



*Commissione di garanzia  
dell'attuazione della legge sulle scorie nei servizi pubblici essenziali*

# RELAZIONE ANNUALE 2023

sull'attività svolta nell'anno 2022





Commissione  
Garanzia Sciopero

## Relazione annuale 2023

# **Relazione generale**

*di Orsola Razzolini*

*(Presidente dal 7 aprile 2023)*

### 1. Il quadro comparato e la specificità della normativa italiana

L'Europa, in questi ultimi mesi, è stata attraversata da un'ondata di scioperi senza precedenti causata principalmente da tre fattori: crisi energetica, incertezza economica, inflazione e conseguente aumento del costo della vita. Ondata che, tuttavia, ha colpito solo parzialmente il nostro Paese.

Per limitarsi ai fatti più recenti, in Germania, nei mesi di marzo e aprile 2023, alcuni dei sindacati maggiormente rappresentativi, tra cui l'associazione sindacale Ver.di e EVG, hanno proclamato numerosi scioperi nei trasporti pubblici (ferrovie, aerei e trasporti locali) al fine di rivendicare un aumento dei salari del 10%, causando una paralisi pressoché totale della circolazione.

In Francia, la recente riforma pensionistica approvata, non senza polemiche, dal Governo Macron, ha provocato una rapida successione di scioperi a partire dal mese di gennaio 2023 (tredici proteste di massa in nemmeno quattro mesi), che hanno registrato la partecipazione di circa 3.500.000 lavoratori (secondo le stime della CGT), 1.280.000 secondo il Ministero dell'Interno, determinando il blocco totale della circolazione e la mancata erogazione di diversi servizi pubblici essenziali, anche per più giornate consecutive.

Anche il Regno Unito, a quasi tre anni dall'effettiva uscita dall'Unione europea, con le ripercussioni della Brexit e un contesto socioeconomico segnato dalla crisi energetica e dall'aumento dell'inflazione, è stato recentemente interessato da scioperi e manifestazioni che hanno coinvolto, tra gli altri, migliaia di infermieri, fisioterapisti, postini, autisti dei trasporti e delle ambulanze, dipendenti pubblici, ferrovieri e addetti ai controlli di frontiera.

I fortissimi disagi che ne sono conseguiti per i cittadini hanno inevitabilmente innescato, a livello europeo, un dibattito pubblico sull'esigenza di una maggiore regolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali.

In Germania, dove lo sciopero, a differenza che in Italia, Francia e Spagna, costituisce l'*extrema ratio*, esiste un generale divieto di sciopero per i funzionari pubblici (*Beamte*), tra cui gli insegnanti, che ha sollevato dubbi di compatibilità con le Convenzioni ILO, con la Carta sociale europea e con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo; manca, per contro, una disciplina legislativa dello sciopero nei servizi essenziali seppure la Corte federale tedesca abbia ribadito la necessità di assicurare servizi minimi e

beni essenziali che, in assenza di una cornice normativa, vengono individuati attraverso accordi collettivi.

In Francia, le due leggi del 2007 e del 2012 che regolano l'esercizio del diritto di sciopero nel settore dei trasporti aerei e terrestri risultano principalmente incentrate sulla garanzia di un'effettiva informazione dell'utenza (almeno 24 ore prima dello sciopero) che a sua volta si fonda sull'obbligo dei lavoratori direttamente coinvolti nell'erogazione del servizio pubblico di dichiarare preventivamente, con almeno 48 ore di anticipo, la propria intenzione di aderire allo sciopero (*déclaration de l'intention de participer à la grève*). La tutela degli utenti non è assicurata dalle prestazioni indispensabili o dai servizi minimi ma da tre diversi strumenti: l'attribuzione alle sole organizzazioni sindacali rappresentative del diritto di proclamare lo sciopero, il rispetto di un termine di preavviso e l'informazione puntuale agli utenti circa le conseguenze dello stesso resa possibile grazie alla comunicazione preventiva obbligatoria.

Nel Regno Unito il Partito conservatore ha presentato un disegno di legge denominato *Strikes – Minimum Service Levels, Bill 2022-23*, che consentirebbe l'adozione di regolamenti che stabiliscono la garanzia di servizi minimi durante gli scioperi in determinati settori (sanità, scuola e università, trasporti, impianti nucleari e gestione dei rifiuti radioattivi, sicurezza delle frontiere). La proposta attribuisce ad un organismo governativo, il *Secretary of State*, il potere di emanare unilateralmente regolamenti (*Regulations*) che prevedono i livelli minimi di servizio da assicurare nel corso di uno sciopero nei citati settori mentre al datore di lavoro spetta stabilire i contingenti di personale esonerato dallo sciopero che non potranno essere più di quelli "*ragionevolmente necessari*" a garantire il servizio come individuato dalle *Regulations*.

Nel contesto così brevemente tratteggiato, possono cogliersi i tratti distintivi della disciplina italiana introdotta dalla legge 12 giugno 1990, n. 146, contenente "*Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge*", modificata dalla legge n. 83 del 2000. Frutto di un lungo confronto parlamentare, ma anche del dialogo e della condivisione dei suoi principi ispiratori con le principali organizzazioni sindacali che, mostrando grande sensibilità dinanzi alle preoccupanti conseguenze per i cittadini derivanti da una serie di scioperi "selvaggi" proclamati dai sindacati di base, hanno fornito un apporto fondamentale alla

sua stesura, la legge italiana si fonda su una combinazione inedita tra legislazione e contrattazione.

In particolare, alla fonte collettiva – e non ad un organismo governativo come proposto nel Regno Unito – viene attribuito il delicato compito di individuare le prestazioni indispensabili da garantire durante lo sciopero, le modalità di effettuazione nonché “le altre misure” come gli intervalli, le franchigie, la durata massima dell’azione di sciopero, le procedure di raffreddamento e conciliazione e la determinazione dei contingenti di personale da esonerare per garantire la continuità del servizio attraverso le prestazioni indispensabili (in ogni caso non superiori ad 1/3 dei dipendenti normalmente impiegati nell’erogazione del servizio). Questo nel rispetto di quella che è stata definita la stella polare dell’intera disciplina: il principio del contemperamento tra l’esercizio del diritto di sciopero e il godimento dei diritti costituzionali della persona alla vita, alla salute, alla libertà e alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all’assistenza e previdenza sociale, all’istruzione ed alla libertà di comunicazione.

Un caso a sé stante è costituito dalla scuola dove, durante la giornata di sciopero, non sono assicurati servizi minimi correlati al diritto all’istruzione. Infatti, in tale settore, secondo quanto previsto dal nuovo Accordo del 2 dicembre 2020, valutato idoneo dalla Commissione di garanzia, la prestazione indispensabile consiste non nella previsione di un numero minimo di ore di lezione nelle giornate interessate dall’astensione, bensì nella garanzia, spalmata sull’intero anno scolastico, dell’erogazione per ciascuna classe di un numero di ore non inferiore al 90% del monte ore complessivo stabilito annualmente da ciascun plesso scolastico. Garanzia che costituisce un limite invalicabile alla eventuale volontà del lavoratore (insegnante o ATA) di usufruire per intero del pacchetto di ore di sciopero che l’Accordo gli riconosce individualmente (40 o 60 a seconda del grado di istruzione). La tecnica del “doppio limite”, ancora nella sua fase sperimentale, è stata elaborata dalle parti sociali, con il supporto della Commissione, al fine di evitare che la somma dei diritti spettanti ai singoli lavoratori si possa ripercuotere negativamente su una singola classe e sul diritto all’istruzione degli studenti.

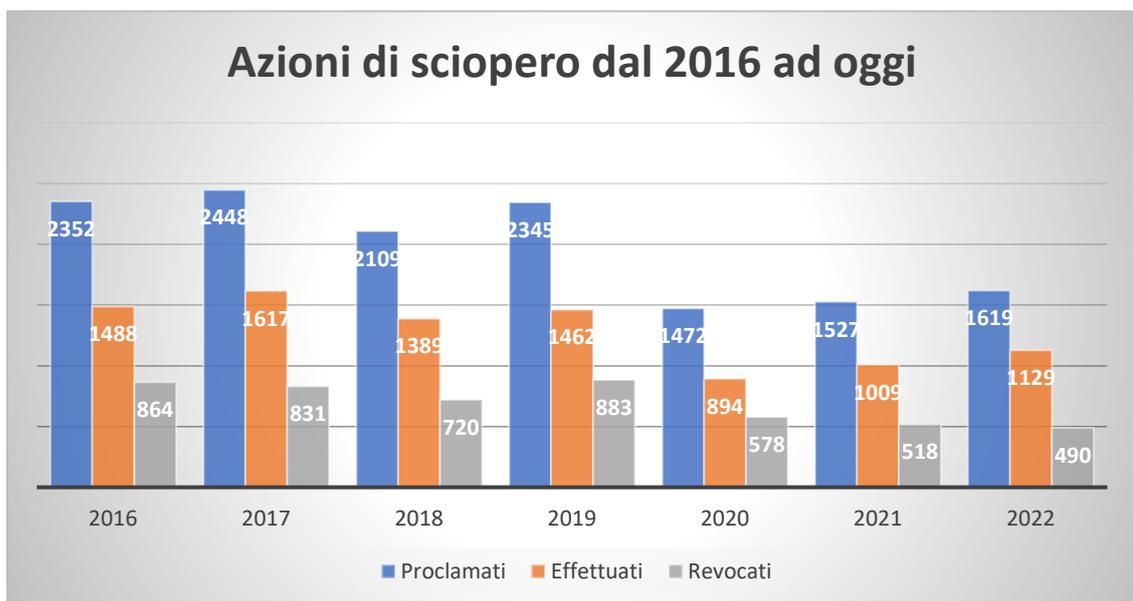
## *2. L’andamento del conflitto nel periodo 2016-2022*

Le peculiarità del quadro normativo italiano appena descritto e il sistema di tutele approntato contribuiscono a spiegare perché in Italia, a

differenza che in altri Paesi europei, tra gli effetti di uno sciopero non possa annoverarsi la totale compromissione del servizio pubblico essenziale erogato.

Tali peculiarità, tuttavia, non sono sufficienti a spiegare il significativo e ondivago andamento del conflitto collettivo registrato negli ultimi cinque anni, con differenze di non poco conto tra settore e settore e che possono essere comprese a partire dall'analisi del sistema delle relazioni industriali.

La seguente tabella riassuntiva mostra una riduzione del conflitto in coincidenza con la crisi pandemica. In particolare, si è passati da 1.617 scioperi effettuati nel 2017 a 894 nel 2020 (anno della crisi pandemica), 1.009 nel 2021 e 1.129 nel 2022.



La conflittualità, seppur ridottasi, non è in ogni caso certamente trascurabile e resta pur sempre evidente una certa sproporzione tra quella caratterizzante il settore industriale e quella nell'ambito dei servizi pubblici essenziali. Con riferimento al settore industriale, infatti, le grandi crisi economiche di fine secolo hanno comportato una "perdita di centralità della fabbrica", con una riduzione del numero di lavoratori occupati e, conseguentemente, una certa diminuzione del ricorso allo strumento dello sciopero. Al contempo, alla crescente globalizzazione dell'impresa si accompagna una progressiva perdita di effettività degli strumenti di tutela collettiva. Il sindacato ricorre alle aule giudiziarie per risolvere le proprie vertenze con imprese multinazionali e globali sempre meno propense ad

accettare il confronto sindacale (si pensi alle vicende giudiziarie Ryanair e Fiat o a quelle, più recenti, GKN e Wärtsilä).

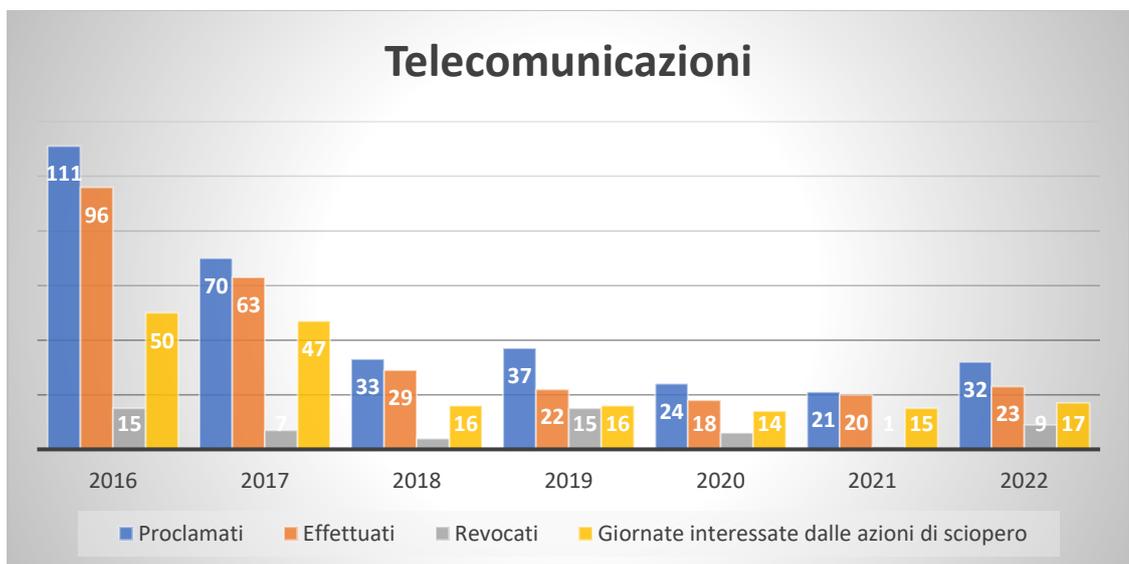
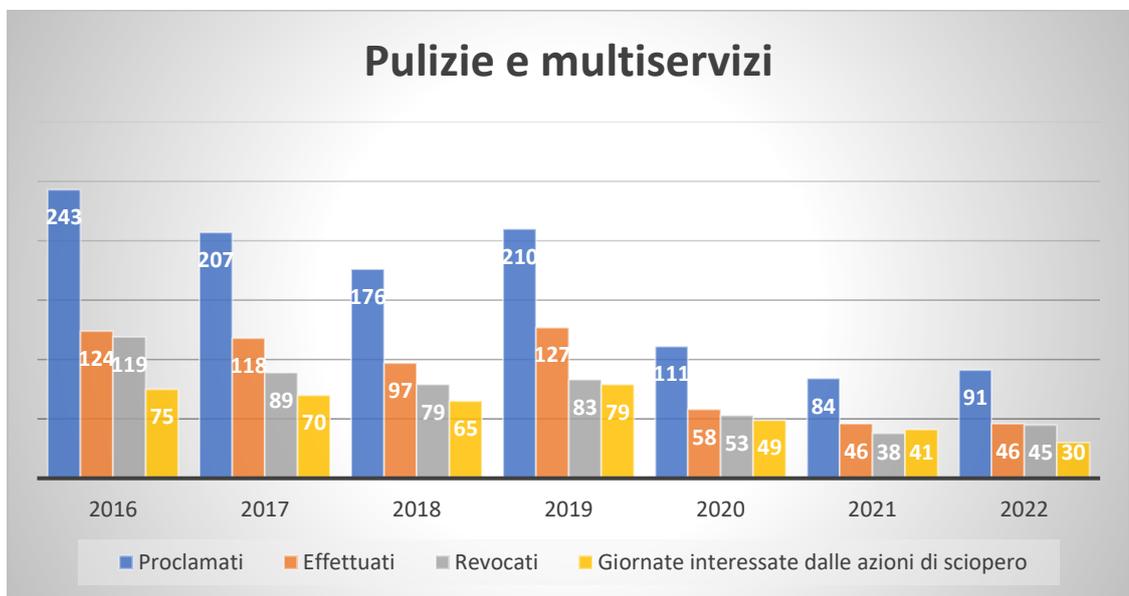
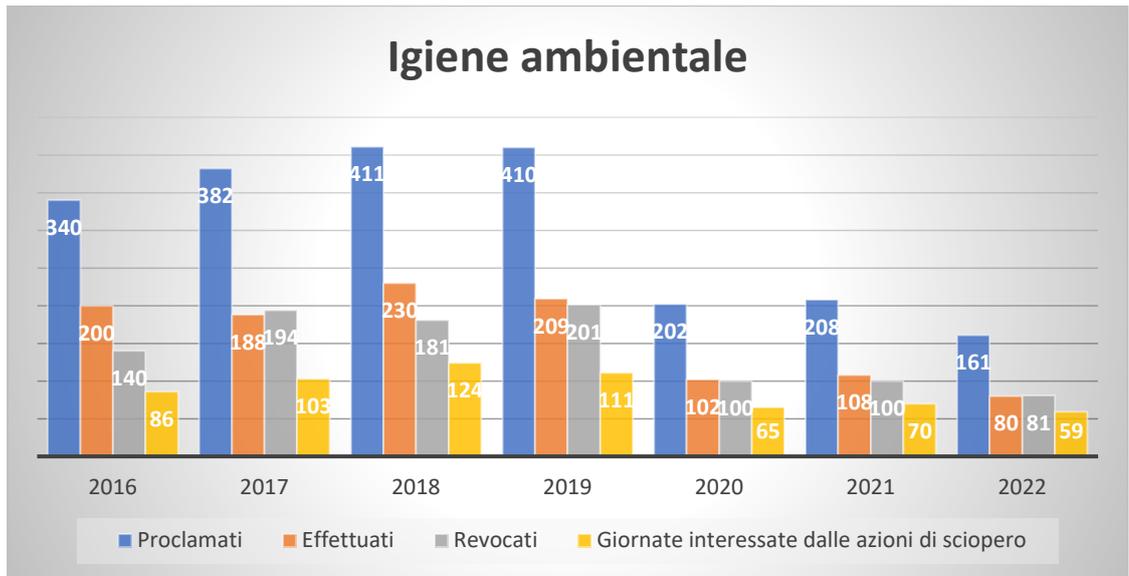
Tali fenomeni colpiscono meno il settore dei servizi pubblici essenziali i cui confini continuano a coincidere, in larga misura, con quelli dello Stato e i cui destinatari sono i cittadini utenti sui quali lo sciopero mantiene la propria efficacia vulnerante così salvaguardando, in ultimo, la propria effettività.

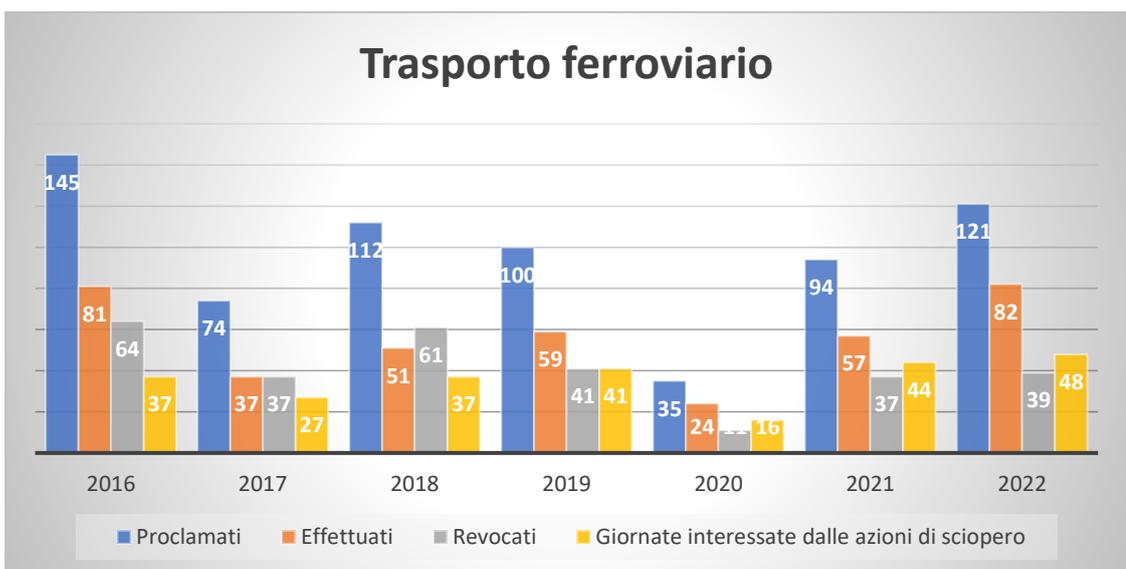
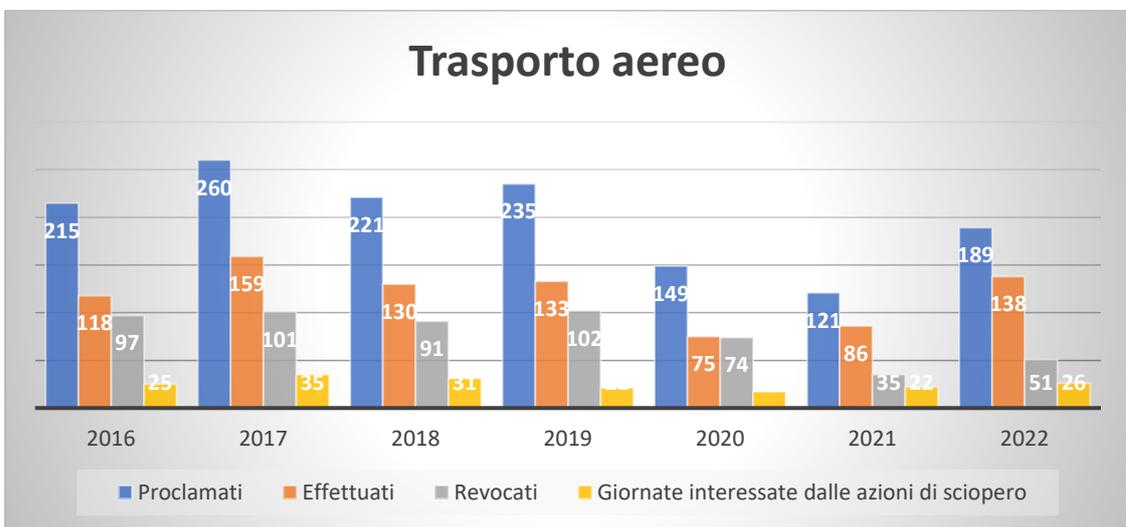
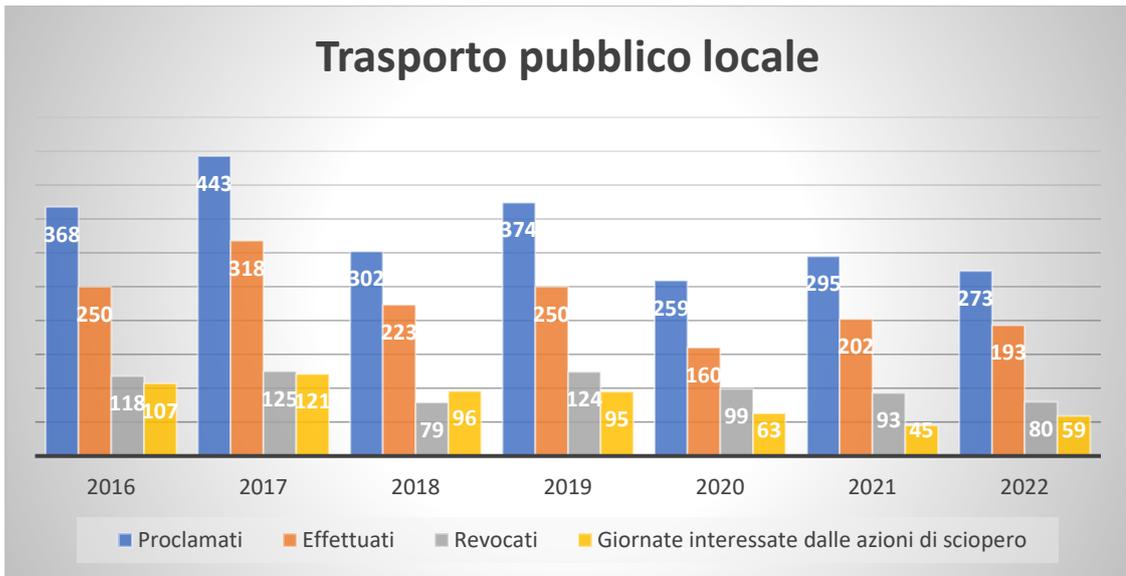
Nei servizi pubblici essenziali, va tuttavia rilevato come le Confederazioni ricorrano allo sciopero raramente e solo nell'ambito di grandi vertenze collettive o importanti vicende politiche-economiche; mentre le sigle minori tendono ad utilizzare lo sciopero con maggiore frequenza, quale strumento di accreditamento dinanzi agli occhi dei lavoratori e dell'opinione pubblica.

Nel contempo, la conclusione di importanti accordi collettivi con la partecipazione delle associazioni sindacali e datoriali maggiormente rappresentative sembra produrre un effetto calmierante degli scioperi.

Nel corso del 2022 sono stati rinnovati i CCNL per i servizi di Igiene ambientale, il CCNL Pulizie e Multiservizi, i CCNL Funzioni Centrali, Funzioni Locali e Sanità relativi al triennio 2019-2021, l'Accordo relativo a Quadri, impiegati ed operai dipendenti di Rai e nel 2019 l'Accordo collettivo Telecomunicazioni 2019. Un cenno a parte merita il rinnovo del CCNL del trasporto pubblico locale.

Se il 2021 è stato interessato dalla proclamazione e dalla conseguente effettuazione di sette azioni di “*sciopero nazionale*”, indette sia da Organizzazioni sindacali firmatarie di CCNL che da Organizzazioni sindacali autonome (8 febbraio, 26 marzo, 12 maggio, 1° giugno, 21 giugno, 23 luglio e 11 ottobre 2021), il 2022 ha visto la prosecuzione della vertenza concretizzarsi in altre tre scioperi a livello nazionale (14 gennaio, 25 febbraio e 28 aprile 2022), e la sua positiva conclusione con la sigla del documento del 10 maggio 2022. I rinnovi del CCNL hanno costituito certamente una delle possibili spiegazioni – seppure non l'unica – della significativa riduzione del conflitto come mostrano le successive tabelle.





Altri fattori che possono contribuire a spiegare il sensibile calo del conflitto collettivo degli ultimi anni sono gli effetti ancora perduranti della crisi pandemica e il mutamento della struttura e delle modalità di erogazione di alcuni servizi: si pensi, ad esempio, a come l'attività di sanificazione abbia inciso e modificato il settore pulizie e multiservizi, aumentando le competenze e le *skills* richieste ai lavoratori con effetti positivi (seppure ancora contenuti) sui livelli salariali, o a come lo *smart working* e l'innovazione tecnologica abbiano impattato su quello delle telecomunicazioni o sul pubblico impiego.

I settori dei trasporti, che tradizionalmente sono quelli in cui i cittadini sono più esposti all'efficacia vulnerante dello sciopero, restano per contro attraversati da una significativa conflittualità, per una serie di ragioni che verranno meglio illustrate nel paragrafo conclusivo.

### *3. Le direttrici del cambiamento: la globalizzazione*

Volendo tentare di tracciare le tappe di un possibile percorso di riflessione sul mutamento del conflitto nel contesto attuale e nella sua evoluzione futura, è possibile individuare almeno tre principali direttrici del cambiamento: la globalizzazione, l'innovazione tecnologica e la frammentazione del ciclo produttivo dei servizi.

La globalizzazione del mercato dei servizi, seppure non abbia assunto la rilevanza che ha avuto e ha nel settore industriale, sollecita un aggiornamento della riflessione sul tema dello sciopero. Anzitutto è evidente come, con particolare riferimento a servizi quali il trasporto aereo e ferroviario, gli effetti del conflitto finiscano per propagarsi anche oltre i confini del paese in cui viene effettuato, così incidendo sul mercato interno.

L'episodio più evidente è stato quello dello sciopero dei piloti e del personale di volto delle Compagnie europee *low cost*, operanti su tratte anche nazionali (ad esempio *Ryanair*), effettuato all'inizio della stagione estiva. Nel nostro Paese esso è stato contenuto nei limiti temporali stabiliti in via regolamentare (quattro ore di sciopero) e con la garanzia dei servizi minimi previsti a bilanciamento del diritto di sciopero con gli altri diritti costituzionalmente tutelati, come stabiliti dalla legge n. 146 del 1990 e dalla Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo di cui alla delibera n. 14/387: limiti di durata; collocazione dell'astensione al di fuori delle fasce orarie all'interno delle quali il servizio è garantito nella sua pienezza; garanzia dei servizi aerei e aeroportuali "necessari" (voli di Stato e

“umanitari”, mono-giornalieri intercontinentali, atterraggio dei voli decollati precedentemente, etc.); ripresa del servizio in condizioni di normalità, a conclusione dello sciopero; periodo di franchigia, nel quale è vietato effettuare scioperi, in coincidenza con i grandi esodi estivi.

Tuttavia, è indubbio che la portata internazionale della protesta, in un particolare periodo di esodo estivo, contrassegnato da un’intensa movimentazione di passeggeri, ha finito per comportare dei disagi agli utenti (non solo italiani), a causa della cancellazione e ritardi dei voli provenienti dagli altri Paesi interessati. Il diritto alla mobilità degli utenti ha subito un grave pregiudizio non tanto (o non solo) per le conseguenze derivanti dallo sciopero effettuato nel nostro Paese, quanto piuttosto per gli effetti delle astensioni proclamate in altri Paesi europei nei quali non vigono regole sul bilanciamento tra lo sciopero e i diritti dei cittadini. Anche il periodo di franchigia estiva, previsto dalla nostra regolamentazione di settore, ha rischiato di essere pregiudicato dalla possibile prosecuzione delle astensioni al di fuori del nostro Paese.

Più in generale, il mutamento della struttura dell’impresa e dei servizi, sempre più incentrata su catene globali di fornitori diretti e indiretti spesso difficili persino da mappare, evidenzia come oggi il blocco di uno di questi soggetti sia in grado di ripercuotersi sull’intera filiera globale causandone la paralisi o mettendone a rischio il funzionamento.

Se il diritto di sciopero non rientra nel cono d’ombra del diritto dell’Unione, stante le profonde diversità politiche, economiche e sociali che caratterizzano i sistemi nazionali di relazioni industriali, non è da escludere una riflessione sull’opportunità di prevedere a livello unionale la garanzia dei servizi minimi in determinati settori (ad esempio trasporti, sanità, igiene ambientale) a tutela di diritti e libertà fondamentali dei cittadini UE e del corretto funzionamento del mercato interno. Una riflessione comune che potrebbe essere sollecitata proprio dai recenti accadimenti in Francia e Germania.

D’altra parte, nella prospettiva della tutela del cittadino/consumatore, la Corte di giustizia, in occasione di uno sciopero dei voli durato cinque giorni che aveva interessato Danimarca, Svezia e Norvegia, si è pronunciata sul fatto che uno sciopero nel trasporto aereo che renda impossibile l’effettuazione di un volo non può essere considerato alla stregua di una “*circostanza eccezionale*” tale da esonerare la Scandinavian Airlines System Denmark dall’obbligo di corrispondere ai passeggeri interessati dal volo una compensazione pecuniaria.

Questa Autorità, già nel 2013, aveva sollecitato la Commissione europea circa la necessità di uno studio condiviso sull'opportunità di addivenire ad una regolamentazione comune sugli scioperi riguardanti il servizio di trasporto e navigazione aerea uniformando, così, il diritto nazionale. La risposta dell'Istituzione europea, seppur adeguatamente argomentata, fu negativa. Tuttavia, in una prospettiva *de iure condendo*, non si può non sottolineare che in un modello globalizzato dell'economia e del mercato del lavoro la possibilità di un maggiore collegamento tra differenti ordinamenti meriterebbe una riflessione aggiuntiva da parte delle Istituzioni coinvolte.

L'avvento delle catene globali del valore quale "*forma comune*" in cui oggi si esprime l'attività di impresa, se sollecita riflessioni sull'opportunità di prevedere una garanzia di servizi minimi a livello unionale, ne stimola altrettante con riferimento alla tutela dell'effettività del diritto di sciopero che le nuove forme di organizzazione economica su scala globale mettono con ogni evidenza a repentaglio. In altri termini, più l'attività economica assume una dimensione integrata, transnazionale e globale, più è difficile che lo sciopero riesca a svolgere la propria tradizionale funzione. Ciò dipende certamente dalle difficoltà maggiori che il sindacato incontra, rispetto all'impresa, nello strutturare la propria organizzazione e azione collettiva su scala internazionale, ma altresì dalle illimitate possibilità che le catene globali del valore hanno di mitigare le conseguenze negative dello sciopero ricorrendo, ad esempio, alla sostituzione diretta o indiretta dei lavoratori in sciopero ovvero dei fornitori diretti o indiretti che assumono la qualità di datori di lavoro.

Potremmo definire questo fenomeno *crumiraggio globale o transnazionale* rispetto al quale gli strumenti giuridici di tutela tradizionale il cui raggio d'azione resta limitato entro i confini dello Stato - come la condotta antisindacale - faticano ad operare.

Emblematico è ciò che è accaduto in occasione dello sciopero del trasporto aereo del 6 luglio 2021, in occasione del quale un vettore ha garantito l'operatività dei voli attraverso l'impiego di 348 dipendenti della succursale italiana non aderenti allo sciopero; 18 dipendenti della succursale italiana precettati per l'effettuazione dei servizi garantiti e 12 dipendenti in forza presso basi estere della Società. In altri termini, in caso di necessità operative, e sulla base di quanto previsto dai contratti di lavoro applicati, la compagnia aerea low cost ha la possibilità di posizionare il

personale di volo italiano e straniero su basi diverse rispetto alla propria “home base”.

È evidente che tale modus operandi rischia di minare l’effettività del diritto di sciopero e alterare quel bilanciamento tra diritti costituzionali che trova nella garanzia delle prestazioni indispensabili il punto di equilibrio dell’intero sistema.

#### 4. (Segue) *Innovazione tecnologica e smart working*

L’evoluzione del tessuto sociale impone alla Commissione di garanzia una lettura dinamica del concetto di contemperamento tra diritto di sciopero e diritti costituzionalmente garantiti degli utenti, e attribuisce all’Autorità un ruolo fondamentale nell’aggiornamento dell’esemplificativa elencazione di cui al comma 2 dell’articolo 1, legge n. 146 del 1990, considerato che nuovi servizi, fino a pochi anni fa del tutto sconosciuti, possono risultare – in tutto o in parte – strumentali e/o direttamente funzionali a garantire il godimento dei diritti della persona elencati nella citata normativa.

Negli ultimi anni abbiamo assistito ad un crescente sviluppo dell’*Information Technology* e alla diffusione di strumenti digitali (e di tecnologie abilitanti) nell’ambito dei servizi pubblici essenziali (giustizia, scuola, università, sanità, agenzie fiscali, poste e telecomunicazioni) con conseguente incremento delle forme di interazione tra cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni e un maggior numero di dati e informazioni accessibili attraverso procedure completamente informatizzate.

Nel corso del proprio mandato la Commissione ha riconosciuto l’importanza e la strategicità delle funzioni di *Information Technology* in quanto direttamente strumentali all’erogazione di una molteplicità di servizi che incidono sui diritti della persona costituzionalmente tutelati, quali il diritto alla salute, all’istruzione, alla giustizia, alle comunicazioni, alla libertà e alla sicurezza della persona.

Più in particolare, l’Autorità ha accertato la strategicità delle funzioni svolte da Sogei S.p.A., società *in house* interamente partecipata dal Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF), che ha per oggetto prevalente le prestazioni di servizi strumentali all’esercizio delle funzioni pubbliche attribuite al MEF e alle Agenzie fiscali, assicurando con continuità l’efficienza dei servizi infrastrutturali e applicativi di IT messi a disposizione delle Amministrazioni attraverso un adeguato supporto

tecnico – sistemico ed operativo, oltre a garantire il corretto funzionamento di ulteriori tecnologie abilitanti (Noi PA, certificati medici e ricette mediche, Fascicolo sanitario elettronico, Anagrafe nazionale della popolazione residente ANPR, nonché il sistema informatico di controllo e sicurezza delle merci che varcano le dogane e dell'accise fiscali doganale presso frontiere, porti aeroporti).

Da qui, la necessità di prevedere, in caso di sciopero, un livello di prestazioni indispensabili che fosse in grado di garantire la continuità dei servizi erogati dalle Amministrazioni. E l'adozione da parte di questa Autorità, con delibera n. 18/159, di una Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili e delle altre misure di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

La Commissione ha accertato, altresì, la strumentalità dei servizi erogati da CINECA che assicura, tra le altre cose, la continuità del supporto tecnico – sistemico ed operativo per il funzionamento dell'infrastruttura tecnologica che lo stesso offre alle Amministrazioni che erogano servizi pubblici essenziali (Università, gli Enti di Ricerca e M.I.U.R), perché potenzialmente idonei ad incidere, nella loro interezza e non segmentabilità, su diritti della persona costituzionalmente tutelati quali, nel caso di specie, il diritto alla salute e all'istruzione, prevedendo, attraverso la Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili adottata con delibera n. 19/45, quote di personale da esonerare in caso di sciopero.

Anche le attività riguardanti la realizzazione, lo sviluppo, la fornitura e la manutenzione delle reti di telecomunicazione assumono oggi una rilevanza strategica per il Paese (si pensi all'essenziale funzione svolta dai sistemi e dalle infrastrutture di telecomunicazioni nel periodo di emergenza pandemica legata al Covid-19) ed hanno un inevitabile impatto sul godimento dei diritti della persona costituzionalmente connessi all'attività svolta dai soggetti pubblici e privati che erogano servizi pubblici essenziali avvalendosi di tali sistemi.

Ciò in ragione del diretto rapporto di funzionalità e complementarità rispetto al servizio pubblico principale. Da oltre un trentennio, infatti, le Reti di telecomunicazione, in particolare, stanno pervadendo tutti gli aspetti delle attività umane e rappresentano la principale infrastruttura attraverso la quale avviene la trasmissione di qualsiasi tipo di informazione (traffico voce e dati, scambi digitali) a qualsiasi distanza, costituendo uno strumento operativo imprescindibile per cittadini, imprese ed enti pubblici.

Per tali ragioni questa Commissione, con delibera n. 21/61, ha riconosciuto che le attività della Sirti S.p.A., che svolge manutenzione correttiva in presenza di guasti sui dispositivi e canali trasmissivi che compongono la rete di telecomunicazioni in favore di imprese pubbliche e private che forniscono alla collettività servizi di pubblica utilità sul territorio nazionale, sono funzionali e rilevanti sotto il profilo della garanzia della libertà di comunicazione (collegamento telefonico e telematico), del diritto alla salute, alla sicurezza, alla libertà di circolazione (servizi connessi all'operatività di strutture sanitarie, ospedaliere, militari e ai servizi di telecomando, telecontrollo e segnalamento della rete ferroviaria).

Con delibera n. 21/179 la Commissione, infine, ha accertato che il servizio di manutenzione e assistenza tecnica del Sistema Integrato per i Servizi di Codifica delle corrispondenze (SISC), svolto da Leonardo S.p.A. sugli impianti di Poste Italiane S.p.A., che si concretizza in una attività di Help Desk da remoto di primo e di secondo livello (riguardante, rispettivamente, la codifica manuale della corrispondenza e la risoluzione di malfunzionamenti) relativa agli impianti di smistamento della corrispondenza i centri di meccanizzazione postale ubicati sul territorio nazionale ed interconnessi tra loro attraverso una rete di server, risulta legato da un nesso di strumentalità con il servizio pubblico essenziale svolto da Poste Italiane S.p.A. ed è pertanto assoggettato alle disposizioni della legge n. 146 del 1990.

La crescente informatizzazione e digitalizzazione dei servizi ha determinato, altresì, una sostanziale evoluzione dei mezzi di comunicazione. Nel mercato postale italiano, in particolare, il segmento "Corrispondenza" registra forti perdite sia in termini di volumi che di ricavi.

Tale crisi è legata in massima parte al fenomeno della *e-substitution*, con ciò intendendosi la sostituzione delle comunicazioni cartacee con le comunicazioni elettroniche.

In luogo della tradizionale corrispondenza cartacea si è andato sempre più affermando l'utilizzo della posta elettronica certificata che assume lo stesso valore legale di una raccomandata tradizionale con avviso di ricevimento.

Il possesso di un indirizzo di posta elettronica certificata costituisce oramai un obbligo per le pubbliche amministrazioni, imprese, ditte individuali e liberi professionisti iscritti ad un Albo. La registrazione ed il censimento di tali indirizzi all'interno di pubblici elenchi legalmente disciplinati è strumentale alla notifica per via telematica degli atti in materia

civile, amministrativa e stragiudiziale in luogo della notificazione a mezzo posta. Risulta pertanto evidente oramai la connessione di tali strumenti con la soddisfazione di peculiari interessi costituzionalmente rilevanti della persona (tra i quali quello alla giustizia).

L'articolato panorama normativo di riferimento ed il complesso assetto organizzativo di tali servizi devono costituire per il futuro oggetto di un approfondimento da parte dell'Autorità, soprattutto in funzione di una eventuale regolazione, *ex ante*, dei conflitti collettivi che dovessero riguardare le imprese ed i lavoratori del settore.

Ma, soprattutto, l'evoluzione del settore postale e delle telecomunicazioni rende oramai improcrastinabile un nuovo confronto tra le parti sociali volto a ridiscutere le attuali Regolamentazioni provvisorie, obsolete e non più rispondenti al maggiore dinamismo dei nuovi mercati aperti alla concorrenza.

In tale contesto, la pandemia ha tuttavia messo in evidenza alcune carenze strutturali proprie dell'infrastruttura tecnologica del nostro Paese che, nel momento di maggiore pressione, legato all'emergenza epidemiologica, non sempre ha saputo garantire una connessione di pari livello per tutti i cittadini, facendo riemergere il problema delle "distanze sociali" e mostrando le differenze esistenti non solo tra Nord e Sud, ma anche tra le grandi città e i piccoli centri abitati.

Basti pensare che durante il *lockdown* più di un milione e mezzo di famiglie è rimasto "isolato", in termini di connessione, o per insufficienze proprie dell'infrastruttura o per mancanza di strumenti tecnologici adeguati, con inevitabili ripercussioni negative sulla didattica a distanza o sullo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità "agile".

L'accelerazione della digitalizzazione dei cittadini, imprese e PA passa, dunque, dal potenziamento delle reti ad altissima velocità, sia fisse che mobili, che permetterebbe a tutti di disporre, sull'intero territorio nazionale, di quegli *asset* chiave per far "viaggiare" i servizi digitali in modo adeguato, veloce e sicuro: dall'*e-commerce* ai pagamenti digitali, dal monitoraggio dei consumi (utenze) ai servizi *cloud*, fino ad arrivare proprio alla didattica a distanza ed allo *smart working*.

Su un diverso versante, l'emergenza epidemiologica ha costretto tutte (o quasi) le imprese produttive ad una precipitosa conversione verso lo svolgimento del lavoro nella forma del cosiddetto *smart working* o "lavoro agile", spingendo in avanti i processi di digitalizzazione già in atto.

Questo, da un lato, ha modificato le abitudini dei lavoratori e dei cittadini utenti dei servizi pubblici essenziali, e, dall'altro, ha comportato per le Aziende erogatrici dei servizi un grande impegno nella trasformazione dei processi produttivi e nella rimodulazione dell'offerta commerciale.

Nella fase del lockdown, a causa delle misure di contenimento del contagio pandemico, che hanno drasticamente ridotto la domanda di trasporto, gli operatori ferroviari hanno rimodulato i piani organizzativi aziendali diminuendo strutturalmente lo *standard* ordinario dei servizi erogati, anche in ragione delle misure restrittive di distanziamento sociale da adottare a tutela della sicurezza e della salute pubblica.

In particolare, l'offerta commerciale delle imprese ferroviarie è stata caratterizzata da fasi alterne di soppressione/riattivazione e dall'introduzione nel sistema della mappa dei posti "a scacchiera" (con il 50%, nella prima fase, e l'80%, successivamente, dei posti lasciati liberi per garantire il distanziamento), in un continuo processo di adattamento allo scenario normativo ed all'evoluzione della domanda.

A fronte dell'accesso affievolito alla fruizione dei servizi stessi da parte dell'utenza, l'offerta è stata ridimensionata rispetto al 2019, mediamente, del 50% nel 2020 e del 30% nel 2021.

Oltre alla contrazione della domanda in termini di volumi, in tal periodo si è anche assistito ad una variazione della relativa composizione. Conseguentemente, le principali Aziende del settore hanno modificato il proprio network e la propria offerta al fine di adattarla alle caratteristiche della domanda e alle esigenze dell'utenza, al fine di minimizzare al massimo le inefficienze e le perdite nei periodi di forte contrazione, garantendo comunque un livello minimo di servizio.

In particolare, per il segmento business, la diffusione dello *smart working* ha determinato una riduzione dei volumi di spostamento generati dalle grandi aziende nonché una riduzione dei flussi dei pendolari giornalieri. Al contempo, la piccola media imprenditoriale è risultata meno impattata, così come i flussi dei pendolari cosiddetti settimanali.

##### *5. (Segue) Frammentazione del ciclo produttivo dei servizi e mutamento dei soggetti del conflitto: il caso degli appalti pubblici*

Negli ultimi due anni i lavori della Commissione si sono particolarmente concentrati sulla problematica della frammentazione di

alcuni servizi essenziali attraverso esternalizzazioni, appalti e subappalti “al ribasso”, le cui conseguenze negative sui rapporti di lavoro – precarizzazione, crescita delle diseguaglianze e del lavoro povero – costituiscono una delle principali cause di insorgenza dei conflitti (v. dossier pubblicato nel maggio 2021 “*Appalti e conflitto collettivo: tendenze e prospettive*”).

Emblematico il caso dell’igiene ambientale. L’andamento del conflitto nel settore è profondamente condizionato dall’evoluzione di due principali cause di insorgenza: il ritardo nel pagamento delle retribuzioni ai lavoratori (Italia centro-meridionale) e il *dumping* contrattuale (Italia centro-settentrionale).

Sotto questo profilo, il rinnovo unificato del CCNL di settore, che pure è una delle ragioni che spiega il drastico calo del numero di scioperi registratosi nell’ultimo anno nell’igiene ambientale, non incide in modo significativo in quelle realtà, specialmente centro-settentrionali, in cui il conflitto è generato proprio dal suo mancato riconoscimento poiché ai lavoratori, man mano che si scende lungo gli anelli della filiera, vengono applicati contratti collettivi che, pur rimanendo coerenti con il settore e risultando firmati da sigle di indubbia rappresentatività, abbassano notevolmente il costo del lavoro (emblematico il caso del CCNL Multiservizi che prevede un costo medio orario lordo del lavoro oggi di 17 Euro rispetto ai 22/23 Euro del CCNL igiene ambientale).

Questo spiega forse, in parte, perché l’analisi dei dati relativi al periodo post pandemico ci restituisce un quadro in cui il conflitto resta sostanzialmente stabile nell’Italia centro-settentrionale mentre si riduce in modo significativo nel Sud dell’Italia, in particolare nell’area costituita da Napoli e Caserta e a Reggio Calabria. Qui, soprattutto nei centri di piccola dimensione, il conflitto collettivo deriva dal ritardo con cui gli Enti locali provvedono al pagamento dei canoni per il servizio alle imprese che, in conseguenza, ritardano il pagamento delle retribuzioni ai lavoratori (è la causa di insorgenza di circa il 40% dei conflitti). Dall’osservatorio della Commissione risulta che le cospicue risorse attribuite dal Governo agli Enti locali per fronteggiare la crisi conseguente alla pandemia abbiano svolto un ruolo positivo che non potrà tuttavia che essere transitorio in assenza di un efficientamento e una ristrutturazione dei servizi che consenta alle parti sociali di transitare da un modello pubblico a basso rendimento economico, ad uno capace di generare profitto e valore alla materia rifiuto, attraverso una realistica valorizzazione della risorsa. Problematica resta la situazione

della Sicilia dove continuano a registrarsi episodi di ritardi o mancati pagamenti delle retribuzioni ai lavoratori: fenomeno che non può essere compreso e rappresentato nella sua interezza solo con le lenti del conflitto. Non sempre, infatti, i lavoratori reagiscono all'ingiustizia e alla povertà ricorrendo allo sciopero e ciò impone alle Istituzioni di vigilare con attenzione e sensibilità ancor maggiore.

Nel contesto descritto, la Commissione ha avanzato alcune proposte di possibili modifiche legislative essenzialmente volte alla responsabilizzazione delle stazioni appaltanti e delle imprese *leader* nelle catene degli appalti, considerandole pienamente responsabili del rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori lungo la filiera e, in conseguenza, pienamente responsabili dei conflitti collettivi che scaturiscono dai loro comportamenti.

Il perimetro del conflitto collettivo non può più essere circoscritto entro i confini della relazione binaria tra datore di lavoro e lavoratore/associazione sindacale. Le società a capo della filiera e gli enti appaltanti sono divenuti degli attori fondamentali di cui non può non tenersi conto. In tal senso, la Commissione ha proposto che la qualità di “parte” del conflitto venga estesa ai soggetti della filiera che, pur se privi della qualità formale di datore di lavoro, sono in grado di influenzare in modo decisivo le condizioni di lavoro e il livello dei salari, determinando con i propri comportamenti l'insorgenza o l'aggravamento del conflitto. In questa direzione depone non solo lo studio comparato – si pensi all'interessante esperienza statunitense e alla proposta legislativa “*Pro Right to Organize Act*” – , ma il quadro europeo caratterizzato da una legge francese e tedesca e da una proposta di direttiva (23 febbraio 2022, COM (2022) 71 final) relativa al riconoscimento di un dovere di diligenza, anche in relazione agli impatti negativi sui diritti umani sul lavoro e sull'ambiente, dell'impresa capofila lungo tutta la catena di fornitura sia essa meramente interna agli Stati membri o di carattere globale (c.d. *global value chain*).

Anche in assenza di un intervento legislativo, un importante contributo alla lotta al *dumping* salariale potrebbe venire dalle stesse parti sociali che potrebbero semplificare il sistema ridefinendo i confini delle aree contrattuali, in linea con le indicazioni provenienti dal Patto della fabbrica del 9 marzo 2018 e con il lavoro di ripermimetrazione delle categorie portato avanti dal Cnel. In particolare, andrebbero ristretti i campi di applicazione di alcuni contratti collettivi nazionali di carattere trasversale e onnicomprensivo (come il Multiservizi e il Servizi fiduciari e vigilanza)

che, prevedendo trattamenti retributivi alquanto bassi che, nel caso della vigilanza, sono stati considerati dalla giurisprudenza addirittura incompatibili con l'art. 36 Cost. in quanto al di sotto della soglia di povertà assoluta ISTAT e degli altri strumenti di sostegno del reddito, di fatto fanno concorrenza al ribasso ad altri contratti collettivi nazionali *leader* nei settori di pertinenza (Logistica, Igiene ambientale, Alimentare, Edilizia).

Delle esigenze di tutela del lavoratore, spesso pretermesse nella complessa dinamica delle relazioni contrattuali oggetto di esternalizzazione, e di cui la Commissione si è fatta portavoce in varie sedi, sembra oggi essersi fatto carico lo stesso legislatore che, nel novello codice dei contratti pubblici, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, ha posto in primo piano la tutela del lavoratore, facendola assurgere, tra gli altri, a principio generale di settore.

Non può non cogliersi la portata innovativa di tale impostazione che, nel trasformare la regola in principio generale, esalta la portata assiologica della tutela di interessi che, altrimenti, non troverebbero adeguata sistemazione nelle singole disposizioni. Tale mutamento di prospettiva è ampiamente tracciato nell'art. 11 del citato decreto che intende compiere un ulteriore passo in avanti lungo la via del superamento della frammentazione dei contratti collettivi, prevedendo l'individuazione già nella *lex specialis* del contratto collettivo applicabile all'appalto e restringendo l'ipotesi in cui l'operatore economico può optare per un CCNL che non garantisce al lavoratore le migliori tutele sotto il profilo economico e normativo. L'applicazione di contratti collettivi diversi soggiace al previo impegno da parte dell'operatore economico di *equivalenza delle tutele*; tutele normative ed economiche ora estese espressamente anche al subappalto e che la stazione appaltante o l'ente concedente è tenuto ad "assicurare". Un deciso passo nella direzione tratteggiata anche dall'Unione europea che, come visto, supera il tradizionale principio dell'irresponsabilità organizzativa della stazione appaltante su cui incombe, viceversa, un dovere di vigilanza e di diligenza circa il rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori lungo la filiera.

Con riferimento alla questione dei ritardi o dei mancati pagamenti delle retribuzioni, che ha gravissime ricadute sociali, intollerabili sul piano etico prima che giuridico, la Commissione ha realizzato una sinergia con la Corte dei Conti al fine di raccogliere tutti quegli elementi fattuali che possano giustificare l'eventuale apertura di azioni di responsabilità amministrativa e contabile nei confronti degli enti pubblici committenti che non erogano alle

società ed enti appaltatori le risorse finanziarie che sono necessarie per l'erogazione del servizio e l'adempimento degli obblighi retributivi. Tali comportamenti possono essere infatti all'origine di un danno erariale, sotto diversi profili.

La Commissione si è quindi dotata di linee guida ricognitive e decisioni operative al fine di informare la propria azione amministrativa: 1) all'accertamento della responsabilità eventuale dell'ente locale/stazione appaltante per danno erariale prevedendo il rinvio della documentazione rilevante alla Corte dei conti; 2) alla ricognizione dei soggetti che concorrono ad individuare le prestazioni indispensabili nelle filiere e le "prestazioni di filiera"; 3) a consentire l'allargamento dei tavoli di conciliazione che si svolgono dinanzi al Prefetto o alla competente struttura del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali anche ai subappaltanti che, in caso di mancata adesione alla convocazione del Prefetto o della struttura competente del Ministero, possono essere oggetto di valutazione del comportamento da parte della Commissione ai sensi del richiamato articolo 13, comma 1, lettera h).

Laddove poi si registri un disallineamento tra le procedure conciliative previste dall'Accordo di regolamentazione di settore e quelle del CCNL applicato in Azienda, la Commissione ha fornito l'indirizzo di privilegiare l'applicazione della disciplina contrattuale (se valutata idonea dalla Commissione) in quanto la stessa deve essere ritenuta la più funzionale al raggiungimento dello scopo conciliativo e non interferisce con la garanzia dei diritti costituzionali dei cittadini, per i quali si dovrà continuare a fare riferimento alla regolamentazione di settore.

Se il CCNL Multiservizi continua ad essere uno strumento di *dumping* salariale nelle filiere dell'igiene ambientale (ma non solo), reso possibile dai divari significativi tra i minimi contrattuali previsti da quest'ultimo rispetto al più oneroso CCNL Igiene ambientale, non possono però non sottolinearsi alcuni effetti positivi che sono derivati dal suo recente rinnovo, arrivato ad oltre otto anni dalla scadenza. L'intesa ha interessato circa 600mila lavoratrici e lavoratori addetti delle imprese di pulizia, servizi integrati/multiservizi, prevalentemente impegnati in regime di appalto che, proprio durante la pandemia, hanno saputo dimostrare con grande senso di responsabilità, l'importanza di un servizio, spesso poco considerato, che seppur collegato solo da un nesso di strumentalità con l'esecuzione dei servizi pubblici essenziali, è risultato indispensabile per garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla vita, alla

salute, all'assistenza e previdenza sociale, alla libertà ed alla sicurezza, all'istruzione e alla libertà di circolazione e di comunicazione. L'importanza del servizio di pulizia e sanificazione è emersa, in particolar modo, in quegli ambienti ove si è combattuta e, purtroppo, si combatte ancora, la battaglia per il contenimento del Covid-19 e delle sue varianti, quali ospedali, case di cura o nei luoghi in cui l'accessibilità deve essere assicurata senza rischi per la salute di alcun individuo (quali scuole, università, uffici pubblici, etc.). Tale riconoscimento ha probabilmente sensibilizzato gli attori coinvolti (datori di lavoro, stazioni appaltanti, enti committenti, etc.) ad una maggior attenzione verso le lavoratrici ed i lavoratori del settore, soprattutto in termini di regolarità nel pagamento delle retribuzioni.

#### *6. I problemi aperti e le prospettive regolative*

Sono numerosi i problemi che restano sul tappeto. Se lo studio degli effetti della frammentazione del ciclo dei servizi sui soggetti del conflitto collettivo e sull'impianto di una legge che ricalca la tradizionale relazione binaria datore di lavoro/lavoratore è soltanto agli inizi, alcune riflessioni possono essere svolte in relazione agli scioperi che interessano i trasporti.

Tra i problemi aperti vanno segnalati quelli che colpiscono il settore del trasporto ferroviario dove la conflittualità è in aumento. Soprattutto con riferimento alle vertenze di carattere nazionale, il settore ferroviario è caratterizzato dal fenomeno - attenuatosi invero nel periodo post pandemico - delle iniziative di protesta portate avanti disgiuntamente dalle varie sigle riconducibili al sindacalismo autonomo in tutte le Aziende operanti nel servizio del trasporto ferroviario.

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

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

Per conquistare una base associativa più ampia, le varie associazioni - legate da una natura comune che emerge nei comportamenti conflittuali - tentano di intercettare e rispondere alle istanze di base più radicali, non soltanto attraverso rivendicazioni di ordine economico-politico, ma anche assumendo alcuni obiettivi dei movimenti anti-austerità e riprendendo i temi della battaglia contro le privatizzazioni e la signoria dei mercati nel campo dei trasporti.

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

Il potenziale vulnerante di tale strategia conflittuale è connesso all'exasperazione del clima di competizione tra Organizzazioni sindacali, che si traduce nella "prenotazione" quasi mensile, nel calendario degli scioperi, della prima data utile, in modo da garantirsi quella visibilità che sarebbe impedita dalla concentrazione con le azioni delle altre sigle sindacali.

Ne deriva che, in mancanza di meccanismi di selezione dei soggetti sindacali, la proclamazione dello sciopero viene spesso strumentalmente utilizzata non tanto per ottenere dalla controparte datoriale, con il ricorso al più efficace mezzo di pressione, ciò che non si è ottenuto con il ricorso alle forme pacifiche di composizione della vertenza, quanto piuttosto per accrescere visibilità, conquistare una base associativa più ampia, paralizzare il ricorso allo sciopero da parte di organizzazioni sindacali più rappresentative e conseguire un riconoscimento negoziale, altrimenti negato dal datore di lavoro.

Sempre sul fronte dei trasporti, merita particolare attenzione, anche in una prospettiva *de iure condendo*, il fenomeno delle aggressioni a danno dei dipendenti delle Aziende di trasporto ferroviario e del trasporto pubblico locale: conducenti degli autobus, personale di bordo e macchina dei treni e tutti gli operatori *front line*, quali quelli addetti alla verifica dei titoli di viaggio e alla vendita e assistenza clienti. E a seguito delle quali sono state proclamate numerose azioni di sciopero ai sensi dell'art. 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990 che, come noto, prevede un regime derogatorio alle disposizioni legali e pattizie a fronte di gravi eventi lesivi a danno dei lavoratori.

Nel settore del Trasporto Pubblico Locale la Commissione, a seguito di una lunga e dettagliata fase istruttoria, nel corso della quale è emerso con chiarezza l'incremento della conflittualità e la presenza di una realtà sindacale caratterizzata da una rappresentanza sempre più frammentata, ha adottato la Regolamentazione provvisoria di cui alla delibera del 23 aprile 2018, n.18/138, da considerarsi sostitutiva di quanto disposto nell'Accordo nazionale del 28 febbraio 2018 sottoscritto tra le parti sociali in tema di: Informazione all'utenza (Articolo 9) e Rarefazione (Articolo 11).

L'Autorità, infatti, ha ritenuto che le misure individuate in via pattizia non fossero idonee a garantire un equo contemperamento dei diritti costituzionali coinvolti, non disciplinando in maniera adeguata i profili più delicati legati alla proclamazione ed alla successiva attuazione delle manifestazioni di protesta, che coinvolgono e incidono direttamente sulla garanzia del diritto costituzionale alla "*libertà di circolazione*" dei cittadini utenti, facendo espresso riferimento alla distanza temporale che deve intercorrere fra due azioni di sciopero che incidono sul medesimo bacino di utenza (Articolo 11), nonché sugli obblighi di informazione all'utenza, attività conseguente alla prima e interamente a carico delle suddette Aziende (articolo 9).

L'Articolo 11, dunque, nasce dall'esigenza di assicurare l'effettivo bilanciamento tra diritti costituzionali con l'intento di scongiurare una condizione di eccessiva reiterazione delle azioni di protesta in un breve arco temporale. A tal riguardo, la Commissione ha ritenuto congruo determinare in 20 giorni il termine minimo che deve intercorrere tra un'azione di sciopero e la successiva.

Sempre in un'ottica di bilanciamento, l'Autorità ha ravvisato la necessità di integrare quanto già previsto dall'articolo 5 della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, nonché dalla delibera del 26 febbraio 2015, n. 15/26, in ordine agli obblighi di informazione, stante l'esigenza di fornire agli utenti un'informativa quanto più completa e puntuale in ordine agli eventuali possibili effetti ultrattivi derivanti dallo sciopero. Si è ritenuto, pertanto, indispensabile che le Aziende, nell'adempimento degli obblighi derivanti dall'articolo 2, comma 6, della legge n. 146 del 1990, forniscano agli utenti, unitamente all'indicazione delle Organizzazioni sindacali che hanno proclamato l'azione di sciopero e alle motivazioni poste a base della vertenza, anche i dati relativi alle percentuali di adesione registrate in occasione delle ultime astensioni proclamate dalle medesime sigle sindacali.

La nuova disciplina ha avuto un effetto calmierante sull'andamento della conflittualità nel settore, come dimostrano i dati relativi alle proclamazioni, sebbene l'esercizio del diritto di sciopero abbia mantenuto una sua dimensione fisiologica coerente con la garanzia costituzionale di cui gode. La Commissione, infatti, verificando l'impatto della nuova disciplina, ha potuto rilevare - dal numero degli scioperi proclamati ed effettuati - che non vi è stata una limitazione sproporzionata nell'esercizio del diritto al conflitto.

A distanza di tre anni dall'inizio della "pandemia", nonostante l'impegno profuso dal Governo in una prospettiva di rilancio, alle difficoltà di gestione del settore derivanti dagli effetti del Covid-19, si è aggiunta la crescita esponenziale dei costi delle materie prime (carburanti ed energia elettrica) quale naturale conseguenza del conflitto internazionale, che aggrava ancora di più le difficoltà organizzative e finanziarie delle imprese esercenti il servizio di trasporto pubblico. In tale contesto, si rivela essere sempre più necessario attuare le misure previste dal PNRR ed intervenire a favore sia della stabilità del quadro normativo di riferimento, che dello stanziamento di adeguate risorse economiche.

Tra i problemi aperti va inoltre segnalata l'annosa questione dello sciopero generale. Alcune sigle sindacali interpretano lo sciopero generale non alla stregua di un evento grave ed eccezionale, ma quasi come una prassi, con scadenze, più o meno regolari. Una sorta di contenitore astratto nel quale far rientrare svariate motivazioni, ma che proprio per la sua frequenza e l'assoluta inconsistenza delle adesioni, non riesce a nemmeno a rappresentare le insoddisfazioni delle categorie sociali. Nel 2022, sono state 22 le proclamazioni di scioperi generali-nazionali; nel 2021 erano state 18 distribuite, complessivamente, su 7 giornate.

Come noto, nel 2003 la Commissione ha riconosciuto per lo sciopero generale una disciplina *ad hoc*, largamente derogatoria rispetto a quella applicabile ai singoli servizi (delibera n. 03/134 del 24 settembre 2003). Il reiterato ricorso allo strumento dello sciopero generale ha reso tuttavia necessaria una riflessione (peraltro non conclusa) rivolta a ridimensionare tale orientamento. La Commissione, con la delibera n. 22/22 dell'8 febbraio 2022, ha introdotto in via sperimentale un divieto di concentrazione, nei servizi del trasporto passeggeri, tra più scioperi generali e/o tra scioperi generali e scioperi di settore anche al fine di poter valutare l'impatto effettivo, in termini di adesioni, dello sciopero generale senza che tale dato possa risultare condizionato da quello di altri scioperi concentratisi nella

medesima data. Nel periodo di vigenza del regime sperimentale, sono state effettuate valutazioni di impatto risultate, *ex post*, pienamente attendibili.

Visti i risultati raggiunti durante il periodo di sperimentazione, la Commissione, con delibera n. 22/279, ha ritenuto applicabile in via definitiva agli scioperi generali di cui alla delibera n. 03/134 limitatamente al trasporto passeggeri, la regola generale in materia di rarefazione che non consente l'effettuazione di scioperi plurimi (art. 2 comma 2 della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni), affinché, nella medesima data prevista per lo sciopero generale, non possano essere effettuate altre astensioni.

Del pari, l'Autorità si è riservata di ritenere di essere in presenza di uno sciopero realmente generale solo quando il soggetto o i soggetti collettivi siano effettivamente rappresentativi, alla luce di indici quantitativi e qualitativi, così implicitamente riconoscendo che la qualifica della "generalità" di uno sciopero, che determina l'applicazione della speciale disciplina regolatoria, si lega indissolubilmente ad un consenso diffuso dei soggetti proclamanti.

In linea con tale impostazione, la Commissione ha inoltre adottato la delibera n. 22/280 del 12 dicembre 2022 sottolineando la necessità di effettuare una valutazione d'impatto degli scioperi generali in ciascuno dei settori dei trasporti e, ove possibile in relazione alle peculiarità di ciascun settore, di fornire all'utenza ed alle Aziende erogatrici dei servizi, attraverso i propri canali di comunicazione e informativi – con indicazioni caso per caso che tengano conto di una pluralità di fattori (ambito e rilevanza territoriale, servizi prestati, sussistenza di servizi alternativi, etc.) o attraverso una valutazione *ex ante*, di carattere generale – un avviso sintetico graduato in base ad un sistema di codici/colore che preveda quattro distinti livelli di presumibile vulnerabilità dell'azione di protesta: basso/verde (0%-9%), moderato/giallo (10%-24%), alto/rosso (25%-50%); critico/nero (51%-100%).

La valutazione della Commissione, sulla base di un giudizio prognostico suffragato da dati attendibili, ha come obiettivo contenere il c.d. effetto annuncio; fenomeno che, più che mai con riferimento allo sciopero generale, condiziona l'utenza nella programmazione della propria attività e mobilità in ragione di una partecipazione percepita come assai più corposa di quella che si verificherà effettivamente.

Un cenno merita infine la problematica relativa alle forme anomale di sciopero che, come noto, producono sotto il profilo del pregiudizio dei

diritti costituzionali dei cittadini utenti gli stessi effetti di un'astensione collettiva preordinata.

Negli ultimi anni la Commissione, nell'ambito delle proprie competenze, ha inteso indagare su tali atipiche modalità di svolgimento del conflitto collettivo nell'intento di verificare che le regole non vengano aggirate da comportamenti surrettizi o da azioni collettive poste in essere non ricorrendo allo strumento dello sciopero.

Significativa è la posizione assunta dall'Autorità rispetto all'astensione dal lavoro degli appartenenti al Corpo di Polizia Municipale del Comune di Roma Capitale nelle giornate comprese tra il 31 dicembre 2014 ed il 1° gennaio 2015, qualificata dalla Commissione come forma anomala di protesta, elusiva della disciplina sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, sebbene l'assenza dal servizio fosse stata formalmente ricondotta a malattia, permessi ex legge 104/92 e donazione sangue.

La vicenda ha avuto una vasta eco sulla stampa ed è proseguita nelle sedi giudiziarie, dove si sono affermate posizioni interpretative contrastanti.

Nei giudizi di primo grado il Tribunale aveva accolto i ricorsi proposti dalle Organizzazioni sindacali Fp Cgil, Cisl Fp, Uil Fpl, Csa e Dicap, destinatarie di una sanzione pecuniaria di € 20.000,00 per ciascuna delle sigle sindacali coinvolte, ritenendo inesistente la prova del loro coinvolgimento - diretta o per risultanze istruttorie - nella promozione dell'astensione. La Corte d'appello, per contro, nel 2022 ha riformato la decisione di primo grado attraverso una diversa valutazione della rilevanza probatoria degli elementi indiziari che l'Autorità di garanzia aveva posto a fondamento della propria delibera e da cui era stato dedotto, in via presuntiva, il coinvolgimento delle Organizzazioni sindacali sanzionate nella insolita iniziativa di protesta.

La sentenza, superando l'approccio formalistico nell'apprezzamento della documentazione giustificativa delle assenze offerta dal Giudice di prime cure, ha valorizzato per la prima volta indici presuntivi quali il reiterato ricorso ai *social* come strumento di propaganda sindacale e l'analisi dei dati statistici offerti dal Comune di Roma e dalla Commissione di garanzia relativi alle assenze per malattia. In relazione a tale ultimo profilo la Corte di Appello ha sostenuto che l'ipotesi alternativa, ossia che tutte le assenze per malattia (o la maggior parte di esse) siano state effettivamente causate da reali stati patologici conseguenti ad un ipotetico picco influenzale, appare palesemente inverosimile alla luce dell'elevato tasso di incremento di tali assenze rispetto agli anni precedenti e,

soprattutto, dell'essersi queste verificate, in numero così statisticamente rilevante, proprio nei due giorni antecedenti la notte di Capodanno.

Si tratta di un approccio denso di implicazioni sotto il profilo della qualificazione e del trattamento giuridico di forme anomale di astensione quali, ad esempio, i c.d. "picchi di malattia" che colpiscono alcuni settori.

## 7. Conclusioni

Al momento della scrittura della relazione la Commissione di garanzia si trova in regime di *prorogatio* da quasi un anno. A mandato ormai terminato, la volontà dei componenti è stata quella di cercare di tirare le fila di questo lungo e straordinario percorso, mettendone in luce alcune delle più significative tappe, e di tracciare le direttrici del cambiamento, i problemi aperti e le prospettive regolative future di una materia in continua evoluzione.

Volendo tentare un bilancio conclusivo, può confermarsi l'efficacia dell'attività preventiva esercitata da questa Autorità. In questi sei anni, gli adeguamenti alle indicazioni della Commissione e le revoche delle azioni di sciopero susseguenti ad un invito in tal senso si sono attestati su una percentuale del 95% (cfr. Dati statistici, Tab. 3). Non v'è dubbio che, in un contesto caratterizzato da un certo tasso di conflittualità e attraversato negli ultimi anni da eventi drammatici e dirompenti come la crisi pandemica, la guerra e l'emergenza inflazionistica, l'efficacia degli interventi preventivi della Commissione, così come il basso ricorso a strumenti sanzionatori, sottendono una consolidata accettazione delle parti sociali della funzione preventiva e regolativa esercitata quotidianamente da questa Autorità. A tale fine, resta ferma l'importanza di una costante ricerca del coinvolgimento delle parti sociali nelle decisioni di indirizzo adottate dall'Autorità tenendo fede all'ispirazione e all'impostazione di fondo della Legge n. 146 del 1990.

Nel concludere il nostro mandato non possiamo non ricordare la figura della Prof.ssa Laura Alba Bellardi, componente scomparsa nel maggio 2020, studiosa profonda e sensibile delle relazioni industriali e del diritto del lavoro che ha fornito a questa Commissione un importante contributo conoscitivo specialmente sotto il profilo di una maggiore comprensione del mutevole e variegato fenomeno dell'associazionismo datoriale.

Ma l'inizio del 2023 è stato caratterizzato da un altro lutto improvviso e inatteso. Il 28 marzo scorso è scomparso il Presidente della Commissione di garanzia, il Prof. Giuseppe Santoro-Passarelli, che ha presieduto la

Commissione per tutta la durata del mandato sessennale, approfondendo in tale incarico impegno e dedizione.

Sul piano metodologico, il Prof. Santoro-Passarelli, Emerito di diritto del lavoro dell'Università di Roma "La Sapienza", si è volutamente ispirato alla figura di Gino Giugni, già Presidente della Commissione di garanzia negli anni 1996-2002 e suo Maestro, e ancor prima, quando appena si affacciava agli studi, a quella di Tullio Ascarelli dal quale ha tratto il titolo dei suoi scritti "Realtà e forma nel diritto del lavoro".

Ciò che lega profondamente le figure di Giugni e di Ascarelli è l'attenta analisi della realtà sociale, la ricerca di un permanente canale di comunicazione tra la realtà e il diritto e la critica al dogmatismo e al formalismo giuridico. È stato questo l'imperativo metodologico di fondo a cui il Prof. Santoro-Passarelli si è sempre ispirato. La forma giuridica, soleva ripetere, è intrisa dei fatti economici e sociali ed è soltanto a partire dall'attenta analisi di questi ultimi che si può comprendere la prima. Non stupisce dunque che Egli, da sempre dedito esclusivamente all'Accademia e alla riflessione teorica, abbia trovato nell'incarico di Presidente della Commissione di garanzia un angolo di osservazione unico e privilegiato sulla realtà degli scioperi e delle relazioni industriali del nostro Paese e una straordinaria fonte di studio e di approfondimento.

A questa ispirazione metodologica di fondo, il Prof. Santoro-Passarelli ha saputo unire la sua assoluta indipendenza di pensiero, la sua capacità di ascolto, il suo pragmatismo (la cui importanza sottolineava in ogni riunione), la sua inesauribile curiosità verso la comprensione dei movimenti sociali, della loro storia e del loro pensiero.

La Commissione dedica questa relazione finale alla memoria del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli, al quale questa Autorità ha intitolato la Biblioteca inaugurata il 9 maggio 2023, quale segno tangibile della continuità del suo insegnamento, della passione per lo studio e dell'attenzione nei confronti dei giovani.

Voglio ringraziare i miei colleghi, autorevoli componenti del Collegio, per l'impegno condiviso in questi anni, svolto con grande abnegazione e senso delle Istituzioni. Un particolare saluto di benvenuto all'Avvocato dello Stato Giulio Bacosi che, nell'aprile di quest'anno, è subentrato al Consigliere Stefano Glinianski, in qualità di Segretario generale dell'Autorità.

Un vivo ringraziamento, infine, va a tutto il personale della Commissione di garanzia per il senso del dovere e di appartenenza e per il

prezioso e insostituibile lavoro svolto nel raggiungimento degli obiettivi istituzionali: gli impiegati, i funzionari, coloro che hanno contribuito alla redazione di questa Relazione, i componenti del mio Staff, la responsabile della Segreteria, degli Affari giuridici e Contenzioso, della Comunicazione e, naturalmente, il Segretario generale e il Capo di Gabinetto per la loro attività di coordinamento.