nazionali, locali, settoriali, delle prestazioni straordinarie, etc.) nei vari settori dei servizi pubblici essenziali.

Può essere considerata in termini positivi la circostanza che larga parte di queste azioni di sciopero risultano proclamate nel pieno rispetto della normativa; segno, questo che la prassi dello “*scioperare nel rispetto delle regole*” si vada radicando nell'esercizio dell'attività sindacale. E invero l'Autorità di garanzia è intervenuta, infatti, solo con 324 indicazioni preventive, per segnalare, in altrettante proclamazioni di sciopero, possibili violazioni della normativa. Ed è da sottolineare che tali indicazioni hanno avuto una percentuale di adeguamento pari al 99,69%. L'importanza di tale intervento preventivo dell'Autorità spiega le ridotte aperture di procedimenti di valutazione, che nel 2015 sono state complessivamente 9.

Non si può, tuttavia, ignorare – come sopra accennato – che il numero di scioperi nei servizi pubblici essenziali rimane, nel nostro Paese, eccessivamente elevato rispetto a quello degli altri Paesi europei (anche se significativi episodi di conflitto collettivo nei servizi pubblici, si manifestano, ormai, non solo in Grecia o Spagna, ma anche in Francia, o in Germania).

Questa espansione preoccupante del conflitto nel settore dei servizi pone, indubbiamente, l'esigenza di restituire dignità all'esercizio del diritto di sciopero che si connota, per sua natura, tra i diritti fondamentali della democrazia: un diritto la cui dignità rischierebbe di affievolirsi, ove l'esercizio di esso dovesse diventare una sorta di passaggio fisiologico – ed obbligato – nel sistema di relazioni industriali, al quale il sindacato è portato a ricorrere

soltanto per sua maggiore visibilità (ancora di più se non particolarmente rappresentativo) ed in funzione mediatica.

L'Autorità di garanzia è chiamata dalla legge, non solo, a garantire che lo sciopero nei servizi pubblici essenziali si effettui nel pieno rispetto delle norme che ne disciplinano l'esercizio, ma, più a monte, ad intervenire per favorire una prospettiva di composizione o la rimozione delle possibili cause di insorgenza del conflitto, al fine di evitare che esso non si protragga fino al limite ultimo dell'astensione dal lavoro. Già, allo stato della normativa, è riconosciuta all'Autorità, una chiara funzione di intervento preventivo. E tuttavia si ritiene che sussistano margini di più concreto intervento del legislatore affinché la funzione di garanzia dell'Autorità – nel rigoroso rispetto della sua terzietà – possa esplicarsi con maggiore efficacia.

Né è secondario sottolineare che è in primo luogo alle parti sociali che si deve richiedere, oggi, una grande prova di responsabilità e di impegno civile, all'altezza della migliore tradizione del pluralismo: fondamentale nell'affermazione e il consolidamento della democrazia.

Il sindacato più rappresentativo e responsabile è chiamato ad esercitare quel *dovere di influenza* sindacale nei confronti dei propri iscritti (peraltro più volte richiamato dall'Autorità e, ancora prima, dalla giurisprudenza), sollecitandoli all'osservanza delle regole contrattuali e delle norme comportamentali che da esse derivano.

Per converso, un impegno concreto dovrà necessariamente pervenire dalle Istituzioni pubbliche, nell'ambito delle linee programmatiche e di intervento prefissate dall'esecutivo, soprattutto per individuare le risorse disponibili da destinare ai rinnovi dei CCNL. Non vi è dubbio, infatti, che la mancata conclusione dei contratti collettivi rappresenta, una sicura anomalia nel sistema delle relazioni industriali e una causa rilevante di insorgenza dei conflitti.

La Commissione di garanzia ha, altresì, da sempre attribuito grande importanza al dialogo e al confronto con le parti sociali. È estremamente indicativo, in tal senso, il dato relativo alle audizioni di organizzazioni sindacali e associazioni dei datori di lavoro che, nel 2015 sono state 33 (dunque, circa tre audizioni al mese).

Per quel che riguarda la cosiddetta attività consultiva, svolta prevalentemente a seguito di apposite richieste dalle parti sociali, nell'anno in esame la Commissione ha emanato circa 4 pareri e delibere interpretative e di orientamento.

Rappresentatività sindacale e conflitto

Il problema della verifica della rappresentatività sindacale rimane un'esigenza fondamentale per il nostro sistema di relazioni industriali ed anche per il governo del conflitto collettivo.

Attualmente, in assenza di normativa in proposito (tranne che per il Comparto del Pubblico impiego), qualunque soggetto collettivo, può proclamare lo sciopero, e ad esso può aderire qualunque lavoratore. Ciò significa che spesso di tale fondamentale diritto costituzionale, finiscano per avvantaggiarsi, non le organizzazioni sindacali più strutturate e portatrici del consenso della maggioranza dei lavoratori, ma quelle che (specie in tempo di crisi) si presentano ai lavoratori come più aggressive e spregiudicate nel ricorso allo sciopero.

Appare oramai necessario, nel settore dei servizi pubblici essenziali, porsi il problema di collegare la facoltà di proclamazione dello sciopero al raggiungimento di parametri di rappresentatività. In tale prospettiva di proclamazione "*qualificata*" fanno riferimento recenti disegni di legge di possibile riforma della 146/1990 (ci si riferisce ai d.d.l. 550, Sen. Di Biagio; 1286, Sen. Sacconi ed altri; 2006, Sen. Ichino ed altri).

L'inadempimento degli enti pubblici come causa di insorgenza del conflitto

Nell'attuale fase di recessione economica, la riduzione del finanziamento pubblico al sistema dei servizi ha contribuito alla cronicizzazione di un sistema che accentua il problema dell'inadempimento degli enti pubblici. Nel mese di febbraio 2014, la Commissione Europea aveva aperto una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia, per i ritardi nei pagamenti alle imprese da parte della Pubblica Amministrazione, in violazione della Direttiva UE che disciplina tale materia (Dir. 2011/7/UE). Il nostro Governo, peraltro, è intervenuto con il D.L. 8 aprile 2013 n.35, poi convertito nella legge n. 64 del 2013: in esso sono previste una maggiore concessione di spazi finanziari e anticipazioni di liquidità, in particolare agli enti locali, stabilendo, a tal fine, determinati oneri per accedervi.

Avviene spesso – ed è esperienza di questa Autorità – che enti locali, soprattutto nel mezzogiorno del Paese, dopo avere affidato la gestione del servizio non siano stati nella condizione di erogare i canoni pattuiti all'azienda appaltatrice, e questa, a propria volta, si è trovata costretta a un'esposizione debitoria a cui è conseguita la mancata erogazione delle retribuzioni ai propri dipendenti.

L'attuale quadro normativo non attribuisce alla Commissione, particolari poteri ispettivi e di intervento nei confronti di soggetti che, pur estranei al rapporto lavorativo, devono, comunque, ritenersi responsabili, con i propri inadempimenti, dell'insorgenza o dell'aggravamento dei conflitti. Ciononostante l'Autorità ha espresso, e intende mantenere, un orientamento finalizzato alla possibilità di accertare responsabilità anche nei confronti di amministrazioni pubbliche che hanno affidato l'erogazione del servizio ad imprese, distinte ma da esse controllate. In tali casi, di eventuali fatti o comportamenti di interesse penale o erariale, la Commissione informerà gli organi giurisdizionali, ai fini di accertamenti di competenza.

L'andamento della conflittualità in alcuni particolari settori

Di particolare rilevanza, nell'anno in esame, è stato il raggiungimento di un protocollo di intesa siglato, presso il Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture, in data 24 novembre 2015, tra FILT CGIL FIT CISL E UILTRASPORTI e le principali Associazioni delle imprese di trasporto. Con esso si sono individuate delle franchigie, coincidenti con taluni eventi del cosiddetto *Giubileo della Misericordia*, durante le quali le organizzazioni sindacali si impegnano a non proclamare scioperi.

Tale protocollo è stato concepito, per i servizi di trasporto pubblico, ma l'Autorità di garanzia, successivamente, con delibera n. 15/337 del 30 novembre 2015, ne ha ritenuto possibile l'estensione anche ad altri servizi, di particolare rilevanza per gli utenti.

Ciò premesso, per una trattazione dettagliata dell'andamento del conflitto collettivo nei singoli servizi pubblici essenziali, si rinvia a quanto esposto nei singoli rapporti di settore. Si riportano, qui, in modo sommario, alcuni dati relativi ai servizi più rilevanti.

Nel settore del Trasporto aereo si è assistito ad una sensibile riduzione della conflittualità rispetto all'anno precedente, pari a circa il 12 per cento. Ciò è anche l'effetto dell'entrata a regime della nuova Regolamentazione provvisoria del settore (delibera n. 14/387, del 13 ottobre 2014) che ha rimodernato, dopo oltre 13 anni, le regole sullo sciopero, attualizzandole ai nuovi assetti organizzativi e di erogazione del servizio.

In tale settore gli scioperi hanno avuto origine da vertenze legate al rinnovo del CCNL, o all'applicazione di contratti collettivi aziendali, ivi comprese ipotesi di ristrutturazioni aziendali e scadenze di appalti. Non sono mancate, ma in forma residuale, astensioni contro iniziative legislative e/o governative.

È opportuno evidenziare come, con grande senso di responsabilità, durante gli scioperi proclamati in Enav nel periodo dell'EXPO 2015, le Associazioni professionali hanno spontaneamente garantito l'assistenza a tutti i voli “*da e per*” gli Aeroporti di Milano Linate, Malpensa e Bergamo Orio Al Serio. Allo stesso modo, nel settore in questione si registra una piena osservanza delle franchigie stabilite per il *Giubileo della Misericordia*.

Una diminuzione della conflittualità si registra, rispetto al 2014, anche nell'altro importante servizio pubblico di trasporto, vale a dire quello Ferroviario (65 le azioni di sciopero effettuate nel 2015, contro le 87 del precedente anno). Ciò grazie anche al dialogo interno alle tre confederazioni sindacali Cgil, Cisl, Uil in materia di nuove regole sui temi specifici della contrattazione, della partecipazione e della rappresentanza che sembrano, allo stato, condivise anche dalle controparti imprenditoriali.

Mentre, purtroppo, deve registrarsi un incremento preoccupante di proclamazioni ed effettuazioni di astensioni, di circa il 15% nel settore del Trasporto pubblico locale. In tale settore la conflittualità è stata principalmente generata dalla disdetta di tutti i contratti collettivi aziendali, a seguito del mancato rinnovo del CCNL, scaduto nel 2007. Il rinnovo di tale CCNL ha avuto luogo alla fine dell'anno in esame, esattamente il 28 novembre 2015: ciò può fare sperare in una futura diminuzione della conflittualità.

Relativamente all'attività di Trasporto merci su rotaia, con la delibera n. 15/219, del 23 luglio 2015, a conclusione di un lungo lavoro istruttorio e di un serrato confronto con le Organizzazioni sindacali e le Associazioni rappresentative delle imprese, la Commissione ha emanato una regolamentazione provvisoria dell'esercizio del diritto di sciopero.

Nel periodo di riferimento la conflittualità ha registrato un notevole incremento nel Comparto Scuola, strettamente connesso a rivendicazioni di carattere politico e/o economico, ed all'approvazione di riforme legislative proprie del settore. Le azioni di sciopero, ben 59, proclamate a livello nazionale dalle Organizzazioni sindacali del Comparto hanno avuto ad oggetto il d.d.l. di riforma della scuola presentato dal *Governo Renzi* nel settembre 2014.

Ancora in aumento, nel 2015, la già elevata conflittualità nel settore dell'Igiene ambientale, raccolta e smaltimento rifiuti (122 giornate di sciopero rispetto alle 100 del precedente anno). Il settore, come è noto, versa in una condizione critica, soprattutto nel centro-sud, oltre che per fenomeni di mala amministrazione, anche per la mancanza di adeguati stanziamenti pubblici a copertura delle gare di appalto: le imprese erogatrici del servizio si sono trovate spesso nella oggettiva difficoltà di garantire la stessa erogazione degli stipendi

(già di per sé bassi) ai lavoratori. Ciò ha determinato negative ripercussioni sulla puntualità del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti e il fondato pericolo di conseguenze, ancora negative, sull'igiene e sulla salubrità pubblica.

Particolare rilevanza ha assunto nel periodo in esame, l'inserimento della fruizione del patrimonio artistico e culturale, tra i servizi pubblici essenziali da garantire in caso di astensione. Il D.L. 20 settembre 2015, n. 146, convertito in legge 12 novembre 2015, n.182, ha, a tal fine, ricompreso tra i servizi pubblici essenziali, l'apertura al pubblico di musei e luoghi della cultura, di cui all'art.101 del Codice dei beni culturali (D.lgs. n.42, del 2004).

Relativamente a questo servizio, 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 (delibera n. 01/16 dell'11 gennaio 2016). In questa sono state individuate, come prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, la fruizione del patrimonio culturale, nella misura non inferiore al 50% degli spazi ordinariamente aperti al pubblico, comprensivi degli elementi caratterizzanti. In alternativa, la garanzia delle prestazioni indispensabili, in relazione a specifiche tipologie di beni culturali, potrà essere garantita da una fascia oraria, corrispondente al 50% del normale orario di apertura al pubblico e coincidente con il periodo di massima richiesta dell'utenza.

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 sono derivati gli accordi nazionali sulle prestazioni indispensabili per i beni culturali di appartenenza statale, e quelli per i beni di appartenenza regionale o territoriale, rispettivamente del 23 febbraio e dell'8 marzo 2016. Tali accordi, in pratica, recepiscono interamente le indicazioni dell'Autorità.

PARTE II

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

1. Avvocati

1.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nell'anno 2015, si è registrata una sostanziale invarianza della conflittualità. Infatti, nell'anno 2014, sono state proclamate 48 astensioni dalle udienze, mentre nel corso dell'anno in esame, sono pervenuti in Commissione 50 documenti di proclamazione di astensione.

Le motivazioni sottese alle azioni di protesta, vanno principalmente ricercate in problematiche di carattere locale (legate all'Organizzazione dei Tribunali, in special modo agli orari ridotti di accesso alle cancellerie).

In ogni caso, va rilevato che la Commissione, a fronte delle 50 proclamazioni di astensione dalle udienze, è dovuta intervenire solo 2 volte, segnale, questo, di un deciso rispetto delle regole del conflitto in questo settore.

Se però, in un caso, l'Unione Nazionale Camere Penali ha riscontrato positivamente all'invito della Commissione, escludendo la classe forense del Circondario di Lanusei, nella restante astensione oggetto di intervento, si è assistito ad comportamento perpetrati in violazione agli obblighi previsti dalla legge e dalla disciplina di settore, con la conseguente apertura del relativo procedimento di valutazione del comportamento, il cui esito verrà meglio descritto nel successivo paragrafo.

1.2. I provvedimenti e l'attività consultiva della Commissione

Come appena accennato, nel corso del 2015, è stato aperto un unico procedimento di valutazione del comportamento ai sensi degli articoli 4, comma 4-*quater*, e 13, comma 1, lett. i), della legge 146 del 1990, e successive modificazioni.

Il caso di cui si tratta, ha visto, in data 14 aprile 2016, una proclamazione di un'astensione dalle udienze da parte del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Napoli per i giorni 15, 16 e 17 aprile 2015, in violazione del termine legale di preavviso di 10 giorni.

Tale proclamazione (posta in essere a seguito di un provvedimento del Procuratore Generale presso la Corte d'Appello di Napoli che aveva disposto un implemento dei controlli presso i varchi d'accesso agli Uffici giudiziari di Napoli, anche nei confronti degli Avvocati) è stata, puntualmente, oggetto di intervento preventivo da parte dell'Autorità, al quale non è seguita alcuna revoca della stessa e, conseguentemente, in data 25 maggio 2016 è stato aperto il relativo procedimento di valutazione del comportamento.

A seguito dell'apertura del predetto procedimento di valutazione del comportamento, il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Napoli faceva pervenire

delle memorie difensive, nelle quali venivano diffusamente evidenziate le gravissime conseguenze provocate, dal provvedimento del Procuratore Generale presso la Procura della Repubblica di Napoli del 13 aprile 2015, non solo alla classe forense, ma anche all'utenza, e, soprattutto, alla complessiva attività giudiziaria. Tale provvedimento, veniva, infatti, ritenuto, dalla classe forense napoletana, affetto da vizi tali da determinare il verificarsi delle ipotesi di deroga al termine di preavviso previste dall'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni (ipotesi di sovvertimento dell'ordine costituzionale).

In merito a tali considerazioni, la Commissione, diversamente opinando, nel concludere negativamente il procedimento di valutazione del comportamento, con l'irrogazione della sanzione amministrativa pari a €15.000,00, ha sostenuto che: a) che le esimenti di cui all'articolo 2, comma 7, sono deroghe tassative alle regole ordinarie che disciplinano le astensioni dal lavoro e, come tali, soggette ad una stretta interpretazione e, dunque, non possono essere derogate da atti di livello inferiore, quali i Codici di autoregolamentazione e/o le Regolamentazioni provvisorie; b) che, in definitiva, lo sciopero in difesa dell'ordine costituzionale deve essere inteso quale proclamato allorché siano minacciati i valori fondanti del nostro sistema di governo democratico e di libertà individuali e collettive; c) che il provvedimento – avente natura di atto amministrativo – originato dai gravi eventi verificatisi nei giorni precedenti presso gli Uffici Giudiziari di Milano non risulta essere afflitto da alcuna illegittimità o incompetenza dell'Organo emanante; d) che, a fronte di quanto sopra, il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Napoli ebbe ad adottare la modalità, in sé illegittima, della violazione a prescrizioni della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, ponendo in essere, così, una disobbedienza decisamente evitabile, anche mediante il ricorso ai normali rapporti con gli Organi responsabili; e) che per le identiche ragioni, la Camera penale di Napoli (che pur rappresenta una parte della classe forense napoletana), diversamente dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Napoli, aveva legittimamente proclamato un'astensione dalle udienze per i giorni 4,5 e 6 maggio 2015 (successivamente revocata); f) che appare davvero insostenibile la tesi secondo cui il pericolo del sovvertimento dell'ordine costituzionale (articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni) può provenire da un atto legittimo determinato da ritenute esigenze di ordine pubblico; g) che, in tal maniera, verrebbe a confondersi la “*causa*” con gli effetti prodotti dall'atto medesimo; h) che, nella legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, non si rinvencono altre cause di giustificazione interessanti la specie in esame.

Infine, è appena il caso di sottolineare che la delibera di valutazione negativa del comportamento nei confronti del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Napoli è stata dallo stesso impugnata innanzi al Tribunale di Roma, in funzione del Giudice Unico del Lavoro.

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 un sensibile aumento rispetto a quanto avvenuto nell'anno precedente: le proclamazioni di sciopero, nel 2015, sono state 28 (rispetto alle 12 del 2014 ed alle 13 del 2013), nessuna delle quali, però, a livello nazionale. Tutte le astensioni, indette nel corso dell'anno in esame, infatti, hanno avuto carattere meramente locale/aziendale e sono state proclamate, principalmente, per protestare contro il mancato/ritardato pagamento della retribuzione ai dipendenti.

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

3. Credito

3.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

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

In particolare, nel corso dell'anno 2015, si sono registrate 16 proclamazioni di sciopero, articolatesi sia nella forma dell'astensione collettiva dal lavoro straordinario, quanto nella forma dello sciopero dal lavoro ordinario.

L'insorgenza del conflitto è spesso derivata da processi di riorganizzazione realizzati dalle Società che erogano il servizio.

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

3.2. Questioni di carattere interpretativo

Nel corso del periodo in esame la Commissione è stata investita, altresì, da alcune richieste di parere relative alla corretta interpretazione della disciplina di settore.

Degna di rilievo, in particolare, è la precisazione fatta dalla Commissione in merito alla derogabilità dell'obbligo di comunicazione all'utenza dei tempi e modi di erogazione dei servizi nel corso dell'attuazione dello sciopero (obbligo posto dall'articolo 2, comma 6, della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, a carico delle parti datoriali).

Perveniva, in particolare, all'Autorità, una segnalazione, da parte della Segreteria Provinciale di Livorno dell'Organizzazione sindacale Fabi, relativa ad una presunta omissione, da parte della BCC di Castagneto Carducci, di avviso all'utenza circa lo sciopero nazionale delle Banche di Credito cooperativo, effettuato il 2 marzo 2015, e lo sciopero regionale della Toscana delle Banche di Credito Cooperativo, effettuato il 3 marzo 2015.

Dall'istruttoria effettuata emergeva che l'Istituto di credito non aveva eseguito gli avvisi all'utenza avendo effettuato, ex ante, una valutazione prognostica di scarsa incidenza delle astensioni proclamate sulla regolarità del servizio (circostanza che, peraltro, risultava confermata dai successivi accertamenti della Commissione).

L'agire della Banca veniva, pertanto, ritenuto conforme all'orientamento espresso in materia dall'Autorità (cfr. delibere del 28 giugno 2001, nn. 01/82 e 01/83).

L'Organismo di garanzia rammentava, però, all'Istituto bancario, che, l'avviso di cui all'articolo 2, comma 6, della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, essendo volto a prevenire eventuali disagi all'utenza, costituisce uno strumento fondamentale per la realizzazione delle finalità perseguite dal legislatore. Le deroghe

all'obbligo anzidetto, pertanto – aggiungeva la Commissione - debbono rappresentare ipotesi eccezionali e fondarsi su valutazioni rigorose ed attente, essendo soggette ad un controllo successivo ed, eventualmente, al potere sanzionatorio della Commissione, in caso di riscontrata erroneità della valutazione prognostica.

Sotto altro profilo, per le sue implicazioni di carattere generale, si rammenta il parere reso dalla Commissione in merito all'efficacia degli Accordi Collettivi di settore ed, in particolare, in ordine alle modalità di disdetta degli stessi.

L'intervento, sul punto, della Commissione, trae origine da una nota con la quale la Banca d'Italia segnalava l'avvenuta disdetta dell'Accordo di settore del 22 dicembre 2009, ad opera di alcune Organizzazioni sindacali stipulanti, e chiedeva, pertanto, se fosse necessario avviare trattative per l'elaborazione di una nuova Regolamentazione.

In riscontro alla richiesta dell'Istituto, l'Autorità precisava, innanzitutto, che, ai fini della cessazione dell'efficacia di un Accordo Collettivo, è necessario che la disdetta venga manifestata da tutte le Organizzazioni sindacali stipulanti. Peraltro – precisava la Commissione - anche in tale ultima evenienza, la disciplina pattizia continua a spiegare i propri effetti fino al raggiungimento di un nuovo Accordo, valutato idoneo dalla Commissione, ovvero fino all'adozione di una Regolamentazione provvisoria (cfr. l'orientamento di carattere generale espresso in materia dall'Autorità, con la delibera n. 04/254, concernente “*Conseguenze in caso di disdetta di accordi*”).

Sulla scorta di tali premesse, e considerato che, nella fattispecie esaminata, la disdetta non era provenuta da tutte le Organizzazioni sindacali contraenti l'Accordo di settore, l'Autorità deliberava che nessun effetto poteva ritenersi dispiegato sulla validità ed efficacia della disciplina vigente.

4. Distribuzione di carburante

4.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto 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 sui medesimi livelli molto esigui, con una, seppur minima, diminuzione rispetto a quanto avvenuto nell'anno precedente: le proclamazioni di sciopero, infatti, sono state appena 5 nel 2015, rispetto alle 8 del 2014, tutte volte alla tutela dei gestori delle aree di servizio autostradali.

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

In tutti i casi si è trattato di scioperi proclamati per rivendicazioni di carattere politico, contro l'assenza di provvedimenti e/o iniziative legislative che, a detta dei sindacati, permette ai concessionari di attuare iniziative che danneggiano i gestori delle aree di servizio autostradali.

Effettivamente, da alcuni anni, le Organizzazioni sindacali, che rappresentano tali gestori, lamentano la mancanza di interventi correttivi da parte del Governo, che possano eliminare quella che le stesse organizzazioni definiscono una "*vera e propria soprattassa, che i concessionari impongono sui servizi prestati in autostrada e che pesa sui prezzi dei carburanti, aumentata del 1400% nel giro di sei anni*".

Inoltre, le Organizzazioni sindacali hanno protestato contro l'eliminazione di qualsiasi forma di assistenza, attraverso la completa automazione del servizio, attuata dai concessionari, che, secondo le medesime organizzazioni, comporta il rischio di una minor efficienza del servizio, oltre a una considerevole perdita di posti di lavoro.

Pertanto, le iniziative di sciopero hanno avuto l'obiettivo di mettere in evidenza le difficoltà del settore, sensibilizzando il Governo ad intervenire per razionalizzare la rete distributiva autostradale, al fine di migliorare gli standard di qualità del servizio offerto.

5. Energia

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

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

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

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

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

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

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

A tal fine, la Commissione, in data 24 novembre 2015, in occasione del rinnovo del CCNL di settore relativo al triennio 2016-2018, in scadenza il 31 dicembre 2015, ha invitato le Associazioni datoriali e le Organizzazioni sindacali rappresentative del Comparto Gas - Acqua ad attivare la procedura negoziale per l'adeguamento dell'Accordo nazionale Federgasacqua del 27 marzo 1991, valutato idoneo dalla Commissione con delibera dell'11 aprile 1991, ormai non più coerente con il contesto normativo, e con gli assetti industriali e di mercato nel frattempo intervenuti.

Con nota del 29 gennaio 2016, le Associazioni datoriali hanno comunicato alla Commissione di voler procedere alla convocazione dei sindacati per l'adeguamento dell'Accordo entro il mese di febbraio 2016, impegnandosi ad informare l'Organo di garanzia sull'andamento delle relative trattative.

Dunque, in ossequio a quanto statuito nel Protocollo del 1° Marzo 2002, sull'applicazione delle leggi n. 146 del 1990 e 83 del 2000, allegato al CCNL Gas Acqua del 2002, le parti stipulanti dovranno definire con apposito Accordo:

- 1) le procedure di raffreddamento e di conciliazione di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni;
- 2) il termine di preavviso di proclamazione degli scioperi e la durata degli stessi;
- 3) gli intervalli minimi temporali tra uno sciopero e l'altro, con particolare riferimento all'istituto della rarefazione oggettiva;
- 4) le modalità di revoca e di sospensione degli scioperi proclamati;
- 5) i periodi di franchigia;
- 6) le prestazioni indispensabili ed il contingente di personale;
- 7) l'estensione dell'applicazione delle disposizioni in materia di sciopero anche alle aziende appaltatrici, attraverso allegati con specifici appendici da inserire nei capitolati di appalto;
- 8) ogni altro adempimento previsto dalla legislazione vigente in materia, anche se non espressamente richiamato nel presente protocollo (astensione dal lavoro straordinario, preavviso massimo, possibilità di introdurre sciopero virtuale).

Il nuovo Accordo dovrà comunque continuare a basarsi sul principio di continuità dell'erogazione del servizio all'utenza, nonché sui principi di salvaguardia e sicurezza degli impianti, dei lavoratori e degli utenti, così come previsto dall'Accordo nazionale sull'esercizio del diritto di sciopero del Comparto Elettricità, sottoscritto in data 18 febbraio 2013, e valutato idoneo dalla Commissione con delibera n. 13/128 del 22 aprile 2013, che ha dato vita ad un nuovo assetto di regole per una gestione “*responsabile*” del conflitto..

5.2. Gli interventi preventivi della Commissione ai sensi *ex* articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990

Nel periodo di riferimento l'andamento dei livelli di conflittualità nei Comparti Gas – Acqua, Elettricità ed Energia e Petrolio, peraltro non particolarmente elevato, è risultato strettamente connesso alle problematiche relative alle politiche industriali e organizzative delle singole Aziende del settore.

In particolare, nel Comparto Elettricità, alcune Società hanno avviato importanti piani di riduzione del personale utilizzando gli strumenti della mobilità, dei contratti di solidarietà e dei prepensionamenti, destando la forte preoccupazione di lavoratori e sindacati, mentre, sul piano nazionale, resta la preoccupazione per il futuro del personale impiegato nelle 55 centrali termoelettriche delle diverse imprese del settore che sono chiuse o che si avviano alla chiusura, con circa 2.900 lavoratori coinvolti direttamente dalla crisi, ai quali occorre aggiungere altrettanti addetti dell'indotto.

Nel Comparto Gas – Acqua, invece, gli scioperi hanno riguardato gli esiti delle gare d'appalto relative all'affidamento della gestione delle reti del gas (con particolare riferimento alla Regione Toscana), alla conseguente salvaguardia dei livelli occupazionali e ai piani di investimento nazionali.

Nel Comparto Energia e Petrolio si segnalano gli scioperi nazionali indetti dai lavoratori di Eni e Saipem per protestare contro il disegno del Gruppo che, a dire dei sindacati, si tradurrebbe nel consolidamento ed estensione delle proprie attività di “*core business*” fuori dall'Italia, ridimensionando il perimetro delle attività domestiche, a partire dalla dismissione dell'industria petrolchimica di Gela fino ad arrivare alla cessione di Saipem e Gas&Power.

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

Il che denota l'esistenza di un sistema di relazioni sindacali positivo e responsabile.

Si segnala, al riguardo, che l'esercizio tempestivo dei poteri d'intervento preventivo della Commissione nei casi di proclamazione di scioperi recanti profili di illegittimità, ha sempre determinato la revoca e/o la riproclamazione delle astensioni nel rispetto delle regole vigenti.

L'efficacia degli interventi della Commissione trova ulteriore conferma nella mancanza, nell'anno 2015, di comportamenti sanzionati ai sensi dell'articolo 4, comma 4-*quater*, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

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 tre 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 dal Prefetto di Napoli ad esprimere un parere sullo stato di agitazione dei lavoratori del Formez P.A. di Napoli, acquisiti gli elementi informativi ritenuti necessari, ha deliberato di precisare che l'attività svolta dal personale del Formez P.A. non costituisce servizio pubblico essenziale, ai sensi della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Nel contempo, ha comunque auspicato la convocazione di un tavolo di confronto, in sede prefettizia, attesa la delicatezza della vertenza, anche al fine di verificare la possibilità di raggiungere un eventuale Accordo tra le parti alla luce delle richieste delle Organizzazioni sindacali.

7. Igiene ambientale

7.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nel corso dell'anno 2015, l'andamento del conflitto collettivo nel settore dell'igiene ambientale ha registrato, sul piano quantitativo, una sostanziale conferma dei valori dello scorso anno. In particolare, gli scioperi proclamati sono stati 422, dei quali ne sono stati effettuati 225, con un incremento di poco superiore al 10 per cento, rispetto ai 201 scioperi effettuati nel corso del precedente anno.

Le astensioni spontanee, in tutto 18 nel 2015 (contro le 25 dello scorso anno), sono, invece, in deciso calo e si concentrano in Sicilia, nella Provincia di Agrigento, e in 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 registra una considerevole flessione del numero complessivo di lavoratori interessati dalle azioni di sciopero o che hanno posto in essere, in modo spontaneo, astensioni del lavoro, rispetto ai dati critici del 2013 e del primo semestre 2014.

Per quanto concerne la distribuzione geografica delle astensioni, anche nel 2015, la più alta conflittualità è stata registrata nelle regioni meridionali e, in particolare, in Sicilia, Campania e Puglia. Problematiche locali hanno interessato, in modo significativo, anche il Basso Lazio e la Provincia di Roma, l'Abruzzo, la Basilicata e la Calabria e le città di Livorno e Genova, queste ultime a causa dei processi di ristrutturazione dei servizi in corso. In Valle d'Aosta, Piemonte, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Marche e Molise non sono stati registrati scioperi nel settore.

Regione	Scioperi proclamati	%
SICILIA	199	47,1
CAMPANIA	67	16,0
PUGLIA	52	12,3
LAZIO	37	8,8
CALABRIA	19	4,5
BASILICATA	15	3,5
ABRUZZO	9	2,1
LIGURIA	8	2,0
UMBRIA	5	1,2
TOSCANA	4	0,9

SARDEGNA	3	0,7
LOMBARDIA	2	0,5
VENETO	1	0,2
EMILIA-ROMAGNA	1	0,2
Totale	422	100

Analizzando le cause di insorgenza del conflitto, la maggioranza degli scioperi, circa l'80 per cento, sono stati effettuati per il mancato o ritardato pagamento delle retribuzioni, mentre solo il 10 per cento delle vertenze hanno ad oggetto ristrutturazioni aziendali, una diversa distribuzione degli orari di lavoro o problematiche relative ai mezzi ed alle infrastrutture per lo svolgimento del servizio. Le astensioni proclamate a difesa dell'ordine costituzionale o di natura politica hanno, invece, carattere meramente residuale.

Dal quadro sopra descritto, non può che ribadirsi che la principale criticità del settore è costituita dalla scarsità delle risorse economiche a disposizione degli Enti locali, responsabili del servizio di igiene ambientale che, ritardando il pagamento dei canoni per i servizi appaltati, provocano 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. Peraltro, di segno totalmente opposto, una nuova frontiera del conflitto che emerge in alcune delle maggiori aree urbane del Paese (Torino, Milano, Bologna), si sta sviluppando nei confronti di quei processi di riorganizzazione industriale del servizio, con l'affermarsi delle *holding* che controllano aziende di dimensioni significative che assicurano alla cittadinanza l'erogazione di svariati servizi (igiene ambientale, energia, gas, acqua, servizi sociali); in questi 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 si sovrappongono diversi comparti della contrattazione collettiva, con sempre più frequenti richieste di flessibilità e mobilità nell'organizzazione del lavoro. In alcuni casi, nelle grandi città, la frammentazione del servizio tra enti gestori e società che operano in subappalto (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.

Sul fronte sindacale, nel corso dell'anno, la Commissione ha concentrato la sua attenzione sul “*Caso Sicilia*”. E' in questa regione, infatti, che si sono concentrati quasi il 50 per cento degli atti di proclamazione degli scioperi del settore e che si è registrato anche il più alto numero di interventi preventivi (il 20,60% per cento rispetto ad una media nazionale del 18,92%), a dimostrazione di una ancora insufficiente applicazione, da parte delle Organizzazioni sindacali, delle regole contenute nell'Accordo di settore, in particolare per quanto concerne la corretta attivazione delle procedure di raffreddamento e conciliazione del conflitto e il rispetto delle franchigie. Ancora numerose criticità si registrano, inoltre, sul fronte del rispetto della regola della rarefazione, specie in relazione allo sciopero generale.

Inoltre, pur rimanendo indiscutibilmente problematica la gestione del servizio, soprattutto per quanto concerne la regolarità delle retribuzioni erogate ai lavoratori, si deve osservare che, in alcune aree, la conflittualità sindacale è divenuta endemica. Si verifica, infatti, con estrema frequenza, che le procedure di raffreddamento vengano attivate e, di conseguenza, gli scioperi vengano proclamati a scopo meramente preventivo e con funzione sollecitatoria, ad esempio, per presunti ritardi di pagamento delle spettanze, ben prima che esse siano, effettivamente, maturate. Tali pratiche, poste in essere soprattutto dalle Organizzazioni sindacali firmatarie dei CCNL e dell'Accordo di settore, denotano l'inadeguatezza del sistema complessivo delle relazioni industriali e necessiterebbero di maggiore attenzione da parte del governo locale ma anche da parte delle Organizzazioni sindacali e datoriali nazionali, che dovrebbero diffondere maggiormente tra i propri aderenti e rappresentanti la cultura “*della civilizzazione del conflitto*”.

In sintesi, non si può non ribadire che la scarsità dei mezzi e delle infrastrutture, la cattiva organizzazione del servizio, ma anche forme di protesta da parte dei lavoratori di difficile individuazione e catalogazione, sono causa di frequenti disfunzioni del servizio erogato, spesso evidenziato anche da organi di stampa di rilievo nazionale.

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

Regione	Astensioni
SICILIA	10
CAMPANIA	5
PUGLIA	2
CALABRIA	1
Totale	18

Nell'anno 2015, il numero delle astensioni illegittimamente effettuate, segnalate alla Commissione e indette a causa della mancata erogazione degli stipendi mensili, ha fatto registrare un netto calo rispetto allo scorso anno.

Il dato è ancora più significativo in relazione ai dati registrati dell'ultimo quinquennio.

Astensioni spontanee	
2011	69
2012	70
2013	70
2014	25
2015	18

Più nel dettaglio, si rappresenta che in Sicilia, che si conferma come la Regione più conflittuale, tutte le astensioni spontanee si sono concentrate nella Provincia di Agrigento.

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 Lampedusa per il quale, 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.

Peraltro, in tutto il Meridione d'Italia resta alta la tensione dei lavoratori, che subiscono le conseguenze del diffuso dissesto finanziario degli Enti locali. Ad esempio, criticità sono state registrate in Calabria (Vibo Valentia) e Campania (Province di Napoli e Caserta), dove si trovano realtà che ancora subiscono gravissimi ritardi nella corresponsione degli emolumenti.

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 e del corretto versamento dei canoni per il servizio alle Aziende. Dato, quest'ultimo, di significativa rilevanza, considerata la valutazione caso per caso che, come si è detto, la Commissione deve operare.

La maggioranza delle segnalazioni ha riguardato, come si è detto, la Provincia di Agrigento, le cui aziende, addette al servizio di igiene ambientale (in particolare Iseda 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.

In Campania, si sono registrate, in tale ambito, astensioni arbitrarie dal servizio, in particolare, nei Comuni dell'Area metropolitana di Napoli e Caserta, per rivendicazioni di carattere economico relative a pendenze economiche ma anche in relazione a problematiche circa il riconoscimento delle mansioni svolte dal personale, in particolare allorquando si verifica un cambio di gestione della Ditta appaltatrice.

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, in un settore in cui lo sciopero diventa spesso l'ordinario strumento di dialettica tra Sindacato e Azienda, la Commissione ha privilegiato forme di intervento dissuasive di scioperi illegittimi, intervenendo ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 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 alle norme che regolamentano il conflitto nei servizi pubblici essenziali.

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

Il numero dei procedimenti di valutazione aperti dalla Commissione nei confronti dei lavoratori che si sono astenuti illegittimamente dal lavoro, ai sensi degli articoli 4, comma 1, e 13, comma 1, lettera i), è in linea con quello registrato lo scorso anno ed è stato pari a 12, e 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”*.

Nei confronti delle Aziende, nel corso del 2015, sono stati aperti due procedimenti di valutazione del comportamento, uno riguardo al mancato rispetto dell'obbligo di informazione, previsto per le amministrazioni e le imprese erogatrici dei servizi dall'articolo 2, comma 6, della legge n. 146 del 1990 (Ambiente Italia

S.r.l.), ed uno in relazione al mancato esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione (ASM L'Aquila S.p.A.), ai sensi dell'articolo 4, comma 4, della legge n. 146 del 1990.

In un caso, il procedimento si è concluso con una valutazione negativa del comportamento da parte della Commissione che ha comminato una sanzione pari a 4.000,00 euro a carico della Ambiente Italia S.r.l. di Gela (CL).

Nei confronti delle Organizzazioni sindacali sono stati aperti due procedimenti di valutazione del comportamento che, in un caso, ha determinato una valutazione negativa da parte della Commissione.

Sono state irrogate sanzioni nei confronti delle Segreterie provinciali di Livorno delle Organizzazioni sindacali FP CGIL, UILTRASPORTI e FIADEL, per complessivi 15.000,00 euro, in relazione alle astensioni che hanno coinvolto il servizio di spazzamento delle strade. L'entità della sanzione deriva dalla circostanza che, seppure in presenza di violazioni plurime, le Organizzazioni sindacali si sono dimostrate collaborative con la Commissione, nonché dalla considerazione che, per la tipologia del servizio reso, l'Ente appaltante non aveva ritenuto di inserire nel Capitolato d'appalto le prestazioni indispensabili da richiedere in caso di sciopero. Nell'ambito del medesimo procedimento è stato, altresì, valutato il comportamento della Segreteria provinciale della FIT CISL, comminando una sanzione sostitutiva al rappresentante legale del sindacato, in quanto privo di contributi da parte dei lavoratori. A tal proposito, tenuto conto della scarsa rappresentatività dell'Organizzazione sindacale tra gli scioperanti, si è ritenuto equo irrogare una sanzione pari a 2.500,00 euro.

7.4. Attività consultiva e interpretativa

Nel settore in esame, anche l'attività consultiva è stata, al pari di quella istruttoria, molto intensa.

Frequenti sono stati i casi in cui sia l'azienda che il sindacato hanno segnalato alla Commissione comportamenti reciprocamente illegittimi. In tali casi, la Commissione, all'esito dell'istruttoria espletata, sulla scorta della documentazione fornita da entrambi, delle circostanze del caso concreto e, in particolare, dopo aver accertato la corretta effettuazione delle prestazioni indispensabili, ha constatato che erano emersi profili di dubbia legittimità sia nell'operato datoriale, sia nei comportamenti assunti da parte sindacale. Di conseguenza, la stessa Autorità di garanzia ha invitato entrambi i soggetti coinvolti ad attenersi puntualmente alle disposizioni di cui agli articoli 8 e 9 dell'Accordo nazionale del 1° marzo 2001.

In difetto, la Commissione ha avvertito che sarebbe stata costretta a valutare la rilevanza delle determinazioni assunte, ai fini dell'irrogazione delle sanzioni previste dalla legge n. 146 del 1990.

Inoltre, come accaduto negli anni precedenti, il fenomeno del frequente ricorso alle assemblee sindacali, spesso usato dalle Organizzazioni sindacali per “*governare*”, senza eccessivi danni per l’utenza, la tensione crescente tra i lavoratori, soprattutto in concomitanza con l’annuncio, con cadenza mensile, da parte dell’Azienda, del ritardo nella corresponsione delle retribuzioni, ha indotto il settore ad intervenire, in numerose occasioni, per evidenziare all’Azienda, che denunciava l’intento elusivo della normativa sullo sciopero, e alle Organizzazioni sindacali, che, al contrario, mettevano in evidenza la finalità di “*raffreddamento del conflitto*”, la linea di confine tra i due istituti, quello dello sciopero e quello dell’assemblea (che non rappresenta una forma di lotta mirante a recare danno al datore di lavoro, bensì un istituto di democrazia sindacale), rammentando che, ai sensi della delibera della Commissione n. 04/212 del 1° aprile 2004 avente ad oggetto “*Applicabilità della legge 146/90 alle assemblee ex articolo 20 legge 300/1970*”, ogni assemblea che – pur convocata ai sensi dell’articolo 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 del 1990, laddove incidente su servizi pubblici essenziali, con ogni conseguenza sotto il profilo della valutazione di eventuali violazioni.

Come si è sopra ricordato, costante è stato il contatto e il dialogo della Commissione, con i Sindacati, allo scopo di favorire una maggiore conoscenza ed una conseguente puntuale applicazione della disciplina di settore, senza sacrificare le dinamiche di lotta sindacale, ed ai fini di una maggiore sensibilizzazione per le esigenze di garanzia degli utenti.

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.

Tuttavia, come riferito, rispetto al passato si segnala una maggior “*presenza*” di sindacati “*tradizionali*” (come si ricava dalla tabella che segue) e una loro maggiore consapevolezza sulle regole da rispettare e sugli interessi in gioco e una loro più penetrante capacità di raffreddamento e di governo del conflitto.

Scioperi proclamati nel settore (anno 2015)		
Organizzazione Sindacale	Numero proclamazioni*	Quota
FP CGIL	215	34,4%
FIT CISL	113	18,1%
UILT	111	17,8%
FIADEL	87	13,9%
UGL	26	4,2%
FILAS	14	2,2%
SLAI - COBAS	12	1,9%
USB	9	1,4%
CIL	8	1,3%
COBAS	6	1,0%
RR.SS.UU. aziendali	5	0,8%
Altri (8 sigle)	19	3,0%
Totale	625	100,0 %

* 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.

8. Istituti di Vigilanza

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

Nel corso del 2015, in questo settore, si è registrato un forte incremento della conflittualità rispetto all'anno precedente. Difatti, a fronte delle 62 proclamazioni di sciopero del 2014, si è arrivati ad un numero totale di 97 astensioni proclamate (pari ad un aumento di oltre il 50%); un numero che mostra le crescenti difficoltà in cui opera questo settore.

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 di frequente, all'organizzazione del lavoro, che, nella fattispecie, attraverso il sistematico ricorso al lavoro straordinario (numerose sono state, infatti, le azioni collettive di astensione proprio dalle prestazioni straordinarie), deve aggiungersi quella relativa ai cambi d'appalto e alla, conseguente, corretta applicazione della c.d. "*clausola sociale*".

Deve essere, invero, evidenziato come nonostante l'aumento delle azioni di sciopero, per contro, nel corso dell'anno, la Commissione è dovuta intervenire preventivamente 14 volte (rispetto alle 16 del 2014, con un numero di proclamazioni pari a 62), attraverso l'invio di indicazioni immediate ai sensi dell'articolo 13, lett. d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Va, comunque, rilevato che gli interventi dell'Autorità, sulle proclamazioni afflitte da irregolarità, sono sempre stati positivamente riscontrati dalle Organizzazioni sindacali e hanno permesso, poi, il successivo regolare svolgimento delle forme di protesta poste in essere.

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 all'assoggettabilità alla disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali per alcune tipologie di attività rese dagli Istituti di vigilanza.

Sul punto, l'Autorità, confermando il proprio orientamento, ha ribadito che, ai fini dell'applicabilità della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, l'attività di vigilanza privata deve essere funzionale e/o strumentale ai diritti costituzionalmente tutelati alla vita, alla salute, alla libertà e sicurezza della persona, dell'ambiente e del patrimonio storico artistico.

Di conseguenza, tale assoggettabilità deve ritenersi esclusa nel servizio di trasporto valori ed in tutti quei casi in cui il servizio è reso a tutela di attività commerciali e/o produttive, risultando priva di rilevanza, la qualifica di "*incaricato*

di un pubblico servizio” (articolo 4, comma 3, della legge n. 101 del 6 giugno 2008), rivestita dalle G.p.G. “nell'esercizio delle funzioni di custodia e vigilanza dei beni mobili ed immobili cui sono destinate” (seduta della Commissione del 26 gennaio 2015).

9. Libere professioni

9.1. Valutazione di Codici di autoregolamentazione. Notai

Con delibera n. 15/254, del 14 settembre 2015, la Commissione di garanzia ha valutato l'idoneità del "*Codice di autoregolamentazione delle astensioni collettive dalle funzioni e/o dalle attività svolte dai Notai*", adottato, in data 8 luglio 2015, dal Collegio Notarile dei Distretti Riuniti di Cagliari, Lanusei e Oristano, dal Comitato dei Collegi Notarili della Sardegna, dall'Associazione Italiana Notai Cattolici, dall'Associazione Italiana Giovani Notai, dalla Federnotai, dal Notaract e dal Sindacato Sociale Notarile (Pubblicata in G.U. n. 233, del 7 ottobre 2015).

In occasione della valutazione di idoneità del Codice di autoregolamentazione dei Notai, l'Autorità ha dovuto determinare se l'attività svolta dagli stessi fosse o meno un servizio pubblico essenziale e, conseguentemente, se fosse assoggettabile alla relativa disciplina in materia di sciopero.

Invero, la Commissione, nel procedere alla valutazione di idoneità del richiamato Codice, ha ritenuto che le attività e le funzioni dei Notai siano assoggettabili alla disciplina di cui legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni (al pari del Consiglio Nazionale Notarile e del Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Roma), in considerazione del fatto che : a) l'attività notarile sia prestata per il compimento di numerosi atti, giuridicamente rilevanti (quali, ad esempio, la procura), attraverso i quali si consente a soggetti terzi l'esercizio di diritti e l'assunzioni di obbligazioni per conto di persone incapaci di intendere e volere, al fine di tutelare, indirettamente, le stesse esigenze di vita quotidiana dei soggetti rappresentati e, quindi, in ultima analisi, il loro diritto alla vita e alla salute; b) l'amministrazione della giustizia coinvolge in numerosi casi l'attività dei Notai, sia in ambito civile (attività di GOA o Giudice Ausiliario) che in ambito penale (funzioni delegate nei procedimenti penali).

Infine, in relazione al contenuto del Codice valutato idoneo, appare opportuna una breve sintesi delle principali disposizioni in esso contenute.

L'articolo 2 del menzionato Codice, rubricato come "*Proclamazione e durata delle astensioni*", prevede che il termine minimo di preavviso per ogni astensione non sia inferiore a 15 giorni; che vi sia un preavviso massimo tra proclamazione ed effettuazione dell'astensione, fissato in 60 giorni; che la durata massima dell'azione collettiva sia di 8 giorni; che tra il termine finale di un'astensione e l'inizio di quella successiva deve intercorrere un intervallo di almeno quindici giorni.

L'articolo 5 del Codice, rubricato come "*Prestazioni indispensabili*", risulta essere di particolare rilievo in quanto elenca, analiticamente, le attività che, in ogni caso, devono essere garantite anche durante l'astensione proclamata: 1) ricevimento di testamenti pubblici e di testamenti segreti; 2) ricevimento di atti di protesto per titoli già ritirati dal Notaio prima della proclamazione dell'astensione; 3)

verbalizzazione di delibere relative alla modifica degli atti costitutivi e degli statuti di organismi societari quotati in borsa e il cui differimento comporti la scadenza dei termini perentori previsti dalla legge entro cui assumere la relativa delibera e che possano comportare gravi e irreversibili effetti a carico dei soggetti interessati e/o dell'economia nazionale; 4) evasione degli adempimenti telematici prescritti dalla legge e connessi agli atti ricevuti prima dell'inizio del periodo in cui è stata proclamata l'astensione, nel rispetto dei termini previsti per ciascuno di tali adempimenti e comunque in tempi tali da prevenire gravi e irreversibili effetti a carico dei soggetti interessati; 5) nel caso di svolgimento di attività di GOA o Giudice Ausiliario, l'astensione non è consentita per i processi relativi ai licenziamenti e ai procedimenti sommari di natura cautelare, inclusi quelli previsti dalle leggi speciali in tema di repressione delle condotte antisindacali e discriminatorie, né relativamente alle controversie per le quali è stata dichiarata l'urgenza ai sensi dell'art. 92, comma 2, del R.D. 12/1941 e successive modifiche e integrazioni, né relativamente alle controversie aventi ad oggetto i provvedimenti di natura cautelare e sommari di cognizione ai sensi dell'art. 19 D. Lgs. n. 5/2003, lo stato e la capacità delle persone, gli alimenti, la dichiarazione o la revoca dei fallimenti, la convalida di sfratto, la sospensione dell'esecuzione, la sospensione o revoca dell'esecutorietà di provvedimenti giudiziari; 6) lo svolgimento delle attività e delle funzioni demandate ai notai nell'ambito dei procedimenti penali, nonché quelle concernenti i servizi elettorali, in ogni caso limitatamente ai servizi ritenuti essenziali dal codice di autoregolamentazione delle astensioni dei magistrati ordinari.

10. Magistrati

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

Nel corso del 2015, si è assistito ad un deciso decremento della conflittualità, con esclusivo riferimento alla Magistratura onoraria.

Infatti, sono state proclamate, a livello nazionale, solo 3 astensioni dei Giudici di Pace e una astensione dei Giudici Onorari di Tribunale e dei Vice Procuratori Onorari.

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

In particolare, 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.

Parallelamente, i G.O.T. e i V.P.O. hanno rivendicato un necessario riordino dell'intera Magistratura onoraria, eccependo il mancato recepimento, da parte del Governo, delle proprie proposte in materia. In generale, l'intera categoria ha contestato l'attuale assetto del sistema giudiziario italiano e le iniziative intraprese dal Governo, che, lungi dal migliorare l'efficienza dello stesso, non sarebbero in grado di superare tutte le criticità esistenti.

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

11. Metalmeccanici

11.1. Andamento della conflittualità

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

Nell'anno 2015 sono pervenute in Commissione 8 proclamazioni di scioperi (a fronte delle 20 pervenute nel 2014), con una riduzione pari a circa il 40 per cento rispetto al dato dell'anno precedente.

Degli 8 scioperi proclamati, però, solo 4 sono stati effettivamente effettuati, mentre 4 astensioni sono state revocate dagli stessi sindacati proclamanti per composizione della vertenza.

11.2. Le cause di insorgenza dei conflitti

Il 40 per cento degli scioperi è stato proclamato a seguito di ritardi nella corresponsione delle retribuzioni ai dipendenti, il 20 per cento a seguito di scadenze di appalti con ripercussioni sugli assetti occupazionali delle aziende coinvolte, mentre il restante 40 per cento degli scioperi è stato proclamato per conflitti aziendali non altrimenti classificabili.

11.3. Procedimenti di valutazione del comportamento

Nel corso del 2015 non è stato aperto alcun procedimento di valutazione del comportamento nel settore in questione.

12. Ministeri

12.1. 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 (27 azioni di sciopero nel corso dell'anno 2015), strettamente connesso a specifiche questioni organizzative 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 dell'asserita disorganizzazione degli Uffici giudiziari, nonché i lavoratori impegnati, a vario titolo, nella gestione dei Centri per l'identificazione ed espulsione degli immigrati e nella ristorazione collettiva a favore di Istituzioni di natura militare.

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

12.2. Il diritto di sciopero nel settore dei beni culturali

Nel corso del periodo di riferimento sono state oggetto di particolare attenzione della Commissione le assemblee sindacali effettuate il 23 ed il 24 luglio 2015 dal personale del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, impegnato presso gli scavi archeologici di Pompei.

Lo stato di agitazione, indetto da alcune sigle sindacali per protestare contro la cronica carenza del personale addetto alla custodia e vigilanza del patrimonio artistico, ha comportato la chiusura del complesso archeologico, con prevedibili disagi per le migliaia di turisti provenienti da tutto il mondo e l'inevitabile clamore mediatico.

La Commissione, in tale occasione, dopo approfonditi accertamenti istruttori, ha deliberato il non luogo a provvedere, atteso che le suddette assemblee erano state richieste, ed autorizzate, ai sensi della normativa contrattuale vigente e che, durante lo svolgimento delle stesse, erano state garantite le prestazioni indispensabili di cui all'Accordo nazionale in materia di sciopero del 2005, ovvero la custodia e la vigilanza dei beni culturali.

In quell'occasione, però, il Ministro dei Beni e delle Attività culturali e del turismo, l'Onorevole Dario Franceschini, è intervenuto pubblicamente

preannunciando la volontà del Governo di ricomprendere i musei ed i luoghi della cultura tra i servizi pubblici essenziali.

Ed è proprio a seguito dell'assemblea sindacale del 18 settembre 2015, indetta dalle sigle sindacali del settore presso i siti archeologici del Colosseo e dei Fori imperiali, per protestare contro il mancato pagamento delle ore di straordinario effettuate, che il Governo, dopo l'ampio clamore mediatico dato alla vicenda anche a livello internazionale, ha adottato il decreto legge n. 146 del 20 settembre 2015, recante *“Misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione”*.

L'adozione di tale decreto, che ha modificato l'articolo 1, comma 2, lett. a), della legge n. 146 del 1990, prevedendo tra i servizi pubblici essenziali anche l'apertura al pubblico di musei e altri istituti e luoghi della cultura di cui all'art. 101, comma 3, del codice dei beni culturali, ha imposto a tutte le parti sociali direttamente coinvolte di attivarsi allo scopo di adeguare le disposizioni vigenti in materia di sciopero al processo di riforma legislativa in atto.

Proprio al fine di dare impulso all'attuazione di tale riforma, in data 24 settembre 2015, si è svolta, presso la sede della Commissione di garanzia, un'audizione con i rappresentanti dell'ARAN, del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché con i rappresentanti delle Soprintendenze Speciali di Roma, Pompei e Firenze.

Le Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, sebbene regolarmente convocate, hanno ritenuto di non partecipare all'audizione, invocando il principio di autonomia negoziale nella definizione degli accordi attuativi delle norme di legge.

Nel corso di tale audizione, l'ARAN ha convenuto sulla necessità di procedere ad una integrazione e/o modifica dell'Accordo sulle norme di garanzia dei servizi pubblici essenziali del Comparto Ministeri, dell'8 marzo 2005, impegnandosi ad avviare il tavolo di contrattazione nazionale in tempi ragionevolmente brevi.

In quella sede, la Commissione ha rappresentato la necessità di addivenire in tempi rapidi alla sottoscrizione di tale Accordo, fissando un termine di sessanta giorni, a decorrere dal 24 settembre 2015, entro il quale le parti sociali avrebbero dovuto sottoporre il testo al giudizio di idoneità dell'Autorità, ai sensi dell'articolo 13, lett. a), della legge n. 146 del 1990.

In ottemperanza a quanto indicato dalla Commissione, l'ARAN ha provveduto a convocare le Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative per il 12 ottobre 2015. In tale prima riunione, le sigle sindacali, dopo aver manifestato le proprie perplessità in ordine al contenuto del decreto legge e allo strumento prescelto dal Legislatore, hanno manifestato l'intenzione di attendere il testo definitivo della legge di conversione.

A seguito della entrata in vigore della legge di conversione n. 182 del 12 novembre 2015, pubblicata nella G.U. n. 269 del 18 novembre 2015, l'ARAN ha convocato le Organizzazioni sindacali rappresentative per il giorno 23 novembre 2015, allo scopo di pervenire ad un adeguamento della disciplina vigente.

Nel corso di tale riunione, l'ARAN ha sottoposto alle Organizzazioni sindacali una bozza di Accordo diretta a recepire le innovazioni legislative mediante la definizione di specifiche clausole contrattuali dirette ad integrare sia i servizi pubblici essenziali che le prestazioni indispensabili. Tuttavia, anche in quell'occasione, le Organizzazioni sindacali hanno ritenuto insussistenti le condizioni per la prosecuzione delle trattative.

A quel punto la Commissione, dopo aver riscontrato, in sede di attività istruttoria preliminare, una sostanziale distanza tra le parti sociali in merito all'adozione di un insieme di regole comuni per la disciplina delle prestazioni indispensabili e delle altre misure di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, è intervenuta adottando, con delibera n. 01/16 dell'11 gennaio 2016, una Proposta di regolamentazione provvisoria in materia di prestazioni indispensabili, ex art. 13, comma 1, lett. a), della legge 146 del 1990, nel settore dei beni culturali di appartenenza statale.

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.

Nel corso dell'audizione del 12 febbraio 2016, convocata dalla Commissione al fine di verificare l'indisponibilità delle parti sociali a raggiungere un accordo condiviso, l'ARAN e le Organizzazioni sindacali rappresentative, con forte senso di responsabilità, hanno convenuto sulla necessità di riprendere il dialogo e di riavviare un confronto sul punto. La Commissione, quindi, ha concesso alle parti il termine del 24 febbraio 2016 per la definitiva sottoscrizione dell'Accordo.

Con l'Accordo nazionale del 23 febbraio 2016, siglato da tutte le Organizzazioni sindacali rappresentative ad eccezione di USB, le parti hanno integrato l'Accordo

nazionale per il Comparto Ministeri, dell'8 marzo 2005, dando attuazione alle disposizioni contenute nella legge 12 novembre 2015, n. 182, di conversione del D.L. n. 146 del 20 settembre 2015, recante misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione, che ha modificato l'articolo 1, comma 2, lett. a), della legge n. 146 del 1990.

L'Accordo, sostanzialmente, recepisce 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.

Entro 60 giorni dalla sottoscrizione di tale Accordo, dovranno essere stipulati i relativi Protocolli di attuazione. Decorso tale termine infruttuosamente, l'Amministrazione adotterà i necessari regolamenti, in conformità con le disposizioni pattizie.

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, altresì, i periodi franchigia individuati dal previgente Accordo, estendendoli alla fruizione dei beni culturali.

L'Accordo non contiene 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 CCNQ 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 dal presente Accordo.

L'Accordo è stato valutato idoneo dalla Commissione con delibera n. 16/116 del 14 marzo 2016, e pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 71 del 25 marzo 2016.

Analogo accordo è stato raggiunto in data 8 marzo 2016 con riferimento al Comparto Regioni ed Autonomie Locali, ed è stato valutato idoneo dalla

Commissione con delibera n. 16/129 del 21 marzo 2016, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 85 del 12 aprile 2016.

12.3. Pareri e delibere interpretative

Sul fronte della prevenzione e della composizione dei conflitti collettivi, si segnala, nel periodo di riferimento, il parere reso dalla Commissione al Ministero di Giustizia, con riferimento ad uno stato di agitazione e conseguente sciopero del personale addetto alla cancelleria presso gli Uffici del GIP/GUP del Tribunale di Salerno. In tale occasione, la Commissione, una volta acquisiti gli elementi informativi ritenuti necessari, ha deliberato di precisare che, secondo il consolidato orientamento della Commissione, la disciplina di cui alla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, non trova applicazione solo nel caso in cui l'Organizzazione sindacale, nel documento di proclamazione dello sciopero, esprima preventivamente, con chiarezza, la qualificazione della propria condotta come rifiuto di prestazioni ritenute non dovute, motivando specificatamente l'astensione quale reazione alle richieste del datore di lavoro (cfr. delibere n. 97/136, n. 02/34 e n. 03/54).

Nel caso di specie, il rifiuto collettivo di svolgere determinate mansioni è stato effettivamente motivato dal soggetto proclamante quale reazione alla dedotta illegittimità dell'ordine di servizio n. 75/14, relativo alle mansioni, come risulta dal documento sindacale del 27 novembre 2014. Per tali motivi, la Commissione ha ritenuto che, nel caso di specie, il comportamento dei lavoratori potesse essere configurato quale rifiuto collettivo di prestazioni ritenute non dovute e non come sciopero delle mansioni, così come individuato dalla giurisprudenza di legittimità, ovvero rifiuto di svolgere una parte delle prestazione lavorativa contrattualmente dovuta. Forma di lotta sindacale, questa, che pone questioni inerenti alla disciplina del rapporto di lavoro eventualmente demandate all'accertamento giudiziale.

13. Noleggio autobus con conducente

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

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

Durante l'intero anno 2015, analogamente a quanto si è verificato nell'andamento dei due precedenti anni, il settore è stato caratterizzato dalla completa assenza di proclamazioni di astensioni dal lavoro.

Tale dato, del resto, non può sollevare, da parte del lettore, alcuna perplessità, in quanto si conforma perfettamente con la riflessione già espressa, nel settore, nel corso della Relazione annuale del 2012.

Infatti, anche a seguito delle trasformazioni intervenute, nel corso degli anni, nell'ambito del comparto dei trasporti e, conseguentemente, anche in quello dei servizi strumentali di competenza comunale ad esso correlati, le attività proprie del settore del noleggio hanno subito evoluzioni tali da rendere, sovente, complicato determinare, con esattezza, l'applicazione di tale Accordo rispetto a quegli Accordi nazionali e/o Regolamentazioni provvisorie che, per attinenza, disciplinano l'erogazione del medesimo servizio pubblico essenziale.

14. Pulizie e multiservizi

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

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

Nel settore in questione, il numero delle astensioni, proclamate nel corso del 2015, è cresciuto in maniera esponenziale, passando da 184 nel 2014 a 242 nel 2015, con un incremento del +32%, rispetto al dato registrato nell'anno precedente. Tali azioni di sciopero hanno avuto tutte 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.

La principale causa di insorgenza del conflitto, come ormai avviene da diversi anni, è rappresentata dal reale problema che interessa questo settore: il mancato/ritardato pagamento della retribuzione ai dipendenti. Tale problema risulta comune alla maggioranza delle astensioni e riveste carattere nazionale.

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, non fanno altro che aumentare la conflittualità del settore in questione.

Si tratta, molto spesso, di ritardi, nel pagamento delle retribuzioni che, in alcuni casi si risolvono nel giro di qualche giorno, 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.

Non sono rari i casi in cui, nel corso del 2015, si è verificata l'astensione improvvisa da parte dei lavoratori esausti di tale atteggiamento “*ostile*” da parte dei datori di lavoro, che ribaltano sui propri lavoratori il disagio causato dall'insolvenza degli enti pubblici appaltanti, per i quali gli stessi lavoratori svolgono il servizio di pulizia.

Il primo caso, ad inizio 2015, quando i lavoratori del Gruppo New Progress S.r.l., impiegati nel servizio di pulizia presso le filiali Ubi Banca – Lotto della Campania, hanno incrociato le braccia in segno di protesta, mentre il secondo, a

ottobre 2015, ha registrato l'astensione dal lavoro da parte del personale del Consorzio Italia Holding Group, impiegato nel servizio di pulizia delle scuole di Foggia e provincia. In entrambi i casi, si è trattato di astensioni spontanee collettive dei lavoratori, in relazione alle quali 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 ciascun datore di lavoro ad adottare i provvedimenti disciplinari previsti dal proprio Ccnl.

Diversamente, invece, nel caso dell'indizione di una manifestazione di protesta, con contestuale proclamazione di sciopero, per i lavoratori della Manital Idea S.p.A., impegnati nei servizi di pulizia e decoro degli Istituti Scolastici della Provincia di Ragusa, avvenuta sempre nel mese di ottobre 2015. In tale occasione, infatti, la Segreteria territoriale di Ragusa dell'Organizzazione sindacale Fisascat Cisl, sottoscrivendo l'atto di proclamazione dello sciopero, commetteva la violazione del mancato rispetto del termine di preavviso. 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 alla Segreteria territoriale di Ragusa dell'Organizzazione sindacale Fisascat Cisl.

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, in altri tre casi, la Commissione è stata informata dalle aziende coinvolte, al momento della proclamazione, prima, quindi, dell'effettuazione dell'astensione. In tali circostanze, l'Autorità è potuta intervenire con indicazioni immediate ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della Legge 146 del 1990, e successive modificazioni, al fine di ricondurre le modalità delle proclamazioni delle azioni di sciopero nell'alveo della legittimità, per garantire ai cittadini i diritti costituzionalmente tutelati.

In tutti e 3 i casi (100%), 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.

Con riferimento alle cause di insorgenza, il mantenimento dei livelli occupazionali, anche in occasione dei frequenti "*cambio appalto*" che si verificano

nel settore, senza ricorrere alla riduzione dei parametri lavorativi (numero delle ore di impiego), spesso già al di sotto dei minimi previsti dal Ccnl di riferimento, costituisce il denominatore comune della quasi totalità delle 242 azioni di sciopero proclamate nel corso del 2015, in linea di continuità con quanto avvenuto anche negli anni precedenti.

Il dato appare particolarmente significativo: gli scioperi proclamati per protestare contro il mancato/ritardato pagamento di emolumenti ai dipendenti e/o contro le ipotesi di ristrutturazioni aziendali e la riorganizzazione dei servizi (soprattutto nei casi di cambio appalto), sono stati 215 su 242, con un dato percentuale pari a circa il 90%. Nel restante 10% dei casi, le cause di insorgenza del conflitto sono individuabili in rivendicazioni particolari, spesso legate al tipo di realtà locale/territoriale in cui operano le aziende del settore.

15. Regioni ed Autonomie Locali

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

Nel corso del 2015, la conflittualità nel comparto Regioni ed Autonomie Locali ha confermato l'andamento crescente registrato negli ultimi anni dovuto prevalentemente alla esternalizzazione di alcuni servizi, da parte delle Regioni e Comuni a Società private.

La carenza finanziaria da parte della Amministrazioni comunali e delle imprese appaltatrici ha causato il ricorso a scioperi, per fini rivendicativi di natura economica e/o contrattuale, originando, nel periodo di riferimento, ben 203 proclamazioni di astensioni dal lavoro, prevalentemente a carattere locale, di cui 127 effettuati, 73 revocati con 21 interventi preventivi da parte della Commissione.

Questi scioperi non hanno causato particolari 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, come anzidetto, con le proprie indicazioni immediate, 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 plurisetoriali precedentemente proclamati, nonché il mancato esperimento delle procedure preventive di raffreddamento e conciliazione prima della proclamazione dello sciopero.

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

Nel periodo di riferimento sono state numerose le azioni di sciopero poste in essere dal personale dipendente da imprese e/o cooperative affidatarie dei servizi pubblici essenziali e/o strumentali di competenza comunale, quali il trasporto scolastico, il servizio sanitario di assistenza domiciliare, la refezione scolastica, la riscossione dei tributi, la gestione degli asili nido e delle scuole materne, oltre alle 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.

Anche nel corso del 2015 è continuato il braccio di ferro tra i dipendenti comunali e l'Amministrazione capitolina che ha riguardato, come oggetto della vertenza, la predisposizione di una nuova modalità di erogazione del salario accessorio ai dipendenti capitolini, conseguente ai rilievi mossi dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in ordine al cosiddetto "*sistema a pioggia*", disancorato, cioè, dal raggiungimento di specifici obiettivi. A fronte dei rilievi il Comune di Roma, nelle more, ha predisposto una bozza di contratto decentrato con la previsione di una riduzione di circa il 30% del salario accessorio. Tutte le organizzazioni sindacali (sia i confederali che quelli autonomi), hanno considerato la predetta bozza irricevibile.

15.2. Pareri e delibere interpretative

L'attività della Commissione è stata concentrata sui 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.

E' stato ribadito che il servizio di refezione scolastica svolto, con diritto di esclusiva, da società, pur totalmente private, a favore di asili nido, scuole materne e elementari rientra, con riferimento allo sciopero, nell'ambito di applicazione

dell'Accordo Collettivo Nazionale Regioni e Autonomie Locali, trattandosi di servizio di supporto ad altro servizio comunale, sussistendo, dunque, la doverosa garanzia delle prestazioni indispensabili.

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

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

15.3. Procedimenti di valutazione

Nel corso dell'anno 2015, la Commissione ha affrontato la complessa vertenza riguardante la Polizia Locale di Roma Capitale. Negli ultimi anni le Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative del settore avevano criticato la nomina di un nuovo Comandante del Corpo della Polizia Locale, lamentando, inoltre, il blocco del *turn over*, la carenza cronica di personale, il mancato pagamento delle prestazioni di lavoro straordinario.

Lo stato di agitazione indetto dalle Segreterie territoriali di Roma e del Lazio delle Organizzazioni Fp Cgil, Cisl FP, Uil Fpl, CSA Regioni e Autonomie locali e Dicap ha avuto, come conseguente effetto, la proclamazione di un'astensione dalla libera adesione alle attività di lavoro straordinario, dal 20 dicembre 2014 al 15 gennaio 2015, nonché l'indizione di due assemblee sindacali di tutto il personale del Corpo, da svolgersi durante la notte di Capodanno. L'intervento tempestivo della Commissione, che ha richiamato i sindacati a non piegare l'esercizio di tale prerogativa sindacale a strumento di protesta collettiva, ha condotto al differimento delle predette assemblee.

Tuttavia, come noto, nelle giornate del 31 dicembre 2014 e del 1° gennaio 2015, si è registrata, da parte degli appartenenti al Corpo, un'astensione di massa dalla prestazione lavorativa, formalmente imputata dagli interessati a malattia, permessi *ex lege* 104/1992 e legge 53/2000.

In relazione a questi accadimenti, con delibera n. 15/03, del 15 gennaio 2015, la Commissione, individuando in tale assenza collettiva un'ipotesi di astensione collettiva, posta in essere in elusione della normativa sullo sciopero, deliberava l'apertura del procedimento di valutazione nei confronti delle Segreterie territoriali di Roma e del Lazio delle Organizzazioni Fp Cgil, Cisl Fp, Uil Fpl, CSA Regioni - Autonomie Locali e Dicap Sulpl, contestando le seguenti violazioni: - mancato

rispetto del termine di preavviso, ai sensi dell'articolo 2, commi 1 e 5, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, nonché dell'articolo 6, comma 1, 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), secondo il quale le Organizzazioni sindacali proclamanti «*sono tenute a darne comunicazione all'ente interessato con un preavviso non inferiore a 10 giorni*», mancata garanzia delle prestazioni indispensabili, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, punto 14), del predetto Accordo, mancato rispetto del periodo di franchigia, previsto dall'articolo 6, comma 5, del citato Accordo, secondo il quale non possono essere proclamati scioperi dal 23 dicembre al 7 gennaio.

A seguito dell'apertura del procedimento e della complessa fase istruttoria che ne è seguita, deve fondatamente desumersi che l'astensione degli agenti di Polizia Municipale, nelle giornate del 31 dicembre 2014 e del 1° gennaio 2015, formalmente imputate dagli interessati a malattia, permessi *ex lege* 104/1992 e legge 53/2000, abbia, in realtà, dissimulato una forma anomala di protesta, elusiva della disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, di cui alla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, e all'Accordo che disciplina il funzionamento dei servizi pubblici essenziali nell'ambito del comparto Regioni-Autonomie Locali Personale non dirigenziale.

La stretta connessione logica e temporale tra le iniziative sindacali fino ad allora attuate (induzione all'astensione collettiva dalle 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 reperibilità) e la successiva assenza collettiva degli agenti di Polizia Municipale hanno indotto la Commissione a riconoscere la riconducibilità dell'azione di sciopero all'iniziativa delle suddette Organizzazioni sindacali, le quali li hanno condotto congiuntamente, ed in prima persona, tale vertenza, fin dalla sua fase iniziale.

Le stesse organizzazioni sindacali non hanno prodotto alcun elemento dal quale desumere una adeguata e manifesta dissociazione dalle forme di astensione volto ad impedire l'attuazione della protesta illegittima, obbligo, che incombe sui rappresentanti sindacali di rendere edotti i lavoratori sui limiti assolutamente invalicabili dell'esercizio del diritto di astensione, attraverso regole chiare, e conoscibili a tutte le articolazioni periferiche del sindacato stesso.

Per tali motivi la Commissione ha valutato negativamente il comportamento delle Segreterie territoriali di Roma e del Lazio delle Organizzazioni sindacali FP Cgil, Cisl FP, Uil Fpl, CSA Regioni e Autonomie Locali, Diccip Sulpl, comminando la sospensione, da parte del Comune di Roma, del pagamento dei contributi sindacali

e/o dei permessi sindacali, per un ammontare economico pari a € 25.000,00 per la Segreteria territoriale di Roma e del Lazio dell'Organizzazione sindacale Fp Cisl, per un ammontare economico pari a € 20.000,00 per le Segreterie territoriali di Roma e del Lazio delle Organizzazioni sindacali Fp Cgil e Uil Fpl, per un ammontare economico pari a € 15.000,00 per la Segreteria provinciale di Roma dell'Organizzazione sindacale CSA Regioni e Autonomie Locali, per un ammontare economico pari a € 10.000,00 per la Segreteria territoriale di Roma dell'Organizzazione sindacale Dicap Sulpl.

Inoltre, la Commissione, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera h), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, ha ritenuto di invitare il Comune di Roma ad astenersi, in futuro, dal porre in essere iniziative che possano in qualunque modo generare forme di proteste illegittime da parte dei lavoratori appartenenti al Corpo di Polizia Locale, richiamandolo, nel contempo, ad una scrupolosa osservanza di quanto previsto in materia di corrette relazioni sindacali fra le parti sociali, dal momento che, nel caso de quo, l'adozione di provvedimenti attinenti l'organizzazione del lavoro senza la puntuale osservanza degli obblighi di informazione, concertazione e contrattazione previsti dal contratto di categoria ha rappresentato la causa dell'insorgenza e dell'aggravamento del conflitto qui sanzionato.

16. Sanità

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

In questo comparto, deve registrarsi un leggero 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 102, dell'anno 2014, a 116 dell'anno 2015, con un aumento totale, quindi, di poco più del 10%.

Quest'ultimo dato merita, invero, una precisazione. Infatti, va evidenziato che mentre nella Sanità privata il numero delle proclamazioni, rispetto all'anno precedente, ha subito un apprezzabile incremento di circa il 20 % (si è passati, infatti, da 43 azioni di sciopero per il 2014 a 52 astensioni collettive per il 2015), diversamente, nell'anno 2015, nel Servizio Sanitario Nazionale, sono state poste in essere 64 azioni collettive (rispetto alle 59 del 2014), con un modesto incremento di quasi il 10% rispetto all'anno precedente.

Non è mutata, 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 2015, 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.

Infine, appare meritevole di menzione la proclamazione del primo sciopero nazionale (16 dicembre 2015) riguardante tutte le categorie dei medici dipendenti del Servizio Sanitario Nazionale, nonché dei Medici della Medicina Generale, dei Medici in regime di convenzione col SSN e dei Medici operanti nella Sanità privata convenzionata/accreditata.

16.2. Interventi 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 diminuiti rispetto all'anno precedente (nonostante un numero complessivo di proclamazioni di sciopero più alto).

Infatti, a fronte dei 27 provvedimenti adottati nel 2014, nel 2015 l'Autorità è intervenuta solo 18 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, tanto che non è stato necessario aprire alcun 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.

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 disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Tra le fattispecie esaminate, vi è stata una richiesta di intervento da parte di alcune Organizzazioni sindacali che lamentavano come, in seguito ad una indizione di assemblea retribuita, l'Azienda non avesse effettuato idonea comunicazione all'utenza.

La Commissione, quindi, ha inviato una nota con la quale, dopo aver preliminarmente chiarito l'ambito di propria competenza nelle assemblee richieste ex articolo 20 dello Statuto dei lavoratori, ha evidenziato come non sussista alcun obbligo normativo o contrattuale, che imponga, a onere dell'azienda, la comunicazione di un'assemblea sindacale (comunicazione, peraltro, sempre opportuna per evitare disagi all'utenza).

In un altro caso, un'Organizzazione sindacale ha inoltrato una segnalazione riferita ad una presunta irregolarità posta in essere da un'altra Organizzazione sindacale nella proclamazione di un'azione collettiva.

Il caso in questione, ha visto la proclamazione di *“un'astensione dalla pronta disponibilità per i turni diurni e le giornate prefestive”* per cui la Commissione non è intervenuta sulla base del proprio consolidato orientamento, secondo il quale non sussistono profili di competenza laddove le proclamazioni di azioni collettive interessano prestazioni contrattualmente non dovute.

Ed invero, secondo la previsione dell'articolo 7, comma 6, del CCNI del 20 settembre 2001 del Servizio Sanitario Nazionale, l'istituto della pronta disponibilità costituisce una prestazione contrattualmente dovuta solo se limitata ai turni notturni e alle giornate festive, circostanza non rinvenibile nella problematica esaminata.

Infine, la Commissione è stata interessata da una richiesta di valutazione negativa del comportamento, riferita ad una proclamazione di sciopero asseritamente illegittima per carenza del termine legale di preavviso, da parte di un'Azienda la cui attività consisteva nella produzione e commercializzazione di presidi chirurgico-sanitari e di attrezzature elettromedicali.

In merito, l'Autorità ha replicato che no sussistevano margini di intervento della stessa, atteso che la predetta attività svolta dall'Azienda non rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

16.3. Valutazione di idoneità Accordi Collettivi

In data 21 dicembre 2015, la Commissione, con deliberazione n. 15/365, ha proceduto alla valutazione di idoneità dell'“*Accordo Nazionale per la regolamentazione del diritto di sciopero nell'area della specialistica ambulatoriale, veterinaria ed altre professionalità sanitarie (biologi, chimici, psicologi)*”, stipulato, in data 24 giugno 2015, tra la SISAC e le Organizzazioni sindacali Sumai, Uil Fpl - Federazione Medici, Cisl Medici e Fespa (Segreterie nazionali).

Tale Accordo, non ha rappresentato particolari problematicità per l'autorità, atteso che lo stesso ricalca, quasi integralmente, il testo dell'“*Accordo nazionale di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nel comparto del Servizio Sanitario Nazionale del 20 settembre 2001 (valutato idoneo con delibera n. 01/155, del 13 dicembre 2001, pubblicato nelle G.U. - Serie Generale n. 34, del 28 febbraio 2002 e n. 265 del 12 novembre 2002)*”

Unico aspetto di rilievo è dato da un primo tentativo di disciplinare le astensioni collettive nella forma dello sciopero c.d. “*virtuale*”.

Infatti, all'articolo 4, comma 4, lett. e), è stato previsto che: “*nel caso in cui l'astensione collettiva si svolga con forme di sciopero “virtuale” che prevedano la regolare prestazione lavorativa, è trattenuta una quota pari al 50% della retribuzione commisurata alla durata dell'astensione programmata. Tale trattenuta è destinata a finalità sociali indicate dall'organizzazione sindacale che indice l'azione di sciopero la quale ne darà comunicazione all'utenza attraverso gli organi di stampa*”.

17. Scuola, Università e Ricerca

Il diritto di sciopero nel Comparto Scuola è regolato dall'Accordo nazionale allegato al CCNL siglato il 3.03.1999, valutato idoneo dalla Commissione di garanzia con delibera n. 99/285-8.1 del 22.4.1999, e pubblicato sulla G.U. – serie generale – n. 109 del 9.6.1999.

Si tratta di un Accordo ormai non più rispondente al mutato contesto organizzativo del Comparto Scuola, e che peraltro non tiene conto delle modifiche introdotte dalla legge n. 83 del 2000, con particolare riferimento a due aspetti: l'obbligo di prevedere procedure di raffreddamento e di conciliazione da esperire prima della proclamazione di uno sciopero (non previste dall'attuale Accordo, ma di fatto esperite dalle parti sociali) e l'obbligo di prevedere un intervallo minimo tra l'effettuazione di uno sciopero e la "*proclamazione*" del successivo (nella totalità degli Accordi vigenti nel Comparto del Pubblico Impiego tale limite è fissato in 12 giorni, mentre, nel Comparto Scuola, è previsto un intervallo di soli 7 giorni tra l'effettuazione di due scioperi).

La prassi applicativa ha evidenziato, inoltre, la necessità di modificare quella clausola pattizia che consente al personale docente ed ATA di dare ai Capi d'istituto una comunicazione "*volontaria e preventiva*" dell'adesione allo sciopero.

La previsione di una norma che preveda l'adesione preventiva e obbligatoria consentirebbe, invero, di ovviare al disagio maggiormente lamentato dall'utenza del servizio scolastico in occasione di un'astensione collettiva, ovvero il non sapere, fino al giorno dello sciopero, se la scuola rimarrà chiusa o aperta, posto che tale decisione è rimessa alla discrezionalità del dirigente scolastico.

La natura volontaria della comunicazione di adesione allo sciopero non consente, infatti, di informare correttamente l'utenza (cioè le famiglie) circa l'interruzione del servizio, con prevedibili disagi.

Purtroppo, però, l'integrazione della normativa contrattuale sull'esercizio del diritto di sciopero è tuttora ferma ad una "*pre-intesa*", siglata il 3 agosto 2001, tra l'ARAN e le Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, 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, come quella relativa alla questione della comunicazione dell'adesione allo sciopero da parte del personale.

Nell'attuale sistema regolatorio, il bilanciamento operato dall'Accordo nazionale tra diritto dell'utente a conoscere preventivamente condizioni e modalità dell'erogazione del servizio in caso di sciopero, e diritto di libertà sindacale non appare del tutto ragionevole.

Il diritto degli utenti viene, di fatto, sacrificato a vantaggio del diritto di libertà sindacale, giacché il dirigente scolastico garantisce l'apertura della scuola e, quindi, lo svolgimento di determinate prestazioni, se non è in grado di valutare le effettive adesioni del personale docente e ATA.

Peraltro, il disagio è acuito dal fatto che, in assenza di una legge sulla rappresentatività sindacale, le azioni di sciopero vengono ormai 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.

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

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

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

Quasi assente è, invece, la conflittualità legata a vertenze di carattere locale.

Nel periodo di riferimento la conflittualità ha registrato un notevole incremento, dovuto alle numerose azioni di sciopero, ben 59, proclamate a livello nazionale dalle Organizzazioni sindacali del Comparto per protestare contro l'approvazione del ddl di riforma della scuola presentato dal Governo Renzi nel settembre 2014.

Il malcontento nei confronti della riforma è stato immediato ed è andato in crescendo nel corso dei mesi. A scatenarlo, soprattutto, le proteste dei precari esclusi dal piano di assunzioni. Ma anche gli altri punti contestati della riforma hanno compattato (come mai prima d'ora) i sindacati.

Gli insegnanti, i precari, i genitori e gli studenti di tutta Italia sono scesi in piazza per manifestare contro l'approvazione di tale riforma, e hanno coltivato quotidianamente la rivolta anche sul *web*.

Per queste ragioni l'approvazione del ddl di riforma si è rivelata molto più lunga e travagliata del previsto.

Fino a metà giugno è rimasta in forse, con la discussione bloccata in Parlamento e la presentazione di migliaia di emendamenti da parte di tutte le forze politiche.

Soltanto in data 9 luglio 2015 l'Assemblea della Camera ha approvato in via definitiva il disegno di legge di riforma della scuola.

Ma, in realtà, l'apice della mobilitazione si è registrata ad inizio maggio, con lo 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 giorno 5 maggio 2015, e lo sciopero nazionale del Comparto Scuola proclamato dalla Segreteria nazionale dell'Organizzazione sindacale Cobas e da altri

sindacati autonomi, per il 5, 6 e 12 maggio 2015, coincidente con le date prescelte dal MIUR per l'effettuazione dei test Invalsi.

Entrambi gli scioperi hanno registrato una forte adesione del personale docente e ATA. E proprio a causa di tale massiccia adesione, in numerose scuole, per la prima volta dall'introduzione dei test Invalsi, si sono verificati casi in cui le prove di italiano o di matematica non sono state somministrate agli alunni.

In quell'occasione, però, la Commissione ha soltanto potuto prendere atto dei disagi lamentati dagli utenti, dato che l'Accordo nazionale del 1999 sui servizi pubblici essenziali nel Comparto Scuola non ricomprende le prove Invalsi tra le prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero.

Numerosi sono stati anche i disagi lamentati dagli utenti e dai Dirigenti scolastici in occasione dell'annunciato blocco degli scrutini da parte di tutte le sigle sindacali del settore, nella forma dello sciopero breve di un'ora del personale docente del Comparto Scuola per i primi due giorni stabiliti dai calendari dei singoli Istituti per l'effettuazione degli scrutini.

La Commissione ha preso atto di tale sciopero, dal momento che le Organizzazioni sindacali proclamanti hanno escluso dall'astensione gli scrutini e le attività connesse propedeutici allo svolgimento degli esami conclusivi dei cicli di istruzione.

Il disagio e l'incertezza, in realtà, sono stati determinati dalla proclamazione di un analogo sciopero, da parte della sigla sindacale Cobas, contenente, però, l'indicazione delle date prescelte per gli scrutini, così come individuate dal calendario regionale originariamente predisposto dal MIUR, in realtà disatteso dai Dirigenti scolastici, a cui è rimessa ogni valutazione autonoma in merito all'anticipazione e/o differimento delle date prescelte per l'effettuazione degli scrutini.

La formulazione dello sciopero prescelta dai Cobas, seppur formalmente corretta, ha suscitato non poche difficoltà applicative, soprattutto in considerazione del fatto che, oramai, non esiste una programmazione nazionale o regionale degli scrutini, ma la stessa è lasciata alla libera determinazione del dirigente scolastico, per cui non è più possibile predeterminare, in sede di proclamazione, una data unica per lo sciopero avente validità regionale.

Anche in tale occasione, la Commissione ha preso atto dello sciopero, perché proclamato in conformità alle disposizioni vigenti, riservandosi però, a causa della differente articolazione delle date prescelte da ciascun istituto scolastico per l'effettuazione degli scrutini, non predeterminabile, di valutare *ex post* ogni eventuale comportamento che pregiudicasse lo svolgimento delle operazioni di scrutinio, rispetto alla scadenza programmata della conclusione.

La Commissione ha successivamente accertato che, seppur con qualche difficoltà organizzativa, durante tali azioni di sciopero è stato garantito lo

svolgimento di tutti gli scrutini, compresi quelli riguardanti le classi finali dei cicli conclusivi.

Più in generale, è necessario sottolineare che tutte le azioni sindacali sono state esercitate, tendenzialmente, nel rispetto delle norme legislative e pattizie che disciplinano le modalità di esercizio del diritto di sciopero.

Nell'anno 2015, infatti, la Commissione è intervenuta in 9 occasioni per segnalare irregolarità nell'atto di proclamazione, trasmettendo ai soggetti proclamanti una indicazione immediata, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni. A seguito di tali interventi, gli scioperi, illegittimamente proclamati, sono stati puntualmente revocati e/o riformulati.

Il settore dell'Università, invece, è stato caratterizzato, nell'anno 2015, da una significativa riduzione della conflittualità (soltanto 3 azioni di sciopero, a fronte delle 7 registrate nell'anno precedente).

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.

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.

Il Comparto Ricerca, invece, non è stato interessato da alcuna astensione.

18. Servizio postale

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

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

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

Nel settore e nell'anno in esame, le proclamazioni sono state complessivamente 60, delle quali solamente 2 hanno interessato l'azienda Nexiwe S.p.A. (ex TNT), mentre le altre 58 proclamazioni hanno interessato l'azienda Poste Italiane S.p.A..

Con riferimento a quanto avvenuto in Poste Italiane S.p.A., nel corso dell'anno in esame, se si escludono 3 proclamazioni dell'ordinario, di cui due proclamate per la Provincia di Imperia e solamente una per la Regione Liguria, 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 straordinarie.

Con riferimento a questa forma di azione collettiva, si segnala che, a differenza degli anni precedenti, nel corso del 2015, 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 10 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.

La Commissione è dovuta intervenire in 5 casi, con indicazioni immediate ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della Legge 146 del 1990, e successive modificazioni, negli scioperi proclamati nel 2015, sempre e solo per segnalare e 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, su 60 proclamazioni di sciopero, 54 sono state le azioni di sciopero realmente effettuate, delle quali, evidentemente, molte 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 confortante percentuale, vicina al 100%, delle proclamazioni risultate

regolari (anche qualora rettificate correttamente nei termini di legge), nel corso del 2015.

In sostanziale linea di continuità con quanto avvenuto negli anni precedenti, nel 90% degli scioperi proclamati nel 2015, la principale causa di insorgenza del conflitto è da rinvenire nella necessità di ottenere modifiche dell'articolazione dell'orario di lavoro e/o delle prestazioni richieste, mentre nel restante 10% dei casi, le organizzazioni sindacali hanno proclamato scioperi contro l'ipotesi di ristrutturazioni aziendali e/o la riorganizzazione dei servizi.

19. Servizio radiotelevisivo pubblico

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

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

Al personale tecnico ed amministrativo, invece, si applica l'Accordo del 22 novembre 2001, siglato dalla RAI e da Cgil, Cisl, Uil, Libersind e Ugl.

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 13 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, solo una volta, è dovuta intervenire in via preventiva, ex articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, segnalando la violazione dell'intervallo minimo tra azioni di sciopero; segnalazione alla quale, le organizzazioni sindacali proclamanti hanno prontamente risposto, revocando la propria iniziativa. Di conseguenza, anche nel corso del 2015, in linea di continuità con il passato, l'Autorità non ha dovuto procedere ad alcuna valutazione del comportamento, nel settore in questione.

In sostanziale linea di continuità con quanto avvenuto negli anni precedenti, le organizzazioni sindacali hanno proclamato scioperi contro ipotesi di ristrutturazioni aziendali e/o contro l'annunciata riorganizzazione del lavoro mentre, in casi residuali, le cause di insorgenza sono riconducibili a rivendicazioni di carattere politico.

20. Soccorso e sicurezza stradale

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

Nel corso del 2015, nell'ambito del settore del Soccorso e della Sicurezza Autostradale, è stato registrato un livello di conflittualità sostanzialmente analogo a quello dell'anno precedente.

Complessivamente, infatti, sono state proclamate 13 astensioni collettive (a fronte delle 12 dichiarate nell'anno 2014), la maggior parte delle quali ha rivestito carattere locale, interessando il personale dipendente di diversi “*tronchi autostradali*”.

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

Il conflitto collettivo, comunque, 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 5 occasioni la Commissione ha segnalato, preventivamente, violazioni normative ed in tutti i casi è sopravvenuto un tempestivo adeguamento ai provvedimenti da parte dei soggetti proclamanti.

20.2. Questioni di carattere interpretativo

Degna di rilievo, sul versante interpretativo, è la richiesta di parere formulata dalla Soc. Aga Service Italia S.c.a.r.l..

Tale Azienda segnalava che, tra le attività imprenditoriali da Essa esercitate, figurava un servizio di assistenza h24 rivolto ai conducenti di veicoli a motore, consistente nella garanzia di un pronto intervento in caso di incidente. Il servizio offerto ((cd. “*telematic service*”), in particolare, presupponeva l'installazione, all'interno dell'automobile, di un dispositivo satellitare in grado di rilevare la posizione geografica del cliente e di metterlo, automaticamente, in comunicazione con una Sala Radio, ogni qualvolta l'apparecchio installato avesse rilevato un impatto. Tutto ciò, al fine di stabilire le condizioni di salute dell'interessato ed, eventualmente, organizzare l'intervento dei mezzi di soccorso. Posto che l'attività in commento si proponeva di raggiungere finalità di tutela degli utenti, la Società chiedeva di sapere se l'astensione del personale che concorre all'erogazione del “*telematic service*” fosse da ritenersi vincolata al rispetto delle norme della legge 146 del 1990, e successive modificazioni.

Dall'istruttoria condotta dalla Commissione emergeva che il servizio prestato dalla Società costituisce una garanzia meramente convenzionale e facoltativa di cui possono avvalersi, a titolo oneroso, soltanto coloro che hanno stipulato un contratto assicurativo con l'impresa Allianz.

Non essendo rivolta, quindi, alla generalità dei consociati, l'attività in esame difetta, innanzitutto, di quel carattere di “*pubblica utilità*” che è sotteso alla nozione di servizio pubblico essenziale. E, d'altra parte, il servizio si caratterizza per la sua ausiliarietà rispetto ad altri presidi predisposti dallo Stato e dagli enti territoriali, di per sé già idonei a garantire un livello essenziale di sicurezza dell'intera collettività.

Sulla scorta di tali considerazioni, la Commissione ha escluso l'attività in commento avesse natura di servizio pubblico essenziale, ed ha riservato un eventuale riesame della fattispecie nel caso in cui sopravvengano rivalutazioni, anche da parte di Istituzioni Europee, in ordine alla obbligatorietà di tali misure preventive.

Sotto altro profilo, più strettamente attinente all'attivazione dei poteri riconosciuti dalla Legge alla Commissione, in funzione della prevenzione del ricorso alle azioni di sciopero, merita di essere ricordata l'adozione, da parte dell'Autorità, di una delibera di invito all'Acì Global S.p.A., a desistere da comportamenti ritenuti suscettibili di aggravare il conflitto collettivo, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera h), della legge 146 del 1990, e successive modificazioni. Perveniva, infatti, alla Commissione, un verbale relativo ad un tentativo di conciliazione richiesto dall'Organizzazione Fist Confail presso il Ministero del Lavoro, attestante il mancato svolgimento della procedura per causa della mancata comparizione della parte datoriale. L'autorità avviava, pertanto, un'istruttoria sulla fattispecie, dalla quale risultava che, per le medesime motivazioni, le parti avevano già avuto 3 incontri in sede ministeriale ed altri 3 in sede aziendale, l'ultimo dei quali risaliva, però, ad oltre 3 mesi prima dell'attivazione dello stato di agitazione analizzato.

Posto che, dagli atti in possesso della Commissione, non emergevano profili di illegalità o strumentalità dell'iniziativa sindacale, l'Autorità, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera h), della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, invitava la parte datoriale a desistere da tali condotte, in quanto ritenute suscettibili di aggravare il conflitto collettivo, e ad attivarsi per ristabilire proficue relazioni industriali.

20.3. Prospettive *de jure condendo*

L'unico aspetto sul quale la Commissione, recentemente, ha avviato una riflessione, mutando, in parte, il proprio precedente orientamento, attiene alla questione dell'applicabilità della disciplina di settore al personale addetto alla riscossione del pedaggio autostradale.

In costanza di una ripetuta prassi aziendale, consistente nella scelta di lasciare liberi i varchi di accesso ed uscita dalle autostrade (durante l'attuazione degli scioperi degli esattori), la problematica è stata sempre risolta in senso negativo, non ravvisandosi alcun pericolo per la sicurezza e la libertà di circolazione degli utenti autostradali.

La riflessione sul tema, però, è ritornata di attualità negli ultimi anni, ovvero da quando le società concessionarie hanno completato il processo di implementazione

dei sistemi automatizzati di riscossione del pedaggio sull'intera rete autostradale, che consente di salvaguardare l'introito anche in occasione dell'astensione collettiva degli esattori.

Il mutato assetto organizzativo del servizio, sul quale la regolamentazione è destinata ad operare, ha suggerito ed incoraggiato un riesame della fattispecie.

Ad onor del vero, già in passato, l'Autorità, con la delibera 06/702 evidenziava che l'attività di esazione del pedaggio autostradale non ricade nell'ambito di applicazione della legge, ma che l'eventuale scelta della società concessionaria del tratto autostradale di non lasciare libero l'accesso ai varchi è suscettibile di determinare il pericolo di significativi pregiudizi alla sicurezza degli utenti. Pertanto, al fine di consentire all'ente gestore la predisposizione di tutti gli accorgimenti atti ad evitare detti pericoli, riteneva che, in caso di proclamazione di scioperi degli esattori, fosse necessario rispettare il termine di preavviso e l'obbligo di predeterminazione della durata dell'astensione.

Nei successivi interventi, (delibere n. 07/65 dell'8.2.2007, e con le successive delibere del 22 e 30.11.2007), la Commissione rilevava, come, nelle istruttorie effettuate, era emerso che le società concessionarie dei tratti autostradali, mediante ripetuti ordini servizio, avevano codificato una procedura per la messa in sicurezza degli impianti automatici che prevedeva la presenza di un numero di addetti agli automatismi, non già in soglia minima, ma equivalente alla percentuale normalmente impiegata in servizio nei giorni ordinari, in modo tale da garantire la piena sicurezza degli utenti in casi di blocco od avaria degli impianti automatici. Preso atto di tali risultanze istruttorie, la Commissione si riservava la facoltà di intervenire laddove avesse riscontrato l'inesistenza di accordi idonei a garantire la sicurezza degli utenti (*cf. verbale del 29 marzo 2007, pos. 26652/07*).

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

Affinché tale orientamento assuma stabilità nel tempo, sarebbe opportuno che fosse recepito nel testo della regolamentazione di settore, cogliendo l'occasione dell'apertura di un procedimento di revisione della disciplina, per effettuare una ulteriore e più approfondita indagine istruttoria sulle attuali caratteristiche organizzative del servizio e sulle prassi aziendali esistenti.

21. Taxi

21.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nel corso dell'anno preso in esame, il 2015, appare rilevante evidenziare il dato relativo ad una quasi totale assenza di conflittualità, in evidente controtendenza con quanto emerso, invece, nell'anno 2014, nel quale si era registrato, oltre ad una crescente conflittualità riguardante problematiche quali la lotta all'abusivismo, il contrasto alla concessione di nuove licenze, l'adeguamento delle tariffe, gli sgravi dei costi dei carburanti, l'abbattimento sul costo delle assicurazioni RC auto, la realizzazione di aree di sosta, anche le preoccupazioni della categoria rispetto al servizio di trasporto con conducente realizzato dalla società Uber Italy S.r.l.

Il dato numerico, infatti, evidenzia come siano state proclamate complessivamente solo cinque azioni di sciopero, delle quali soltanto due sono state effettivamente realizzate. Delle restanti tre azioni, invece, due sono state revocate spontaneamente, mentre solo una è stata oggetto di intervento dal parte della Commissione. L'Autorità, infatti, con riferimento alla proclamazione di uno sciopero, della durata di 24 ore, per il giorno 17 dicembre 2015, riguardante il servizio taxi nella Città di Ercolano (NA), ha rilevato la necessità di segnalare, alla Segreteria territoriale di Napoli dell'Organizzazione sindacale SILT/Confcommercio, le violazioni relative alla *"mancata garanzia delle prestazioni indispensabili"*, nonché al *"mancato rispetto del periodo di franchigia"*, come previsto dagli articoli 3 e 4 della Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili nel settore del servizio taxi (adottata dalla Commissione con delibera del 24 gennaio 2002, n. 02/11, pubblicata nella G.U. del 5 marzo 2002, n. 54).

Appare significativo sottolineare, inoltre, come spesso le proclamazioni siano precedute, da parte delle Organizzazioni sindacali e Associazioni di categoria, da richieste di incontro con le Istituzioni locali, nell'intento di avviare un confronto volto alla composizione delle vertenze in atto, sebbene l'esperimento di tale formale preventiva procedura di raffreddamento non sia prevista come obbligatoria né dalla legge, né dalla disciplina di settore.

21.2. La vertenza relativa al CCNL di categoria

Alla luce delle riflessioni riportate nel precedente paragrafo, si ritiene opportuno evidenziare che tale significativa assenza di conflittualità potrebbe essere la naturale conseguenza della sottoscrizione, da parte di Federlavoro e Servizi/Confcooperative, Legacoop Servizi, AGCI Servizi, U.NI.CA Taxi Filt Cgil, Fit Cisl e Uiltrasporti, del rinnovo del CCNL per i lavoratori delle cooperative esercenti attività nel settore taxi.

Il documento, che porta la data del 14 luglio 2014 e che vede la sua scadenza naturale nel mese di febbraio 2015, riguarda i lavoratori che operano nell'area merceologica taxi e si propone lo scopo di migliorare il servizio, valorizzare le

professionalità, dare sviluppo alla cooperazione e tutelare i diritti dei lavoratori. L'intesa si propone, inoltre, di accompagnare il percorso di stabilizzazione e di crescita del settore, non solo per garantire agli operatori condizioni economiche e lavorative adeguate, ma anche per affermare un sistema di regole condiviso che contrasti le pratiche di concorrenza sleale presenti nel settore.

Le parti sociali, quindi, con la realizzazione di detto accordo, hanno progettato di produrre un unico riferimento contrattuale per tutto il settore, con l'intento di realizzare, oltre agli obiettivi economici, anche quelli relativi alla promozione dell'occupazione, dello sviluppo professionale di soci e lavoratori, della partecipazione all'elaborazione di programmi di sviluppo e alle decisioni in ordine alle scelte strategiche, nonché alla realizzazione dei processi produttivi delle Aziende.

22. Telecomunicazioni

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

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

Nell'anno in esame, le 59 azioni di sciopero, proclamate nel settore, non hanno determinato alcun rilevante pregiudizio al diritto costituzionalmente tutelato alla libertà di comunicazione dei cittadini, in quanto sia il servizio telefonico che quello telematico sono garantiti, ormai, da un sempre più elevato livello di automazione. Infatti, tale sistema permette, in automatico, di dirottare le linee telefoniche agli operatori di altre Regioni e/o di altre aziende, selezionando tra quella pluralità di operatori del settore alla quale vengono appaltati i servizi stessi, senza pregiudicare, in alcun modo, soprattutto nelle ipotesi di astensioni a carattere territoriale, la continuità dei servizi stessi.

Inoltre, nella totalità dei casi, le proclamazioni di sciopero 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.

Il numero degli interventi preventivi della Commissione (indicazioni immediate ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettera d), si è ridotto a due, sulle 59 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 2015.

Tali dati confermano, quindi, l'attitudine delle Organizzazioni sindacali operanti a rispettare la regolamentazione vigente nel settore. Infatti, si registra una confortante percentuale (vicina al 100%), di proclamazioni risultate regolari (anche qualora rettificata correttamente nei termini di legge).

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

a) 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 55 azioni di sciopero, pari a più del 90% delle proclamazioni effettuate nel corso dell'anno.

b) 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 5 proclamazioni, pari a circa il 10%.

23. Trasporto Aereo

L'anno 2015 è stato il primo anno di vigenza della “nuova” Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo (adottata dalla Commissione il 13 ottobre 2014 con delibera n. 14/387, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 250 del 27 ottobre 2014).

La Regolamentazione, che è entrata in vigore il giorno della sua pubblicazione in Gazzetta, ha sostituito la disciplina contenuta nella delibera n. 01/92 del 19 luglio 2001, e sarà vigente fino a quando, su tale materia, Aziende e Sindacati non perverranno ad un insieme di regole concordate e condivise (da sottoporre, comunque, alla valutazione di idoneità dell’Autorità).

23.1. L’andamento della conflittualità

Nell’anno 2015, anche per effetto della rivisitazione della disciplina di settore, che ha “attualizzato”, dopo oltre 13 anni, le regole sullo sciopero nel settore del trasporto aereo ai nuovi assetti organizzativi e di erogazione del servizio, semplificando anche il quadro normativo vigente, si è assistito ad una sensibile riduzione della conflittualità rispetto all’anno precedente, pari a circa il 12 per cento (153 proclamazioni di sciopero nel 2015, a fronte delle 182 registrate nel 2014).

A fronte di tale riduzione si è registrata anche una riduzione degli interventi preventivi (circa il 6% in meno rispetto al 2013; 54 nel 2014, a fronte delle 51 adottate nel 2015), con i quali la Commissione ha segnalato irregolarità nelle proclamazioni.

Gli scioperi nazionali e di rilevanza nazionale effettuati sono stati complessivamente 32 per lo più riguardanti il servizio di assistenza al volo (Enav), i principali vettori operanti in Italia (Alitalia e Meridiana), le società aeroportuali operanti presso gli Aeroporti di Milano Linate, Malpensa e Roma Fiumicino e, infine, i vettori stranieri associati all’Associazione Fairco.

Anche nel corso del 2015 si è registrata la proclamazione, da parte di sindacati autonomi di scioperi “generalisti” di settore (società vettori, società aeroportuali, di *handling*, di ristorazione e pulizia in ambito aeroportuale, Enac, Enav, ecc.), indetti principalmente contro la precarizzazione del lavoro, i tagli ai salari, il peggioramento normativo, la privatizzazione e il mancato rispetto delle clausole di salvaguardia sociale da parte delle Aziende contro i licenziamenti.

Con riferimento a tali astensioni, i sindacati proclamanti (Cub e Usb Lavoro Privato) si sono prontamente adeguati agli interventi preventivi della Commissione, sanando le violazioni rilevate dall’Autorità (principalmente rarefazione oggettiva e durata massima della prima azione di sciopero).

Anche nell’anno 2015 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).

Analogamente all'anno 2014, le Associazioni professionali e le Organizzazioni sindacali operanti nel settore, hanno dimostrato, anche nel periodo di riferimento, un grande senso di come, ad esempio, in occasione dello sciopero del 20 marzo 2015, proclamato in Enav, con riferimento al quale gli stessi Sindacati proclamanti hanno spontaneamente garantito l'assistenza a tutti i voli "*da e per*" la Tunisia, a seguito dell'attentato terroristico al Museo Bardo di Tunisi, così come, in occasione dello sciopero del 21 aprile 2015 presso l'Aeroporto di Palermo, le Organizzazioni sindacali hanno spontaneamente revocato lo sciopero al fine di garantire assistenza a tutti voli "*da e per*" l'isola di Lampedusa, a seguito della tragedia del 18 aprile 2015 sullo Stretto di Sicilia che ha visto la morte di 700 migranti.

Inoltre, durante gli scioperi proclamati in Enav nel periodo dell'EXPO 2015, le Associazioni professionali hanno spontaneamente garantito l'assistenza a tutti i voli "*da e per*" gli Aeroporti di Milano Linate, Malpensa e Bergamo Orio Al Serio.

Con riferimento, poi, agli eventi alluvionali che hanno colpito la Regione Campania il 19 e 20 ottobre 2015, è immediatamente pervenuta la revoca dello sciopero proclamato per il 24 ottobre 2015 presso il Centro Aeroportuale Enav di Napoli da parte dell'Organizzazione sindacale Unica.

Infine, a seguito dell'incendio che ha colpito il Terminal 3 dell'Aeroporto di Fiumicino, divampato nella notte tra il 6 e il 7 maggio 2015, tutte le Organizzazioni sindacali hanno proclamato, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, uno sciopero per il giorno 12 maggio 2015 riguardante il personale operante nello Scalo romano, con particolare riferimento ai lavoratori aeroportuali operanti nelle aeree interessate dall'incendio.

Le Organizzazioni sindacali, nelle proclamazioni, hanno segnalato numerosi casi di operatori, in servizio presso il Terminal 3 nelle giornate successive all'incendio, che hanno dovuto fare ricorso a cure mediche durante l'orario di lavoro (sia nella strutture sanitarie interne all'Aeroporto, sia in strutture ospedaliere pubbliche).

Alla predetta astensione ha fatto seguito un nuovo sciopero, sempre proclamato ai sensi dell'articolo 2, comma 7, questa volta unicamente dalle sigle sindacali Usb e Cub, per il periodo dal 27 al 31 maggio 2015.

A fronte di tale ultima astensione la Commissione, avuto notizia dell'avvio dei procedimenti disciplinari nei confronti dei lavoratori che si sono astenuti dalla prestazione lavorativa da parte di Aviapartner Handling, rilevando la propria competenza esclusiva, ha invitato l'azienda a sospendere i procedimenti già avviati, nelle more della valutazione, da parte dell'Autorità, in ordine alla sussistenza o meno dei presupposti di cui al citato articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Contestualmente, al fine di acquisire ogni utile elemento istruttorio, sono state richieste alle società interessate informazioni in ordine all'impatto dell'astensione, con invito a rimettere tutta la documentazione prodotta dalle Autorità competenti, titolari del procedimento, all'esito della valutazione sanitaria dei dati forniti dall'Agenzia Regionale Protezione Ambientale. Elementi necessari per la Commissione ai fini della valutazione del comportamento dei soggetti coinvolti aperto dalla Commissione e di cui si dà conto nella relativa sezione.

Le proclamazioni di scioperi di rilevanza locale 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 solo qualora insistenti nelle aree sterili del sedime aeroportuale e in assenza di adeguati sistemi di distribuzione di *snack* e bevande in grado di offrire un servizio alternativo in caso di sciopero).

Nel corso del 2015 risultano proclamati 3 scioperi per il personale addetto ai servizi di manutenzione (Atitech).

23.2. Le cause di insorgenza dei conflitti

Circa il 30 per cento degli scioperi proclamati nel 2015 si riferisce a vertenze legate al rinnovo del CCNL, ovvero all'applicazione di contratti collettivi aziendali, mentre il 14 per cento circa a vertenze legate ad ipotesi di ristrutturazioni aziendali.

Il 12 per cento degli scioperi risultano, invece, proclamati per questioni relative alla scadenza di appalti (con ripercussioni sugli assetti occupazionali), mentre il 6 per cento degli scioperi sono stati proclamati contro iniziative legislative e/o governative.

Circa il 3 per cento degli scioperi è stato proclamato per ritardi nella corresponsione delle retribuzioni (soprattutto con riferimento al personale impiegato nei servizi strumentali), il 2 per cento circa per aspetti legati alla sicurezza sul lavoro mentre la restante parte si riferisce a rivendicazioni locali non classificabili nelle casistiche sopra evidenziate.

23.3. Interventi e audizioni della Commissione

Ovviamente, non tutte le astensioni proclamate sono state concretamente effettuate.

Infatti, in particolare, a fronte delle 51 indicazioni immediate, adottate ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. d), della legge n. 146/1990, sono pervenute 38 revoche e 13 riformulazioni in ottemperanza alle segnalazioni preventive, con una percentuale di adeguamento del 100 per cento.

Tale dato percentuale dimostra che le nuove regole, individuate in via eteronoma dalla Commissione, sono state pienamente accettate e condivise dai sindacati i quali

hanno sempre accolto gli inviti dell'Autorità di garanzia, adeguandosi alle indicazioni ricevute.

Da un 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 lo sciopero, o ad escludere dallo stesso alcuni Scali aeroportuali, ovvero, infine, ad assistere alcuni collegamenti.

I restanti interventi *ex ante* della Commissione hanno riguardato in minima parte il mancato preventivo esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione, il mancato rispetto della regola della franchigia e il mancato rispetto dei termini di preavviso minimo e massimo (termini modificati nella “nuova” Regolamentazione del 2014).

Come nell'anno precedente, anche nel 2015, la Commissione ha dovuto ribadire il proprio orientamento in materia di assemblee sindacali.

Infatti, a fronte di una segnalazione pervenuta da Aeroporti di Roma, con riferimento ad assemblee indette presso l'Aeroporto di Roma Fiumicino, per il giorni 16 e 21 dicembre 2015, è stato preliminarmente ricordato alle parti che la materia dell'assemblea sindacale rientra nell'ambito del rapporto contrattuale, anche quando incide su servizi pubblici essenziali, a condizione che la disciplina contrattuale garantisca l'erogazione dei servizi minimi (cfr. delibera 04/212, del 1° aprile 2004).

La Commissione, poi, non ha mancato di precisare che il diritto di assemblea è una modalità di espressione della libertà sindacale che trova la propria fonte nell'articolo 20 dello Statuto dei Lavoratori e nella contrattazione collettiva e non è, in alcun modo, un mezzo alternativo al diritto di sciopero, rimanendo uno strumento circoscritto all'interno della dialettica sindacale.

Infatti, per consentire l'esercizio di tale diritto è necessaria la collaborazione di entrambe la parti, attraverso un comportamento bilaterale che non può non tener conto anche degli eventuali effetti dell'assemblea in termini di disservizi e disagi per l'utenza.

La Commissione, pertanto, ha invitato le parti ad attenersi alle regole vigenti e l'azienda a riferire nel caso in cui le assemblee si fossero svolte in maniera difforme a quanto precisato.

Nessuna segnalazione è pervenuta (sia dalle parti coinvolte che dalle Autorità amministrative all'uopo preposte) e pertanto non risulta che le assemblee (che pure erano state calendarizzate in un periodo di massima fruizione del servizio) abbiano recato alcun pregiudizio ai diritti costituzionali degli utenti con la conseguenza che la Commissione ha deliberato di archiviare la segnalazione ricevuta da Aeroporti di Roma.

Per quanto attiene, infine, all'attività di confronto con le parti sociali, nel corso del 2015, nel settore del trasporto aereo, si sono tenute 2 audizioni, entrambe legate a procedimenti di valutazione.

Il dato delle audizioni disposte nell'anno in questione è nettamente inferiore rispetto a quello del 2014 (che aveva visto la convocazione di ben 14 audizioni). Tale diminuzione trova, però, giustificazione nella circostanza che la quasi totalità delle audizioni del 2014 si riferivano al procedimento, *ex* articolo 13, comma 1, lett. a) della legge n. 146 del 1990, relativo all'adozione, da parte dell'Autorità, della "nuova" Regolamentazione provvisoria.

23.4. Le delibere di orientamento, di indirizzo, di invito e l'attività consultiva della Commissione

Nel corso del 2015 e nei primi mesi del 2016, la Commissione ha dovuto rispondere a numerose richieste di parere, soprattutto con riferimento all'ambito di applicazione di alcune disposizioni modificate o introdotte dalla nuova Regolamentazione provvisoria.

In primo luogo, a fronte di specifica richiesta, la Commissione ha precisato, con riferimento alle attività strumentali, che l'attività di *retail* offerta dalle aziende operanti nel sedime aeroportuale non rientra nel campo di applicazione della disciplina di settore, attesa la natura meramente commerciale del servizio offerto, considerato anche che, nel caso di specie, l'azienda operava all'interno di uno Scalo (quello di Milano Malpensa) dotato di adeguati sistemi automatici di distribuzione di *snack* e bevande in grado di offrire un servizio alternativo in caso di sciopero.

Del pari è stata esclusa l'applicazione della Regolamentazione provvisoria al servizio mensa all'interno dell'Aeroporto qualora lo stesso sia rivolto esclusivamente agli operatori aeroportuali e non anche ai passeggeri.

Altra richiesta di parere è quella avanzata da Unica in ordine all'ambito di applicazione della delibera della Commissione n. 14/297, in tema di rarefazione oggettiva tra scioperi Enav e scioperi dei vettori aerei.

In tale circostanza la Commissione ha precisato che le disposizioni di cui alla citata delibera operano esclusivamente tra scioperi nazionali, con la conseguenza che nelle ipotesi di rarefazione tra scioperi Enav e scioperi locali, il sindacato potrà escludere, ai fini della legittimità della proclamazione, i bacini di utenza e gli ambiti territoriali già interessati da astensioni precedentemente proclamate.

A seguito dell'adozione della delibera di valutazione di idoneità del Protocollo di Intesa per il Giubileo della Misericordia, l'Organizzazione sindacale Unica ha chiesto formalmente alla Commissione di chiarire se le franchigie individuate dalle parti sottoscrittrici dell'Accordo siano o meno da computare ai fini della regola del preavviso massimo.

La Commissione ha chiarito che i giorni indicati nel Protocollo, per quanto di natura straordinaria (circoscritti, cioè, al periodo giubilare e con ambiti di applicazione limitati) sono da intendersi a tutti gli effetti quali periodi di franchigia e, pertanto, sospendono il decorso del termine di preavviso massimo, come previsto dall'articolo 5 della disciplina di settore.

In due circostanze la Commissione, preso atto della mancata partecipazione da parte di Enav e della società Mistral Air al tentativo di conciliazione presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ha avviato una attività istruttoria volta ad acquisire elementi utili al fine di valutare i predetti comportamenti datoriali.

In entrambe le ipotesi è risultato che l'assenza della parte datoriale alla procedura di conciliazione presso l'Autorità amministrativa è stata causata dalla mancata (ovvero tardiva) ricezione del documento ministeriale di convocazione.

La Commissione, pertanto, non ritenendo sussistenti i presupposti per l'apertura di un procedimento di valutazione, sulla base dei riscontri pervenuti dalle Aziende e dall'Autorità amministrativa deputata alla conciliazione, ha invitato le parti e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali a porre in essere, per il futuro, ogni idonea iniziativa al fine di evitare il ripetersi di tali accadimenti, utilizzando il più possibile, in occasioni di future comunicazioni, gli indirizzi di posta elettronica certificata (PEC).

La Commissione, con riferimento, poi, alle disposizioni contenute nell'articolo 28 della Regolamentazione provvisoria, a fronte di specifica richiesta sindacale, ha precisato che sussiste l'obbligo per le società aeroportuali, nel procedimento per l'individuazione del personale da esonerare dallo sciopero per la garanzia delle prestazioni indispensabili, di sentire il sindacato proclamante (e non solo i sindacati presenti in azienda), ribadendo, in buona sostanza, quanto già affermato con deliberazione n. 11/342, adottata nella seduta del 30 maggio 2011.

Merita di essere citata anche la delibera, adottata dalla Commissione, in materia di obblighi di comunicazione all'utenza dei modi e dei tempi di erogazione del servizio di trasporto aereo in occasione di scioperi proclamati nel servizio di trasporto aereo nel periodo interessato dal Giubileo della Misericordia.

In tale circostanza, la Commissione, rilevato che la finalità di cui all'articolo 2, comma 6, della legge n. 146 del 1990, con riferimento all'obbligo, posto in capo ai soggetti erogatori del servizio, di informare l'utenza delle prestazioni che saranno comunque effettuate e delle misure adottate per la riattivazione del servizio, è quella di consentire, con dovuta precisione e completezza, agli utenti di contenere i disagi derivanti dallo sciopero, avendo consapevolezza dei servizi garantiti e alternativi e che, con particolare riferimento al settore del trasporto aereo, conoscere in anticipo la data dello sciopero consente agli utenti di programmare agevolmente l'utilizzo del servizio ovvero di ricorrere ad eventuali servizi alternativi, ma che, tuttavia, 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, ha deliberato, ribadendo l'obbligo di dare notizia dello sciopero proclamato nel servizio di trasporto aereo agli utenti, almeno cinque giorni prima dell'inizio dell'astensione, con indicazione delle difficoltà che dovranno essere affrontate dai passeggeri, compresi quelli provenienti dall'estero in transito negli Scali nazionali, 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.

La delibera costituisce, sostanzialmente, il completamento degli interventi della Commissione in materia di regolazione dello sciopero nel settore del trasporto aereo nel periodo interessato dal Giubileo della Misericordia.

23.5. Procedimenti di valutazione del comportamento

Nel corso del 2015, la Commissione ha aperto due procedimenti 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.

Il primo si riferisce al comportamento dell'Associazione professionale Anpac che aveva aderito allo sciopero, proclamato, per il Personale Navigante (Piloti e Assistenti di Volo della Società Alitalia), dalle Segreterie nazionali dell'Organizzazione sindacale Uil Trasporti e dell'Associazione professionale Anpav, per il giorno 20 marzo 2015.

In data 19 marzo 2015, infatti, Alitalia ha trasmesso un comunicato stampa, datato 18 marzo 2015, con il quale l'Associazione professionale Anpac invitava, tra l'altro, *“piloti e assistenti di volo ad aderire allo sciopero di 8 ore programmato dalla UILTRASPORTI per il prossimo 20 marzo”*.

Al riguardo, la Commissione, sulla base delle disposizioni contenute nella delibera di carattere generale n. 05/127, adottata il 9 marzo 2005, secondo le quali *“anche in caso di adesione di un'organizzazione sindacale ad uno sciopero proclamato da altro soggetto sindacale deve essere rispettato il termine di preavviso”* e *“l'adesione di una organizzazione sindacale allo sciopero proclamato da altra organizzazione sindacale si verifica non solo in caso di adesione formale, ma anche quando, in assenza di adesione formale, nella condotta della organizzazione sindacale sia ravvisabile, in considerazione delle circostanze del caso concreto un invito a scioperare”*, ha aperto il procedimento di valutazione del comportamento dell'Associazione professionale, al fine di accertare le violazioni del mancato rispetto del termine di preavviso (articolo 2, commi 1 e 5, della legge n. 146 del 1990, e

successive modificazioni, e articolo 4 della Regolamentazione provvisoria del settore del trasporto aereo) e quella relativa al mancato rispetto della regola dell'intervallo minimo tra azioni di sciopero (c.d. *“intervallo soggettivo”*), di cui all'articolo 15 della predetta Regolamentazione provvisoria, con riferimento ad uno sciopero precedentemente proclamato, in Alitalia, per altra data, dalla stessa Associazione professionale coinvolta nel procedimento di valutazione.

Per quanto attiene al mancato rispetto dell'intervallo soggettivo, la Commissione, all'esito del procedimento, essendo, nel frattempo, intervenuta la revoca dello sciopero del 7 maggio 2015, *“in ossequio all'invito del Ministro del Trasporti”*, ha ritenuto superata la violazione contestata in sede di apertura, mentre, con riferimento alla violazione del termine di preavviso (relativa all'adesione del 18 marzo allo sciopero del 20 marzo), la Commissione ha sanzionato l'Associazione professionale contenendo, però, la sanzione al minimo, tenuto conto dei dati di adesione allo sciopero forniti dal sindacato nel corso dell'audizione del 18 maggio 2015 e dei conseguenti limitati disagi per l'utenza.

Altro procedimento di valutazione del comportamento ha avuto ad oggetto le assemblee del personale dipendente della Società GH Aircraft Cleaning Services, in servizio presso l'Aeroporto di Roma Fiumicino, indette per i giorni 12 e 13 maggio 2015, nelle fasce orarie dalle ore 10.00 alle ore 12.00, e dalle ore 15.00 alle ore 17.00.

In tale circostanza, la Commissione ha aperto un procedimento di valutazione al fine di accertare la violazione della mancata effettuazione delle procedure di raffreddamento e conciliazione, del mancato rispetto del termine di preavviso e della mancata garanzia delle prestazioni indispensabili, in quanto l'azienda aveva segnalato che, nel corso dell'assemblea del 12 maggio 2015, non era *“stato garantito il presidio operativo convenuto, essendo stati tutti i lavoratori esortati dalle stesse Rappresentanze Sindacali ad una partecipazione totalitaria, così determinando di fatto una totale sospensione di ogni attività lavorativa”*.

All'esito dell'istruttoria è emerso che, per *“prassi consolidata”*, in occasione delle assemblee, il Responsabile aziendale in turno provvedeva alla redazione di un elenco del personale *“autorizzato”* a partecipare all'assemblea e che, sulla base di tale elenco, venivano individuati i lavoratori tenuti all'effettuazione dei servizi per la garanzia dell'operatività, ai quali, pertanto, veniva preclusa la partecipazione.

In occasione del primo giorno di assemblea, è risultato, invece, che l'Azienda non aveva convenuto con le Organizzazioni sindacali le modalità atte a garantire un presidio operativo, con la conseguenza che le medesime Organizzazioni sindacali non erano state messe nella condizione di acquisire informazioni in ordine al personale in forza e al numero dei lavoratori che avevano manifestato la volontà di partecipare all'assemblea. Pertanto è stato appurato che solo l'Azienda, nel caso di specie, aveva contezza, sulla base dell'operativo giornaliero e della griglia turni, del personale da

adibire alla garanzia di un adeguato presidio operativo, considerato anche che l'organizzazione aziendale prevedeva lavoratori che entravano in servizio ogni 30 minuti.

Il procedimento si è concluso, pertanto, con l'archiviazione della pratica.

In sostanza, la Commissione ha ritenuto che, all'esito del procedimento di valutazione, non sono emersi elementi sufficienti a ritenere imputabile con certezza allo svolgimento dell'assemblea il ritardo che si era registrato su alcuni voli (anche in considerazione del fatto che sull'aeromobile in stazionamento intervenivano anche altri operatori dipendenti da aziende che fornivano ulteriori e diversi servizi: addetti al catering, al rifornimento di carburante, ecc.) e che, soprattutto, non sono pervenute segnalazioni di disservizi per l'utenza nelle giornate interessate dalle assemblee.

Con la stessa delibera, la Commissione ha, comunque, formalmente invitato azienda e sindacati a valutare l'opportunità di disciplinare, in sede contrattuale, le modalità di individuazione chiara e tempestiva dei presidi operativi da garantire in occasione di assemblee, ribadendo la disponibilità, anticipata dal Commissario delegato, ad un eventuale intervento di mediazione, ove concordemente richiesto dalle parti.

Con riferimento, infine, agli scioperi del personale dipendente delle Società di *handling*, operanti nell'Aeroporto di Roma Fiumicino, proclamati, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, a seguito dell'incendio divampato presso il Terminal 3 dello Scalo romano, la Commissione, all'esito della lunga istruttoria, ha ritenuto non sussistenti le condizioni per l'applicazione dell'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, per carenza dei presupposti, per i motivi che seguono.

Le ipotesi di deroga, previste dal citato articolo 2, comma 7, hanno carattere tassativo e l'esimente 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, che vi sia un rapporto di immediatezza temporale e causale tra l'effettuazione della protesta e l'evento lesivo verificatosi, con la conseguenza che dovrà trattarsi di un'unica astensione, limitata, pertanto, all'evento dannoso dal quale trae origine.

Considerato che, non sono stati adeguatamente documentati dalle competenti strutture i rischi sanitari derivanti dall'esposizione dei lavoratori alle concentrazioni di inquinanti che potenzialmente si sono sprigionate durante l'incendio del 7 maggio 2015, il primo sciopero (del 12 maggio 2015) è risultato essere carente del primo dei predetti presupposti, quale appunto il verificarsi di un concreto "*grave evento lesivo*" del bene essenziale della vita e della salute dei lavoratori, non essendo sufficiente, ai fini di cui all'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, il mero pericolo, anche grave.

L'altro sciopero (quello proclamato a decorrere dal 27 maggio 2015, che ha avuto termine il 31 maggio 2015), invece, è risultato carente anche sotto il profilo del secondo ed ulteriore presupposto necessario affinché possa operare la specifica causa di esonero dagli obblighi del preavviso, di cui all'articolo 2, comma 7, citato, quale, appunto, l'immediatezza della protesta rispetto all'evento, essendo l'astensione stata proclamata dopo venti giorni dal verificarsi dello stesso.

La Commissione ha rilevato, altresì, nel provvedimento “*finale*” come il carattere dell'immediatezza temporale e causale dell'astensione, rispetto al grave evento lesivo dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori, risulta incompatibile con la proclamazione di scioperi ad oltranza (come nel caso dello sciopero proclamato dal 27 al 31 maggio 2015).

Considerato, tuttavia, che si sono registrate limitatissime adesioni agli scioperi e non sono stati lamentati nello Scalo di Roma Fiumicino disagi per gli utenti, pur in presenza dell'astratta violazione delle regole, la Commissione ha ritenuto di archiviare il procedimento di valutazione senza irrogare sanzioni.

23.6. Valutazione di accordi

A seguito della trasmissione, da parte di Enav, del “*nuovo*” CCNL del settore del trasporto aereo – Servizi ATM diretti e complementari – relativo al triennio 2014-2016, per la prescritta valutazione di idoneità, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. a), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, la Commissione, dopo aver richiesto il parere delle Associazioni dei consumatori e degli utenti e considerato che le disposizioni in materia di procedure di raffreddamento e conciliazione di cui all'articolo 10 del CCNL Enav 2014-2016 riproducono quasi integralmente quelle contenute nell'articolo 11 del CCNL 2012-2014, già valutato idoneo dalla Commissione, con delibera n. 13/295, ha deliberato di valutare idonea la disciplina delle procedure di raffreddamento e di conciliazione, di cui al predetto articolo 10 del CCNL 2014/2016.

Con la stessa delibera, la Commissione ha stabilito che, per tutto quello non espressamente previsto dal citato articolo 10, rimane valido quanto stabilito nella Regolamentazione provvisoria del settore del trasporto aereo (delibera n. 14/387 del 13 ottobre 2014, pubblicata in G.U. n. 250 del 27 ottobre 2014).

Considerato, tuttavia, che, rispetto al precedente CCNL, del quale erano firmatarie tutte le sigle sindacali presenti in Enav, il CCNL 2014-2016 non è stato sottoscritto da tutti i sindacati, la Commissione ha ritenuto opportuno, nella delibera di valutazione di idoneità, richiamare i contenuti della delibera n. 00/210-4.1, adottata in data 21 settembre 2000, nel senso che “*ai soggetti rimasti estranei alla contrattazione (sindacati non firmatari), anche a seguito della valutazione di idoneità della Commissione, non potranno comunque essere estese le procedure di conciliazione: il doveroso rispetto del principio di cui all'art. 39, comma 1, Cost.,*

impedisce infatti di imporre a soggetti sindacali non firmatari obblighi di comportamento che coinvolgono direttamente la sfera della loro autonomia organizzativa”.

Per effetto della citata delibera, nel caso in cui le Organizzazioni sindacali non firmatarie del “*nuovo CCNL*” non ritengano di assoggettarsi volontariamente alla procedure di conciliazione previste dall'Accordo valutato idoneo dalla Commissione, non sono vincolate al rispetto della disciplina negoziale e, pertanto, dovranno seguire la via della conciliazione amministrativa, prevista dalla fonte legislativa (articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni), come definita nella Parte IV della citata disciplina di settore.

24. Trasporto Ferroviario. Appalti Ferroviari. Trasporto Marittimo

24.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

L'andamento della conflittualità nel settore riflette, in qualche modo, gli importanti passi avanti compiuti, nel corso dell'anno 2015, sul fronte delle relazioni sindacali e, in particolare, dei rapporti negoziali.

Il dialogo interno alle tre confederazioni sindacali Cgil, Cisl, Uil per mettere a punto una proposta di nuove regole sui temi specifici della contrattazione, della partecipazione e della rappresentanza - che ha portato ad uno schema condiviso, almeno nelle parti generali, per il confronto con le controparti imprenditoriali - sembra aver condizionato positivamente, in termini di decremento della conflittualità, anche i settori in esame.

Il documento d'intesa approvato il 14 gennaio 2016 dagli esecutivi unitari delle tre confederazioni rappresenta una innovativa sintesi delle loro posizioni storiche e sancisce una nuova unità tra le stesse, il che costituisce per le relazioni industriali un fattore molto rilevante, sebbene l'obiettivo di siglare un accordo generale con l'intero mondo dell'imprenditoria non sia stato ancora raggiunto.

Parallelamente, la defiscalizzazione dei nuovi contratti a tempo indeterminato e gli effetti del *Jobs Act*, nonostante le contestazioni provenienti dal mondo sindacale nei confronti della riforma, hanno avuto un riscontro positivo sul piano occupazionale.

Tali vicende hanno indubbiamente contribuito, direttamente o indirettamente, alla significativa riduzione del numero di proclamazioni di sciopero sia nel settore del trasporto ferroviario che in quello relativo agli appalti ferroviari, in sostanziale controtendenza rispetto agli anni passati. Il medesimo *trend*, sia pur con scostamenti minimi, ha riguardato il trasporto marittimo.

I dati statistici sono esplicativi del quadro rappresentato. Nel settore del trasporto ferroviario, l'anno 2015 è stato interessato da 113 atti di proclamazione, rispetto ai 143 dell'anno 2014; 65 sono state le azioni di sciopero effettuate nel 2015 contro le 87 del 2014. Nel settore degli appalti ferroviari, 43 sono state le proclamazioni di sciopero nell'anno 2015 a fronte delle 54 dell'anno precedente; mentre le azioni di protesta concretamente effettuate sono state 25 nel 2015 e 39 nel 2014. Nel trasporto marittimo gli scioperi effettuati sono stati 22 nel 2015 e 23 nel 2014, a fronte di 32 atti di proclamazione nel 2015 e 35 nel 2014.

Sotto il profilo sopra descritto, anche i dati relativi alle revoche degli scioperi intervenute a seguito di accordo nei settori del trasporto ferroviario e degli appalti ferroviari sono significativi: nel 2015, gli scioperi revocati per accordo tra le parti sono stati rispettivamente 27 e 14. Si tratta di un indicatore degli effetti positivi, in termini di raffreddamento del conflitto, derivanti dalla ripresa della concertazione e del dialogo interno tra le parti.

Ferma restando una generale attenuazione della conflittualità, nel settore del trasporto ferroviario deve evidenziarsi che il pregiudizio del diritto alla mobilità degli utenti sia stato amplificato, nelle grandi aree metropolitane, per effetto del nesso molto stretto che caratterizza i servizi intermodali in un sistema integrato dei trasporti.

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

In tutti i settori, si è riproposto, tuttavia, anche nel periodo in esame, il fenomeno evidenziato con riferimento all'anno 2014, ovvero l'intensificazione delle iniziative di protesta portate avanti dalle Organizzazioni sindacali di base, in aperta competizione con il sindacalismo confederale.

Nel quadro della progressiva liberalizzazione dei singoli mercati nazionali, con l'ingresso di nuovi operatori in concorrenza, la crisi economico-finanziaria degli ultimi anni, le ristrutturazioni industriali, le riforme previdenziali, le inevitabili trasformazioni delle condizioni economiche e normative recepite, in sede di rinnovo dei contratti collettivi, hanno determinato nuove frantumazioni organizzative e rappresentative.

Nel momento in cui si liberalizza il mercato, consentendo, di fatto, la mancanza di regole comuni condivise da tutte le parti datoriali, si autorizza, implicitamente, anche un dumping salariale che le parti sociali sono chiamate ad affrontare.

E' vero che la concorrenza ha effetti positivi, in termini di minori costi ed è un potente stimolo all'innovazione, tuttavia, gli auspicati effetti virtuosi delle misure che la favoriscono non si producono nell'immediato e, nei tempi brevi, possono determinare nuovi sacrifici occupazionali e richiedere, quindi, contestuali misure volte a garantire la coesione sociale. Occorre, dunque, una gradualità che tenga conto delle condizioni pregresse e dell'esistente, al fine di contenere i rischi in termini di tenuta occupazionale.

Il rischio è che la competitività tra imprese si scarichi esclusivamente sull'organizzazione del lavoro e, quindi, sul lavoratore, in termini di condizioni economiche e normative peggiorative, e non sulla riorganizzazione dei servizi di rete.

Conseguentemente, vi è il rischio che il livello qualitativo del servizio erogato all'utente si riduca.

Nell'organizzazione dell'offerta si definiscono nuovi assetti aziendali, con la conseguenza che l'Azienda può scegliere di ridurre o addirittura non erogare il servizio. Peraltro, le gare d'appalto impostate sul criterio del massimo ribasso pongono un problema di compatibilità economica, di sicurezza e di qualità del servizio.

Nei settori in esame, se da un lato il sindacalismo confederale si è ricompattato dando un segnale forte di unità e di dialogo, l'azione sindacale, condotta disgiuntamente dalle altre sigle sindacati presenti nel settore, ha reso più complesse le relazioni industriali portando, in talune realtà aziendali, ad una radicalizzazione del conflitto.

Nel settore del trasporto ferroviario, con riferimento al periodo in esame, deve poi rilevarsi la persistenza di un fenomeno conflittuale già riscontrato nel corso dell'anno 2014. La frantumazione organizzativa e rappresentativa del movimento sindacale ha determinato un aumento esponenziale delle azioni di lotta portate avanti disgiuntamente dalle varie sigle riconducibili al sindacalismo autonomo, con la conseguenza che il calendario degli scioperi è stato contrassegnato, quasi mensilmente, dalla "prenotazione" della prima data utile ad evitare violazioni della regola della rarefazione. Obbedendo quest'ultima unicamente al criterio di precedenza temporale tra proclamazioni, la logica perseguita sembra essere esclusivamente di natura competitiva, con conseguente esasperazione del clima di concorrenza tra sindacati.

La rappresentazione del quadro sopra descritto trova riscontro nei dati statistici relativi alle astensioni che hanno interessato il settore del trasporto ferroviario nel corso dell'anno 2015. Tutti gli scioperi nazionali sono stati proclamati da Organizzazioni sindacali autonome: ad esclusione di uno sciopero indetto congiuntamente da Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Ugl, Fast Confsal, riguardante il personale di NTV, tutte le altre astensioni sono state proclamate autonomamente, sia pure con identica collocazione temporale, da Usb Lavoro Privato, Cat, Cub Trasporti, Fast Confsal e Orsa. Il dato numerico relativo agli scioperi - che ricalca sostanzialmente quello relativo al 2014 - risulta abnorme, se paragonato a quello degli anni precedenti: a fronte di 36 proclamazioni, 25 sono state le astensioni portate a termine, contro le 3 dell'anno 2013. Vero è che, per effetto della concentrazioni di più scioperi nella medesima data, le giornate concretamente interessate dalle azioni di protesta sono state 12; tuttavia, rimane significativo lo scostamento rispetto al passato.

L'analisi dei dati rende evidente che il fenomeno riguarda, in particolare, - sebbene non in via esclusiva - il settore del trasporto ferroviario, all'interno del quale

sono storicamente affermati i sindacati cosiddetti di mestiere, quali quelli dei macchinisti. Tali 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.

A tal fine, le modalità di azione, intraprese per proporre le proprie piattaforme rivendicative e conquistare una base associativa più ampia, esemplificano una particolare strategia operativa: lo sciopero - e le iniziative mediatiche ad esso correlate - sono uno strumento di autolegittimazione e di competizione nei confronti delle altre Organizzazioni sindacali rappresentative nel settore.

Significativa è la dichiarazione d’intenti formulata dall’Organizzazione sindacale Orsa contro il progetto di “*privatizzazione*” del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane, all’indomani delle dichiarazioni rilasciate alla stampa da esponenti delle Istituzioni in merito alle ipotesi di frazionamento delle attività commerciali svolte dal Gruppo, ovvero di scissione all’interno delle società del Gruppo delle attività commerciali più appetibili per il mercato da quelle che inciderebbero negativamente sulla quotazione in borsa del Gruppo FSI.

La posizione espressa dal Sindacato riprende i temi della battaglia contro la signoria dei mercati nel campo dei trasporti e tende a dimostrare come la privatizzazione di ogni servizio pubblico sia un rischio per gli interessi collettivi, coinvolgendo le fasce più deboli della popolazione con un costo sociale altissimo rispetto ai ricavi attesi dalla relativa operazione finanziaria.

I timori espressi riguardano gli scenari, peraltro non facilmente delineabili, relativi all’effetto economico di una riforma di questo tipo in termini di crescita del Paese e le ricadute che lo smantellamento di tale articolato sistema avrebbe, inevitabilmente, almeno nel breve-medio periodo, sull’occupazione.

In particolare, a difesa dell’azienda integrata, vengono rilevate le importanti *performance* del vettore pubblico nazionale in termini di risanamento dei conti aziendali, realizzate attraverso la riorganizzazione dei cicli produttivi aziendali, la massiccia riduzione degli organici nonché l’introduzione di sistemi e infrastrutture di alta tecnologia. Nel contempo, si esprimono forti preoccupazioni sulla sostenibilità di servizi diversi da quello offerti con l’Alta Velocità, i cui indicatori positivi influiscono in maniera decisiva sulla tenuta complessiva dell’impresa. In particolare, vi è il timore che l’annunciata operazione finanziaria possa compromettere il servizio passeggeri regionale, che rappresenta il servizio cosiddetto universale, che è completamente finanziato dallo Stato attraverso i contratti di servizio con le Regioni. Secondo la ricostruzione sindacale, le inadempienze economiche da parte delle Regioni porrebbe enormi perplessità rispetto alla possibilità di far gestire il servizio ad imprenditori privati, eventualmente vincitori della gara di affidamento. Allo stesso

modo, i treni a media e lunga percorrenza non inclusi nel contratto di servizio (Intercity ed Eurocity che rappresentano l'unica alternativa a basso costo rispetto alle "Freccie" e l'unica tipologia di treni in grado di coprire le aree del Paese non attraversate dall'Alta Velocità) risultano sostenuti anche attraverso sinergia aziendale dagli utili derivanti dai treni ad Alta Velocità, con la conseguenza che le scelte strategiche orientate alla scissione societaria dei servizi commerciali del Gruppo non sarebbero compatibili con la sostenibilità di un servizio sociale fruibile da tutti i cittadini e con la salvaguardia dei livelli occupazionali.

Sul fronte dei conflitti sindacali, quanto rappresentato ha reso evidente, anche nel periodo in esame, la citata questione - già nota, peraltro - della concorrenza tutta interna alle Organizzazioni sindacali, impegnate in una sorta di "competizione" quotidiana per occupare per tempo tutti gli "spazi" utili per scioperare, di modo da garantirsi quella visibilità che sarebbe impedita dalla concentrazione con le azioni delle altre sigle sindacali.

Il fenomeno è collegato al tema della rappresentatività che continua, anche nel comparto dei trasporti, a porre delicati problemi, che toccano prerogative e diritti. Sotto questo aspetto, le regole del Testo unico del gennaio del 2014 sono un punto fermo. A distanza di tredici mesi dalla sottoscrizione del documento, Cgil, Cisl, Uil e Confindustria hanno firmato con l'Inps la convenzione per la raccolta dei dati relativi al tesseramento delle diverse organizzazioni, punto di partenza per il calcolo della rappresentatività di ciascun sindacato. Rimangono da perfezionare una serie di adempimenti e scelte legate alla certificazione, alla raccolta delle informazioni date dalle aziende sulle adesioni dei lavoratori alle singole organizzazioni per trarne indicazioni precise sui livelli di rappresentanza, al bilanciamento dei diversi parametri per calcolare così l'effettiva rappresentatività di ogni organizzazione.

Nel settore del trasporto marittimo, il tema della rappresentatività si è proposto con particolare evidenza nei rapporti tra la società Caremar 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 elevato il livello di conflittualità rispetto agli anni precedenti.

Nelle altre Aziende, la conflittualità è rimasta, sostanzialmente, invariata rispetto all'anno 2014, in ragione delle medesime criticità già segnalate in passato.

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 registra, invece, una inversione di tendenza in termini di conflittualità. Gli scioperi effettuati sono stati pressoché inesistenti, l'unica astensione ha riguardato il personale della Società Rimorchiatori Riuniti Spezzini, addetto al servizio di rimorchio portuale presso il porto della Spezia.

La Regolamentazione provvisoria di settore, adottata dalla Commissione con delibera n. 13/61 del 20 maggio 2013, dopo un lunghissimo contenzioso, ha contribuito ad avere un effetto deflattivo del conflitto tra le parti. La presenza di regole certe, univoche e trasparenti, con particolare riferimento alle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, rappresenta un sicuro punto di riferimento nella dinamica delle relazioni industriali. Il sistema normativo, peraltro, ha dimostrato un'ottima tenuta e non si è reso necessario alcun intervento esplicativo.

24.2. Attività di vigilanza e consultiva

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

La tendenziale discontinuità rispetto al passato, sotto il profilo della conflittualità, non ha ridotto, infatti, l'attività di prevenzione della Commissione, rispetto alle iniziative di protesta promosse con modalità non coerenti con la disciplina legale e pattizia di riferimento.

Significativo, in proposito, è il dato comparativo relativo alla percentuale di interventi preventivi, adottati ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. d) della legge n. 146 del 1990. Nell'anno 2015, le indicazioni immediate adottate dalla Commissione nel settore del trasporto ferroviario sono proporzionalmente aumentate rispetto all'anno precedente.

Nei settori in esame, l'Autorità ha operato, ai sensi dell'art. 13 della legge n. 146 del 1990, facendo ricorso, in relazione al singolo caso concreto, alle funzioni consultive previste dalla lett. b) o a quelle prescrittive adottate *ex ante* ai sensi della lett. d), proprio ai fini di una più efficace e razionale applicazione dell'accordo di settore. E si può dire che, proprio in questa direzione, la Commissione, attraverso il Commissario delegato di settore, ha deciso di investire e concentrare maggiormente i propri sforzi, tesi a prevenire le condotte *contra legem* e soprattutto a favorire la

mediazione dei conflitti, utilizzando lo strumento delle audizioni per instaurare un canale ininterrotto di comunicazione con le Parti sociali.

Del clima di collaborazione così instaurato ha beneficiato l'azione della Commissione, come dimostra la circostanza incoraggiante che, nel trasporto ferroviario, nei 28 casi di proclamazioni irregolari, che hanno tutti condotto all'adozione di indicazioni immediate in via di urgenza, si sono ottenute ben 21 revoche e 7 adeguamenti da parte delle stesse Organizzazioni sindacali. Anche nel settore degli appalti ferroviari e del trasporto marittimo, l'adeguamento alle indicazioni preventive dell'Autorità - rispettivamente 5 e 3 in totale - è stato del 100%. Ciò ha consentito di evitare il ricorso ai procedimenti di valutazione del comportamento *ex post* ed i conseguenti provvedimenti sanzionatori, sia nel settore del trasporto ferroviario e degli appalti ferroviari, sia in quello del trasporto marittimo.

I provvedimenti adottati dalla Commissione, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. d) della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, hanno avuto ad oggetto, prevalentemente, contestazioni relative alla violazione della regola della rarefazione.

E ciò, sia per le ragioni sopra descritte di “*competizione*” sindacale nell'ambito della conflittualità interna al settore dei trasporti, sia in relazione all'interferenza con le diverse azioni di sciopero generale o plurisetoriale, che hanno caratterizzato l'anno 2015. A questo devono aggiungersi le difficoltà interpretative della complessa disciplina pattizia del settore del trasporto ferroviario in particolare, con riferimento all'istituto della rarefazione, che hanno reso necessario, oltre che decisivo, fornire alle parti sociali la corretta interpretazione del quadro normativo di riferimento, già oggetto di diverse delibere interpretative della Commissione.

Nei settori caratterizzati da una frammentazione sindacale particolarmente accentuata, come quelli dei trasporti, appare, dunque, di fondamentale importanza il ruolo «notarile» della Commissione, di certificazione formale delle proclamazioni legittime, a garanzia delle regole che tutte le organizzazioni sindacali devono rispettare restando del tutto ininfluyente quale delle sigle occupi per prima una posizione di vantaggio.

La *ratio* della norma in materia di rarefazione (articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, come modificata dalla legge n. 83 del 2000) è quella della tutela dei diritti costituzionalmente protetti degli utenti del servizio. Utenti che non possono tollerare un pregiudizievole addensamento di scioperi solo perché ciascuna astensione sia proclamata da un sindacato diverso.

Ciò che rileva, infatti, in relazione al principio dell'intervallo tra scioperi, è la oggettiva compromissione della continuità del servizio; le regole della rarefazione sono fondate su una presunzione di compromissione della continuità dei servizi, in

caso di scioperi eccessivamente ravvicinati; esse, pertanto, operano in via astratta e oggettiva, senza che la Commissione debba esaminare la possibile presuntiva incidenza dei singoli scioperi sui servizi. In mancanza di una legge o di un accordo interconfederale sulla rappresentatività sindacale, infatti, la legge n. 146 impone alla Commissione di utilizzare il dato meramente temporale come unico criterio dirimente nella valutazione di quale sciopero debba avere la precedenza restando, pertanto, irrilevante l'eventuale illegittimità del primo sciopero proclamato.

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

In via generale, ciò è avvenuto in tutti quei casi nei quali l'affollamento di sigle sindacali e la difficoltà di dialogo tra le parti ha aperto un nuovo fronte di conflittualità, che ha coinvolto i profili applicativi della normativa di settore ed ha richiesto un intervento, di carattere esplicativo, da parte della Commissione.

Nel settore del trasporto ferroviario, la questione della dinamica concorrenziale che si sviluppa tra le varie organizzazioni sindacali, che, al fine di ritagliarsi maggiori spazi di visibilità, si rincorrono in una competizione quotidiana per occupare per tempo "la casella" che garantisca la *pole position* nel calendario degli scioperi, ha sortito, nel periodo in esame, un effetto del tutto nuovo, quello della proclamazione di scioperi con un lungo preavviso.

Rispetto a tale fenomeno, registrato più volte nel corso dell'anno, si è reso talvolta necessario l'intervento preventivo della Commissione per segnalare la violazione della regola del preavviso massimo. Trattandosi di una condotta sindacale inusuale nelle proclamazioni di sciopero che interessano il servizio del trasporto ferroviario, l'Accordo di settore non disciplina la fattispecie. Pertanto, in mancanza di una specifica norma precettiva, l'Autorità ha contestato la violazione sulla base del consolidato orientamento secondo cui, per quanto attiene alla durata massima del preavviso, ove non vi sia previsione negli Accordi o Regolamentazioni provvisorie, si deve fare riferimento, in linea di massima, al termine di 45 giorni già previsto dalle Regolamentazioni provvisorie o dagli Accordi che regolamentano la fattispecie (verbale n. 562 del 30 settembre 2004).

Sempre con riferimento al settore del trasporto ferroviario, l'Autorità, in più di un'occasione, è intervenuta per precisare che tutti i servizi collegati da nesso di strumentalità tecnica od organizzativa con la circolazione dei treni richiedono l'integrale applicazione dell'Accordo di settore, ai sensi dell'articolo 2, lettera b), dell'Accordo medesimo, effettuando un preventivo accertamento istruttorio, al fine di evitare concrete lesioni dei diritti degli utenti, durante lo sciopero.

Inoltre, in occasione della proclamazione di alcuni scioperi nazionali, dall'esame delle norme tecniche di attuazione e da quanto emerso nel corso delle successive

audizioni disposte a fini chiarificatori, la Commissione ha riscontrato la sussistenza di uno scostamento tra le regole scritte ed il concreto comportamento assunto dalle parti, in termini di prassi, con conseguenti effetti ultrattivi dello sciopero rispetto alla durata predeterminata.

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

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

Ben più difficoltosa è stata l'attività interpretativa sostenuta dalla Commissione rispetto alla mancata definizione di regole comuni, in materia di esercizio del diritto di sciopero, nel sistema del trasporto ferroviario.

All'indomani della piena ed effettiva apertura del mercato e dell'ingresso di nuovi operatori in concorrenza sui servizi del trasporto viaggiatori, con particolare riferimento al settore dell'alta velocità, l'unico Accordo di settore - se si esclude quello di Trenord in materia di servizi minimi - è l'Accordo siglato nel 1999 tra il Gruppo FSI e le Organizzazioni sindacali di categoria.

Dopo l'ingresso della società NTV sul mercato del trasporto passeggeri, il Commissario delegato ha ripetutamente stimolato la partecipazione concertativa di tutti gli operatori del settore auspicando la conclusione di un accordo comune, anche attraverso il coinvolgimento, in sede di audizione, della società RFI, gestore dell'infrastruttura ferroviaria.

I tentativi di una regolazione unitaria sono naufragati per diverse ragioni. Nonostante alcuni interventi regolativi deliberati dall'Autorità dei Trasporti, i rapporti tra le imprese in concorrenza e il gestore della rete permangono complessi e difficili.

Anche le Organizzazioni sindacali hanno contribuito al fallimento dell'operazione: da un lato i sindacati hanno rivendicato la propria autonomia nella fissazione delle regole, opponendosi, con forza, all'eventuale intervento eteronomo della Commissione, dall'altro hanno ribadito che la ridefinizione dell'impianto regolatorio, in materia di servizi minimi, non deve tutelare la clientela dell'uno o dell'altro operatore ferroviario, ma deve avere l'esclusivo obiettivo di assicurare un servizio minimo all'utente. Con la conseguenza, che non è possibile assicurare al nuovo operatore un pacchetto di servizi aggiuntivo, rispetto a quello fornito a Trenitalia, ma occorre definire un assetto unitario, attraverso un'armonizzazione delle diverse discipline in un accordo unico di settore, riconoscendo così ai lavoratori di tutte le imprese ferroviarie un eguale livello di compressione del diritto di sciopero coniugato con la tutela del diritto costituzionale dei viaggiatori. In caso contrario, lo sciopero del solo personale operante sulla rete finirebbe con l'essere neutralizzato dalla necessità di garantire i servizi minimi di tutti gli operatori ferroviari che quella rete utilizzano.

Parallelamente, all'interno della Società NTV, i primi tentativi di siglare un accordo sui servizi minimi, posti in essere subito dopo l'ingresso sul mercato, si sono arenati. Il nuovo operatore ferroviario ha immediatamente espresso il forte timore che, in mancanza di una regolamentazione unitaria delle modalità di attuazione del diritto allo sciopero, nel settore del trasporto ferroviario, i propri utenti fossero sprovvisti di tutela a fronte di uno sciopero che riguarda non i propri dipendenti ma il personale di RFI, e che la relativa fattispecie potesse essere utilizzata, strumentalmente, per ostacolare la libera concorrenza. L'intento originariamente perseguito dall'Azienda era quello di affidare la materia ad un nuovo accordo di settore, sostitutivo di quello del 1999, che, rivisto alla luce del processo di liberalizzazione del comparto ferroviario, potesse contemperare le esigenze dell'impresa con quelle delle Organizzazioni sindacali e, soprattutto, dei clienti, attuali e potenziali, del servizio di alta velocità.

Negli anni, la Società NTV ha dovuto prendere atto dell'impossibilità di realizzare un progetto così ambizioso - che presuppone necessariamente un tavolo comune tra operatori del settore e sindacati - e, dopo una difficile operazione di risanamento finanziario, si è dedicata al tentativo di costruire un sistema di relazioni industriali sufficientemente stabile per negoziare, al proprio interno, un insieme di regole in materia di esercizio del diritto di sciopero, con particolare riferimento alle prestazioni minime da garantire. Allo stato, nonostante l'attività di mediazione e di costante interlocuzione svolta dalla Commissione, l'accordo tra la Società NTV e le Organizzazioni sindacali di categoria non sembra essere prossimo alla sottoscrizione.

Una tale lacuna normativa ha impegnato la Commissione in una complessa operazione interpretativa che si è resa particolarmente necessaria nel periodo in

esame, caratterizzato da proclamazioni di sciopero che hanno investito l'intero comparto del trasporto ferroviario, con il coinvolgimento di tutti i dipendenti delle Aziende operanti nel settore. In questi casi l'Autorità ha dovuto fare i conti con la mancanza di una regolamentazione unitaria delle modalità di attuazione del diritto allo sciopero, comune a tutto il settore del trasporto ferroviario, e con la conseguente difficoltà di individuare la normativa applicabile nella realtà aziendale priva di regolamentazione.

Con riferimento a tale problematica, l'Autorità, pur non potendo estendere analogicamente l'Accordo FSI agli scioperi proclamati nella Società NTV, ha promosso un'interpretazione evolutiva della legge n. 146 del 1990, orientata alla tutela dell'utenza. E così, con riferimento ad una prima azione di sciopero della durata di 24 ore, proclamata per i dipendenti della Società NTV, la Commissione, pur prendendo atto della mancanza di una specifica regolamentazione aziendale, ha considerato che le regolamentazioni vigenti nei settori dei trasporti prevedono, per la prima azione di sciopero, una durata non superiore alle 8 ore e per ogni azione di sciopero successiva alla prima una durata non superiore alle 24 ore.

In particolare, l'Autorità di garanzia ha rilevato che l'Accordo nazionale del 23 novembre 1999, vigente per il servizio di trasporto ferroviario gestito dalla Società FS, prevede che *“nell'ambito della stessa vertenza, la prima azione di sciopero non potrà superare le otto ore e potrà essere effettuata dalle 9.01-17.59 oppure dalle 21.01-5.59”* e che la durata massima di ogni azione di sciopero successiva alla prima non potrà superare le 24 ore (art. 3.3.); che la Regolamentazione provvisoria adottata con delibera n. 02/13 del 31 gennaio 2012, pubblicata in G.U. del 23 marzo 2002, n. 70, vigente nel settore del trasporto pubblico locale, prevede che *“il primo sciopero per qualsiasi tipo di vertenza non potrà superare le quattro ore di servizio”* e che eventuali scioperi successivi relativi alla stessa vertenza non potranno superare la durata dell'intera giornata lavorativa (art. 11, lett. A); che la Regolamentazione provvisoria adottata con delibera n. 14/387 del 13 ottobre 2014, pubblicata in G.U. del 27 ottobre 2014, n. 250, vigente nel settore del trasporto aereo prevede che *“La durata massima della prima azione di sciopero è di 4 ore; le azioni di sciopero successive relative alla stessa vertenza hanno la durata massima di una giornata solare (dalle ore 0 alle 24)”* (art. 7).

Sulla base di tale ricognizione, la Commissione ha ulteriormente considerato che l'articolo 13, comma 1, lettera a), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, prevede che la Commissione, in sede di regolamentazione provvisoria, *“deve tener conto delle previsioni degli atti di autoregolamentazione vigenti in settori analoghi o simili nonché degli accordi sottoscritti nello stesso settore dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”*. Conseguentemente, il Garante è intervenuto, ai sensi dell'articolo 13, lettera d) della

legge 146, contestando la violazione della regola della durata massima e invitando i soggetti proclamanti a ridurre la durata dello sciopero ad otto ore secondo i criteri di congruità e ragionevolezza richiamati dall'articolo 13, comma 1, lettera a), che prescrive l'obbligo di tener conto delle previsioni degli atti di autoregolamentazione vigenti in settori analoghi o simili nonché degli accordi sottoscritti nello stesso settore.

Molto più problematica è stata la questione relativa alle prestazioni indispensabili da garantire all'interno della società NTV.

La Società, nel corso dell'anno 2015, è stata interessata - oltre che dalla generale conflittualità riguardante l'intero comparto - da una pluralità di azioni di protesta legate ad una specifica vertenza aziendale. Di fronte al confronto piuttosto difficile tra l'Azienda e l'Organizzazione sindacale Fast Confsal, che ha portato all'effettuazione di 7 azioni di sciopero, la Commissione è più volte intervenuta per sollecitare le parti ad una responsabile gestione del conflitto a tutela dei servizi minimi da garantire agli utenti. In particolare, l'Autorità ha invitato formalmente la Società e il Sindacato ad adottare ogni iniziativa utile a favorire il raggiungimento di un'intesa in materia di servizi minimi, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, segnalando che l'obbligo di garantire le prestazioni indispensabili, nel corso dell'astensione, grava sull'Azienda e sulle Organizzazioni sindacali proclamanti. In via transitoria, nelle more della sottoscrizione di un accordo, - ha prescritto la Commissione - l'Azienda deve provvede unilateralmente, con la predisposizione di un piano dei servizi e con l'individuazione di un contingente minimo di personale addetto, entro i limiti previsti dalla legge, a tutela dei cittadini utenti.

Nell'ambito della medesima vertenza, con riferimento ad una richiesta di intervento con la quale l'Azienda rilevava che l'individuazione delle prestazioni indispensabili, nella misura prevista dalla legge n. 146 del 1990, avrebbe pregiudicato, in maniera ingiustificata, i diritti fondamentali degli utenti, considerata la rappresentatività particolarmente esigua del Sindacato proclamante, la Commissione ha sottolineato che l'eventuale scarsa rappresentatività sindacale del soggetto proclamante non esonera le parti dal rispetto dell'obbligo di garantire le prestazioni indispensabili, secondo la prescrizione legislativa, atteso che alla tutela degli utenti del servizio si affianca la tutela del diritto di sciopero. Resta ferma, secondo il consolidato orientamento della Commissione, la scelta aziendale di evitare la comunicazione all'utenza, sulla base di una valutazione discrezionale, effettuata la propria responsabilità, circa lo scarso impatto dello sciopero, al fine di evitare il pregiudizio legato al cosiddetto effetto annuncio.

In tema di procedure di raffreddamento, la Commissione ha avuto occasione di ribadire, anche nel periodo considerato dalla presente relazione, i propri orientamenti interpretativi.

Nel fornire il proprio parere in merito ad una denuncia aziendale relativa alla presunta violazione della Regolamentazione provvisoria sugli appalti ferroviari, l'Autorità ha preliminarmente rammentato che l'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990 impone ad entrambe le parti l'obbligo di esperimento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione.

Il che comporta che, se il sindacato ha l'obbligo di richiederle, l'Azienda ha l'obbligo di consentirne l'effettivo espletamento tenendo una condotta, improntata a buona fede e correttezza, adeguata al raggiungimento dello scopo di evitare l'acuirsi del conflitto.

La Commissione, al fine di evitare che il momento conciliativo si riduca ad un vuoto formalismo, ha adottato, in materia, un approccio "*sostanzialista*", confermandone la natura di "*passaggio obbligatorio*", ma sancendo, nel contempo, che il procedimento di raffreddamento e conciliazione, di massima, "*non richiede particolari adempimenti formali*".

Nel caso specifico, l'Autorità ha riscontrato l'esperimento, con esito negativo, della prima fase della procedura di raffreddamento e, con riferimento alla seconda fase prevista dalla lettera D) della Regolamentazione di settore, ha individuato, nella condotta aziendale, la mancanza di un reale intento conciliativo. Infatti, la segnalazione dell'Azienda, trasmessa alla Commissione a distanza di circa un mese dal primo incontro tra le parti, dopo due settimane dalla proclamazione di sciopero e nei dieci giorni precedenti la data dell'astensione - impedendo, di fatto, un eventuale ulteriore tentativo di conciliazione con efficacia sanante da parte delle Organizzazioni sindacali - rende particolarmente evidente la mancanza di una effettiva volontà conciliativa, trasformando la fase di raffreddamento del conflitto in un mero passaggio burocratico, diretto esclusivamente ad impedire lo sciopero, senza sperimentare tutte le possibilità di composizione bonaria della controversia all'origine del conflitto, secondo la reale volontà del legislatore.

La Commissione ha, pertanto, invitato le parti, per il futuro, ad una più concreta osservanza delle norme in materia di procedure, al fine di non rendere vane le finalità sottese al relativo istituto legislativo.

Sul punto, va rammentato che l'approccio "*sostanzialista*" adottato dalla Commissione e le soluzioni conseguentemente individuate sulla corretta gestione degli oneri che discendono dalle norme relative all'esperimento delle procedure di conciliazione, trovano riscontro nella giurisprudenza in materia.

Il Consiglio di Stato con la sentenza n. 4985 del 19.8.2009 ha, infatti, inteso chiarire le condizioni di legittimità del "*tentativo di conciliazione*" del conflitto.

E lo ha fatto, innanzitutto, confermandone la natura di *“passaggio obbligatorio”*, sia pure, si noti, adoperando l’inciso *“ove sia compatibile con l’urgenza della situazione e vi sia una ragionevole previsione di buon esito”*.

Nondimeno, una volta qualificatolo quale *“strumento indefettibile dal punto di vista procedurale”*, il Consiglio di Stato ha inteso sposare la linea *“sostanzialista”* da tempo inaugurata dalla Commissione di Garanzia, secondo la quale il procedimento di conciliazione, di massima, *“non richiede particolari adempimenti formali”*.

Infine, ne ha definito il contenuto quale *“oggetto in bianco”*, sicché a detta dei giudici amministrativi la procedura, o meglio il tentativo, di conciliazione del conflitto, può *“riguardare caso per caso e secondo le peculiarità delle situazioni concrete, sia le modalità di attuazione dello sciopero sia la pretesa sostanziale a tutela del quale lo sciopero è indetto”*.

Tanto più che il Consiglio di Stato sembrerebbe ritenere sufficienti, o, comunque, valutabili, anche un eventuale *“scambio di note tra le parti, che non ha avuto buon esito”*, qualora *“le associazioni sindacali hanno manifestato un atteggiamento negativo a fronte della richiesta di ridurre il numero delle ore di sciopero, che rendeva superfluo un formale tentativo di conciliazione”*.

Il che conferma quanto la Commissione ha ritenuto di dovere affermare nel dialogo con le parti sociali circa l’obbligatorietà della conciliazione, richiedendo anche alle aziende sollecitate alla conciliazione da organizzazioni sindacali non firmatarie degli accordi di partecipare, quantomeno, alle procedure in sede amministrativa o prefettizia, ancorché senza riconoscimento della titolarità negoziale.

La Commissione è, peraltro, consapevole che simili sforzi possono di fatto essere vanificati, e con essi reso vano lo stesso istituto, ove il momento conciliativo in sede amministrativa, come alle volte sembra accadere, si riduca ad un vuoto formalismo, e cioè alla mera presa d’atto della presenza di rappresentanti non muniti di effettiva volontà conciliativa, prima ancora che dei necessari poteri.

Anche sul tema dell’esimente di cui all’articolo 2, comma 7, della legge 146 del 1990, la Commissione, nel valutare la proclamazione di uno sciopero ad oltranza motivato dall’aggressione subita da due ferrovieri dipendenti della Società Trenord, ha ribadito il proprio consolidato orientamento precisando che la legge consente di derogare al preavviso ed agli obblighi di durata massima dell’astensione solo nei limiti in cui ricorre il carattere dell’immediatezza temporale e causale dell’astensione rispetto al grave evento lesivo dell’incolumità e della sicurezza dei lavoratori, carattere incompatibile con uno sciopero ad oltranza.

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, gli accertamenti istruttori, effettuati 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.

25. Trasporto Merci

25.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione

Nel periodo in esame è stato registrato un livello di conflittualità inferiore rispetto a quello riscontrato nel corso dell'anno precedente. Sono, infatti, state proclamate, complessivamente, nn. 18 azioni di sciopero contro le 32 indette nell'anno 2014.

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 costituiscono "*piccoli imprenditori*" (cfr. 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 il personale dipendente dalle imprese esercenti servizi di trasporto ferroviario delle merci (a differenza di quanto avvenuto nell'anno 2014, nel corso del quale si era registrata un conflittualità prevalente nell'ambito dell'autotrasporto merci su gomma), e 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.

Allo scopo di prevenire quanto più possibile il rischio di manifestazioni illegittime, la Commissione ha invitato spesso i soggetti proclamanti ad esercitare un rigoroso controllo sui propri associati durante la fase di attuazione delle astensioni. Ciò, in quanto, come noto, le associazioni e gli organismi rappresentativi di categoria assumono la direzione e la vigilanza nei confronti degli appartenenti alla categoria medesima e sono responsabili solidalmente con essi non solo quando hanno proclamato, organizzato o agevolato una protesta illegittima, ma anche quando, attraverso un comportamento omissivo, non hanno impedito il verificarsi di illegittime manifestazioni di protesta da parte dei singoli operatori (*ex multis*, sent. 2219/14, Trib. Roma, Sezione Lavoro).

Nel quadro della stessa azione preventiva, la Commissione ha adottato 7 provvedimenti, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, a mezzo dei quali ha contestato, prima

dell'effettuazione dello sciopero, violazioni alla normativa legale e derivata in materia di esercizio dello sciopero nei servizi pubblici essenziali. L'adesione alle indicazioni dell'Autorità è stata totale e si è concretizzata nella revoca e/o rettifica delle originarie proclamazioni.

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

Nel corso dell'anno 2015, 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.

A tale proposito, merita di essere ricordata, innanzitutto, la richiesta di parere formulata dalla Coopservice, in esito alla quale la Commissione ha espresso l'avviso per cui i servizi di trasporto di biancheria pulita e sporca, proveniente o destinata alle strutture ospedaliere, il trasporto di kit di ferri chirurgici e di analisi cliniche, nonché la raccolta ed il trasporto di rifiuti ospedalieri, essendo strumentali all'erogazione del servizio sanitario nazionale, ricadono, senz'altro, nell'ambito di applicazione della legge 146 del 1990, e successive modificazioni. Peraltro, ha precisato l'Autorità, data la stretta interdipendenza intercorrente tra la garanzia delle citate attività e la continuità stessa delle prestazioni erogate dal Servizio Sanitario Nazionale, l'eventuale riduzione delle prime si riflette, inevitabilmente, sulla tutela dei diritti costituzionali alla vita e alla salute degli utenti. Per tali ragioni, il Garante ha rappresentato che, in caso di sciopero del personale addetto alle citate attività strumentali, il servizio minimo ritenuto necessario corrisponde con la garanzia integrale di tutte le prestazioni.

Sotto altro profilo, la Commissione, sulla scorta di evidenze documentali ad essa pervenute, ha affrontato le problematiche relative all'esercizio del diritto di sciopero da parte del personale dipendente dalle imprese che si occupano della logistica farmaceutica.

Da uno studio ed un'apposita istruttoria condotta dall'Autorità di garanzia è emerso, infatti, che, nel quadro delle politiche di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica dettate a livello nazionale, anche nell'ambito specifico del Servizio Sanitario Nazionale si è oramai provveduto ad una progressiva aggregazione dei fabbisogni di beni e servizi delle strutture Ospedaliere operanti a livello regionale. Tale processo di centralizzazione degli approvvigionamenti di beni e servizi ha interessato, in particolare, anche le attività di conservazione, deposito, custodia e trasporto delle scorte di farmaci, dei dispositivi medici (compresi i dispositivi di protezione individuale, nonché degli impiantabili attivi) e dei presidi medico-chirurgici, ed è stata realizzata mediante l'affidamento in appalto di tali servizi a dei poli logistici privati altamente specializzati.

Nell'ambito di tali rinnovati assetti organizzativi, la Commissione ha riconosciuto l'esistenza di un rilevante nesso di strumentalità tra le attività logistiche

espletate dai soggetti gestori dei poli logistici privati rispetto alle attività di distribuzione, in quanto le stesse sono state ritenute parti integranti e complementari di un unico ed articolato processo finalizzato all'approvvigionamento di quanto necessario al funzionamento delle strutture sanitarie.

Sulla scorta di tali considerazioni, ai fini di un'effettiva tutela dei diritti inviolabili alla salute e alla sicurezza delle persone, l'Autorità, con delibera n. 15/51, adottata in data 23 febbraio 2015, ha assoggettato le azioni di sciopero del personale addetto alle citate attività strumentali alle regole dettate dall'accordo sulla distribuzione intermedia farmaceutica (nel cui ambito oggettivo di elezione sono ricomprese, essenzialmente, le sole attività di distribuzione dei farmaci).

25.3. La regolamentazione provvisoria dell'esercizio del diritto di sciopero del personale dipendente dalle imprese esercenti servizi di trasporto merci su rotaia

Giova rammentare, infine, che con la delibera n. 15/219 del 23 luglio 2015, la Commissione è pervenuta all'approvazione della regolamentazione provvisoria dell'esercizio del diritto di sciopero del personale dipendente delle imprese esercenti attività di trasporto merci su rotaia.

L'intervento regolamentare giunge a conclusione di un lungo lavoro istruttorio e di un serrato confronto con le Organizzazioni sindacali e le Associazioni rappresentative delle imprese, nel corso del quale le parti sociali hanno manifestato posizioni molto distanti e, soprattutto, hanno chiaramente evidenziato l'impossibilità di raggiungere un accordo.

La regolamentazione provvisoria approvata dal Garante mutua, in parte, soluzioni normative già adottate nell'ambito di discipline che regolano settori analoghi a quello oggetto del recente intervento, in accordo, peraltro, con le indicazioni fornite dall'articolo 13, comma 1, lettera a), della legge 146 del 1990, e successive modificazioni.

L'elemento specializzante della fonte regolamentare emanata dalla Commissione è costituito, invece, dall'insieme delle regole dettate per la individuazione e determinazione delle prestazioni indispensabili da garantire in sede di attuazione delle astensioni collettive. L'assetto normativo dettato in materia è stato reso possibile, in particolare, grazie al prezioso contributo informativo recato dal soggetto gestore dell'infrastruttura ferroviaria (RFI) in ordine alle concrete modalità di accesso alla rete da parte degli operatori economici.

Le norme che ci si appresta ad esaminare mirano a realizzare un equo temperamento dei diritti costituzionali configgenti interessati dalla dinamica del conflitto collettivo, oltre che a recepire e soddisfare alcune istanze di tutela del concreto esercizio del diritto di sciopero invocate dalle rappresentanze sindacali.

Deducevano, infatti, i soggetti collettivi, nel corso delle audizioni effettuate durante il procedimento di adozione della delibera, che, nel settore in esame, non era infrequente l'assunzione, da parte delle imprese, di condotte strumentali dirette a neutralizzare gli effetti dell'azione di protesta (e, così, in particolare, la tendenza a variare il piano di carico del servizio di trasporto, introducendo, pretestuosamente, categorie merceologiche oggetto di prestazioni indispensabili, al solo fine di pretendere la partenza del treno).

Al fine di prevenire e scongiurare i rischi prospettati dalle Organizzazioni sindacali, il Garante ha, innanzitutto, precisato che i servizi minimi da garantire sono, esclusivamente, quelli pianificati prima della proclamazione dello sciopero, per l'esclusivo trasporto delle categorie merceologiche rilevanti agli effetti della disciplina.

Inoltre, al fine di rafforzare la prevenzione di eventuali condotte strumentali, è stato, altresì, stabilito che, per l'esecuzione delle prestazioni indispensabili, l'Azienda può avvalersi solo del 50% delle tracce orarie ad essa assegnate da RFI in sede di programmazione annuale di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria (programmazione che, di regola, si conclude nel mese di dicembre dell'anno precedente quello di effettivo sfruttamento della rete). Ma, soprattutto, ricevuta la proclamazione di sciopero, l'Azienda non può richiedere all'ente gestore della rete la variazione (quanto alla merce da trasportare ovvero al percorso da seguire) delle tracce assegnate.

Particolarmente interessante, infine, è la disciplina dettata dalla Regolamentazione provvisoria con riferimento all'astensione collettiva dal lavoro straordinario. Azioni di protesta proclamate nel settore avevano, infatti, evidenziato la necessità di approfondire l'effettiva incidenza di tali forme di astensione sulla continuità del servizio, nonché i pregiudizi che le stesse erano in grado di arrecare ai diritti costituzionali degli utenti.

Dalle risultanze istruttorie di cui disponeva la Commissione risultava, infatti, che, nell'ambito del servizio, il ricorso alle prestazioni di lavoro straordinario non costituisce affatto una mera eventualità.

L'integrazione sul punto del contraddittorio con le parti sociali consentiva di acclarare che le perturbazioni alla circolazione ferroviaria (alla ricorrenza delle quali il datore di lavoro può fare ricorso, ad esempio, all'istituto dell'obbligo delle due ore a fine turno) rappresentano quasi una costante, con l'ovvia conseguenza che il completamento dei servizi di trasporto dipende, spesso, da prestazioni di lavoro straordinario.

L'acquisizione di tali elementi istruttori determinavano, pertanto, l'esigenza di prevenire il rischio che, attraverso tali forme di astensioni (che, in difetto di specifica previsione della fonte regolamentare, sono ammesse per la durata massima di 30

giorni, secondo quanto disposto dalla delibera di carattere generale 03/130), possano determinarsi effetti “*abnormi*” sugli utenti ovvero conseguenze sproporzionate rispetto a quelle che derivano dall’attuazione di uno sciopero dal lavoro ordinario, con la sopportazione, peraltro, da parte dei lavoratori che vi aderiscono, del minimo sacrificio economico.

Sulla scorta di tali considerazioni, l’Autorità ha previsto che la durata massima di tali azioni non possa eccedere 10 giorni consecutivi, onde evitare che si realizzino gli effetti sproporzionati sull’utenza che l’istruttoria condotta aveva consentito di pronosticare. Inoltre, in coerenza con il consolidato orientamento assunto in materia dalla Commissione, è stato previsto che l’eventuale concomitante proclamazione di una astensione dal lavoro ordinario deve essere attuata nell’intervallo di tempo durante il quale è prevista l’astensione dal lavoro straordinario.

26. Trasporto Pubblico Locale

26.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto. Gli interventi preventivi della Commissione ai sensi *ex* articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990

Il 2015 ha registrato, nel settore del Trasporto Pubblico Locale, un incremento del numero delle proclamazioni rispetto al precedente anno (378 proclamazioni di sciopero, a fronte delle 331 del 2014), dato che ha inevitabilmente risentito, ancora una volta, di una iniziale assenza di sviluppi nell'ambito della vertenza legata al rinnovo del CCNL, vertenza che ha visto, tuttavia, la sua positiva conclusione nel novembre 2015.

Nell'esaminare i dati relativi all'attività di prevenzione svolta dall'Autorità, si fa rilevare che a seguito di 44 interventi preventivi, si sono registrate 40 revoche e 4 adeguamenti, a cui si sono aggiunte 52 revoche spontanee. Quello che, a prima vista, potrebbe apparire un mero elenco di numeri testimonia, invece, la presenza costante, nel settore, di due fattori. Il primo è rappresentato dall'efficacia svolta dall'azione preventiva operata della Commissione che ha consentito, nel tempo, di impedire che lo sciopero possa determinare un rilevante pregiudizio al diritto costituzionale alla libertà di circolazione degli utenti, consentendone l'effettuazione solo ove proclamate nel rispetto della legge e della disciplina di settore. Il secondo è l'apprezzamento del comportamento delle parti sociali che dimostrano, da sempre, senso di responsabilità e rispetto del ruolo che riveste l'Autorità, nel contemperamento dell'esercizio dei diritti costituzionali.

Sebbene, come anticipato, il riflesso dell'iniziale mancato rinnovo del CCNL di categoria abbia fortemente condizionato l'intero andamento della conflittualità nel settore, l'impegno della Commissione ha dovuto inevitabilmente tenere conto degli eventi che hanno investito la vita politica e sociale della città di Roma Capitale e delle Aziende di Trasporto Pubblico Locale che in essa operano, Atac S.p.A. e Roma TPL S.c.a.r.l. Gli equilibri che, da sempre, caratterizzano la Capitale, indirizzano, sovente, anche l'evoluzione delle relazioni industriali all'interno delle stesse Aziende.

Atac S.p.A., con oltre 12 mila dipendenti, è una delle più grandi Aziende di trasporto pubblico locale attualmente operanti in Europa - la prima in Italia - ed è il gestore, di proprietà del Comune di Roma Capitale, cui è affidata la parte più rilevante della rete di trasporto pubblico della città, che ha vissuto, nel corso degli ultimi anni, un percorso altalenante, caratterizzato da frequenti avvicendamenti nei vertici aziendali e comunali e nelle politiche di gestione, fattori che ne hanno inevitabilmente condizionato l'efficienza, rendendo difficoltoso il perseguimento degli obiettivi che, nel tempo, le sono stati affidati.

Nell'ottobre del 2014 viene approvato il Piano Industriale 2015-2019, suddiviso in due parti: in un primo periodo, sino al 2016, parte dai valori di stima del pre-

consuntivo 2014 e coincide con il piano di rientro di Roma Capitale, nel quale l'Impresa dovrà raggiungere un profilo di sostenibilità economico-finanziaria; il secondo periodo, dal 2017 al 2019, nell'arco del quale dovranno essere consolidati gli obiettivi raggiunti, per consentire l'autofinanziamento degli investimenti e la prospettiva della competizione di mercato. Per la parte strettamente legata alla mobilità, il predetto Piano si prefigge il completamento del processo di riorganizzazione dei servizi, la razionalizzazione ed internalizzazione del notturno, la ridefinizione del perimetro delle rimesse ed il miglioramento dell'affidabilità, nella superficie, mentre, nei servizi su ferro, l'aumento dell'offerta (Metro C e nuovi treni CAF sulla linea B). Nell'ambito di detta riorganizzazione rientrano anche alcune misure quali l'obbligo di timbratura del personale viaggiante, l'allineamento degli orari di lavoro a quelli di altre città italiane ed una revisione dei bonus, corrisposti secondo principi di rendimento e produttività.

Il processo di attuazione del Piano Industriale ha condotto ad un fisiologico inasprimento della conflittualità all'interno di Atac S.p.A. promuovendo un incremento delle azioni di sciopero, da parte di alcune delle Organizzazioni sindacali presenti in Azienda, concentrate nel periodo maggio-settembre 2015, che è stato caratterizzato, oltre che da una pluralità di proclamazioni, anche dall'effettuazione, da parte del personale viaggiante, del cosiddetto "*sciopero pignolo*", protrattosi per l'intero mese di luglio 2015, posto in essere attraverso l'applicazione pedissequa dei regolamenti aziendali.

Non ha sortito l'effetto sperato neppure la sottoscrizione di un accordo, in data 17 luglio 2015, con una parte delle Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, mediante il quale le parti convenute concordavano una serie di disposizioni propedeutiche alla realizzazione del predetto Piano Industriale. Tale documento ha, infatti, acuito le distanze fra l'Azienda e le Organizzazioni sindacali escluse dal tavolo delle trattative intensificando, di fatto, il malcontento di una parte dei lavoratori e accrescendo, di conseguenza, il grado di conflittualità interna già considerevolmente elevato.

Le circostanze sinora sinteticamente descritte hanno indotto la Commissione a promuovere un'intensa attività di mediazione che ha visto l'Autorità e le parti sociali, Azienda ed Organizzazioni sindacali, impegnate in molteplici incontri, nel corso dei quali è stato possibile riscontrare, quale elemento costante, l'impegno e la disponibilità dei convenuti, sebbene non sia stato possibile raggiungere l'obiettivo che le parti stesse auspicavano, ovvero la composizione della vertenza in corso.

All'esito delle predette audizioni, tuttavia, non essendo stato possibile scongiurare ulteriori disagi per i cittadini, l'Organo di garanzia ha avvertito l'esigenza di intervenire con un proprio pronunciamento.

Con riferimento alle azioni di sciopero, proclamate per la giornata del 27 luglio 2015, dalle Organizzazioni sindacali Orsa TPL, Ugl Autoferrotranvieri, Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti e Faisa Cisl di Roma e del Lazio, riguardanti le Aziende di Trasporto Pubblico Locale di Roma e del Lazio, la Commissione ha ritenuto utile far presente al Prefetto di Roma che tali astensioni sarebbero sopraggiunte a seguito di un periodo caratterizzato da ritardi, riduzioni di corse e disservizi verificatisi a partire dal 1° luglio 2015 e, pertanto, avrebbero potuto determinare la reale possibilità di un ulteriore pregiudizio grave ed imminente alla “*tutela della libertà di circolazione*” degli utenti del Trasporto Pubblico Locale del Comune di Roma Capitale, già fortemente provati dal cattivo funzionamento del servizio e dalle disfunzioni richiamate (seduta del 20 luglio 2015).

Analogamente, con riferimento agli scioperi, proclamati per il 15 settembre 2015, dalle Organizzazioni sindacali Ugl Autoferrotranvieri, Usb Lavoro Privato, Sul, Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti e Faisa Cisl di Roma e del Lazio, riguardanti le Aziende pubbliche e private di Trasporto Pubblico Locale del Comune di Roma Capitale, la Commissione, ha ritenuto opportuno rappresentare al Prefetto di Roma come tali astensioni, oltre ad incidere su un bacino di utenza già oggetto di rilevanti disservizi, si concentrassero nella giornata indicata dalla Regione Lazio quale data di inizio delle attività scolastiche per l'anno 2015-2016 (seduta del 7 settembre 2015).

L'Autorità ha, dunque, invitato la Prefettura a valutare la sussistenza delle condizioni per l'adozione di un provvedimento ai sensi dell'articolo 8, comma 1, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni. In entrambi i casi, il Prefetto di Roma, espletate le procedure previste dalla normativa vigente, ha adottato le relative Ordinanze di precettazione, rispettivamente, in data 23 luglio e 11 settembre 2015.

Tuttavia, malgrado l'impegno dimostrato da tutti i soggetti coinvolti, ancora oggi permangono forti criticità nell'ambito delle relazioni industriali e la dimostrazione ne è il protrarsi, anche nel 2016, di ulteriori proclamazioni di sciopero, anch'esse oggetto di Ordinanze di precettazione.

Questione ancor più delicata, ma ugualmente risalente nel tempo, è rappresentata dalla vertenza che ha visto coinvolto il secondo gestore del servizio, la Roma TPL S.c.a.r.l., consorzio di Aziende private che, in data 7 ottobre 2010, ha sottoscritto un contratto con il Comune di Roma relativamente all'affidamento del servizio di gestione della rete periferica del trasporto pubblico di linea nel territorio di “*Roma Capitale*” per un periodo di otto anni.

La controversia che coinvolge Consorzio e Comune si inserisce in una complessa vicenda. Il Consorzio lamenta il ritardo con cui l'Amministrazione eroga i corrispettivi maturati, circostanza che avrebbe determinato la rilevante esposizione finanziaria dello stesso, mentre il Comune individua nel comportamento del

Consorzio l'inosservanza alle obbligazioni derivanti dal contratto, ritenendo di aver sempre correttamente adempiuto alla tempestiva liquidazione dei saldi dovuti.

Il protrarsi, da così lungo tempo, di questo stato di cose ha contribuito a generare, nei dipendenti delle Aziende consorziate, una costante incertezza in merito alla effettiva tempistica con la quale vengono erogati gli stipendi, suscitando uno stato di tensione tale da aver reso più difficile il doveroso controllo, esercitato da parte delle Organizzazioni sindacali che li rappresentano, in relazione ai comportamenti adottati dai predetti lavoratori.

Già nel corso del 2013, infatti, la Commissione aveva esaminato due manifestazioni spontanee di protesta, attuate nelle giornate del 1° febbraio 2013 e del 10 aprile 2013, in merito alle quali non era emerso alcun elemento di prova che avesse consenti di ricondurre i comportamenti denunciati ad Organizzazioni sindacali o altri soggetti collettivi, imputando le stesse alla condotta spontanea dei dipendenti (cfr. delibera del 15 luglio 2013, n. 13/216). L'Autorità, dunque, si è analogamente espressa anche con riferimento al blocco del servizio di trasporto pubblico locale attuato dai medesimi dipendenti dal 23 al 30 novembre 2015, invitando il Consorzio ad adottare i provvedimenti disciplinari esperibili a carico dei predetti lavoratori (cfr. delibera del 14 dicembre 2015, n. 15/348).

Nell'ambito di un serrato confronto fra le parti, malgrado il Consorzio ha "smobilizzato" parte dei crediti contrattuali, ha ricevuto l'erogazione di un acconto sui contributi relativi alle integrazioni del rinnovo del CCNL per l'anno 2015, ha riallineato i tempi di pagamento ordinari di tutti i lavoratori del Consorzio e delle Società sub affidatarie e si sia impegnato ad effettuare tempestivamente i versamenti delle somme ancora dovute, nonostante il Comune di Roma Capitale si sia impegnato ad effettuare approfondimenti in merito alle somme dovute dalla Regione Lazio ai dipendenti, permangono, ad oggi, diverse criticità connesse, in particolare, con il trattamento previdenziale.

Nonostante gli impegni profusi da parte tutti gli attori coinvolti nella vicenda, le tensioni non accennano ad attenuarsi ed appare evidente, quindi, la necessità che Consorzio e Comune proseguano in un'opera di confronto al fine di evitare che il protrarsi di una situazione di incertezza possa nuovamente produrre effetti negativi per i lavoratori e per il mantenimento dei servizi e, conseguentemente, ulteriori proclamazioni di sciopero.

In conclusione, è giusto fare un cenno di riconoscenza all'operato svolto, dall'inizio del 2015 ad oggi, da parte delle Prefetture d'Italia in generale e della Prefettura di Roma in particolare, la quale si è impegnata in una costante e capillare attività di monitoraggio nei confronti di tutti i soggetti che hanno partecipato, a vario titolo, alle mediazioni da lei stessa incoraggiate, contribuendo a realizzare una attività sinergica con l'Organo di garanzia, al fine di perseguire il comune obiettivo,

rappresentato dall'equo contemperamento di diritti di pari rango.

26.2. Valutazioni del comportamento, ex articolo 13, comma 1, lettera i), della legge n.146 del 1990, e principi generali espressi in occasione delle stesse

La Commissione, anche nel 2015, ha affrontato il tema delle manifestazioni di sciopero attuate in violazione della legge e/o della disciplina di settore, ex articoli 4 e 13, comma 1, lettera i), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, nei confronti delle quali ha proceduto, ex post, alla valutazione del comportamento delle parti coinvolte.

Il primo dato significativo è rappresentato da una diminuzione, nel settore, del numero di episodi riguardanti le astensioni spontanee che, a vario titolo, sono state poste in essere dai lavoratori dipendenti di alcune Aziende esercenti il Trasporto Pubblico urbano ed extraurbano che si sono verificati, nell'anno in esame, nelle sole Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. Come in passato, nella maggior parte dei casi, le stesse Aziende, dopo aver tempestivamente informato la Commissione sulle modalità di attuazione e/o di svolgimento delle predette manifestazioni, hanno avviato e concluso l'iter relativo all'adozione dei provvedimenti disciplinari a carico di coloro che si sono resi responsabili dell'attuazione di condotte illegittime.

Nel corso del 2015 non sono mancati, però, due episodi di astensioni spontanee, proclamate da parte del Comitato spontaneo dei lavoratori dell'Azienda Isea Autolinee S.r.l. di Misterbianco (CT), congiuntamente alla Segreteria regionale della Sicilia dell'Organizzazione sindacale Sul, rispettivamente dal 26 agosto e dal 12 ottobre 2015, a causa del mancato pagamento di dodici mensilità arretrate, nel primo caso, e di sei retribuzioni arretrate nel secondo. In entrambi gli episodi, 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 il ritardo con cui la Regione Sicilia eroga le somme dovute a titolo di corrispettivo.

Nell'ambito dell'attività valutativa dell'Organo di garanzia meritano un cenno, seppur breve, i pronunciamenti adottati nei confronti dell'Azienda Atac S.p.A. di Roma e dei lavoratori dipendenti dall'Azienda Roma TPL S.c.a.r.l. di Roma.

Con riferimento allo sciopero, proclamato dalla Segreteria territoriale di Roma e del Lazio dell'Organizzazione sindacale Ugl Autoferrotranvieri, per il giorno 17 aprile 2015, riguardante il personale dipendente di Atac S.p.A., l'Azienda comunicava alla Commissione che, durante la prima fascia di garanzia delle prestazioni indispensabili, si erano registrati comportamenti irrituali e modalità di svolgimento dello sciopero non conformi alla normativa vigente. La Commissione,

nella seduta del 20 aprile 2015, deliberava l'apertura del procedimento ai fini della valutazione del comportamento di cui agli articoli 4, comma 4-*quater*, e 13, comma 1, lettera i), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, nei confronti di Atac S.p.A. e dell'Organizzazione sindacale UGL Autoferrotranvieri di Roma e Lazio, per "*mancata garanzia delle prestazioni indispensabili*" (articolo 11, lettera B, Regolamentazione provvisoria).

All'esito di una complessa istruttoria, la Commissione ha accertato che nessuna specifica responsabilità poteva essere imputata all'Organizzazione sindacale con riferimento alla violazione contestata. Al contrario, sempre in base alle risultanze della predetta istruttoria, l'Azienda non si era rivelata in grado di prevedere ed organizzare un numero di treni sufficiente a smaltire il fisiologico addensamento degli utenti sulle banchine, elemento, questo, che ha inciso, di conseguenza, sulle decisioni assunte dalla Direzione Centrale del Traffico, che si sono dimostrate inadeguate rispetto all'andamento della manifestazione di sciopero, come ampiamente dimostrato dalla soppressione di 437 corse sulle 579 originariamente programmate. La comunicazione resa dall'Azienda alla clientela all'insorgere dei disservizi, inoltre, è risultata non idonea a gestire il disagio e la comprensibile reattività dell'utenza, che non ha potuto contare sulle fasce orarie di servizio interamente garantite.

La Commissione, pertanto, ha individuato nel comportamento di alcuni appartenenti al personale di Atac S.p.A., figure del management aziendale che incarnano, quindi, quel rapporto di immedesimazione organica con la Direzione aziendale e le sue scelte operative, un ruolo rilevante ed oggettivo che, attraverso l'adozione di disposizioni operative risultate inadeguate, ha contribuito a provocare e/o aggravare le disfunzioni organizzative che si sono riscontrate nel corso della mattina del 17 aprile 2015. Conseguentemente alla predetta valutazione negativa del comportamento dell'Azienda, è stata deliberata una sanzione amministrativa pecuniaria di €10.000,00, in applicazione dei criteri di cui all'articolo 4, comma 4, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni (cfr. delibera del 22 giugno 2015, n. 15/203).

Circostanza completamente differente, invece, è quella affrontata in occasione delle manifestazioni spontanee di protesta attuate, dal 23 al 30 novembre 2015, da parte di tutto il personale viaggiante (operatori di macchina e operatori di esercizio) della Roma TPL S.c.a.r.l. e che ha reso impossibile, di fatto, l'erogazione del servizio di trasporto pubblico locale delle linee periferiche della città. Nell'ambito dell'istruttoria svolta dalla Commissione non è emerso alcun elemento di prova che consentisse di ricondurre i comportamenti denunciati ad Organizzazioni sindacali o altri soggetti collettivi, Tali comportamenti, infatti, sono risultati imputabili alla condotta spontanea dei dipendenti. La Commissione, pertanto, ha invitato l'Azienda

ad adottare i provvedimenti disciplinari esperibili a carico dei lavoratori che si sono astenuti dalle prestazioni lavorative, in applicazione dei criteri di cui agli articoli 4, comma 1, e 13, comma 1, lettera i), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, prescrivendo, contestualmente, al legale rappresentante di comunicarne l'esito (cfr. delibera del 14 dicembre 2015, n. 15/348).

26.3. La vertenza del CCNL del Trasporto Pubblico Locale

Nel corso del precedente anno non si era registrato un significativo progresso nell'ambito della vertenza riguardante il rinnovo del CCNL del Trasporto Pubblico Locale, la cui scadenza risale al 2007, nonostante la Camera dei Deputati, nel dicembre 2014, avesse approvato il testo definitivo del DDL Stabilità con il quale aveva previsto, per il 2015, oggetto della presente Relazione, uno stanziamento pari a 500 milioni di euro per il Trasporto Pubblico Locale, al quale aggiungere i 125 milioni residui degli anni precedenti, concentrando l'intera somma - per il solo 2015 - sul TPL su gomma semplificando, altresì, le procedure di assegnazione dei fondi alle Regioni, al fine di evitarne una possibile cancellazione come accaduto, nel 2014, ad opera della *spending review*.

Malgrado l'iniziale perdurare di una situazione di sostanziale immobilità legata alle trattative riguardanti il rinnovo del CCNL, le Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali confederali si sono astenute dal proclamare manifestazioni nazionali di categoria, ritenendo preferibile proseguire il confronto avviato da tempo con le Associazioni datoriali Asstra e Anav.

L'unica eccezione è rappresentata dalla Segreteria nazionale dell'Organizzazione sindacale USB Lavoro privato, che, seppure non presente al tavolo delle trattative, ha manifestato il proprio dissenso contenendo il numero delle proclamazioni, riguardanti tutto il personale dipendente dalle Aziende di Trasporto Pubblico Locale, in due sole giornate di "*sciopero nazionale*". Alle predette manifestazioni nazionali, si sono aggiunte 6 proclamazioni di sciopero a carattere regionale (11 nel 2014), ad opera di varie Organizzazioni sindacali, che hanno coinvolto unicamente le Regioni Abruzzo e Liguria.

Tuttavia, in chiusura del 2015, precisamente nella data del 28 novembre, l'attività di mediazione e confronto condotta, dalle parti sociali coinvolte nella vertenza, con impegno e senso di responsabilità, è finalmente approdata al risultato lungamente invocato e, precisamente, alla sottoscrizione dell'Ipotesi di Accordo per il rinnovo del CCNL Autoferrotranvieri-Internavigatori (Mobilità-Tpl), con decorrenza dal 1° gennaio 2015 e scadenza il 31 dicembre 2017.

Tale documento è siglato, da parte delle 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 delle lavoratrici e

dei lavoratori dipendenti da tutte le Aziende del settore, che ha avuto luogo nelle giornate del 15, 16 e 17 dicembre 2015.

La firma del predetto Accordo, che 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), conclude, dunque, un lungo periodo caratterizzato da carenze normative che hanno, in più occasioni, evidenziato lo stato di sofferenza in cui versa l'intero settore del Trasporto Pubblico Locale.

26.4. Attività consultiva e interpretativa

Anche nel corso del 2015 la Commissione ha inteso ribadire, ai soggetti che ne hanno fatto richiesta, alcuni principi fondamentali che sono ormai oggetto di costante e consolidato orientamento dell'Autorità.

Ad esempio, in occasione della proclamazione, da parte della Segreteria territoriale di Roma e del Lazio dell'Organizzazione sindacale Ugl Autoferrotranvieri, di uno sciopero, per il giorno 4 dicembre 2015, riguardante il personale dipendente dell'Azienda Atac S.p.A. di Roma, oggetto di indicazione immediata per *“mancata ripetizione delle procedure di raffreddamento e conciliazione”* (articolo 3 della Regolamentazione provvisoria), la predetta sigla sindacale ha chiesto all'Autorità, atteso il proprio senso di responsabilità più volte dimostrato, di considerare la data in cui si era svolto un incontro presso la Prefettura di Roma ex articolo 8 della legge n. 146 del 1990, quale termine utile per la proclamazione del predetto sciopero. Al riguardo, l'Organo di garanzia ha ritenuto utile rammentare quanto previsto dalla delibera del 4 settembre 2008, n. 08/421, secondo la quale *“in caso di differimento dello sciopero - a seguito di ordinanza di precettazione ex art. 8 L. n. 146/1990 e successive modificazioni - ad una data in relazione alla quale risulta superato il periodo di validità delle procedure di raffreddamento e conciliazione, la procedura non dovrà essere ripetuta solo nel caso in cui lo sciopero differito possa considerarsi legittimo - vale a dire senza che la sua proclamazione violi la disciplina legale o contrattuale del settore di riferimento - e la fissazione della nuova data di effettuazione sia contestuale alla revoca”*. Alla luce di tale interpretazione, dunque, le procedure svolte ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, non possono essere considerate alternative e/o sostitutive rispetto a quelle previste dagli articoli 2 e 3 della Regolamentazione provvisoria di settore. La Commissione, quindi, con riferimento alle predette osservazioni, ha confermato integralmente il contenuto dell'indicazione immediata.

La Commissione ha ritenuto, altresì, necessario formulare un chiarimento in merito a due distinte fattispecie riguardanti le Aziende Ataf Gestioni S.r.l. di Firenze e Li-Nea S.p.A. di Firenze, incidenti sul medesimo bacino di utenza, interessate da una pluralità di azioni di sciopero proclamate per il 12 dicembre 2015.

Con una prima nota del 4 dicembre 2015, Ataf Gestioni S.r.l. chiedeva alla Commissione di valutare la legittimità delle proclamazioni di sciopero, alla luce delle date contenute nel “*Protocollo di intesa per il Giubileo straordinario della Misericordia*”, sottoscritto, in data 24 novembre 2015, presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, dai rappresentanti delle Associazioni datoriali Agens, Anav, Asstra, Assaereo, Assaeroporti, Assocontrol, Assohandlers, Unindustria e delle Federazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl e Uiltrasporti, sulle regole di svolgimento del conflitto sindacale e sull'esercizio del diritto di sciopero da osservare in coincidenza del calendario giubilare (cfr. delibera del 30 novembre 2015, n. 15/337), subordinando a tale valutazione la comunicazione all'utenza. La Commissione comunicava di aver preso atto della regolarità di dette proclamazioni atteso che, allo stato, non si erano rilevate violazioni ed invitava, altresì, l'Azienda al puntuale rispetto dell'articolo 2, comma 6, della legge n.146 del 1990, e successive modificazioni, in merito all'obbligo di comunicazione all'utenza

Con una ulteriore nota del 9 dicembre 2015, sempre Ataf Gestioni S.r.l. evidenzia che le medesime azioni di sciopero violavano la regola della concomitanza con manifestazioni di rilevante importanza (convention politica “*Leopolda*” dall'11 al 13 dicembre 2015), nonché la regola della rarefazione oggettiva fra gli scioperi di Ataf e lo sciopero di Li-Nea (integralmente coincidenti come durata e rispetto delle fasce di garanzia). In questo caso la Commissione faceva presente che: a) con riferimento alla regola della “*concomitanza*”, non si riteneva che l'evento segnalato potesse rientrare nella fattispecie prevista dall'articolo 5 della Regolamentazione provvisoria di settore; b) con riferimento alla regola della “*rarefazione oggettiva*”, nel caso di specie, la stessa non appariva violata, atteso che, secondo il costante e consolidato orientamento della Commissione, è consentita l'effettuazione di più scioperi locali in “*concentrazione*” fra loro.

Inoltre, sempre nel corso del 2015, la Commissione ha registrato due nuovi episodi, comunemente definiti “*serrate*”, ad opera di Aziende che, per analoghe circostanze, si sono trovate nell'impossibilità di garantire la regolare erogazione del servizio di Trasporto Pubblico Locale. Il primo episodio ha riguardato la Romano Autolinee Regionali S.p.A., la quale ha rappresentato la necessità di sospendere il servizio, a far data dal 20 luglio 2015, a causa della mancata erogazione delle ingenti somme maturate nei confronti della Regione Calabria nel corso degli anni 2008/2014. Il secondo, invece, ha avuto origine dalla comunicazione ufficiale, presente sul sito “*Bergamo Trasporti*”, con la quale si annunciava la sospensione di tutto il servizio di Trasporto Pubblico Locale della Provincia di Bergamo, dal 25 al 31 dicembre 2015, a causa degli ingenti tagli operati dalla Regione Lombardia sui fondi destinati al settore. Come in passato, dunque, l'Organo di garanzia ha rammentato alle Aziende interessate, alle Associazioni datoriali di categoria territorialmente competenti,

nonché alle Istituzioni coinvolte, il proprio costante e consolidato orientamento secondo il quale, anche in ipotesi di interruzione di pubblico esercizio, ad iniziativa delle Aziende, devono essere assicurate le prestazioni minime indispensabili, invitando l'autorità prefettizia a segnalare tempestivamente ogni comportamento difforme, al fine di consentire alla Commissione eventuali valutazioni ed iniziative di competenza (cfr. delibera del 20 giugno 2002, n. 02/117, delibera del 14 dicembre 2005, n. 05/707, delibera del 7 giugno 2006, pos. n. 24498, delibera del 2 ottobre 2008, n. 08/486).

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

Nell'ambito della propria attività valutativa di Accordi locali in materia di prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, ex articolo 13, comma 1, lettera a), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, alla luce delle criticità emerse, nel corso del 2015, nell'ambito del trasporto pubblico locale romano, come ampiamente illustrato nei precedenti paragrafi, la Commissione ha inteso concentrare il proprio intervento, in particolare, nei confronti di Atac S.p.A. Nel 2010 l'Azienda ha unificato i servizi di trasporto pubblico su "gomma" e "metro/ferro" sino ad allora erogati da Trambus S.p.A. e Metro S.p.A. L'Autorità, con inizio da una prima audizione del 7 dicembre 2010, ha svolto un'istruttoria finalizzata al raggiungimento di un Accordo tra le parti sulle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero, riguardante i lavoratori dipendenti di Atac S.p.A., ovvero alla formulazione, in caso di mancato accordo, di una proposta di Regolamentazione provvisoria. Attesa la complessità del servizio erogato dall'Azienda, avvertita la necessità, con particolare riguardo al segmento di trasporto del "metro/ferro", di svolgere una approfondita verifica tecnica in merito alle concrete modalità attuative con le quali viene erogato il servizio di trasporto pubblico locale, sono state effettuate una prima serie di audizioni, il 18 marzo, il 29 aprile e il 23 settembre 2015, alle quali hanno fatto seguito ulteriori audizioni il 12, 22 e 29 gennaio 2016. In questo lasso di tempo, Atac S.p.A., ha inviato una prima ed una seconda ipotesi di Accordo sulle prestazioni indispensabili, sui cui contenuti le parti sociali si sono lungamente confrontate, non riuscendo a raggiungere, tuttavia, un'intesa di massima, evidenziando come non fosse possibile, allo stato, individuare un percorso comune.

L'acclarata impossibilità di addivenire ad un Accordo fra le parti ha indotto la Commissione ad avviare la procedura prevista dall'articolo 13, comma 1, lettera a), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, adottando, nella seduta del 26 aprile 2016, 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 (cfr. delibera del 26 aprile 2016, n. 16/177).

27. Vigili del fuoco

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

Nel corso dell'anno 2015, nel settore dei Vigili del Fuoco, sono state proclamate, complessivamente, 14 azioni di sciopero, riguardanti, in genere, il personale operante presso i Comandi provinciali nei quali è articolata l'organizzazione del soccorso pubblico.

Il livello di conflittualità registrato è stato, pertanto, leggermente più significativo di quello dell'anno 2014, nel corso del quale erano pervenute, complessivamente, n. 11 proclamazioni di sciopero.

L'insorgenza dei conflitti collettivi è spesso scaturita da decisioni e provvedimenti assunti a livello locale dai Comandanti provinciali, in attuazione di processi di riorganizzazione del servizio. In alcuni casi, le agitazioni sindacali sono state indette anche per stigmatizzare gli effetti pregiudizievoli determinati all'erogazione del servizio dalle politiche di contenimento della spesa pubblica adottate a livello nazionale.

Azioni di protesta di carattere nazionale, invece, sono state proclamate per rivendicare miglioramenti di carattere normativo e retributivo del rapporto di lavoro del personale dipendente dall'Amministrazione.

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

In soli 3 casi, la Commissione, è dovuta intervenire per segnalare violazioni alla normativa legale e derivata dell'esercizio del diritto di sciopero nel settore ma, in ogni caso, è sempre intervenuto un adeguamento ai provvedimenti della Commissione da parte dei soggetti collettivi.

27.2. Questioni di carattere interpretativo relative alla disciplina di settore

Nel corso del periodo in esame sono stati posti all'Autorità di garanzia diversi quesiti attinenti la corretta interpretazione della disciplina regolativa dell'esercizio del diritto di sciopero nel settore.

In particolare, si segnala la richiesta di parere formulata dalla Segreteria Nazionale dell'Organizzazione sindacale USB, concernente l'applicazione della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, al personale "*volontario*" dei Vigili del Fuoco.

Nella richiamata circostanza, la Commissione, preso atto che, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, del D. Lgs. 8 marzo 2006, n. 139 (recante il "*Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma dell'articolo 11 della legge 29 luglio 2003, n. 229*"), il personale volontario dei Vigili del Fuoco è tenuto ai medesimi obblighi di servizio del

personale permanente e che, pertanto, esso contribuisce, a tutti gli effetti, all'erogazione del servizio pubblico essenziale, ha espresso l'avviso secondo cui anche tale componente del personale deve ritenersi assoggettata alle norme dettate dall'Accordo sulle prestazioni indispensabili per il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco (valutato idoneo dalla Commissione, in data 12 gennaio 1995).

Sotto altro profilo, si rammenta il quesito posto dal Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Protezione Civile del Ministero dell'Interno, attinente la corretta interpretazione delle clausole contenute nella disciplina di settore nella parte in cui disciplinano i periodi di "*franchigia*".

Deduceva, in particolare, il Ministero istante che, il giorno 4 dicembre di ogni anno ricorre la festività di Santa Barbara, Santa Protettrice del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e che, in tale ricorrenza, venendo celebrate dall'Amministrazione svariate manifestazioni di carattere locale, essa rientrerebbe nel novero dei "*giorni festivi*" durante i quali, ai sensi dell'articolo 4, lettera A), della disciplina di settore, non è possibile attuare astensioni collettive dal lavoro.

Ad avviso della Commissione, invece, la norma citata, in quanto introduttiva di limitazioni all'esercizio del diritto di sciopero, deve essere interpretata in senso stretto, ovvero come riferita, esclusivamente, alle festività nazionali; ciò, in coerenza con l'interpretazione data dalla Commissione a regole di analogo tenore contenute in altre regolamentazioni. Posto che la ricorrenza di Santa Barbara non è annoverata tra i giorni festivi nel calendario nazionale, la Commissione è pervenuta, quindi, alla conclusione che è precluso effettuare scioperi in detta giornata.

Merita, infine, di essere rammentato, per le sue implicazioni, anche di carattere generale, l'orientamento espresso dalla Commissione sulla natura delle procedure di conciliazione previste dalla legge 146 del 1990, e successive modificazioni, e dalla disciplina di settore.

In particolare, perveniva alla Commissione una nota della Direzione Regionale dei Vigili del Fuoco della Basilicata con la quale l'Amministrazione manifestava il proprio rifiuto a partecipare a delle procedure di raffreddamento del conflitto richieste dalla Segreteria Regionale della Basilicata dell'Organizzazione sindacale FNS Cisl. Riteneva la parte datoriale che lo stato di agitazione era destituito di fondamento e che, pertanto, se fosse stato dato seguito alla richiesta sindacale, con la costituzione di una commissione paritetica di conciliazione, si sarebbero dissipate inutilmente risorse economiche pubbliche, con il rischio di integrazione di una fattispecie di illecito erariale. Detta nota 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.

In riscontro alle eccezioni sollevate della parte datoriale, l'Autorità di garanzia precisava 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. Inoltre, 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 prevenirne l'aggravamento. Nel merito, aggiungeva la Commissione, non si ravvisavano, peraltro, profili di illegittimità e/o strumentalità dell'azione sindacale.

A fronte del perdurante rifiuto dell'Amministrazione di adeguarsi alle indicazioni della Commissione, veniva adottato un formale invito, *ex* articolo 13, comma 1, lettera h) della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, a desistere dalle condotte censurate, in quanto ritenute suscettibili di aggravare il conflitto collettivo.

Anche tale ulteriore provvedimento veniva disatteso dalla parte datoriale, motivo per cui l'Autorità ha, infine, aperto un procedimento di valutazione del comportamento della Direzione Regionale dei Vigili del Fuoco della Basilicata, della cui esito verrà dato conto nell'ambito della Relazione sull'attività della Commissione relativa all'anno 2016.

28. Gli scioperi generali e plurisetoriali

28.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nell'anno in esame si è avuto un significativo calo degli scioperi generali e plurisetoriali.

Ciò conferma che il conflitto si è concentrato maggiormente sui singoli settori dei servizi pubblici essenziali, nei quali si registra un aumento di proclamazioni.

Nell'anno 2015 c'è stata una sola proclamazione ed effettuazione di sciopero generale nazionale, da parte dell'Organizzazione sindacale USI, che data la sua limitata rappresentatività sindacale ha avuto un impatto relativamente basso.

Si tratta di un dato in netta controtendenza con il 2014, nel quale c'erano state ben 17 proclamazioni di scioperi generali nazionali di natura politica (anche se poi, concretamente ne sono state effettuate 6)

Nel corso dell'anno 2015, abbiamo avuto, 15 proclamazioni di sciopero generale provinciale, a fronte dei 4 dell'anno 2014, 6 generali regionali, 8 generali plurisetoriali, 1 generale del pubblico impiego ed 1 sciopero generale nazionale.

Le cause di insorgenza del conflitto, sono state per circa il 60 per cento di carattere politico – economico, il 10 per cento dovuto a rivendicazioni di carattere locale, problematiche territoriali aziendali, mentre il restante 30% ha riguardato il rinnovo contrattuale nel settore Turismo e pubblici esercizi (mense negli Ospedali, Istituti, etc...).

28.2. Gli interventi preventivi della Commissione

Le astensioni collettive sono state comunque tutte effettuate nel rispetto della normativa vigente e le proclamazioni segnalate come irregolari, si sono adeguate ai rilievi formulati dalla Commissione, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d) della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Tali indicazioni della Commissione di garanzia, hanno riguardato per il 90% violazioni della regola della rarefazione oggettiva con altri scioperi precedentemente proclamati; il 9% per violazione delle franchigie ed in un solo caso la violazione dell'obbligo di preavviso massimo.

PARTE III

Contenzioso

1. Contenzioso

1.1. Andamento del contenzioso, generalità

Con riferimento al periodo esaminato, il contenzioso che ha visto coinvolta la Commissione di garanzia conferma, sostanzialmente, l'andamento degli ultimi anni.

L'Autorità è stata convenuta in giudizio a vario titolo complessivamente in dodici procedimenti giudiziari.

Otto ricorsi sono stati proposti da parte sindacale ed uno da parte aziendale, dinanzi al Tribunale di Roma - sezione lavoro - al fine di contestare la legittimità formale e sostanziale di delibere sanzionatorie. Un altro procedimento è stato avviato dinanzi alla Corte d'Appello di Roma - sezione lavoro - da un'associazione sindacale risultata soccombente nel giudizio di primo grado, per ottenere la riforma della sentenza favorevole alla Commissione.

L'Autorità di garanzia è stata, altresì, citata in giudizio dinanzi al Tar del Lazio con due ricorsi proposti dalle Associazioni Confservizi, Ass.Tra, Federambiente, Federutility e dalle Associazioni Confindustria, Agens, Anav, Assaeroporti, Assotelecomunicazioni-Asstel per l'annullamento della delibera n. 14/496, del 15 dicembre 2014, "*Delibera interpretativa dell'articolo 13, comma 1, lettera c), della L. 146/90 e successive modificazioni*".

Occorre precisare che sei dei ricorsi impugnatori proposti in primo grado, dinanzi al Tribunale, dalle Organizzazioni sindacali hanno ad oggetto la delibera sanzionatoria n. 15/61, con la quale la Commissione ha valutato negativamente 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. Tutte le Organizzazioni sindacali destinatarie del provvedimento sanzionatorio del Garante, con autonomi atti, hanno chiesto al giudice l'annullamento della delibera. Prima di attivare l'ordinario giudizio di cognizione, due dei soggetti collettivi sanzionati hanno proposto, autonomamente, 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 con decreto.

Nel corso dell'anno 2015, tre giudizi pendenti sono stati definiti con sentenza; due dei provvedimenti giurisdizionali sono stati favorevoli all'Autorità di garanzia, il terzo ha visto la Commissione parzialmente soccombente, con riferimento a vizi procedurali relativi alla posizione di uno dei due ricorrenti, pur avendo il Giudice accertato, nel merito, la legittimità del provvedimento impugnato.

1.2. Impugnazioni di delibere sanzionatorie

Come premesso, la Commissione, nel corso dell'anno 2015, ha adottato la delibera sanzionatoria n. 15/61, avente come presupposto la valutazione negativa del comportamento delle Segreterie territoriali di Roma e del Lazio delle Organizzazioni

sindacali Fp Cgil, Cisl Fp, Uil Fpl, CSA Regioni - Autonomie Locali e Dicap Sulpl per le astensioni dal lavoro poste in essere dagli agenti del Corpo di Polizia Municipale del Comune di Roma, nelle giornate del 31 dicembre 2014 e 1° gennaio 2015.

Tali astensioni, formalmente imputate dagli interessati a malattia, permessi *ex lege* 104/1992 e legge 53/2000, secondo la ricostruzione della Commissione, concretizzavano gli estremi di una forma anomala di astensione collettiva preordinata e dunque posta in essere in violazione della normativa sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali.

La valutazione del comportamento tenuto da tali Organizzazioni sindacali in occasione di quell'astensione, effettuata dalla Commissione nell'ambito dei poteri conferitigli dall'art. 4, comma 4-*quater*, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, e la conseguente attività istruttoria svolta dall'Autorità, ha inteso perseguire due obiettivi.

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.

A tal fine la Commissione, con delibera n. 15/03, del 15 gennaio 2015, disponeva l'apertura di un procedimento ai fini della valutazione del comportamento, ai sensi degli articoli 4, comma 4-*quater*, e 13 comma 1, lett. i), della legge n. 146 del 1990, a carico delle Organizzazioni sindacali promotrici dello stato di agitazione.

Nel corso del procedimento di valutazione, la Commissione acquisiva la nota del Comune di Roma del 27 gennaio 2015, contenente le risultanze dell'inchiesta interna sullo svolgimento dei fatti condotta dal Vice Comandante del Corpo di Polizia Locale e consentiva l'esercizio del diritto di difesa e contraddittorio esercitato dai destinatari della delibera nell'ambito del procedimento pendente.

Una volta acquisiti tutti gli elementi istruttori utili all'adozione del provvedimento finale, la Commissione, in merito agli specifici profili di responsabilità delle Organizzazioni sindacali per eventuali violazioni della legge n. 146, 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 non fosse ascrivibile ad iniziative isolate di singoli lavoratori, come sostenuto dalle ricorrenti, ma avesse una matrice comune, essendo riconducibile ad un'iniziativa concertata, a livello locale, fra i sindacati maggiormente rappresentativi del Corpo stesso.

Nel pervenire a tale conclusione, la Commissione ha valutato le evidenze istruttorie, emerse nel corso del procedimento, idonee a fondare il convincimento, alla stregua delle circostanze del caso concreto, che tale forma di protesta fosse riconducibile all'operato delle stesse Organizzazioni sindacali, le quali, 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, in maniera ancor più rilevante, ove si consideri la 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 rinviata, 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 ritenuto del tutto inverosimile che la forma anomala di astensione attuata dai dipendenti capitolini, la maggior parte dei quali iscritti ai sindacati in questione, come risulta dai documenti trasmessi dall'Amministrazione, non sia stata concordata, conosciuta o, quantomeno, accettata da parte delle Organizzazioni sindacali. E ciò per un duplice ordine di motivi.

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.

Contro il suddetto provvedimento, in data 13 maggio 2015, veniva notificato alla Commissione un ricorso *ex art. 700 c.p.c.* al Tribunale di Roma – Sezione Lavoro

- proposto dalla Segreteria nazionale e dalla Segreteria di Roma e Lazio dell'Organizzazione sindacale Fp Cgil, per l'annullamento della suddetta delibera sanzionatoria.

Nel ricorso veniva sostenuta, quanto al *fumus boni iuris*, l'illegittimità della delibera impugnata non essendo in alcun modo collegabili le assenze del personale - tutte dovute a cause di legittima sospensione del rapporto di lavoro - ad astensioni di matrice sindacale, ed essendo sul punto contraddittorie le motivazioni adottate dalla Commissione; pertanto, nel provvedimento impugnato, secondo la prospettazione sindacale, non vi era correlazione tra contestato e sanzionato e, in particolare, non era individuata alcuna fattispecie di sciopero anche anomalo ma semplicemente venivano ricollegate alcune sospette defezioni di lavoratori ad una manifestazione sindacale, la quale non solo non era stata proclamata ma era stata anche avversata dalla ricorrente. Conseguentemente la sanzione impugnata era frutto non già di un addebito specifico ma conseguenza di deduzioni erranee.

Quanto al *periculum in mora*, la ricorrente deduceva che la consistenza della sanzione pecuniaria irrogata era tale da causare un insuperabile pregiudizio all'esercizio dell'attività sindacale riconosciuta e garantita dalla Costituzione tramite l'azzeramento dei permessi sindacali per l'anno 2015; che il disvalore delle condotte attribuitele con impugnata delibera era tale da ledere la propria immagine ed autorevolezza "*indispensabili a concorrere ad una interlocuzione contrattuale proficua per entrambe le parti*"; che il lamentato pregiudizio, oltre ad essere imminente era irreparabile essendo pregiudicato, nell'attesa dei tempi di un ordinario giudizio di merito, lo svolgimento della sua attività con particolare riguardo alle rivendicazioni delle categorie rappresentate.

La Commissione si costituiva in giudizio, tramite l'Avvocatura dello Stato. Nella memoria difensiva, rilevava, innanzitutto, l'inesistenza del *fumus boni iuris* affermando la piena legittimità e l'adeguata motivazione del provvedimento impugnato, evidenziando, in particolare, di aver esercitato la propria attività valutativa nell'ambito dei poteri previsti dalla legge 146 del 1990.

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 l'Autorità di garanzia e la giurisprudenza 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 è quello di evitare l'utilizzo improprio delle astensioni improvvise, e di massa, dal lavoro, quale surrogato funzionale dello sciopero, con intento elusivo della relativa normativa. Se così non fosse, e laddove si accedesse alla tesi restrittiva sostenuta dal ricorrente, la Commissione si troverebbe nell'impossibilità di garantire l'erogazione delle prestazioni indispensabili ogni qual volta dei lavoratori scegliessero di astenersi dalla loro 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 e in un determinato lasso temporale, con il paradossale risultato dell'impunità proprio per i casi più gravi di massimizzazione del danno per l'utenza.

Per quanto attiene alla prova della diretta responsabilità del Sindacato, la Commissione ha sostenuto che, anche a voler prescindere dalla circostanza che la caratteristica di tale forma di astensione dal lavoro è proprio quella di non essere formalmente proclamata da alcuno, la prova possa essere data anche mediante presunzioni ex artt. 2727 ss. c.c..

E non vi è dubbio che le risultanze istruttorie emerse nel corso del procedimento di valutazione, unitamente alla ricostruzione logico - temporale degli eventi operata dalla Commissione, costituiscono indizi chiari, univoci e concordanti, idonei a dimostrare la sussistenza di una preordinata e anomala astensione collettiva a tutela di un interesse professionale, in violazione delle disposizioni normative sull'esercizio del diritto di sciopero.

Il tutto operando una valutazione “*complessiva*” e, dunque, di sintesi, riferita allo svolgimento dell'intera protesta.

Con riferimento alla asserita lesione del diritto di difesa, la Commissione rilevava che, contrariamente a quanto *ex adverso* asserito, tutte le violazioni contestate alla Fp Cgil nella delibera impugnata erano contenute nella delibera di apertura del procedimento di valutazione (mancato rispetto del termine di preavviso, mancata garanzia delle prestazioni indispensabili, violazioni del periodo di franchigia natalizia), sicché l'Organizzazione sindacale ricorrente era stata posta in condizione di poter esercitare pienamente il proprio diritto. In realtà, nel corso del procedimento di valutazione la ricorrente non aveva prodotto alcuna documentazione a sostegno delle proprie ragioni, limitandosi semplicemente a negare il proprio coinvolgimento nella causazione degli eventi di Capodanno.

La memoria difensiva predisposta dalla Commissione evidenziava, inoltre, l'infondatezza delle asserzioni attraverso le quali controparte allegava la sussistenza di un *periculum in mora*.

Secondo la ricostruzione effettuata dalla ricorrente, la misura della sanzione irrogata dalla Commissione sarebbe stata tale da privarla, per l'intero anno 2015, di permessi sindacali e, per tale via, da precluderle, in concreto, l'esercizio della libertà sindacale costituzionalmente riconosciuta.

Sotto altro profilo, controparte sosteneva che il disvalore delle condotte ad essa attribuite con la gravata delibera sarebbe stato tale da ledere la sua immagine e autorevolezza, fattori considerati indispensabili per una interlocuzione contrattuale "*proficua per entrambe le parti*".

In relazione al primo profilo, la Commissione ha precisato che la sanzione della sospensione dei permessi non pregiudica in alcun modo il "*concreto ed effettivo esercizio*" dei diritti e delle libertà sindacali, atteso che in corso di esecuzione della misura il delegato può continuare ad utilizzare il monte ore contrattualmente previsto per dedicarsi all'attività sindacale, non potendo godere solo della relativa copertura retributiva, incisa, per l'appunto, dal provvedimento sanzionatorio. Peraltro, la retribuzione non goduta avrebbe potuto essere recuperata dagli aventi diritto, in caso di eventuale successivo annullamento del provvedimento impugnato, sperando una normale azione di ripetizione dell'indebito che, dovendosi rivolgere nei confronti di una amministrazione pubblica, potrà essere agevolmente soddisfatta, attese le maggiori garanzie di solvibilità che tale datore di lavoro è in grado di offrire.

Ha, poi, evidenziato, la parte convenuta, che, dalle risultanze istruttorie acquisite nel corso del procedimento di valutazione, è emerso che la Fp Cgil, ai fini dell'esercizio della sua attività sindacale non gode, esclusivamente, ogni anno, delle ore di permessi retribuiti ma anche di un significativo importo a titolo di contributi sindacali trattenuti dal datore di lavoro sulla busta paga dei propri iscritti. Ma v'è di più. Ai fini della tutela degli interessi collettivi dei lavoratori e, quindi, ai fini dell'esercizio dell'attività sindacale l'Organizzazione può avvalersi anche di tutte le altre prerogative che la Costituzione, la legge, (con particolare riferimento allo Statuto dei Lavoratori) e il CCNQ del 07.08.1998 gli riconoscono, e, così, il diritto sciopero, l'assemblea sindacale negli orari di lavoro, il diritto di affissione di comunicazioni nelle bacheche predisposte nelle aree di lavoro.

Infine, nella difesa in giudizio la Commissione ha sottolineato che il rischio postulato da parte ricorrente è tuttavia fisiologico e connaturale a qualsiasi concreto esercizio del potere sanzionatorio che la legge (e, prima ancora, il costituente) ha inteso riconoscere all'Autorità tutte le volte che comportamenti illegittimi compromettano la realizzazione di un equo temperamento tra diritti di pari rango costituzionale.

In altre parole, il ricorrente non ha allegato né dimostrato un pregiudizio ulteriore e diverso rispetto a quello che discende in ogni caso dall'irrogazione di una sanzione destinata ad incidere nella sfera patrimoniale di un soggetto trasgressore,

con finalità evidentemente deterrenti. Pertanto, non si può prescindere da una valutazione nel merito della fondatezza della delibera, la quale non può essere effettuata con un procedimento a cognizione sommaria, a meno di non voler ritenere ed accettare il rischio che l'ordine costituito con l'istituzione di un'Autorità di garanzia possa essere messo seriamente a repentaglio dal sistematico ricorso a questo modulo procedimentale che, peraltro, a seguito della novella del 2009, inverte l'onere dell'instaurazione del giudizio di merito a carico della parte che vi ha interesse e, quindi, a carico della Commissione, in caso di concessione del provvedimento.

Sotto questo profilo, la Commissione convenuta ha evidenziato che il ricorso al processo d'urgenza, nel caso in esame, rappresentava una sorta di abuso in quanto il relativo procedimento veniva utilizzato per scopi diversi da quelli tipici. Il rito previsto per l'impugnazione delle decisioni dell'Autorità di garanzia (ai sensi di quanto previsto dall'articolo 20 *bis* della legge 146 del 1990, e s.m.i.) è il rito del lavoro, caratterizzato, dal principio di concentrazione, oralità, speditezza e immediatezza e, quindi, orientato, per sua natura, a soddisfare le richieste di tutela entro brevi e contingentati termini.

L'ulteriore allegazione di un preteso pregiudizio all'immagine e alla reputazione dell'Organizzazione, secondo cui la proficuità delle relazioni sindacali sarebbe stata compromessa dall'intervento sanzionatorio dell'Autorità, per la Commissione convenuta costituiva solo un maldestro tentativo di suggestionare l'adito Tribunale al fine di accedere ad una tutela cautelare della quale difettavano tutti i presupposti.

Infatti, le relazioni sindacali esistenti nell'ambito del Corpo di Polizia Municipale di Roma erano già ampiamente deteriorate prima che fosse stata adottata dalla Commissione la delibera oggetto di gravame e, anzi, proprio a causa di tali alterati rapporti, si era pervenuti alle forme di protesta eclatanti poste in essere dai lavoratori.

La limpida immagine e reputazione che controparte considerava indispensabile per una proficua interlocuzione contrattuale è stata pregiudicata, quindi, non già dal provvedimento della Commissione, bensì, dall'essersi resa responsabile di un comportamento che presenta fondati profili di illegittimità.

Il Tribunale di Roma ha definito il procedimento cautelare con decreto n. 70524 del 2 luglio 2015, rigettando il ricorso d'urgenza con condanna alle spese di lite (v. par. 5).

Ricorrendo al medesimo procedimento cautelare, il Coordinamento nazionale e il Coordinamento di Roma Capitale dell'Organizzazione sindacale DICCAP, in data 23 luglio 2015, si sono rivolti al Tribunale di Roma - Sezione Lavoro - ex art. 700 c.p.c., per chiedere l'annullamento, previa sospensiva, della delibera sanzionatoria sopra esaminata, con la quale la Commissione aveva irrogato, anche nei confronti del

suddetto Sindacato, la sanzione della sospensione del pagamento dei contributi sindacali e/o dei permessi sindacali per un ammontare economico pari ad €20.000.

L'Associazione ricorrente lamentava l'illegittimità della delibera, affermando, in particolare sotto il profilo del *fumus boni iuris*, l'assenza di responsabilità relativamente alle condotte oggetto di contestazione e, deducendo, sotto il profilo del *periculum in mora*, come la sospensione dei contributi, applicata per lo stesso importo nei confronti di tutte le associazioni sindacali, a prescindere dalle loro dimensioni e dal numero degli iscritti, fosse suscettibile, in ragione delle modeste dimensioni della ricorrente, di paralizzare completamente lo svolgimento della sua attività sindacale.

La Commissione si è difesa in giudizio contestando l'infondatezza del ricorso tanto sotto il profilo del *periculum in mora* che del *fumus boni iuris*, riproponendo - attesa la sostanziale identità delle deduzioni - le medesime argomentazioni utilizzate nei confronti dell'Organizzazione sindacale Fp Cgil, nel procedimento precedentemente incardinato.

Anche tale giudizio ha avuto esito favorevole per la Commissione, avendo il Tribunale rigettato il ricorso con decreto n. 83847/2015 del 18 agosto 2015, condannando, altresì, il ricorrente alla rifusione delle spese di lite (v. par. 5).

Nel periodo in esame, la medesima delibera sanzionatoria è stata oggetto di quattro ricorsi proposti secondo l'ordinario giudizio di cognizione, *ex art. 20 bis* della legge n. 146 del 1990, e s.m.i., dalle altre Organizzazioni sindacali destinatarie del provvedimento della Commissione (CSA Regioni e Autonomie Locali, Fp Cisl, Fpl Uil) nonché dall'Organizzazione sindacale FP Cgil, soccombente nel giudizio cautelare.

Verificata l'omogeneità delle deduzioni delle parti ricorrenti, le relazioni difensive predisposte dalla Commissione per la costituzione in giudizio hanno ricalcato le argomentazioni proposte, con riferimento al merito, nell'ambito dei giudizi cautelari.

Preliminarmente, la Commissione, al fine di scongiurare il rischio di giudicati contrastanti, attesa la connessione oggettiva dei diversi procedimenti nonché la sostanziale identità dei motivi di impugnazione articolati nei ricorsi, ha richiesto, tramite l'Avvocatura dello Stato, la riunione dei procedimenti dinanzi al Giudice istruttore designato per la trattazione della causa preventivamente instaurata, ai sensi dell'art. 274 c.p.c. e dell'art. 115 dip. att. c.p.c..

Altri due procedimenti giurisdizionali, avviati nel gennaio e nell'ottobre del 2015, riguardano la delibera sanzionatoria n. 14/173 del 28 aprile 2014,

La delibera valuta 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.

In relazione al ricorso proposto dalla Faisa Cisl di Pisa e Livorno l'udienza di discussione è stata fissata per il 2 novembre 2016, mentre, con riferimento al ricorso proposto dalla Filt Cgil di Pisa e Livorno, la costituzione in giudizio è avvenuta nel periodo in esame e la Commissione ha predisposto la consueta relazione per la difesa in giudizio da parte dell'Avvocatura dello Stato.

Con specifico riferimento al ricorso proposto dalle Organizzazioni sindacali Filt Cgil comprensoriali di Pisa e Livorno, il primo motivo di doglianza sostenuto dalle ricorrenti attiene alla 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).

Con il secondo motivo di impugnazione le ricorrenti hanno dedotto che la contestazione nei confronti della Filt Cgil di Pisa non sarebbe stata effettuata immediatamente, bensì trascorsi due mesi dall'asserita violazione.

Con riferimento a tale profilo, la Commissione ha rilevato, innanzitutto, che il lasso di tempo impiegato dall'Autorità al fine di procedere alla contestazione formale degli addebiti per le violazioni commesse in occasione degli scioperi del 5 e 6 dicembre 2013 appare senz'altro ispirato al criterio della ragionevolezza.

E' stato, inoltre, evidenziato che la legge n. 146 del 1990 non prevede un termine perentorio entro il quale l'atto di esercizio della pretesa punitiva debba essere contestato alle parti.

L'accertamento istruttorio compiuto dalla Commissione, e la conseguente apertura di un procedimento di valutazione, non è, pertanto, soggetto ad un termine predeterminato, ma deve svolgersi entro un arco temporale verosimilmente necessario, in relazione alla natura ed alle particolarità della fattispecie contestata, stante la necessità, per l'Autorità, di operare valutazioni complesse, non effettuabili nell'immediatezza della percezione.

Quanto alla lesione del diritto di difesa denunciata dalla Filt Cgil 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'irrilevanza, 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..

Nel merito, il ricorso si fonda unicamente sull'asserito presupposto che l'astensione dal lavoro attuata dai dipendenti della società CTTN sia imputabile esclusivamente ad un'autonoma iniziativa di alcuni gruppi di lavoratori, quale forma di reazione all'adozione, da parte della Società, del contratto integrativo di 2° livello in uso presso l'ex azienda di Lucca denominata Clap, con conseguente decurtazione di circa 250 € per ciascun dipendente.

In relazione a tali profili, la Commissione 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.

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, nella memoria difensiva è stato evidenziato che la posizione interpretativa dell'Autorità è condivisa dalla giurisprudenza di merito (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).

Infine, rispetto all'ultimo motivo di ricorso, relativo alla asserita sproporzione della sanzione adottata rispetto ai fatti contestati ed all'ammontare dei permessi sindacali spettanti alla Filt Cgil di Pisa e Livorno, la Commissione ha rilevato che nella quantificazione della sanzione sono stati considerati i criteri di proporzionamento dettati dalla legge, e, in particolare, la gravità delle violazioni commesse, il conseguente pregiudizio subito dagli utenti e la consistenza associativa delle sigle sindacali, così come indicata dall'Azienda. Nell'ambito dei parametri individuati dalla legge, la scelta sulla commisurazione della sanzione attiene alla discrezionalità amministrativa riconosciuta alla Commissione di garanzia, quale Autorità amministrativa indipendente.

L'ultimo provvedimento sanzionatorio, impugnato nel periodo in esame, è rappresentato dalla delibera n. 15/203 del 22 giugno 2015, adottata dalla Commissione nei confronti dell'Azienda ATAC S.p.A., all'esito di una complessa attività istruttoria.

L'Azienda è stata ritenuta responsabile di non aver adottato le misure idonee a garantire le prestazioni indispensabili in occasione dello sciopero proclamato dall'Organizzazione sindacale UGL Autoferrotranvieri per il giorno 17 aprile 2015, compromettendo l'erogazione del servizio di trasporto pubblico locale nella Città di Roma, con particolare riferimento al servizio della linea A della Metropolitana nella prima fascia di garanzia mattutina, con gravi ripercussioni e disagi per l'utenza.

A seguito dell'apertura del procedimento, infatti, è emersa la presenza di elementi riconducibili a carenze organizzative imputabili ad un'erronea valutazione del dato di adesione allo sciopero, che ha indotto la Commissione ad irrogare una sanzione amministrativa pecuniaria pari a €10.000,00, a carico della Società Atac.

Con ricorso depositato in data 24 luglio 2015, innanzi al Tribunale del Lavoro di Roma, l'Atac S.p.A. ha convenuto in giudizio la Commissione di garanzia, chiedendo di accertare l'illegittimità della delibera sanzionatoria.

La ricorrente deduceva che la mancata garanzia delle prestazioni indispensabili in occasione dello sciopero del 17 aprile 2015 fosse imputabile esclusivamente ad una serie di fattori endogeni ed esogeni che, prescindendo da qualsiasi responsabilità in capo ad Atac S.p.A., avevano fortuitamente concorso a produrre l'interruzione del

servizio di trasporto pubblico locale, con conseguente impossibilità di assicurare il completamento delle corse dei treni previste nella fascia oraria garantita.

L'Autorità convenuta, nella relazione difensiva prodotta per l'Avvocatura, ha eccepito che le deduzioni erano smentite dalle stesse produzioni documentali depositate dall'Azienda nel corso del procedimento e che, in ogni caso, il ricorso non contestava la delibera impugnata in relazione al profilo della mancata garanzia delle prestazioni indispensabili; tale fatto, in quanto incontestato, era, pertanto, da ritenere definitivamente accertato (Cass. civ., sez. lav., 16 marzo 2009, n. 6348).

Partendo da tale presupposto, la Commissione ha, quindi, evidenziato nella memoria che la responsabilità di Atac S.p.A., in relazione all'obbligo di garantire i servizi minimi, scaturiva da una piana lettura della disciplina quadro in materia di prestazioni indispensabili nel trasporto pubblico locale, che prevede l'obbligo di assicurare il servizio completo nelle fasce orarie di garanzia anche a carico del datore di lavoro (articolo 2, commi 2 e 3, articolo 4, comma 4, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni; articolo 11, lett. B), della Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili nel settore del trasporto pubblico locale, adottata dalla Commissione di garanzia con delibera del 31 gennaio 2002).

L'interpretazione sistematica delle norme sopra citate imponeva, dunque, alla Società di adottare tutte le misure e gli atti organizzativi e gestionali necessari al fine di assicurare, in occasione dello sciopero, la garanzia delle prestazioni indispensabili sopra descritte. Ciò non è avvenuto, come è emerso dalla Relazione finale della Commissione di inchiesta, del 29 maggio 2015, costituita dalla stessa Atac al fine di accertare <<le cause, le circostanze e le eventuali responsabilità relative ai disservizi del 17/04/2015>>.

Tale Commissione d'inchiesta ha, infatti, rilevato una catena di eventi che, per comportamenti e attività gestionali richiamavano differenti responsabilità ai diversi livelli organizzativi, tanto che, al termine dell'istruttoria, l'Azienda ha censurato comportamenti professionali inadeguati, scorretti o contrari ai regolamenti, che hanno contribuito a provocare e/o aggravare il cattivo funzionamento del servizio, avviando contestazioni disciplinari a figure professionali del *management* aziendale.

Il tentativo del ricorrente di addebitare le rilevate inadempienze alla responsabilità individuale dei lavoratori, negando quel rapporto di immedesimazione organica con la Direzione aziendale e le sue scelte operative, è stato dalla Commissione contestato, in sede giudiziale, in base al principio - consolidato nella giurisprudenza - della colpa organizzativa e dell'autonoma responsabilità amministrativa dell'ente per cui l'imputabilità di un fatto non è a titolo oggettivo, ma per colpa di organizzazione, dovuta alla omessa predisposizione di un insieme di accorgimenti preventivi idonei ad evitare la commissione del fatto: il riscontro di tale

deficit organizzativo consente l'imputazione all'ente dell'illecito realizzato nel suo ambito.

In particolare, nel caso di specie, la responsabilità dell'Azienda è derivata dall'*omissione delle previste doverose cautele organizzative e gestionali* volte ad assicurare, durante la fascia oraria di garanzia, un numero di treni sufficiente a smaltire il fisiologico addensamento di utenti sulle banchine, rispetto all'andamento dello sciopero, aggravando le conseguenze dell'astensione per i diritti dell'utenza. Conseguenze inasprite, altresì, dalla inadeguatezza della comunicazione resa dall'Azienda agli utenti, in occasione dello sciopero, col conseguente venir meno di una delle certezze più radicate dell'esperienza applicativa della legge n. 146 del 1990, nel settore del trasporto pubblico locale, vale a dire quella di poter contare su fasce orarie di servizio interamente garantite.

1.3. Impugnazioni di sentenze

Tra i ricorsi notificati alla Commissione di garanzia nel corso dell'anno 2015, vi è quello proposto alla Corte d'Appello di Roma dall'Associazione CLAAI (Confederazioni Libere Associazioni Artigiane Italiane) che, in sede di gravame, ha richiesto la riforma della sentenza di prime cure, n. 2219/2014, emessa dal Tribunale Civile di Roma, Sezione Lavoro, in data 03 marzo 2014.

La pronuncia riguarda la delibera sanzionatoria n. 12/270, avente ad oggetto l'azione di protesta deliberata dal cosiddetto "*Parlamentino nazionale tassisti*", in data 11 gennaio 2012, a seguito della pubblicazione del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 (in materia di liberalizzazione delle attività economiche) e della posizione espressa dal Governo in tema di liberalizzazione delle licenze taxi.

Il Tribunale ha confermato la fondatezza del provvedimento della Commissione, riconoscendo la relazione logica e cronologica – indice di uno stretto rapporto di causalità – tra la deliberazione dello stato di agitazione da parte del "*Parlamentino*" e le astensioni dal lavoro effettuate dagli appartenenti alla categoria dei tassisti. E' stata, altresì, riconosciuta la responsabilità delle associazioni e degli organismi rappresentativi della categoria dei tassisti, a titolo di responsabilità solidale, ai sensi dell'articolo 2, comma 2 bis, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, responsabilità che - secondo la sentenza - sussiste non soltanto quando un soggetto collettivo proclami formalmente o organizzi una protesta illegittima, ma anche quando, attraverso un comportamento omissivo, impedisca il verificarsi di illegittime manifestazioni di protesta da parte dei singoli operatori.

Infatti, in coerenza con il principio generale per cui non impedire un evento che si ha l'obbligo giuridico di impedire equivale a cagionarlo, sui rappresentanti sindacali, quali titolari di un potere assimilabile a quello di direzione e controllo sull'operato degli iscritti, grava un autonomo obbligo normativo. Tale obbligo

impone di porre in essere ogni accorgimento per impedire che la protesta sia attuata in violazione delle regole, attraverso una concreta azione dissuasiva o sanzionatoria nei confronti dei singoli associati. Ciò indipendentemente dall'accertamento del profilo soggettivo del dolo, essendo sufficiente il criterio colposo dell'imprudenza o della negligenza.

Chiariti questi principi, il Tribunale, richiamando la precedente giurisprudenza di merito (per tutte, Corte d'Appello di Roma 23 aprile 2012, n. 36851), ha rigettato il ricorso, escludendo che i comportamenti sanzionati potessero considerarsi autonome e spontanee forme di protesta da parte di singoli e incontrollati operatori e prendendo atto della mancanza di comportamenti, da parte delle associazioni sindacali, volti a dissociarsi formalmente ed espressamente dalle astensioni in atto con l'adozione di ogni utile accorgimento diretto ad impedire la sospensione del servizio pubblico in violazione delle regole.

Nel ricorso in appello, l'associazione sindacale ha riproposto le eccezioni contenute nel ricorso di 1° grado contestando i presupposti giuridici, motivazionali e fattuali della delibera n. 12/270 della Commissione.

Preliminarmente, l'appellante ha censurato la sentenza impugnata, eccependo il difetto di legittimazione passiva e negando, a tal fine, la propria natura di sindacato rappresentativo di singoli lavoratori, atteso che si tratterebbe, piuttosto, di una associazione di tutela e rappresentanza delle cooperative associate.

Nella memoria costitutiva, l'Amministrazione convenuta ha rilevato che, nel nostro ordinamento, non si rinviene alcuna disposizione che possa costituire un valido referente normativo da cui trarre conclusioni nel senso della titolarità sindacale dello sciopero, con conseguente legittimità anche dello sciopero proclamato da organizzazioni spontanee o non gestite in forma associativa.

In altre parole, la legittimazione alla proclamazione di un'astensione dal lavoro non è una prerogativa esclusiva delle Organizzazioni sindacali, potendo essere lo sciopero proclamato anche da un semplice comitato spontaneo, costituito *ad hoc* e riconosciuto come interlocutore rispetto alla vertenza in corso.

Tale osservazione trova, peraltro, autorevole conforto nella giurisprudenza della Corte di Cassazione secondo cui lo sciopero può essere proclamato solo da un soggetto collettivo; tale soggetto non deve, però, necessariamente coincidere con associazioni sindacali in senso stretto ma deve comunque consistere in un gruppo di persone che sono mosse dal comune intento di scioperare (cfr. Cass. n. 8574/1992; Cass. n. 8234/1991; Cass. n. 711/1980).

¹ la sentenza della Corte d'Appello di Roma, accogliendo i rilievi dell'Autorità di garanzia, ha riformato la sentenza n. 10266 del 28 maggio 2007, con la quale il Tribunale di Roma aveva annullato la delibera n. 06/497 del 19 settembre 2006, adottata dalla Commissione nei confronti delle Associazioni dei tassisti, in occasione delle astensioni selvagge del 2006.

Da ultimo, un (eventuale) monopolio sindacale mal si concilierebbe con il principio di libertà e, quindi, di pluralismo sindacale: non vi è dubbio, infatti, che negare ad alcuni gruppi il diritto a proclamare lo sciopero finirebbe con l'impingere nel principio di libertà sindacale di cui all'art. 39 Cost.

Nel merito, l'associazione rappresentativa dei tassisti ha smentito l'imputazione alla stessa dei comportamenti omissivi contestati dalla Commissione ed eccepito l'erronea ed arbitraria qualificazione delle assemblee ed iniziative spontanee di protesta, quali astensioni dirette o indirette dal lavoro o forme anomale di sciopero o protesta sindacale, l'uso improprio del concetto di *“dovere di influenza sindacale”* irriferribile alla fattispecie concreta, nonché *“l'uso in conferente, inappropriato e privo di con divisibilità giuridica delle argomentazioni motivazionali addotte a presupposto e giustificazione del riconoscimento di una responsabilità delle esponenti”*.

In relazione a tali profili, la Commissione convenuta ha eccepito che la sentenza di primo grado risulta immune da vizi di sorta anche laddove individua il fondamento della responsabilità solidale delle associazioni di categoria nel comportamento omissivo delle stesse, qualificato in termini di inadempimento di un obbligo giuridico di agire, ovvero di impedire quei fatti illeciti configurati come tali dalla legge 146/1990.

In particolare, - ha sostenuto la convenuta - con l'art. 6 della legge 689/1991, il legislatore detta una speciale disciplina per la responsabilità solidale riferita alle sanzioni pecuniarie amministrative, anche in materia di lavoro, ponendola a carico di soggetti che, pur non figurando come autori o concorrenti delle violazioni accertate e sanzionate, sono legati a questi da particolari circostanze di fatto e di diritto; la norma in esame, al secondo comma, infatti, così recita: *“Se la violazione è commessa da persona capace di intendere e di volere ma soggetta all'altrui autorità, direzione o vigilanza, la persona rivestita dell'autorità o incaricata della direzione o della vigilanza è obbligata in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta, salvo che provi di non aver potuto impedire il fatto”*.

Conseguentemente, incombe sull'obbligato (CLAAI) l'onere di offrire la prova positiva dell'adempimento del cd. dovere di influenza sindacale, ossia dell'intervenuto controllo ovvero di aver fatto il possibile (ad esempio, adeguata propaganda o persuasione per forme legittime di autotutela, esercizio di eventuali poteri statutari verso gli iscritti, etc.) per evitare forme *“selvagge”* di protesta.

Per quanto attiene, invece, alla prova che, secondo l'appellante, la Commissione di garanzia avrebbe dovuto fornire circa il fatto se la stessa CLAAI fosse *“incaricata della direzione o della vigilanza”* nei confronti degli scioperanti o dei sindacati di categoria ad essi appartenenti, l'Amministrazione convenuta ha richiamato la sentenza n. 3685/2012 della Corte d'Appello, secondo cui nel momento in cui viene

costituita un'associazione o un organismo con funzione rappresentativa, vi è l'assunzione volontaria della posizione "di direzione o di vigilanza" nei confronti di soggetti (lavoratori autonomi, professionisti, piccoli imprenditori) appartenenti alla categoria medesima, almeno in relazione all'esercizio di quella libertà che si traducano nella "astensione collettiva dalle prestazioni a fini di protesta o di rivendicazione di categoria" (art. 2 bis legge n. 689/1991).

Quanto, infine, alla legittimità, sotto l'aspetto quantitativo, della sanzione, irrogata in pari misura nei confronti di tutte le associazioni ricorrenti, la Commissione ha eccepito che il Tribunale ha correttamente affermato che non rileva il grado di colpa delle singole associazioni ricorrenti, in quanto l'entità della sanzione deve necessariamente tener conto della valutazione del danno subito dalla collettività a causa della violazione dell'obbligo di influenza sindacale, configurabile in capo a CLAAI e alle altre associazioni di categoria.

Al di là dell'esito processuale che il contenzioso avrà, è utile evidenziare gli sforzi ermeneutici dell'Autorità di garanzia, nel tentativo di impedire meccanismi elusivi della normativa, ponendo al centro della propria azione i diritti dei cittadini utenti e le soluzioni per assicurarne una tutela effettiva e puntuale.

1.4. Impugnazioni di delibere interpretative

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, ai 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.

La missione istituzionale affidata dalla legge all'Autorità di garanzia non è, infatti, 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.

Tale ricostruzione ermeneutica della Commissione è stata contestata da alcune delle Associazioni rappresentative delle parti datoriali (Confindustria, Agens, Anav, Assaeroporti, Assotelecomunicazioni-Asstel 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.

La Commissione, in assenza di richieste cautelari, è in attesa di conoscere la fissazione dell'udienza per la discussione del ricorso nel merito.

1.5. Procedimenti cautelari. La prova del *periculum in mora*

I due procedimenti cautelari, avviati e definiti nel corso dell'anno 2015, avverso la delibera n. 15/61, adottata dalla Commissione in relazione alle astensioni dal lavoro degli agenti del Corpo di Polizia Municipale del Comune di Roma, hanno rappresentato l'occasione per scongiurare un reale rischio di sovvertimento dell'ordine costituito con l'istituzione della Commissione.

Con particolare riferimento alla materia di competenza della Commissione, infatti, il ricorso al processo d'urgenza, se non rispettoso dei rigidi parametri fissati dalla legge, è suscettibile di paralizzare seriamente l'attività istituzionale dell'Autorità di garanzia, in caso di concessione del provvedimento.

Pertanto, la necessità del rigoroso rispetto, in sede giudiziale, del principio dell'imminenza e dell'attualità del pregiudizio nel *periculum in mora* costituisce presupposto indispensabile per garantire l'operatività dell'Autorità stessa.

In entrambi i giudizi, il Tribunale ha valutato con estremo rigore la sussistenza del requisito legittimante il ricorso al procedimento cautelare, accogliendo la posizione rappresentata ed i timori manifestati, in proposito, dalla parte convenuta.

In particolare, con decreto n. 70524 del 2 luglio 2015, il Tribunale di Roma ha rigettato il ricorso d'urgenza, proposto dalla Segreteria nazionale e dalla Segreteria di Roma e Lazio dell'Organizzazione sindacale Fp Cgil, per difetto del requisito del *periculum in mora*, rilevando che costituisce condizione di ammissibilità della domanda di provvedimento atipico d'urgenza l'esistenza del <<*fondato motivo di temere che, durante il tempo occorrente per far valere il suo diritto in via ordinaria, questo sia minacciato da un pregiudizio imminente e irreparabile*>>.

Il *periculum in mora*, secondo il giudice, non può identificarsi, *sic et simpliciter*, con il danno derivante dal provvedimento impugnato in sé considerato, ossia nella fattispecie, con la sospensione del pagamento dei contributi e/o dei permessi sindacali ma è dato dal pregiudizio che può derivare alla parte ricorrente dall'attesa della decisione di merito; pertanto, spetta a colui che promuove il giudizio cautelare allegare e provare, con fatti specifici, che il protrarsi della situazione ritenuta anti-giuridica possa arrecargli danni gravi, non ristorabili neppure successivamente.

Una diversa interpretazione della norma verrebbe a delineare il ricorso al procedimento cautelare quale strumento ordinario per la risoluzione delle controversie connesse a tale tipologia di provvedimenti, in contrasto con la disciplina legislativa del processo del lavoro e con la previsione delle ordinarie forme di impugnazione.

In particolare, il Tribunale ha ritenuto infondata la censura sollevata a fondamento della sussistenza del *periculum*, relativa alla lesione della libertà sindacale, non avendo il ricorrente specificamente dedotto la correlazione esistente tra il provvedimento sanzionatorio impugnato e l'esercizio della libertà sindacale. In

questo senso, il giudice ha accolto i rilievi della Commissione circa l'insussistenza di tale correlazione posto che dall'esame letterale della delibera impugnata non emerge alcuna incidenza sull'esercizio dell'attività sindacale ma, eventualmente, sulla copertura retributiva dei relativi permessi.

Tale incidenza, di natura economica, è sicuramente sempre risarcibile per equivalente e non costituisce di per sé solo, giustificato motivo per ritenere sussistente l'imminenza del pregiudizio né la sua irreparabilità, in assenza di specifiche deduzioni al riguardo. Parimenti infondata è stata ritenuta la seconda censura, relativa alla lesione del diritto all'immagine, atteso che - secondo il Tribunale - la genericità deduttiva e allegatoria afferisce al progressivo deterioramento dei rapporti tra organizzazioni sindacali e Corpo della polizia municipale, preesistente alla valutazione operata dalla Commissione.

Il Tribunale, nel respingere il ricorso d'urgenza, ha condannato l'Organizzazione sindacale alle spese di lite.

Anche il secondo giudizio cautelare, promosso dall'Organizzazione sindacale DICCAP, ha avuto esito favorevole per la Commissione. Il Tribunale con decreto n. 83847/2015 del 18 agosto 2015, ha rigettato il ricorso proposto, condannando, altresì, il ricorrente alla rifusione delle spese di lite.

Il giudice ha ritenuto assorbente la considerazione che non potesse ritenersi sussistente il requisito, necessario ai sensi dell'art. 700 c.p.c., per l'emissione del richiesto provvedimento cautelare, del *periculum in mora*. L'associazione ricorrente non aveva allegato e comprovato elementi tali da far ritenere che, nelle more della definizione in via ordinaria del procedimento, la stessa potesse subire un pregiudizio irreparabile al diritto fatto valere, pregiudizio individuato nella irreversibilità della lesione del diritto soggetto a tutela o nella impossibilità od estrema difficoltà di determinare esattamente la misura del risarcimento.

Nel caso di specie, infatti, la lesione del diritto di natura patrimoniale sarebbe stata interamente ristorabile per equivalente, mentre l'asserito pregiudizio irreparabile di situazioni soggettive non patrimoniali, collegate a fondamentali esigenze del ricorrente, non risultava supportato da idonee allegazioni. Secondo il giudice, la semplice prospettazione, a tale proposito, che la sanzione sarebbe stata suscettibile di determinare, per il venir meno delle necessarie risorse economiche, la compromissione dello svolgimento dell'attività sindacale per l'organizzazione ricorrente non era supportata da specifiche prove in ordine alla complessiva situazione economica dell'associazione.

1.6. Esimenti di cui all'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni. In particolare, la nozione di “difesa dell'ordine costituzionale”

Nel periodo considerato, merita di essere segnalata la sentenza n. 7401 dell'8 settembre 2015, con la quale il Tribunale di Roma - sezione lavoro - ha rigettato i tre ricorsi proposti dai Consigli dell'Ordine degli Avvocati di Cagliari, di Oristano e di Tempio Pausania che avevano impugnato, con atti separati, rispettivamente, le delibere n. 14/254, n. 14/256 e n. 14/265, adottate dalla Commissione di garanzia nella seduta del 9 giugno 2014, in relazione alle astensioni collettive dalle udienze civili, penali, amministrative e tributarie, innanzi agli Uffici Giudiziari del Circondario di Cagliari, Oristano e Tempio Pausania, proclamate dalle rispettive Assemblee degli avvocati, a decorrere dall'11 febbraio 2104 e ad oltranza.

Gli organi rappresentativi della categoria forense avevano chiesto l'annullamento delle delibere, deducendo, in via preliminare, la non imputabilità agli Ordini delle violazioni sanzionate essendo stata l'astensione collettiva proclamata dalle rispettive Assemblee e non dai Consigli e, nel merito, invocando l'esimente di cui all'art. 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, che esclude l'obbligo del preavviso e dell'indicazione della durata nel caso di astensioni dal lavoro proclamate in difesa dell'ordine costituzionale.

In particolare, le Associazioni forensi avevano rilevato che le astensioni erano state proclamate a tutela di diritti costituzionalmente garantiti, quale quello della difesa in giudizio di cui all'articolo 24 Cost., gravemente compromesso, a parere dei ricorrenti, dai provvedimenti presentati dal Governo in tema di riforma della giustizia.

Il Tribunale, nel rigettare il ricorso, ha preliminarmente richiamato la sentenza additiva della Corte Costituzionale n. 171/96, che - ancor prima che intervenisse il legislatore con la novella del 2000 - aveva risolto l'annosa questione relativa all'inclusione, nell'ambito soggettivo di applicabilità della legge n. 146 del 1990, di lavoratori autonomi e di ordini professionali.

Con particolare riferimento alle eccezioni sollevate dai Consigli dell'Ordine degli Avvocati ricorrenti, l'organo giudicante, pur riconoscendo che le astensioni erano state proclamate non dagli Ordini ma dalle Assemblee straordinarie degli stessi, ha rilevato che tra Assemblea e Ordine sussiste un rapporto di carattere organico che non consente di riconoscere alla prima una soggettività giuridica distinta dal secondo.

Tale rapporto è consacrato dalla stessa legge n. 247 del 2012 (“*Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense*”) che include l'Assemblea degli iscritti tra gli organi dell'Ordine. In virtù di tale rapporto di immedesimazione organica, la proclamazione dell'astensione collettiva ad opera delle Assemblee è senz'altro imputabile agli stessi Ordini ricorrenti. Resta, perciò, del tutto irrilevante che i

Consigli siano privi di rappresentanza sindacale, non essendo previsto dalla legge alcun requisito di forma e di organizzazione per i soggetti che proclamano lo sciopero.

Nel merito, il Tribunale ha condiviso l'orientamento restrittivo della Commissione e della giurisprudenza, in materia di esimenti *ex* articolo 2, comma 7, sostenendo che la norma ha carattere di eccezionalità, e che, affinché uno sciopero possa essere ritenuto *<<indetto in difesa dell'ordine costituzionale>>* appare necessario che *<<venga minacciato non un qualunque diritto di stampo costituzionale ma l'insieme dei valori fondanti del nostro sistema di governo democratico e delle libertà individuali e collettive; valori così pregnanti e minacciati da un pericolo così imminente, da sfuggire al bilanciamento con gli altri diritti fondamentali della persona garantiti e tutelati dai servizi pubblici essenziali>>*.

In proposito, il Tribunale ha richiamato la sentenza della Corte Costituzionale n. 276 del 1993, che ha avuto modo di sottolineare che il c.d. sciopero politico-economico, connotato dalla funzione di pressione sugli organi di formazione della volontà politica, non può essere assoggettato alla stessa disciplina prevista per lo sciopero attuato *"a difesa dell'ordine costituzionale"* di cui al comma 7 dell'art. 2 della legge n. 146 del 1990. Ciò in quanto quest'ultimo concerne ipotesi che *<<ineriscono alla persona e a interessi fondamentali della collettività>>*, mentre lo sciopero economico-politico, oltre ad essere connotato da una funzione politica, afferisce, comunque, ad interessi economici dei lavoratori; in relazione alla natura analoga degli interessi tutelati, esso appare assimilabile allo sciopero economico-contrattuale, con la conseguenza che va sottoposto all'azione di bilanciamento con gli altri diritti fondamentali della persona, cui è tenuta la Commissione di garanzia.

Ove così non fosse - come rilevato anche dalla Commissione nelle memorie difensive - si giustificherebbe l'esonero dall'obbligo del preavviso e della durata per qualsiasi azione di protesta di natura politico-economica o esclusivamente politica, che, per sua natura, coinvolge, direttamente o indirettamente, valori costituzionali.

1.7. Durata del procedimento

Altra questione spesso ricorrente, in sede di ricorsi giurisdizionali, è quella relativa alla corretta interpretazione dell'art. 4 comma 4-*quater* della legge n. 146 del 1990 nella parte in cui individua un termine complessivo di *<<non oltre sessanta giorni dall'apertura>>* per la chiusura del *<<procedimento di valutazione del comportamento delle organizzazioni sindacali che proclamano lo sciopero o vi aderiscono, o delle amministrazioni e delle imprese interessate, ovvero delle associazioni o organismi di rappresentanza dei lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori>>*.

La norma di legge ora richiamata pone due interrogativi, strettamente correlati.

Il primo attiene alla natura perentoria ovvero ordinatoria del termine indicato dal legislatore. Il secondo riguarda la determinazione del *dies a quo*.

Quanto al primo aspetto, va tenuto conto che la norma di legge in esame nulla dice espressamente.

A questo punto, secondo la Commissione di garanzia non è lecito dubitare della natura ordinatoria del termine, attesa la funzione di regolazione del procedimento amministrativo che quel termine svolge, con conseguente rilevanza, semmai, soltanto ai fini della valutazione del buon andamento dell'azione amministrativa e con la conseguenza che *<<la sua decorrenza non esaurisce il potere di provvedere dell'amministrazione>>*².

E ciò anche perché, come noto *<<i termini imposti all'azione amministrativa devono ritenersi ordinatori, salvo che la norma non ne prescriva espressamente la perentorietà o questa discenda necessariamente dalla logica del sistema>>*³.

La regola da applicare anche nel caso dell'art. 4 comma 4-*quater* della legge n. 146 del 1990 come modificata dalla legge n. 83 del 2000, sembrerebbe, dunque, essere quella che *<<i termini stabiliti per il completamento di atti del procedimento amministrativo hanno carattere ordinatorio, fatta eccezione per quelli dichiarati perentori dalla legge ovvero che dalla loro inosservanza derivi decadenza>>*⁴, ovvero quelli per i quali *<<la perentorietà risulti necessaria per fondamentali esigenze di interesse pubblico>>*⁵.

Soluzione, questa, confermata anche dai giudici del lavoro, allorché sono stati chiamati direttamente a decidere della natura ordinatoria ovvero perentoria della norma in questione⁶.

Senonché tale orientamento giurisprudenziale è contraddetto dalla sentenza pronunciata dalla 1^a Sezione Lavoro del Tribunale di Roma n. 5315 del 26 maggio 2015, che ha deciso in merito al ricorso proposto dalle Organizzazioni sindacali Filt Cgil di Pisa e Livorno per l'annullamento della delibera sanzionatoria n. 14/173 del 28 aprile 2014 (v. par. 2).

Secondo il Giudice, la natura perentoria del termine *de quo* si ricava sia dalla lettera della norma, che con l'utilizzazione dell'avverbio *<<comunque>>* segnalerebbe la chiara intenzione del legislatore di limitare entro l'arco temporale dei 60 giorni la possibilità della Commissione di esercitare il proprio potere di valutazione, sia sul più generale piano sistematico. Sotto quest'ultimo profilo,

² TAR Veneto, sez. III, 10.12.2002, n. 10

³ C. Stato, sez. VI, 20.10.2003, n. 6405, conclusione confermata con riferimento al procedimento della Commissione di garanzia da Tribunale Roma 21.2.2008, n. 861

⁴ C. Stato, sez. IV, 6.4.1987, n. 204, Cons. giust. amm. sic., sez. giurisdiz., 29.12.1997, n. 603, TAR Calabria, 26.2.1998, n. 153

⁵ TAR Toscana, sez. I, 1.12.1993, n. 884

⁶ Tribunale Roma 24.2.2005, n. 3518 e Tribunale S. Angelo dei Lombardi 21.3.2005 n. 130

generali principi di civiltà giuridica impongono il rispetto di termini rigorosi tutte le volte che Autorità pubbliche esercitino un potere sanzionatorio.

La sentenza analizza anche un secondo profilo, con riferimento al quale era stata contestata l'eccessiva durata del procedimento: quello relativo all'effettivo *dies a quo* dal quale far decorrere il termine dei sessanta giorni, spesso frutto di fraintendimento.

Ed in effetti, anche in questo caso, la norma di legge nulla dice neppure con riferimento alla decorrenza del termine (come anche nulla dice circa la computabilità o no del *dies a quo* e di quello *ad quem*, la computabilità o no di giorni festivi, la rilevanza interruttiva ovvero sospensiva di eventuali periodi di franchigia, delle eventuali, e assai frequenti, richieste di differimento delle parti sindacali ecc.).

Circostanza questa, che, se da un lato indirettamente conferma la natura ordinatoria del termine, fa sì che, in queste condizioni, la Commissione di garanzia, quanto al momento della decorrenza, dovendo bilanciare intuibili esigenze di certezza, con quelle di celerità del procedimento, da sempre, ha cura di non far decorrere più di sessanta giorni fra il giorno della intervenuta comunicazione/notificazione della delibera di apertura la chiusura del procedimento.

È questo, infatti, il criterio che, coerentemente con la natura recettizia dell'atto, meglio garantisce l'esigenza delle parti sociali di avere una effettiva conoscenza degli atti di apertura del procedimento di valutazione, unitamente ad un congruo *spatium deliberandi* e di difesa ⁷.

Anche questa scelta è stata confermata dai pronunciamenti giurisprudenziali in tema ⁸, ivi compresa la sentenza sopra menzionata.

Come riconosce il Tribunale di Roma, avendo l'atto di apertura del procedimento di valutazione la funzione essenziale di sollecitare il contraddittorio con coloro il cui comportamento sia sottoposto alla valutazione da parte della Commissione, il *dies a quo* per il computo del termine dei sessanta giorni non può che esser fatto decorrere dalla data in cui tutti i soggetti coinvolti dall'iniziativa dell'Autorità siano venuti a conoscenza della decisione di quest'ultima di aprire il procedimento di valutazione.

Inoltre, ha osservato il Giudice, *<<poiché è caratteristica fisiologica delle vicende di cui si occupa la Commissione convenuta il coinvolgimento nell'astensione collettiva di una pluralità di soggetti, è altrettanto fisiologico che la notificazione possa essere eseguita in giorni diversi per le varie parti destinatarie della comunicazione e ciò per ragioni del tutto estranee alla Commissione. Ed allora, proprio quest'ultima è tenuta al rispetto del predetto termine perentorio di 60 giorni, è inevitabile ritenere che quest'ultimo decorra, non dal giorno di adozione dell'atto di apertura della procedura, bensì da quello in cui viene eseguita l'ultima delle*

⁷ E' questa la tesi accolta da Tribunale Roma 21.2.2008, n. 861

⁸ Tribunale Roma 24.2.2005, n. 3518 e Tribunale Roma n. 8348 del 2007, Tribunale Roma 21.2.2008, n. 861

notificazioni; diversamente opinando, infatti, la Commissione – tenuta a procedere all’audizione delle parti che ne possono far richiesta anche nell’imminenza della scadenza del termine di 30 giorni a difesa loro concesso dalla legge – dovrebbe comunque attendere la scadenza del termine di 30 giorni per tutti i soggetti sottoposti alla procedura e dunque si troverebbe esposta al rischio di dover assumere la decisione disponendo di un ridottissimo lasso di tempo, precisamente quello intercorrente tra l’audizione delle parti (... che potrebbe avvenire ... dopo la scadenza del trentesimo giorno ...) e la scadenza del termine di 60 giorni decorrente dal giorno di adozione dell’atto di apertura della procedura>>.

Tali difficoltà pratiche confermano quanto desumibile dalla natura recettizia dell’atto di apertura del procedimento e cioè che <<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>>.

Sotto quest’ultimo profilo, con la sentenza esaminata, il Tribunale ha accolto l’eccezione di una delle due Organizzazioni sindacali ricorrenti, secondo cui la delibera di apertura del procedimento non le sarebbe stata notificata, perché indirizzata esclusivamente presso la sede della Filt Cgil Comprensoriale di Pisa.

La replica della Commissione convenuta, secondo cui la controparte ha comunque avuto conoscenza dell’atto, non è stata ritenuta meritevole di accoglimento dal Giudice, che ha disposto l’annullamento della delibera nella parte concernente la Filt Cgil Comprensoriale di Livorno, per aver cagionato l’omessa notificazione <<la mancata partecipazione all’audizione>> e, quindi, <<una significativa lesione del diritto di difesa assicurato alle organizzazioni sindacali dall’art. 4 della legge n. 146 del 1990>>.

1.8. La prova della responsabilità. Osservanza degli obblighi posti dalla legge n. 146 del 1990 in caso di adesione allo sciopero

Venendo, invece, alle criticità emerse in sede di contenzioso, va detto che la prima, e forse la più rilevante, riguarda le difficoltà in cui, in alcuni casi, è incorsa la Commissione di garanzia allorché si è trattato di dare in giudizio la prova della riconducibilità in capo ai soggetti sindacali della responsabilità delle astensioni di lavoratori, in mancanza di formali atti di proclamazione, pur essendo le azioni di protesta riconosciute dai giudici oggettivamente illegittime e, dunque, meritevoli di sanzione.

Oltre ai profili esaminati al par. 4, la sentenza del Tribunale di Roma n. 5315/15 ha affrontato, indirettamente, questo tema, concludendo che la responsabilità del soggetto collettivo, ritenuto promotore di illegittime azioni di protesta, deve risultare da elementi indiziari inequivocabili e che, in ogni caso, gli obblighi previsti dalla

legge 146 del 1990 gravano non solo sui soggetti che proclamano lo sciopero ma anche su quelli che vi aderiscono.

In relazione alla delibera impugnata, il Giudice ha fornito una interpretazione dei fatti parzialmente differente rispetto a quella prospettata dalla Commissione. Secondo la ricostruzione effettuata da quest'ultima, le Organizzazioni sindacali sanzionate avevano promosso, o concorso a promuovere, in prima persona le azioni di protesta illegittime, avendo l'assoluta disponibilità del conflitto in atto.

Il Tribunale ha, invece, ritenuto non provata la proclamazione di sciopero da parte del ricorrente, neppure in forma "*occulta*", in quanto l'azione di contrasto svolta nei mesi precedenti dal sindacato contro la decisione datoriale che aveva generato il conflitto, per quanto caratterizzata da toni aspri, rientrava nella fisiologica attività di promozione e di tutela degli interessi dei lavoratori propria di qualsiasi organizzazione sindacale e, in mancanza di elementi indiziari certi, non poteva dimostrare la responsabilità del sindacato per qualsiasi illecito verificatosi successivamente, nel corso del conflitto.

Tuttavia, il Tribunale ha riconosciuto che l'Organizzazione sindacale, pur non avendo organizzato né preordinato l'iniziativa di protesta, avuto notizia dell'astensione spontanea dei lavoratori, vi ha aderito, contribuendo fattivamente all'organizzazione della stessa ed alla sua prosecuzione.

Quanto alla doglianza relativa alla quantificazione della sanzione, il Giudice ha ritenuto la determinazione operata dalla Commissione conforme ai criteri indicati nell'art. 4, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e s.m.i., precisando, peraltro, che il controllo del Giudice sull'attività della Commissione ai arresta alla verifica dell'attendibilità della quantificazione operata dalla Commissione sulla base dei menzionati criteri previsti dalla legge, non *<<potendosi l'Autorità giurisdizionale sostituire alla Commissione nell'individuazione del quantum della sanzione>>*.

Sulla base di tali motivazioni, il Giudice ha condiviso la valutazione negativa del comportamento operata dalla Commissione, rigettando il ricorso.

1.9. Servizi funzionali e strumentali

Da ultimo, merita essere segnalata - per quanto sufficientemente pacifica - la questione attinente alla riconducibilità, nel campo di applicazione della legge n. 146 del 1990, dei servizi funzionali e/o strumentali rispetto a quelli esemplarmente indicati dal legislatore nell'art. 1, comma 2, della legge n. 146 del 1990. E cioè di quei servizi che, pur non essendo stati direttamente nominati nell'elencazione solo esemplificativa di legge, possono risultare, in alcuni casi, in tutto od in parte, funzionali a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente richiamati nell'art. 1, primo comma, della legge n.146 del 1990.

Anche con riferimento al tema dei servizi funzionali e strumentali, l'opzione da tempo assunta dalla Commissione di garanzia è nel senso della loro inclusione nell'ambito della legge n. 146 del 1990, per dare pienezza di tutela agli interessi dell'utenza.

L'orientamento adottato dalla Commissione di garanzia ha, di recente, trovato ulteriore conferma presso la giurisprudenza di merito.

Ed infatti, in occasione dell'impugnazione, da parte dell'Organizzazione sindacale Slc Cgil della Campania, della delibera n. 10/691 - con la quale la Commissione ha valutato negativamente lo sciopero senza preavviso effettuato dai dipendenti della Società Telecontact Center, - il Tribunale di Roma, con sentenza n. 11725 del 9 dicembre 2014, ha espressamente riconosciuto la natura di servizio pubblico essenziale dell'attività di assistenza tecnica adsl, effettuata dall'Azienda tramite *call center*, per il gruppo Telecom.

La prospettazione di parte ricorrente, che riteneva di escludere l'applicabilità della legge n. 146 del 1990 sul presupposto che l'attività di assistenza tecnica adsl fosse "*di mero supporto*", secondo il Giudice non può essere accolta in quanto <<*l'essenzialità di un servizio deve essere necessariamente collegata non alle sue modalità di svolgimento – supporto o meno – bensì all'oggetto stesso*>>. In ogni caso, anche volendo qualificare l'attività di assistenza tecnica come attività di mero supporto, ciò non sarebbe sufficiente ad escludere l'applicabilità della legge n. 146 del 1990.

Ed indirettamente, il Tribunale, ha riconosciuto ragionevole l'operazione normativa effettuata dalla Commissione in sede di adozione della Regolamentazione provvisoria del settore delle telecomunicazioni, adottata con delibera n. 07/643 del 15 novembre 2007, come modificata dalla delibera n. 08/59 del 31 gennaio 2008, laddove, per l'individuazione delle prestazioni indispensabili, è stata operata una distinzione tra reparti operativi e reparti che non svolgono attività tecniche funzionali all'erogazione del servizio finale.

PARTE IV

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

Tabella 1
Attività della Commissione su proclamazioni di scioperi anno 2015

Settore	Proclamazioni di sciopero	Scioperi effettuati	Scioperi revocati	Interventi preventivi	Percentuale interventi preventivi (E3/B3)	Revocati o differiti a seguito interventi preventivi	Adegamenti a seguito interventi preventivi	Efficacia degli interventi della Commissione
Generale	1	1						
Generale regionale	6	5	1	2	33,33%	1	1	100,00%
Generale provinciale	15	15		5	33,33%		5	100,00%
Generale plurisetoriale	2	2		2	100,00%		2	100,00%
Generale provinciale plurisetoriale	3	3		2	66,67%		2	100,00%
Generale pubblico impiego	1	1		1	100,00%		1	100,00%
Generale Territoriale Plurisetoriale	3	3						
Acqua	1	1						
Agenzie fiscali	1	1						
Appalti settore ferroviario	43	25	18	5	11,63%	4	1	100,00%
Avvocati	50	43	7	3	6,00%	1	1	66,67%
Carburanti	5	5						
Circolazione e sicurezza stradale	13	3	10	5	38,46%	5		100,00%
Consorzi di bonifica	28	20	8					
Credito	16	12	4					
Elettricità	37	24	13	1	2,70%	1		100,00%
Energia e petrolio	3	3						
Enti pubblici non economici	3	2	1					
Funerario	1		1	1	100,00%	1		100,00%
Gas	6	4	2					
Gas Acqua	8	1	7					
Gas/Acqua/Elettricità/Igiene Ambientale	7		7					
Igiene Ambientale	407	225	182	77	18,92%	65	12	100,00%
Istituti di vigilanza	94	69	25	14	14,89%	10	4	100,00%
Liberi professionisti	1		1	1	100,00%	1		100,00%
Logistica Farmaceutica	9	6	3	1	11,11%	1		100,00%
Magistrati	3	3						
Metalmeccanici	7	3	4					
Ministeri	26	21	5	4	15,38%	3	1	100,00%
Poste-Comunicazioni	55	49	6	5	9,09%	1	4	100,00%
Pulizie e multiservizi	242	147	95	3	1,24%	3		100,00%
Radio e Tv	13	8	5	1	7,69%	1		100,00%
Regioni e autonomie locali	202	126	76	21	10,40%	19	2	100,00%
Sanità privata	52	35	17	3	5,77%	2	1	100,00%
Scuola	59	50	9	12	20,34%	6	6	100,00%
Servizio sanitario nazionale	64	34	30	15	23,44%	13	2	100,00%
Taxi	5	2	3	1	20,00%	1		100,00%
Telecomunicazioni	59	51	8	2	3,39%	2		100,00%
Trasporto aereo	153	74	79	51	33,33%	38	13	100,00%
Trasporto ferroviario	113	65	48	28	24,78%	21	7	100,00%
Trasporto marittimo	32	22	10	3	9,38%	3		100,00%
Trasporto merci	18	12	6	7	38,89%	2	5	100,00%
Trasporto pubblico locale	377	281	96	44	11,67%	40	4	100,00%
Università	3	3						
Vigili del fuoco	14	11	3	4	28,57%	2	2	100,00%
TOTALE	2261	1471	790	324	14,33%	247	76	99,69%

Tabella 2

Quadro delle giornate interessate da proclamazioni e azioni di sciopero - anno 2015

Settore	Proclamazioni di sciopero	Giornate effettivamente interessate dalle azioni di sciopero
Generale	1	1
Generale regionale	6	5
Generale provinciale	15	12
Generale plurisetoriale	2	2
Generale plurisetoriale provinciale	3	2
Generale pubblico impiego	1	1
Generale plurisetoriali territoriali	3	3
Acqua	1	1
Agenzie fiscali	1	1
Appalti settore ferroviario	43	22
Avvocati	50	30
Carburanti	5	5
Circolazione e sicurezza stradale	13	3
Consorzi di bonifica	28	17
Credito	16	9
Elettricità	37	22
Energia e petrolio	3	3
Enti pubblici non economici	3	2
Funerario	1	
Gas	6	4
Gas Acqua	8	1
Gas Acqua Elettricità Igiene ambientale	7	
Igiene ambientale	407	122
Istituti di vigilanza	94	53
Liberi professionisti	1	
Logistica farmaceutica	9	5
Magistrati	3	3
Metalmeccanici	7	3
Ministeri	26	21
Poste - Comunicazioni	55	33
Pulizie - Multiservizi	242	94
Radio e Tv	13	8
Regioni e autonomie locali	202	99
Sanità privata	52	30
Scuola	59	4
Servizio sanitario nazionale	64	30
Taxi	5	2
Telecomunicazioni	59	36
Trasporto aereo	153	32
Trasporto ferroviario	113	40
Trasporto marittimo	32	19
Trasporto merci	18	9
Trasporto pubblico locale	377	137
Università	3	3
Vigili del Fuoco	14	10
Totale	2261	939

Tabella 3
Tabella comparativa anni 2014/2015

Settore	Proclamazioni di sciopero		Giornate interessate dalle azioni di sciopero	
	Anno 2014	Anno 2015	2014	2015
Generale	17	1	4	1
Generale regionale	2	6	2	5
Generale provinciale	5	15	5	12
Generale plurisetoriale	5	2	3	2
Generale regionale plurisetoriale	3		1	
Generale provinciale plurisetoriale	3	3	1	2
Generale territoriale plurisetoriale		3		3
Generale regionale trasporti	1		1	
Plurisetoriale pubblico impiego	4	1	3	1
Plurisetoriale trasporti (Tpl-Tf-Tm)	1		1	
Acqua	4	1	3	1
Agenzie fiscali	8	1	7	1
Appalti settore ferroviario	51	43	30	22
Avvocati	48	50	37	30
Carburanti	8	5	6	5
Circolazione e sicurezza stradale	12	13	10	3
ConSORZI di bonifica	12	28	8	17
Credito	15	16	10	9
Elettricità	54	37	29	22
Energia e petrolio		3		3
Elettricità gas acqua	1		1	
Enti pubblici non economici	5	3	2	2
Farmacie	5		4	
Funerario	1	1	1	
Gas	2	6	2	4
Gas Acqua	2	8	1	1
Gas, Acqua, Elettricità, Igiene		7		
Igiene ambientale	316	407	100	122
Istituti di vigilanza	62	94	28	53
Liberi professionisti		1		
Logistica farmaceutica	1	9		5
Magistrati	12	3	7	3
Metalmeccanici	20	7	12	3
Ministeri	22	26	15	21
Poste e Comunicazioni	83	55	38	33
Pulizie - Multiservizi	184	242	74	94
Pulizie - Multiservizi - Regioni e	1		1	
Radio e Tv	10	13	9	8
Regioni e autonomie locali	164	202	77	99
Sanità privata	43	52	23	30
Scuola	35	59	18	4
Servizio sanitario nazionale	59	64	34	30
Taxi	7	5	4	2
Telecomunicazioni	59	59	38	36
Trasporto aereo	182	153	33	32
Trasporto ferroviario	143	113	54	40
Trasporto ferroviario - Trasporto	4		1	
Trasporto marittimo	34	32	21	19
Trasporto merci	28	18	9	9
Trasporto pubblico locale	331	377	75	137
Università	7	3	6	3
Vigili del Fuoco	8	14	4	10
Totale	2084	2261	853	939

Grafico 1

Grafico delle proclamazioni per anno

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%

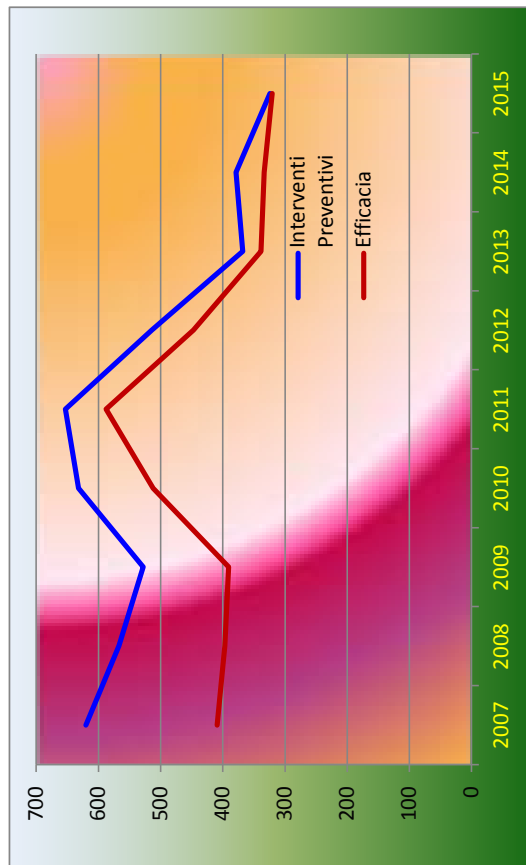
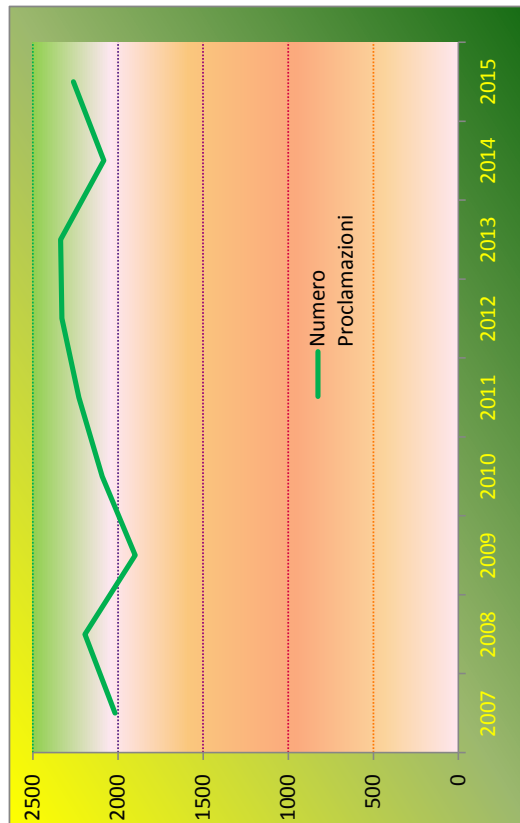


Tabella 4

Proclamazioni di sciopero distribuite per Regioni *

Regione	Proclamazioni scioperi	Giornate interessate dalle azioni di sciopero
Valle d'Aosta	1	1
Piemonte	96	46
Lombardia	185	93
Trentino Alto Adige	38	20
Friuli Venezia Giulia	14	9
Veneto	89	46
Liguria	62	34
Emilia Romagna	85	52
Toscana	101	57
Marche	26	14
Umbria	15	10
Lazio	269	91
Abruzzo	36	19
Molise	20	13
Campania	301	126
Puglia	153	76
Basilicata	49	19
Calabria	76	42
Sicilia	310	124
Sardegna	71	42
Totale	1997	934

* Trattandosi di proclamazioni a livello regionale i numeri sono, naturalmente, inferiori rispetto a quelli riportati nella tabella 1. Gli scioperi a rilevanza nazionale, infatti, contano 264 proclamazioni, che, aggiunte alle 1997 proclamazioni a livello regionale, diventano le 2261 di cui alla tabella 1

Grafico 2



Nord (Aosta, Piemonte, Lombardia, Trentino, Friuli, Veneto, Liguria, Emilia Romagna)	570
Centro (Toscana, Marche, Umbria, Lazio)	411
Sud (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria)	635
Isole (Sardegna, Sicilia)	381

* In tali proclamazioni non sono, naturalmente, ricomprese quelle di natura nazionale e generale

Tabella 5

Delibere Anno 2015	
Apertura procedimento di valutazione	9
Chiusura procedimento -Archiviazione/Insussistenza presupposti	4
Chiusura procedimento valutazione negativa sindacati (art. 4 co. 2)	6
Chiusura procedimento valutazione negativa aziende (art. 4 co. 4)	4
Chiusura procedimento valutazione negativa (art. 4 co. 4 sexsies)	1
Delibera di indirizzo e/o interpretative Generale	2
Delibera di indirizzo e/o interpretative Settori	1
Parere	1
Valutazione accordo	3
Codice autoregolamentazione	1
Proposta di regolamentazione provvisoria	1
Regolamentazione provvisoria	1
Valutazione negativa lavoratori (art. 4 co. 1)	13
Delibera invito ai sensi dell'art. 13, lett. h)	2
Indicazioni immediate ai sensi dell'art. 13, lett. d)	324
Totale	373

Tabella 6

Audizioni delle parti sociali per l'anno 2015

Settori	Numero Audizioni	Sindacati	Aziende	Congiunte
Appalti ferroviari	1	1		
Circolazione e sicurezza stradale	1	1		
Generale	3	3		
Liberi professionisti	2	2		
Ministeri	2	1	1	
Regioni e autonomie locali	3	3		
Servizio postale	1	1		
Trasporto aereo	2	2		
Trasporto ferroviario	5	2	3	
Trasporto Merci	5	3	2	
Trasporto pubblico locale	7	1	1	5
Vigili del Fuoco	1		1	
Totale	33	20	8	5

Tabella 7

Valutazioni negative anno 2015

Settori	Tipo sanzione	N. Sanzioni	N. soggetti sanzionati
Generale	Chiusura procedimento valutazione negativa sindacati (art. 4 co. 2)	1	4
Avvocati	Chiusura procedimento valutazione negativa lavoratori autonomi (art. 4 co. 4)	1	1
Igiene ambientale	Chiusura procedimento valutazione negativa sindacati (art. 4 co. 2)	1	8
	Chiusura procedimento valutazione negativa sindacati (art. 4 co. 2)	1	
	Chiusura procedimento valutazione negativa aziende (art. 4 co. 4 sexies)	1	
	Valutazione negativa nei confronti dei lavoratori (art. 4 co. 1)	10	
Pulizie e multiservizi	Valutazione negativa nei confronti dei lavoratori (art. 4 co. 1)	2	
Regioni e Autonomie Locali	Chiusura procedimento valutazione negativa sindacati (art. 4 co. 2)	1	5
Trasporto aereo	Chiusura procedimento valutazione negativa azienda (art. 4 co. 4)	1	2
	Chiusura procedimento valutazione negativa sindacati (art. 4 co. 2)	1	
Trasporto merci	Chiusura procedimento valutazione negativa sindacati (art. 4 co. 2)	1	1
Trasporto pubblico locale	Chiusura procedimento valutazione negativa azienda (art. 4 co. 4)	1	1
	Valutazione negativa nei confronti dei lavoratori (art. 4 co. 1)	4	
Totale		26	22