



Commissione  
Garanzia Sciopero

Relazione annuale 2026

sull'attività svolta nell'anno 2025

*La composizione editoriale è stata curata da Daniele Michelli*

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

Presidente

*Paola Bellocchi*

Commissari

*Federico Ghera*

*Peppino Mariano*

*Paolo Reboani*

*Luca Tozzi*

*Caterina Valeria Sgrò (Segretario Generale), Giovanni Pino (Capo di Gabinetto),  
Claudia Baldassarre (Capo Segreteria del Presidente), Vincenzo La Manna (Capo  
Ufficio Stampa e Comunicazione Istituzionale).*

*Francesco Adinolfi, Dario Andreutto, Marco Diana, Giovanni Fanfera, Valerio  
Fontana, Antonio Fusco, Daniela Galeone, Eugenia Ibba, Alessandra Limentani,  
Pierluigi Linfatti, Antonio Loffredo, Silvia Lucrezio Monticelli, Lorella Maccari,  
Sara Macrì, Silvia Mancini, Daniele Michelli, Paolo Montuori, Fabio Paolucci,  
Maria Vittoria Piacente, Lino Rosa, Anna Ida Rubino, Luca Ruffo, Ivana Sechi.*

I *Report* sulla conflittualità nei servizi pubblici essenziali sono stati curati dai Funzionari Dario Andreutto, Marco Diana, Antonio Fusco, Silvia Lucrezio Monticelli, Silvia Mancini, Daniele Michelli, Paolo Montuori, Fabio Paolucci, Maria Vittoria Piacente e Ivana Sechi.

Il *Report* relativo al Contenzioso è stato redatto dal Segretario Generale.

Le tabelle e i grafici riferiti ai dati statistici sono stati realizzati da Francesco Adinolfi.

# Indice

## **PARTE I - I report sulla conflittualità nei servizi pubblici essenziali**

### **1. Agenzie fiscali**

1.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione ..... 13

1.2. Pareri e delibere interpretative ..... 13

### **2. Appalti ferroviari**

2.1. Disciplina di settore ..... 15

2.2. Andamento della conflittualità, cause d'insorgenza del conflitto e interventi della Commissione ..... 15

### **3. Avvocati**

3.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto ..... 16

3.2. Garanzia del diritto degli utenti ..... 17

### **4. Circolazione e sicurezza autostradale**

4.1. Disciplina di settore ..... 18

4.2. Andamento della conflittualità ed attività della Commissione ..... 18

### **5. Consorzi di bonifica**

5.1. Andamento della conflittualità ..... 19

### **6. Credito**

6.1. Disciplina di settore ..... 20

6.2. Andamento della conflittualità, cause d'insorgenza del conflitto e interventi della Commissione ..... 20

### **7. Distribuzione di carburante**

7.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione ..... 22

### **8. Elicotteri**

8.1. Disciplina di settore ..... 23

8.2. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto collettivo. La questione della mappatura delle basi elicotteristiche ..... 23

### **9. Energia, Elettricità, Gas, Acqua**

9.1. Andamento dei livelli di conflittualità e interventi della Commissione .... 26

### **10. Enti pubblici non economici**

10.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto ..... 29

<b>11. Farmacie</b>	
11.1. Disciplina di settore.....	30
11.2. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione .....	31
<b>12. Funerario</b>	
12.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.....	33
<b>13. Igiene ambientale</b>	
13.1. Andamento della conflittualità .....	34
13.2. Cause di insorgenza dei conflitti .....	35
13.3. Gli interventi della Commissione. Indicazioni immediate e valutazioni di comportamento, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettere c), d) e i), della legge n. 146 del 1990.....	37
13.4. Attività consultiva e procedimentale .....	37
13.5. Rinnovo dell'Accordo di regolamentazione dei servizi ambientali .....	38
<b>14. Istituti di vigilanza</b>	
14.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione .....	40
14.2. Pareri e delibere interpretative.....	40
14.3. Valutazioni del comportamento <i>ex</i> articolo 13 della legge n. 146/1990 ...	43
<b>15. Istruzione e Ricerca</b>	
15.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione .....	45
15.2. Calendario degli scioperi e percentuali di adesione .....	47
15.3. Pareri e delibere interpretative.....	49
15.4. Valutazioni del comportamento <i>ex</i> articolo 13 della legge n. 146 del 1990 e principi generali espressi in occasione delle stesse .....	52
<b>16. Libere professioni</b>	
16.1. Andamento della conflittualità .....	54
<b>17. Magistrati</b>	
17.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto.....	55
<b>18. Metalmeccanici</b>	
18.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione .....	56

<b>19. Ministeri</b>	
19.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della commissione.....	57
<b>20. Noleggio autobus con conducente</b>	
20.1. Andamento della conflittualità.....	60
<b>21. Pulizie/Multiservizi</b>	
21.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione.....	61
21.2. Valutazioni del comportamento <i>ex</i> articolo 13 della legge n. 146 del 1990 e principi generali espressi in occasione delle stesse.....	62
<b>22. Regioni e autonomie locali</b>	
22.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione.....	65
22.2. Pareri e delibere interpretative .....	66
22.3. Valutazioni del comportamento <i>ex</i> articolo 13 della legge n. 146 del 1990 e principi generali espressi in occasione delle stesse.....	72
<b>23. Sanità</b>	
23.1. Disciplina di settore .....	75
23.2. Andamento della conflittualità, cause d'insorgenza del conflitto e interventi della Commissione.....	75
<b>24. Servizio postale</b>	
24.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione.....	77
<b>25. Servizio radiotelevisivo pubblico</b>	
25.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione.....	81
<b>26. Taxi</b>	
26.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto .....	84
26.2. Astensioni spontanee.....	84
26.3. Valutazioni del comportamento <i>ex</i> articolo 13, lettera i), della legge n. 146 del 1990 e principi generali espressi in occasione delle stesse .....	86
<b>27. Telecomunicazioni</b>	
27.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione.....	88
<b>28. Trasporto aereo</b>	
28.1. Disciplina di settore .....	90

28.2.	Il rinnovo del CCNL e delle Sezioni Specifiche .....	90
28.3.	Andamento della conflittualità .....	91
28.4.	La vigilanza privata in ambito aeroportuale. Il perimetro normativo e regolamentare .....	92
28.5.	Contingenti di personale da esonerare dallo sciopero per la garanzia delle prestazioni indispensabili. Le comandate e l'articolo 28: un punto di equilibrio delicato .....	93
28.6.	Assoggettabilità alla disciplina dei servizi food e retail in ambito aeroportuale. Corretta delimitazione del campo di applicazione della disciplina di settore.....	94
28.7.	La movimentazione di materiale bellico in ambito aeroportuale: un caso complesso .....	94
28.8.	Le procedure di raffreddamento e conciliazione. La gestione di una convocazione tardiva .....	95
28.9.	Le audizioni della Commissione .....	96
28.10.	I procedimenti di valutazione del comportamento .....	97
<b>29. Trasporto ferroviario</b>		
29.1.	Disciplina di settore .....	98
29.2.	Le cause di insorgenza del conflitto .....	98
29.3.	La modifica, in via di regolamentazione provvisoria, dell'Accordo Ferrovie del 1999, e successive modifiche e/o integrazioni e questioni interpretative e/o applicative delle modifiche apportate all'accordo Ferrovie .....	100
29.4.	La questione della qualificazione o meno del servizio di manutenzione infrastrutture tra i servizi collegati da nesso di strumentalità tecnica e organizzativa con la circolazione .....	103
29.5.	La delibera di orientamento e interpretazione n. 25/498 del 23 dicembre 2025 relativa agli accordi aziendali conclusi da Trenord in materia di prestazioni indispensabili da garantire nei servizi di lunga percorrenza in caso di sciopero .....	106
29.6.	Delibere, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. f), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, e inviti analoghi .....	108
29.7.	I procedimenti di valutazione del comportamento .....	109
<b>30. Trasporto marittimo</b>		
30.1.	Andamento della conflittualità e attività della Commissione.....	111
30.2.	Questioni applicative della disciplina di settore .....	113

<b>31. Trasporto merci su gomma</b>	
31.1. Disciplina di settore .....	116
31.2. Breve analisi del settore della logistica e delle cause di insorgenza del conflitto .....	116
31.3. La questione della qualificazione giuridica delle attività logistiche nel quadro della legge 146 del 1990, anche con riferimento all'attività dei corrieri espressi e degli spedizionieri.....	117
31.4. I procedimenti di valutazione nel settore .....	118
<b>32. Trasporto merci su rotaia</b>	
32.1. Disciplina di settore .....	120
32.2. Dati statistici e andamento della conflittualità.....	120
32.3. Cause di insorgenza del conflitto .....	121
32.4. Le prestazioni indispensabili.....	122
32.5. Procedimenti di valutazione.....	124
<b>33. Trasporto pubblico locale</b>	
33.1. Disciplina di settore .....	125
33.2. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto .....	125
33.3. La vertenza del CCNL del Trasporto Pubblico Locale.....	126
33.4. Attività consultiva e interpretativa.....	126
33.5. Valutazioni del comportamento <i>ex</i> articolo 13 della legge n. 146 del 1990 e principi generali espressi in occasione delle stesse.....	129
<b>34. Vigili del fuoco</b>	
34.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione.....	138
<b>35. Sciopero generale</b>	
35.1. La cornice regolatoria .....	139
35.2. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione.....	140
35.3. Lo sciopero generale del 29 novembre 2024 e le delibere sanzionatorie	142
35.4. Lo sciopero generale del 22 settembre 2025 e le delibere sanzionatorie.	145
35.5. Lo sciopero generale del 3 ottobre 2025 e le delibere sanzionatorie .....	150
35.6. Lo sciopero generale del 28 novembre 2025 e gli interventi della Commissione.....	154
35.7. Lo sciopero generale del 12 dicembre 2025 e gli interventi della Commissione.....	155

## **PARTE II - Contenzioso**

### **1. Contenzioso**

1.1.	Premessa.....	159
1.2.	L’astensione collettiva dei dipendenti delle linee metropolitane di Anm S.p.A. - Napoli nei giorni 28, 29 e 30 marzo 2025. Delibera sanzionatoria n. 25/291. Procedimenti giudiziari pendenti innanzi al Tribunale di Roma – Sezione Lavoro.....	160
1.3.	L’astensione dei lavoratori delle aziende aderenti ad Assocontact: iniziativa della donazione del sangue per il giorno 6 settembre 2024 promossa dalle segreterie regionali Puglia OO.SS. Slc Cgil, Fistel Cisl e Ugl Tlc. Delibera sanzionatoria n. 24/405. Procedimento giudiziario innanzi al Tribunale di Roma – Sezione Lavoro .....	165
1.4.	La congruità delle “comandate” di personale e la mancata interlocuzione con le Organizzazioni sindacali nell’individuazione dei nominativi e dei contingenti di personale in occasione dello sciopero. Delibera sanzionatoria n. 24/188 contro Malpensa Logistica Europa S.p.A. Procedimento giudiziario innanzi al Tribunale di Roma – Sezione Lavoro.....	169
1.5.	La mancata partecipazione dell’Azienda al tentativo di conciliazione convocato dalla Prefettura. Delibera sanzionatoria n. 24/94 contro Atitech spa. Procedimento giudiziario innanzi al Tribunale di Roma – Sezione Lavoro conclusosi con estinzione del procedimento per accordo transattivo .....	170
1.6.	La Regolamentazione Provvisoria nel servizio del trasporto ferroviario erogato dal Gruppo FSI – Impugnazioni della delibera n. 25/20 del 30 gennaio 2025 – Ordinanze TAR e CdS di rigetto delle richieste di sospensiva e di accesso agli atti.....	173
1.7.	Sulla carenza di interesse ad agire rispetto agli atti della Commissione aventi natura meramente ricognitiva e sul difetto di legittimazione ad agire – sentenza TAR Lazio n. 5927 del 24 marzo 2025 .....	178
1.8.	divieto di concentrazione di scioperi che prevedano discipline differenziate in materia di prestazioni indispensabili - Sul riconoscimento della natura interpretativa della delibera di orientamento della Commissione - Sentenza Tar Lazio n. 18287 del 22 ottobre 2025 .....	181

## **PARTE III - Dati statistici e tabelle sinottiche sull’andamento della conflittualità e sugli interventi della Commissione**

## **PARTE I**

### ***I report* sulla conflittualità nei servizi pubblici essenziali**



## **1. Agenzie fiscali**

### **1.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione**

Nel Comparto in esame sono compresi un vasto numero di servizi pubblici estremamente eterogenei tra di loro erogati dall’Agenzia delle Entrate, dalle Agenzie del Territorio, dall’Agenzia delle Dogane e dall’Agenzia del Demanio.

Il Comparto è privo di un’apposita disciplina in materia di sciopero: in caso di astensione, pertanto, le Organizzazioni sindacali si impegnano a rispettare le disposizioni dettate dalla legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

Al fine di colmare tale lacuna la Commissione, sul finire del 2025, ha avviato un’interlocuzione con l’ARAN al fine di stimolare la sottoscrizione di un Accordo unitario di regolamentazione del diritto di sciopero per il personale afferente al Comparto delle Funzioni Centrali, analogamente a quanto già fatto con l’Accordo nazionale del 2 dicembre 2020 del Comparto Istruzione e Ricerca (che ha unificato tre distinti settori: Scuola, Università e Ricerca), che comprenda anche il settore delle Agenzie.

Nel periodo di riferimento sono stati proclamati 10 scioperi, di cui 5 revocati anche a seguito dei 3 interventi preventivi della Commissione *ex art.* 13, lett. d), della legge n. 146 del 1990, con una percentuale pari al 30% e un tasso di adeguamento del 100%. Dato, quest’ultimo, indicativo del fatto che le parti sociali tendono a rispettare le indicazioni dell’Autorità.

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

### **1.2. Pareri e delibere interpretative**

Nell’ambito della propria attività consultiva la Commissione è intervenuta in relazione allo sciopero del personale dell’Ufficio delle Dogane di Gioia Tauro del 6 agosto 2025, con astensione dalla disponibilità al lavoro straordinario dal 6 agosto al 3 settembre 2025, confermando la legittimità dello sciopero e archiviando la richiesta di intervento dell’Amministrazione *ex art.* 13, comma 1, della legge n. 146 del 1990.

In particolare, l’Agenzia, con nota del 25 luglio 2025, aveva segnalato all’Autorità la “possibile violazione della regola della rarefazione soggettiva”, con

riferimento al rapporto tra lo sciopero per l'intero turno di lavoro del 6 agosto 2025 ed all'astensione dal "lavoro straordinario nel periodo compreso tra il 7 agosto e il 3 settembre". Sul punto, la Commissione ha avuto modo di chiarire che, già con delibera n.03/130 dell'11 settembre 2003, tale modalità di proclamazione è stata ritenuta legittima dall'Autorità, precisando che: *“La proclamazione con unico atto di sciopero dello straordinario e di astensione dall'ordinaria prestazione di lavoro può avvenire soltanto se quest'ultima è contenuta nel periodo interessato dall'astensione dallo straordinario”*.

Infine, con riferimento all'“ulteriore profilo di forte criticità”, segnalato dall'Agenzia, “legato alla scelta della finestra temporale di effettuazione dello sciopero, prevista nel mese di agosto, in un contesto operativo strategicamente delicato durante i periodi estivi per talune articolazioni dell'Agenzia ed in particolare per i presidi portuali”, la Commissione si è riservata di avviare, a partire dal prossimo mese di settembre, un'interlocuzione con le parti sociali interessate, al fine di stimolare la sottoscrizione di un Accordo unitario di regolamentazione del diritto di sciopero, riguardante tra l'altro le Agenzie fiscali, ancora prive di un'apposita disciplina in materia di sciopero.

## **2. Appalti ferroviari**

### **2.1. Disciplina di settore**

L'esercizio del diritto di sciopero nel settore degli appalti ferroviari continua ad essere disciplinato da una Regolamentazione provvisoria adottata dalla Commissione con delibera n. 04/590 del 29 ottobre 2004, pubblicata in G.U. Serie Generale, n. 278, del 26 novembre 2004.

### **2.2. Andamento della conflittualità, cause d'insorgenza del conflitto e interventi della Commissione**

Nel 2025, la conflittualità risulta sensibilmente diminuita rispetto all'anno precedente: risultano, infatti, proclamati 10 scioperi, a fronte dei 20 indetti nel 2024. Dei 10 scioperi proclamati 7 sono stati effettuati e 3 risultano revocati.

I provvedimenti adottati in via preventiva dalla Commissione, ai sensi dell'articolo 13, lettera d, della legge n. 146 del 1990, sono stati 2 a fronte dei quali sono pervenute le revoche degli scioperi. La violazione segnalata in entrambe le circostanze è stata la regola della rarefazione oggettiva, con riferimento a scioperi generali precedentemente proclamati.

Le cause di insorgenza dei conflitti si rinvergono nei ritardi nel pagamento delle retribuzioni e delle indennità *una tantum*, nei cambi di appalto, nella turnistica e in alcune modifiche di direttive operative per i servizi di ristorazione e accoglienza a bordo degli Intercity Night di Trenitalia.

Nel corso del 2025 Trenitalia ha comunicato l'introduzione di un nuovo servizio denominato "Cena" a bordo di alcuni treni Intercity Notte, basato sulla somministrazione di pasti confezionati riscaldati tramite forni a microonde installati nelle vetture di servizio. L'attivazione del servizio ha generato alcune osservazioni da parte delle organizzazioni sindacali, che hanno evidenziato la necessità di ricevere documentazione relativa alla corretta installazione dei forni a microonde e alla valutazione dei rischi specifici connessi al loro utilizzo. Sulla base delle informazioni disponibili al momento della redazione del presente rapporto, la vertenza risulta ancora aperta.

Nel corso del 2025 non si è reso necessario avviare procedimenti di valutazione del comportamento, né la Commissione è stata chiamata a svolgere attività consultive o di pareristica.

### **3. Avvocati**

#### **3.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto**

Nel corso dell'anno 2025, nel settore sono state proclamate in tutto 48 astensioni, in linea con i valori dello scorso anno (45 proclamazioni nel 2024). Il territorio più interessato dalle astensioni è stato la Campania (circa il 40% del totale) e l'Emilia-Romagna dove è stata organizzata un'astensione regionale proclamata singolarmente da ciascuna Camera penale; anche in Calabria le astensioni si sono svolte a livello regionale entro i limiti massimi di durata consentiti dal codice di regolamentazione (massimo otto giorni consecutivi e/o mensili).

Nella gran parte dei casi, le cause di insorgenza dei conflitti fanno riferimento alle difficoltà organizzative degli uffici giudiziari, alle carenze di personale amministrativo e negli organici della magistratura; altre proteste (soprattutto in Campania) hanno invece interessato la scarsa affidabilità delle tecnologie utilizzate nel processo civile telematico e le difficoltà riscontrate nel deposito degli atti.

Le Camere penali calabresi, invece, hanno posto in atto una serie articolata di scioperi per porre in evidenza i disservizi strutturali dell'Amministrazione della giustizia e sottolineato che tali carenze sono aggravate dal sempre più frequente accorpamento dei giudizi che interessano fattispecie riconducibili alla criminalità organizzata in maxi-processi che si svolgono in aule-bunker delocalizzate rispetto alle sedi naturali dei processi, rendendo difficoltoso, a loro dire, il pieno esercizio del diritto alla difesa degli imputati.

Nel corso dell'anno sono state proclamate due astensioni nazionali, rispettivamente, degli avvocati civilisti, poi revocata, e penalisti.

Con l'effettuazione di una astensione a maggio, l'Unione delle Camere Penali Italiane ha inteso denunciare le condizioni in cui versano le carceri. In particolare, si rileva che in mancanza dei rimedi invocati dai penalisti italiani per la fase esecutiva della pena (provvedimenti generalizzati di clemenza, liberazione anticipata speciale e detenzione domiciliare per le pene brevi), continua ad acuirsi il fenomeno del sovraffollamento delle carceri con gravi effetti sulle già carenti risorse e sulle fatiscenti strutture di cui dispongono gli istituti di pena in Italia nei quali sono violate le finalità rieducative ed il divieto di trattamenti contrari al senso di umanità. Il documento di proclamazione affronta, altresì, la questione dei cosiddetti "liberi sospesi", vale a dire individui condannati in attesa della concessione di una misura alternativa al carcere, stimati in numero pari a 90.000 dalla Consulta nella sentenza n. 84 del 2024, molti dei quali andranno a ingrossare le fila dei circa 62.000 detenuti che già sopravvivono in condizioni di degrado.

Su istanze analoghe sono stati proclamati anche gli scioperi locali in Emilia-Romagna, in tutto nove.

### **3.2. Garanzia del diritto degli utenti**

L'analisi dei dati in possesso della Commissione conferma l'incremento delle astensioni che interessano la classe forense, che hanno come denominatore comune le inefficienze del sistema giustizia, l'eccessiva pressione sul sistema carcerario, le carenze di organico nonché le disposizioni organizzative che incidono sul diritto di difesa e sul giusto processo, riconosciuti e garantiti dalla Carta costituzionale.

Benché le astensioni siano state tutte effettuate nel pieno rispetto della disciplina recata dal Codice di autoregolamentazione, tenuto conto che la sospensione delle attività giudiziarie protratta per più giornate incide in modo rilevante sulla stessa regolarità del servizio che vede classe forense, al tempo stesso, destinataria e partecipe attiva del suo svolgimento, in un'ottica di contemperamento del diritto di sciopero con la tutela dei diritti costituzionali degli utenti dei servizi pubblici essenziali, coinvolti e incisi dalle singole astensioni collettive, la Commissione ritiene comunque opportuno ribadire l'appello al senso di responsabilità dell'intera classe forense, invitandola a utilizzare la leva dell'astensione collettiva con modalità che non abbiano, nella sostanza, un effetto lesivo del sistema giustizia che, peraltro, con le loro proteste intendono, invece, tutelare e di cui lamentano inefficienze e carenze organizzative.

## **4. Circolazione e sicurezza autostradale**

### **4.1. Disciplina di settore**

Nel settore del soccorso e della sicurezza sulla rete autostradale, l'esercizio del diritto di sciopero è regolato dalla delibera n. 01/112 del 4 ottobre 2001, pubblicata in G.U. n. 273 del 23 novembre 2001.

Le disposizioni ivi contenute si applicano nei confronti di tutti i soggetti che, a qualunque titolo, sono coinvolti nell'erogazione del servizio di soccorso meccanico e delle prestazioni connesse con la sicurezza degli utenti sulla rete autostradale.

### **4.2. Andamento della conflittualità ed attività della Commissione**

Nel periodo oggetto del presente rapporto si è registrato un livello di conflittualità sindacale significativamente superiore rispetto a quanto rilevato nell'anno precedente.

Nel complesso, sono state proclamate 19 astensioni collettive, a fronte delle 9 iniziative di sciopero registrate nel corso del 2024.

Tali azioni risultano per la maggior parte indette su base aziendale, con l'obiettivo di affrontare e risolvere specifiche criticità di natura organizzativa e/o contrattuale riferite alle singole realtà societarie.

Alcune vertenze hanno riguardato in particolare la richiesta sindacale di sostituire il CCNL ANISA, applicato ai lavoratori del servizio antincendio nelle gallerie autostradali, con il CCNL Guardie ai Fuochi. Quest'ultimo, tuttavia, disciplina esclusivamente il lavoro degli addetti alle attività antincendio in ambito portuale e non risulta applicabile ai servizi antincendio in contesti civili o autostradali, come evidenziato anche nelle posizioni aziendali rese pubbliche.

Al momento della redazione del presente rapporto, risultano in corso incontri tra le parti, finalizzati a individuare possibili soluzioni alle questioni sollevate

Degli scioperi proclamati, 10 sono stati effettivamente realizzati, mentre 9 proclamazioni sono state successivamente revocate.

Nel 2025, la Commissione ha adottato 6 interventi preventivi *ex* articolo 13, lettera d, della legge 146/90, ai quali le Organizzazioni sindacali si sono integralmente conformate, provvedendo alla revoca delle astensioni illegittimamente proclamate.

La percentuale di adeguamento agli interventi preventivi, quindi, si attesta al cento per cento, confermando l'efficacia dell'attività di vigilanza e regolazione svolta dall'Autorità.

## **5. Consorzi di bonifica**

### **5.1. Andamento della conflittualità**

I Consorzi di Bonifica operano nella gestione e manutenzione del reticolo idraulico, nella difesa del suolo, nell'irrigazione agricola e nella prevenzione del rischio idrogeologico.

Le attività svolte rientrano tra i servizi pubblici essenziali, in quanto strettamente connesse alla tutela dell'ambiente, della sicurezza del territorio e della pubblica incolumità.

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) integrato dall'Accordo nazionale per il personale dei Consorzi di Bonifica, conclusosi in data 12 ottobre 2020, dal sindacato nazionale degli Enti di bonifica, di irrigazione e di miglioramento fondiario (Snerbi) con le Organizzazioni sindacali Flaei-Cisl, Fisba-Cisl, e Filbi-Uil, integrazione valutata idonea dalla Commissione con delibera n. 20/287 del 17.12.2020, pubblicata in G.U. n. 23 del 29.01.2021.

Anche nell'anno 2025 una delle principali criticità che ha riguardato il comparto dei Consorzi di Bonifica è stata la crisi idrica, che ha messo in evidenza la necessità di maggiori investimenti nelle infrastrutture idriche. Le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative del comparto hanno avviato vertenze e stati di agitazione per il ritardo delle spettanze, l'assenza di adeguamenti salariali coerenti con l'inflazione maturata nel biennio precedente, la richiesta di revisione dell'impianto classificatorio e delle progressioni economiche.

In diversi territori sono state segnalate difficoltà nel garantire la piena operatività dei presidi idraulici. Le vertenze hanno inoltre coinvolto la disomogeneità gestionale tra consorzi e la necessità di riforme strutturali in alcune realtà territoriali.

Le vertenze che hanno portato al conflitto collettivo nel comparto dei Consorzi di Bonifica hanno registrato 1 solo sciopero effettuato, la Commissione non è mai dovuta intervenire in via preventiva e, conseguentemente, anche nel corso del 2025, in linea di continuità con il passato, l'Autorità non ha dovuto procedere ad alcuna valutazione del comportamento, nel settore in questione.

## 6. Credito

### 6.1. Disciplina di settore

L'esercizio del diritto di sciopero nel settore del credito continua a essere disciplinato dall'Accordo nazionale del 23 gennaio 2001, valutato idoneo dalla Commissione di Garanzia con deliberazione n. 01/9 del 22 febbraio 2001 (G.U. n. 220 del 21 settembre 2001 – S.O. n. 233).

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

L'anno 2025 è stato caratterizzato da una forte accelerazione dei processi di digitalizzazione, con effetti diretti sulla struttura organizzativa delle banche e sulle vertenze sindacali.

Una pubblicazione della Banca d'Italia (febbraio 2025), "*Temi di discussione - Artificial intelligence and relationship lending*"<sup>1</sup>, ha evidenziato che gli intermediari che adottano sistemi di intelligenza artificiale erogano più credito e a tassi inferiori rispetto alle banche tradizionali in condizioni economiche normali, a conferma che l'adozione dell'IA non è solo un fattore tecnologico, ma un elemento che modifica i modelli di business, i processi decisionali e i profili professionali richiesti.

La trasformazione digitale impone una ristrutturazione continua della rete distributiva. Ciò determina l'esigenza di una razionalizzazione e accorpamento territoriale delle filiali, di una revisione di alcune funzioni operative e consulenziali, potenziali riassetti della forza lavoro e richiede trasferimenti e riallocazioni di personale con la ridefinizione di alcuni ruoli soprattutto nelle attività di sportelleria.

Sono proprio questi processi che hanno costituito il principale terreno di confronto sindacale nel 2025. Numerose vertenze, infatti, hanno avuto ad oggetto l'impatto dei processi di riorganizzazione sui ruoli professionali, sui carichi di lavoro, sui percorsi di riqualificazione e sulla tutela delle professionalità a rischio.

Altre vertenze hanno avuto ad oggetto l'utilizzo dello smart working e di modelli di lavoro ibridi, la contrattazione aziendale con riferimento, in particolare, all'erogazione dei premi di risultato e alla definizione di sistemi incentivanti

Il CCNL del credito, rinnovato nel novembre 2023 e in scadenza a marzo 2026, ha contribuito a stabilizzare il quadro delle relazioni industriali; il 2025, infatti, anno "di mezzo" della sua vigenza, ha beneficiato di norme contrattuali aggiornate

---

<sup>1</sup> Banca d'Italia - N. 1476 - Intelligenza artificiale e rapporti bancari basati sulle relazioni banca-impresa.

e tavoli tecnici permanenti. Ciò ha avuto effetti misurabili in termini di conflitto collettivo.

Il settore ha registrato, infatti, un calo significativo della conflittualità rispetto al 2024.

Nel 2025 risultano proclamati solo 4 scioperi, a fronte dei 15 indetti nel 2024, e non risultano adottate dalla Commissione indicazioni immediate ai sensi dell'articolo 13, lettera d, della legge n. 146/90.

Il settore del credito si conferma, quindi, uno dei comparti con le relazioni industriali più mature e strutturate, capaci di gestire cambiamenti profondi senza dover ricorrere sistematicamente allo strumento dello sciopero.

## 7. Distribuzione di carburante

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

Il servizio distribuzione di carburante è 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 corso del 2025 è stata proclamata solo un'astensione nel settore dei distributori di carburante, segnalata dalla Prefettura di Salerno, relativamente alla chiusura dell'impianto presso l'area di servizio "San Leonardo", in via Tangenziale Sud Strada Statale Km 60.940 – Salerno.

La chiusura prevista dal 31 maggio 2025 era stata disposta dal gestore *“a tempo indeterminato, fino alla risoluzione degli annosi contenziosi in corso con la società Italiana Petroli spa, per il riconoscimento di inadeguati margini di gestione a fronte del funzionamento e della ubicazione dell'impianto”*.

A seguito dell'indicazione immediata dell'Autorità, con la quale venivano rilevate le violazioni del termine di preavviso e della mancata predeterminazione della durata, il gestore, tramite il proprio legale, ha trasmesso gli atti giudiziari del contenzioso in corso, dai quali si evincono le ragioni per cui la ditta ha sospeso il servizio, in attesa della determinazione e della corresponsione di adeguati margini di gestione. Inoltre, la ditta ha precisato che, allo stato dei fatti, la gestione del servizio faceva registrare una perdita di oltre 500 euro al giorno e che, pertanto, avendo già eroso gran parte del patrimonio aziendale e personale del gestore, la riapertura dell'impianto fosse possibile solo previo riconoscimento di margini di gestione in grado di coprire tali costi, oltre al pagamento degli stipendi ai dipendenti.

Nonostante ciò, però, il gestore si rendeva disponibile a garantire *“durante il periodo di chiusura, la fornitura di carburanti a qualsivoglia Ordine Statale”*, rispettando così gli obblighi previsti dalla lettera a) del punto 8 della Regolamentazione di settore, laddove è previsto che:

*“per la rete stradale potranno essere individuati impianti sulla scorta di espresse richieste da parte delle Prefetture competenti, al fine di consentire i rifornimenti a mezzi di amministrazioni ed enti pubblici (soccorso di polizia di pronto intervento etc.) che non dispongano di autonome capacità di rifornimento”*.

La Commissione ha ritenuto di non adottare ulteriori provvedimenti, in attesa dell'esito del contenzioso tra le parti.

## **8. Elicotteri**

### **8.1. Disciplina di settore**

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, nel settore elicotteristico, adottata dalla Commissione con delibera n. 12/461 del 5 novembre 2012, pubblicata in G.U. n. 276 del 26 novembre 2012.

### **8.2. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto collettivo. La questione della mappatura delle basi elicotteristiche**

Nel corso dell'anno 2025 nel settore elicotteristico si è registrata una modesta conflittualità.

Risultano, infatti, indette due sole proclamazioni di sciopero, per motivazioni di carattere strettamente aziendale.

Per una delle proclamazioni di sciopero la Commissione ha segnalato, con indicazione immediata preventiva, l'esistenza di profili di illegittimità. Ne è seguito un puntuale adeguamento da parte dei soggetti collettivi.

Come già accaduto in passato, l'azione di sciopero proclamata nel settore ha dato luogo a delle criticità in sede di attuazione.

È pervenuta infatti alla Commissione la segnalazione da parte di una Organizzazione sindacale di un contrasto con la parte datoriale in ordine all'individuazione delle basi elicotteristiche presso le quali sarebbe stato possibile attuare uno sciopero nella forma tradizionale.

Più in particolare, dai carteggi intercorsi tra le parti, emergeva che l'Organizzazione sindacale aveva formulato una proposta di garanzia dei servizi minimi nei settori di elisoccorso sanitario, AIB e Off-shore di competenza dell'impresa in relazione alla quale parte datoriale aveva espresso il proprio dissenso, per ragioni strettamente connesse con le esigenze di tutela della sicurezza degli utenti. Solo per una base elicotteristica, l'impresa, vista l'assenza dei servizi Hems ed off-shore, si dichiarava disponibile a consentire un'astensione completa da ogni servizio o lavoro per le fasce indette di sciopero.

Chiamata ad esprimersi su tale situazione, la Commissione ha evidenziato, innanzitutto, che è necessario riconoscere la massima importanza ai rischi paventati dalla parte datoriale, investendo il bene primario della vita e della salute delle persone.

Inoltre, ha rammentato alle parti che, ai sensi dell'articolo 10.2 della regolamentazione provvisoria del settore elicotteristico, le prestazioni indispensabili da garantire dovrebbero essere stabilite dall'Azienda, di concerto

con le Organizzazioni sindacali. In difetto di una intesa tra le parti in merito alle modalità di espletamento dello sciopero, deve tuttavia ritenersi onere e responsabilità della parte datoriale individuare, in via unilaterale, le prestazioni indispensabili da assicurare.

Nonostante tale affermazione di principio, l'Organizzazione sindacale richiedeva un riesame della posizione espressa dalla Commissione, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 10.2 della disciplina di settore, che demanda alla Commissione un parere finale in caso di disaccordo tra le parti in merito alla predisposizione della mappatura.

Per l'approfondimento della questione il Commissario delegato convocava in audizione le parti del conflitto. Nell'ambito dell'incontro è stato rappresentato che, da una attenta lettura della disciplina di settore, emerge che la conclusione di un accordo sulla mappatura delle basi a livello generale è preliminare rispetto alla conclusione, in occasione degli scioperi, di intese tra le parti a livello aziendale. Detto accordo, tuttavia, allo stato, non è stato raggiunto e in assenza, a monte, di un accordo sulla mappatura, non è possibile per la Commissione esprimere un parere in relazione a singole fattispecie di sciopero.

Inoltre, e, comunque, in relazione alla richiesta dell'Organizzazione sindacale di rendere un parere finale sulla mappatura, è stato evidenziato un problema di competenza tecnica necessaria alla valutazione dei rischi implicati nell'erogazione/astensione dal servizio che la Commissione di garanzia naturalmente non possiede.

Ad ogni buon conto, anche dagli sviluppi di questa ulteriore istruttoria è risultata confermata l'esistenza di molti fattori ostativi al raggiungimento di un'intesa in merito alla mappatura delle basi elicotteristiche. Innanzitutto, nel settore esiste, allo stato, una sola associazione rappresentativa delle parti datoriali alla quale non hanno aderito tutte le imprese esercenti i servizi (elisoccorso sanitario, antincendio boschivo e off-shore) rientranti nell'ambito di applicazione della disciplina. Tale circostanza costituisce già, da sola, un fattore di notevole aggravio delle attività negoziali, non potendo le organizzazioni sindacali relazionarsi con un solo interlocutore. Peraltro, la negoziazione con le parti datoriali è complicata dal fatto che le aziende operanti nel settore sono suscettibili di continua variazione, essendo legate, specie nell'ambito dell'elisoccorso sanitario, alla durata degli appalti aggiudicati su base regionale.

Inoltre, il motivo principale della mancata conclusione di un accordo in materia risulta essere sempre legato al fatto che l'art. 9 della disciplina di settore, per il servizio di elisoccorso sanitario, da un lato dispone che, in occasione dello sciopero, per ogni bacino di utenza, deve essere garantita *“la copertura di almeno*

*il 50 per cento del normale livello del servizio” e, dall’altro, precisa che, comunque “deve essere garantito il servizio di soccorso alpino e gli interventi nei quali è a rischio la vita umana”. Ad avviso delle parti datoriali, l’inciso secondo il quale “comunque, devono essere garantiti tutti gli interventi nei quali è a rischio la vita umana”, vale ad escludere qualsiasi possibilità di astensione collettiva dalle prestazioni, posto che non sarebbe possibile – secondo quanto riferito – valutare *ex ante* quali siano gli interventi nei quali è a rischio la vita umana e quali no. In ogni caso, ritengono le parti datoriali che, data la delicatezza degli interessi costituzionali coinvolti, non è possibile ridurre la soglia di servizio, in particolare nell’elisoccorso sanitario, senza incorrere nel rischio di determinare pregiudizi irreparabili per la salute delle persone.*

Alla luce di quanto sopra, risulta confermata nel settore l’esigenza di favorire quanto più possibile forme alternative di sciopero in grado di consentire comunque un margine di agibilità sindacale.

## **9. Energia, Elettricità, Gas, Acqua**

### **9.1. Andamento dei livelli di conflittualità e interventi della Commissione**

Nel corso del 2025, il comparto energetico italiano è stato caratterizzato da forti trasformazioni economiche e industriali determinate dall'avanzamento della transizione energetica verso le rinnovabili, la riduzione delle fonti fossili, una crescente digitalizzazione dei servizi.

Queste dinamiche hanno prodotto ricadute dirette sui lavoratori del comparto, contribuendo alla formazione di numerose vertenze.

Le principali motivazioni delle mobilitazioni sindacali nel 2025 hanno riguardato:

- Rinnovo del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL Energia, Elettricità e Gas Acqua). Molte sigle sindacali, tra cui Filctem Cgil, Flaei Cisl e Uiltec-Uil, hanno denunciato il ritardo nel rinnovo dei CCNL scaduti nel 2023-2024, chiedendo aggiornamenti retributivi coerenti con l'aumento dell'inflazione, rafforzamento della sicurezza nei luoghi di lavoro, ampliamento dei diritti in tema di formazione e conciliazione vita-lavoro;
- Politiche aziendali di esternalizzazione e precarietà, laddove nelle multiutility (es. Gruppo Iren) i sindacati hanno segnalato il mancato processo di internalizzazione degli appalti, la crescente precarietà dei dipendenti indiretti e la perdita di coesione industriale. Secondo la Filctem Cgil.it queste pratiche sono “in antitesi con la logica del lavoro di qualità mettendo a rischio il ruolo pubblico del settore energetico”;
- Premio di risultato e redistribuzione dei profitti, laddove molte vertenze hanno avuto come oggetto la contestazione sulle misure di premio di risultato, ritenute insufficienti rispetto agli utili aziendali e alla crescita del settore, come nel caso di Iren per il triennio 2025-2027;
- Transizione ecologica e tagli occupazionali, laddove la definitiva chiusura o riconversione di centrali a carbone (Civitavecchia, Brindisi, Piombino) ha generato timori occupazionali e rivendicazioni su ricollocazione e formazione del personale.

Tra i settori energetici sono convenzionalmente ricompresi diversi servizi pubblici essenziali quali il servizio elettrico, i servizi di Energia e Petrolio oltre ad altri servizi considerati ad essi strumentali, il servizio di approvvigionamento e fornitura del Gas oltre al servizio di approvvigionamento e fornitura di Acqua.

La disciplina convenzionale vigente risale all'inizio degli anni novanta; per il settore gas-acqua, l'Accordo nazionale Federgasacqua è del 27 marzo 1991, ed è stato valutato idoneo dalla Commissione con delibera dell'11 aprile 1991; per

l'elettricità, gli Accordi nazionali con Enel S.p.a., Federelettrica, Terna S.p.a., GSE e Sogin S.p.a., risalgono al mese di maggio 2013, mentre per il settore Energia-Petrolio sono in vigore le disposizioni stabilite dalla legge n. 146 1990, richiamate nella parte 1 sezione D del CCNL Energia e Petrolio, con le modifiche e le integrazioni della legge n. 83/2000, che garantiscono, tra le altre, il presidio delle attività che non possono essere interrotte.

Nel settore Elettricità sono state proclamate 32 astensioni, di cui 21 effettuate e 11 revocate. Ci sono stati 4 interventi preventivi, da parte della Commissione, con altrettante revoche; le proclamazioni sono state spesso coordinate con mobilitazioni confederali.

Nel settore Energia e Petrolio è stato registrato 1 sola proclamazione di sciopero effettivamente realizzata.

Nei settori Gas-Acqua si sono verificati diversi stati di agitazione locali (in particolare nei servizi idrici e *multiutility* dell'Italia settentrionale) per la mancata chiusura dei tavoli di contrattazione decentrata, nonché per problematiche di carattere locale e/o aziendale, strettamente connesse a piani di ristrutturazioni aziendali, o al mancato pagamento del lavoro straordinario o della reperibilità, ristrutturazioni aziendali. Sono state effettuate 16 astensioni in cui la Commissione non è intervenuta poiché conformi ai dettami della legge n. 146 del 1990.

In diversi casi la Commissione ha richiesto l'adeguamento delle modalità di sciopero o il differimento delle date, per garantire il rispetto dei servizi minimi e dell'intervallo minimo tra astensioni. Inoltre, gli interventi preventivi della Commissione hanno portato a revoche o rinvii degli scioperi, evitando la paralisi dei servizi.

In questi settori viene evidenziata l'elevata capacità delle Organizzazioni sindacali rappresentative a rispettare gli Accordi vigenti, grazie all'esistenza di un sistema di relazioni sindacali positivo e responsabile, cosicché, anche nel corso del 2025, in linea di continuità con il passato, l'Autorità non ha dovuto procedere ad alcuna valutazione del comportamento.

In data 18 febbraio 2013 è stata sottoscritta una nuova regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nel settore elettrico, dichiarata idonea dalla Commissione con la delibera, in pari data, n. 03/128, successivamente pubblicata nella G.U. – serie generale – n. 113 del 16 maggio 2013.

In particolare, l'art.7 (Rarefazione), al primo periodo, stabilisce che *“Ai fini dell'applicazione delle regole relative ad intervalli minimi da osservare tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo... i bacini di*

*utenza coincidono con le aree territoriali nazionali per la produzione e locali (territoriali) per la distribuzione*”; all’ultimo periodo dello stesso articolo, invece, è stabilito che *“Nell’ambito dello stesso servizio e del medesimo bacino di utenza, ciascun soggetto sindacale non può effettuare uno sciopero prima che sia trascorso un intervallo minimo di almeno 10 giorni dalla data di effettuazione dello sciopero precedente proclamato dallo stesso soggetto o da altri”*. Tra le due proposizioni si è rilevata una incongruenza formale e sostanziale; infatti, il primo alinea, seppure limitatamente all’individuazione dei bacini di utenza, fa riferimento a *“intervalli minimi da osservare tra l’effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo”*, in coerenza con quanto dettato dall’art.2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, mentre nell’ultimo periodo l’intervallo è calcolato con riferimento al solo distanziamento tra le azioni di sciopero quale mera rarefazione tra le stesse, senza alcun riferimento a un intervallo nel senso proprio del termine.

La Commissione, valutata l’opportunità di acquisire una interpretazione autentica della richiamata disposizione, ha convocato le parti nazionali sottoscrittrici dell’Accordo nazionale al fine di raccogliere le loro valutazioni in merito, fissando l’audizione per il 1° luglio 2025.

Nel corso dell’audizione, le parti nazionali datoriali e sindacali hanno confermato di ritenere che nel settore si applica, ai fini del distanziamento delle azioni di sciopero, la sola regola della rarefazione oggettiva tenuto conto, peraltro, che nel settore elettrico, a differenza di altri servizi pubblici essenziali, è assicurata, anche in caso di sciopero, la continuità del servizio per l’utenza.

La Commissione, ritenuto che l’interpretazione esposta dalle parti sottoscrittrici dell’Accordo nazionale fosse condivisibile soprattutto in ragione di quanto disposto dall’art. 8, co. 4, dell’Accordo che *“al fine di consentire un’applicazione delle regole relative alla oggettiva rarefazione degli scioperi rispettosa della garanzia di libero esercizio dell’attività sindacale e di evitare altresì il ricorso a forme sleali di azione sindacale, il preavviso (della proclamazione dello sciopero) non può essere superiore a trenta giorni”*, ha deliberato, ai sensi dell’art.13, co.1, lett. b), della legge n. 146 del 1990, che l’art.7 dell’Accordo nazionale sull’esercizio del diritto di sciopero nel settore elettrico, valutato idoneo dalla Commissione con la delibera n. 03/128 del 18 febbraio 2013, pubblicata sulla G.U. – serie generale – n. 113 del 16 maggio 2013, va interpretato nel senso che, tra scioperi proclamati nell’ambito dello stesso servizio e del medesimo bacino di utenza, deve intercorrere un distanziamento minimo di 10 giorni (rarefazione soggettiva/oggettiva), a prescindere dalla data di proclamazione delle astensioni.

## **10. Enti pubblici non economici**

### **10.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto**

Nel Comparto in esame sono compresi un vasto numero di servizi estremamente eterogenei tra loro, accomunati dal fatto di essere tutti erogati da Enti pubblici non economici, fra i quali rientrano i servizi assistenziali, quelli di protezione civile e i servizi di erogazione di pensioni e indennità (Inps, Inail, Aci, Aifa, Cri).

Tale settore è disciplinato dall'Accordo nazionale in materia di sciopero del 13 marzo 2002, stipulato dall'ARAN con le Organizzazioni sindacali Fp Cgil, Cisl Fps, Uil Pa e Cisl.

Nel periodo di riferimento, la conflittualità è stata quasi assente, segnale di una buona tenuta delle relazioni sindacali e di un più generale livello di soddisfazione dei dipendenti pubblici operanti in tali settori, che percepiscono retribuzioni più elevate e hanno beneficiato, negli ultimi anni, di nuove assunzioni di personale per far fronte ai carichi di lavoro.

Del tutto assente è il fenomeno dell'*outsourcing* e/o dell'esternalizzazioni.

Sono stati proclamati soltanto tre scioperi, di cui 2 di rilevanza nazionale, riguardante il personale dell'Inail, successivamente revocati per composizione della vertenza.

## **11. Farmacie**

### **11.1. Disciplina di settore**

Come noto, il servizio farmaceutico rientra primariamente fra i servizi pubblici considerati essenziali dalla legge n. 146/1990, poiché volto a garantire il godimento del diritto alla persona, costituzionalmente tutelato, alla vita ed alla salute attraverso l'erogazione di beni di prima necessità, tra cui, con ogni evidenza i farmaci.

Negli ultimi anni il citato servizio ha subito notevoli riforme che hanno influenzato in modo significativo le attività svolte dalle farmacie ed il modello organizzativo delle stesse.

Infatti, a partire dal D.Lgs n. 153/2009 le farmacie, oltre alla tradizionale attività di distribuzione dei prodotti farmaceutici, possono erogare una pluralità di prestazioni e servizi sanitari con l'obiettivo di integrare le attività del SSN sul territorio.

Successivamente la Legge n. 27/2012 ha modificato gli orari ed i turni di apertura e di chiusura delle farmacie convenzionate con il SSN rendendo più flessibile l'accesso al servizio farmaceutico da parte dell'utenza.

Da ultimo la L. n. 124/2017 ha introdotto l'importante novità di estendere alle società di capitali la possibilità di essere titolari della gestione della farmacia: infatti, prima del citato intervento normativo i titolari di farmacia potevano essere esclusivamente persone fisiche (farmacista, ditta individuale) o società di persone (farmacisti, soci) e, pertanto, il servizio farmaceutico era affidato integralmente ed esclusivamente a professionisti (farmacisti iscritti) che esercitavano l'attività in qualità di lavoratori autonomi o piccoli imprenditori.

Dunque, con la riforma del 2017, si è esteso il servizio farmaceutico anche alle società di capitali e, allo stato attuale, circa il 60% delle farmacie a livello nazionale è gestito in forma societaria; pertanto, vi sono farmacie ove il servizio farmaceutico è svolto integralmente da personale dipendente - lavoratori subordinati - delle società di capitali.

Attualmente per il settore delle Farmacie Private vi è una Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili, emanata dalla Commissione con delibera n. 03/169 del 17.12.2003, per la categoria professionale dei farmacisti privati e, dunque, per i casi di astensione collettiva dei titolari di farmacia esercenti in forma individuale o come soci di società di persona, ma è invece assente un accordo nazionale sui servizi minimi da garantire in caso di sciopero dei lavoratori dipendenti.

## **11.2. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione**

L'andamento del conflitto collettivo nel settore delle farmacie che, nel corso degli ultimi dieci anni non aveva rilevato situazioni di criticità, ha registrato, quindi, nel corso dell'anno 2025, una inversione di tendenza in occasione del confronto tra le Parti per il rinnovo del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro, anche alla luce delle significative modifiche legislative intervenute.

Per la prima volta nel settore delle farmacie private, le rivendicazioni dei lavoratori dipendenti sono state correlate alla rigidità della controparte datoriale rispetto alla proposta salariale avanzata ed hanno condotto al venir meno di ogni margine di trattativa e mediazione.

La proposta formulata da Federfarma, il cui incremento per il triennio contrattuale è stato ritenuto insufficiente rispetto all'inflazione reale e alla perdita del potere di acquisto, non ha consentito di proseguire il confronto negoziale ed ha attivato uno stato di mobilitazione sia a carattere territoriale che nazionale.

Invero, nel corso dell'anno 2025, si sono registrate quattro proclamazioni di sciopero, tre a livello regionale (Lazio e Sardegna), di cui una revocata a seguito di indicazione immediata inviata dalla Commissione per la violazione della regola della rarefazione oggettiva con riferimento agli scioperi generali precedentemente proclamati per il 22 settembre 2025 ed una a livello nazionale, oggetto di indicazione immediata per la mancata sottoscrizione del documento di proclamazione - in violazione dell'art. 2 comma 1 della L. 146/1990 - e poi correttamente riproposta.

Le Parti hanno immediatamente investito l'Autorità Garante con richieste di chiarimenti in ordine alla disciplina del diritto di sciopero dei lavoratori dipendenti delle farmacie private, posto che per la prima volta si è profilata tale evenienza e si sono prospettate difformità di interpretazione delle norme legali e regolamentari del settore.

La Commissione, alla luce delle nuove e significative riforme legislative che hanno investito le Farmacie - in primis la L. 124/2017 che ha consentito la titolarità delle stesse in capo a persone giuridiche - nonché delle modifiche in tema di prestazioni e servizi sanitari erogabili all'interno delle stesse e alla variazione degli orari e dei turni di apertura, ha - preliminarmente - invitato le Parti, in mancanza di apposita disciplina di dettaglio, ad avviare un percorso quanto più ampiamente condiviso, volto al raggiungimento di un Accordo sulle prestazioni indispensabili e sulle altre misure da adottare in caso di sciopero dei lavoratori dipendenti delle farmacie private.

Nelle more, al fine di garantire l'equo contemperamento dei diritti costituzionalmente garantiti alla vita ed alla salute dei cittadini ed a quello di sciopero dei lavoratori dipendenti delle farmacie private, l'Autorità ha richiamato tutte le Parti ad assicurare le prestazioni indispensabili e, quindi, a garantire i servizi minimi, secondo una combinata e contemperata lettura dell'art. 2, commi 2 e 3 (e sue mm e ii.) e dell'art. 13, comma 1 lett. a) L. 146/1990 (che individua le prestazioni indispensabili in misura non eccedente mediamente il 50% delle prestazioni normalmente erogate e quote di personale non superiori mediamente ad un terzo del personale normalmente utilizzato).

Durante lo svolgimento degli scioperi, le parti sociali hanno rispettato le previsioni di legge e le indicazioni dell'Autorità e, dunque, nell'anno 2025, la Commissione non ha aperto alcun procedimento di valutazione del comportamento nei confronti delle Organizzazioni sindacali proclamanti o delle Associazioni datoriali interessate dalle azioni di sciopero, pur ponendo particolare attenzione al regolare svolgimento di tutte le fasi preparatorie e successive alle astensioni.

## **12. Funerario**

### **12.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto**

Nel corso del 2025, il settore non ha registrato proclamazioni di sciopero.

Per quanto riguarda le regole applicabili in caso di sciopero, esso è disciplinato dall'Accordo per la regolamentazione delle modalità di esercizio del diritto di sciopero per i lavoratori addetti ai servizi funerari sottoscritto da Federgasacqua Fp-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti in data 11.6.03 valutato idoneo dalla Commissione di garanzia con deliberazione n. 04/80 del 4 marzo 2004 e pubblicato in G.U. n. 70 del 24 marzo 2004.

Le cause di insorgenza dei conflitti, anche per quanto riguarda le procedure di raffreddamento, sono sempre da ascrivere alla ritardata corresponsione degli emolumenti retributivi.

## 13. Igiene ambientale

### 13.1. Andamento della conflittualità

Nel corso del 2025, nel settore sono stati proclamati in tutto 90 scioperi dei quali 44 sono stati effettuati e 46 revocati con una flessione di quasi il 30% rispetto agli scioperi proclamati nel 2024 (122 in tutto, di cui 66 effettuati), che conferma una tendenza ormai consolidata.

L'analisi dei dati relativi del 2025 è in linea con quelli registrati nel periodo post pandemico e ci restituisce un quadro in cui il conflitto nel settore resta per lo più confinato a livello locale; se si esclude la proclamazione di 2 scioperi nazionali per il rinnovo del CCNL di settore, sono meno del 10% gli scioperi che hanno interessato i servizi di igiene ambientale di capoluoghi di Provincia e uno solo la Città metropolitana di Catania.

La distribuzione delle azioni di sciopero conferma la Campania e la Sicilia come i territori dove è stato proclamato il maggiore numero di scioperi con la Campania che ha registrato la proclamazione di 32 scioperi (in linea con il dato del 2024), seguita dalla Sicilia (10 scioperi contro i 22 del 2024). In calo le proclamazioni nelle altre regioni, tra le quali va menzionato il drastico calo della Toscana con 6 proclamazioni (tutte concentrate tra Pisa e Livorno) contro le 16 del 2024, del Lazio (9 proclamazioni contro le 12 del 2024), della Puglia (6 proclamazioni a fronte delle 9 del 2024).

Il panorama delle Organizzazioni sindacali attive nel settore è sintetizzato nella tabella che riporta il numero delle proclamazioni effettuate da ciascuna sigla (sono riportate in modo disgiunto le proclamazioni effettuate da più sigle sindacali per la stessa astensione), la percentuale di proclamazioni effettuate da ciascuna sigla rispetto al totale delle proclamazioni con l'indicazione, in parentesi, del dato registrato nel 2024 e, nell'ultima colonna, la variazione di questo dato rispetto al 2024.

Organizzazioni Sindacali	Scioperi proclamati 2025	Incidenza sul totale scioperi 2025 (2024)	Variazione %
FP CGIL	32	20,8 (19,4)	+1,4
UILT	26	16,9 (15,0)	+1,9
FIT CISL	24	15,6 (14,5)	+1,1
FIADEL	22	14,3 (14,0)	+0,3
USB	8	5,2 (14,0)	-8,8
UGL	6	3,9 (3,8)	+0,1
FLAICA UNITA CUB	5	3,2 (-)	-
F.I.L.A.S.	4	2,6 (4,3)	-1,7
Altre 13 sigle	27	17,5 (7,4)	+10,1

Il risultato più evidente è la conferma del ruolo prevalente svolto dalle Organizzazioni firmatarie dei CCNL di settore e dell'Accordo nazionale di regolamentazione (Fp Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti e Fiadel) che, anche in esito alle elezioni delle rappresentanze unitarie svolte - a livello nazionale - nel mese di dicembre del 2024, hanno confermato la loro ampia rappresentatività nel settore (la Fp Cgil, con circa il 38% delle preferenze, è risultato il sindacato con il maggior numero di consensi). Tendenza opposta, invece, per i sindacati autonomi che, soprattutto a livello locale, pur in un quadro di sostanziale stabilità, hanno fatto registrare un notevole incremento delle proclamazioni anche se disperse in un numero crescente di Organizzazioni che operano quasi esclusivamente a livello locale. Un discorso a parte deve essere fatto per Usb che segna una consistente flessione delle proclamazioni, tra l'altro circoscritte all'area pisana e nell'Area metropolitana di Roma.

### **13.2. Cause di insorgenza dei conflitti**

Tra le cause di insorgenza dei conflitti, sono in calo le astensioni proclamate per ritardi nel pagamento delle retribuzioni, in crescita quelle che coinvolgono temi afferenti alla sicurezza mentre sono stabili gli scioperi nelle aziende che effettuano servizi ambientali in subappalto e che, di frequente, applicano contratti peggiorativi rispetto al CCNL di settore. La diffusione degli affidamenti in subappalto e l'applicazione ai lavoratori di una molteplicità di CCNL di diversa estrazione (tra tutti i più diffusi restano il CCNL Pulizie e Multiservizi, CCNL Servizi socio-assistenziali, CCNL Metalmeccanici, CCNL Carta e cartone), costituiscono indubbiamente un fattore dispersivo e richiamano sigle sindacali di diversi comparti, non sempre a conoscenza delle regole di settore e/o disponibili a raccordarsi con le vertenze condotte dalle Organizzazioni firmatarie dell'Accordo; in tutto, considerando anche le azioni che non si sono concretizzate con la proclamazione di scioperi, sono state attive nel settore oltre trenta sigle sindacali. Si conferma, a livello nazionale, la richiesta di maggiori dotazioni e infrastrutture per i servizi di cantiere che, in Campania, hanno costituito quasi il 50% delle cause di insorgenza dei conflitti.

La quasi totale assenza di scioperi proclamati nell'Italia settentrionale dimostra che laddove il servizio è affidato ad aziende di grandi dimensioni e ben strutturate (*Multiutility*), la conflittualità si riduce in modo consistente ed è limitata alle aziende subappaltatrici che operano servizi complementari (per lo più specifiche tipologie di raccolta differenziata e alcune operazioni nelle piattaforme

ecologiche). Tuttavia, in questi contesti si presenta in modo sistematico la difficoltà, da parte delle Organizzazioni sindacali, di gestire le relazioni con aziende strutturate e diffuse sul territorio, in cui convivono e spesso si sovrappongono diversi comparti della contrattazione collettiva, con sempre più frequenti richieste di flessibilità e mobilità nell'organizzazione del lavoro. In alcuni casi, nelle grandi città, la frammentazione del servizio tra enti gestori e società che operano in subappalto, rendono fragile la garanzia del servizio pubblico e problematica la tutela dei diritti dei lavoratori.

L'attività istruttoria svolta dalla Commissione di garanzia, anche nelle annualità precedenti, ha confermato che la mancata puntuale erogazione degli stipendi è la principale causa di insorgenza dei conflitti nell'area campana, siciliana e calabrese. A questa si aggiungono, talvolta, ulteriori conflitti che - soprattutto in Campania- denunciano carichi di lavoro elevati, carenza di infrastrutture e comportamenti vessatori da parte delle aziende nei confronti dei lavoratori; viceversa, le aziende lamentano la scarsa produttività dei lavoratori e alti tassi di assenteismo. Questi problemi hanno assunto un carattere strutturale dei servizi affidati a piccole aziende locali che hanno difficoltà ad organizzare in modo efficiente il servizio e non hanno la possibilità di investire su mezzi e infrastrutture. La concorrenza, infatti, riduce la marginalità degli appalti e il ritardo con cui alcuni Comuni corrispondono i canoni dovuti alle aziende che erogano il servizio (anche in ragione del non risolto problema dell'evasione della Ta.Ri. in molte aree del Paese) ha effetti diretti (e spesso immediati) sul pagamento delle retribuzioni e sulla dotazione di mezzi e infrastrutture. È evidente che la puntuale solvenza dell'ente appaltante, soprattutto quando i servizi sono affidati a piccole e medie imprese, influisce sulla regolarità nei pagamenti delle retribuzioni ai lavoratori e sulla capacità di investimento da parte delle Aziende, sovente costrette a una mera sopravvivenza. Il rincaro dei costi energetici a cui non corrisponde una rinegoziazione dei contratti in essere, è un ulteriore nodo critico per la corretta gestione economica dei servizi, soggetti a rincari che potrebbero essere assorbiti solo rendendo più efficiente il ciclo integrato dei rifiuti; l'insufficienza dei centri per il trattamento, riciclo e recupero dei rifiuti, che incide maggiormente nelle regioni meridionali, è una problematica risalente nel tempo e che stenta ad avere risposte adeguate.

Infine, sono stati proclamati due scioperi nazionali - di cui solo uno effettuato - per il rinnovo del CCNL dei servizi ambientali, scaduto il 31 dicembre 2024. L'astensione, proclamata dalle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali

firmatarie del contratto ha raccolto buone adesioni. La vertenza si è poi favorevolmente conclusa con la sottoscrizione di un Accordo, in data 9 dicembre 2025, per il rinnovo del CCNL (per maggiori dettagli vedere il paragrafo 12.4).

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

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

In particolare, anche nel periodo di riferimento, la maggior parte delle segnalazioni preventive ha riguardato la violazione della regola dell'intervallo, del preavviso e con specifico riferimento alle astensioni dal lavoro straordinario, della durata. In aumento sono i casi in cui l'Organizzazione proclamante non sottoscrive l'atto di proclamazione dello sciopero, ritenendo l'onere della forma scritta assolto con la mera trasmissione dell'atto a mezzo Pec. A tale proposito ancora diffuso è l'uso delle OO.SS. di richiamare l'applicazione delle norme relative al tracciamento delle firme elettroniche nella Pubblica amministrazione; a fronte delle osservazioni formulate dalla Commissione, seppure con qualche resistenza, si è potuta rilevare una complessiva accettazione e adeguamento con quanto richiesto.

Il dato complessivo dimostra un'assoluta efficacia dell'azione preventiva della Commissione, infatti, l'adesione alle indicazioni immediate adottate è stata pressoché totale (anche se, talvolta, mascherata come scelta autonoma da parte dell'Organizzazione proclamante).

### **13.4. Attività consultiva e procedimentale**

Nel corso dell'annualità 2025, l'attività procedimentale nel settore è stata limitata ad una questione relativa alla mancata puntuale trasmissione delle

informazioni richieste a un'Azienda, ai sensi di quanto stabilito dall'art. 2, co.6., della legge n. 146 del 1990 in occasione di uno sciopero dei servizi ambientali effettuato il 12 maggio 2025 nel Comune di Macerata Campania (CE). L'azienda, priva di recapito telefonico, mancava di fornire riscontro alle richieste istruttorie della Commissione e ai vari solleciti; in conseguenza, con deliberazione del 9 settembre 2025, il suo comportamento era valutato negativamente e irrogata la sanzione pecuniaria di euro 8.000. La Commissione, peraltro, inoltrava una nuova richiesta di informazioni e, a fronte del reiterato mancato riscontro nei termini di legge, avviava un nuovo procedimento di valutazione del comportamento il successivo 21 ottobre 2025. L'azienda, intervenendo nel procedimento, dichiarava che i suoi sistemi di gestione della posta elettronica certificata erano stati oggetto di un attacco informatico e che, pertanto, nessuna delle comunicazioni trasmesse dalla Commissione (dal mese di giugno a quello di settembre) era stato ricevuto, ragion per cui, nello scusarsi per l'inconveniente, chiedeva la revoca della sanzione già comminata e l'archiviazione del procedimento in essere. In considerazione di quanto riferito, il Commissario delegato chiedeva all'Azienda di fornire prova documentale di quanto aveva rappresentato, in particolare, trasmettendo copia della denuncia presentata all'Autorità giudiziaria; l'Azienda, precisava di non aver comunicato l'infrazione alle Autorità competenti in quanto il disservizio poteva essere stato causato dall'errore di un proprio dipendente. Ciò premesso, la Commissione confermava la sanzione già comminata ma archiviava il secondo procedimento avendo l'azienda, nel frattempo, fornito in modo completo le informazioni all'origine del gravame.

### **13.5. Rinnovo dell'Accordo di regolamentazione dei servizi ambientali**

Il Commissario delegato ha svolto nel corso dell'anno due audizioni esplorative con le Associazioni datoriali e le Organizzazioni sindacali firmatarie dell'Accordo nazionale del 1° marzo 2001, al fine di sollecitare l'adozione di un nuovo Accordo di regolamentazione per il settore dell'igiene ambientale. Le parti hanno accolto l'invito della Commissione rinviando alla trattativa per il rinnovo del CCNL l'esame di eventuali clausole emendative dell'Accordo nazionale di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero nel settore. In data 9 dicembre 2025, Utilitalia, Cisambiente-Confindustria, LegaCoop Produzione e Servizi, Confcooperative Lavoro, Servizi, A.G.C.I. (parte datoriale) e le Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Fp Cgil, Fit Cisl, Ultrasporti e Fiadel, hanno sottoscritto una ipotesi di Accordo per il rinnovo del CCNL dei servizi ambientali per il triennio 2025-2027 e hanno stabilito, entro il 31 gennaio 2026, di

proseguire le trattative per il rinnovo della disciplina di regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero con l'obiettivo di rivedere, in particolare, le prestazioni indispensabili relative alla frazione organica del rifiuto, ai servizi da garantire nei centri storici e presso gli impianti di trattamento dei rifiuti. Le parti si sono impegnate, inoltre, a rivedere la disciplina dei servizi da garantire in concomitanza con manifestazioni di particolare rilievo e ad aggiornare le franchigie (vale a dire i periodi nei quali non possono essere effettuati scioperi).

## **14. Istituti di vigilanza**

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

Nell'anno 2025 si è registrato, nel settore in esame, un significativo aumento della conflittualità. Sono stati proclamati 64 scioperi, a fronte dei 31 dell'anno 2024 e le cause di insorgenza dei conflitti più ricorrenti possono essere ricondotte, come già riscontrato negli anni precedenti, oltre ai sistematici ritardi nella corresponsione delle retribuzioni al personale, al mancato rispetto delle previsioni contenute nei contratti collettivi, specie per quel che attiene l'organizzazione del lavoro.

La Commissione è intervenuta preventivamente, in più occasioni, attraverso l'invio di 16 indicazioni immediate ai sensi dell'articolo 13, lett. d), della legge n. 146 del 1990, a cui hanno fatto seguito, in quasi in tutti i casi, le revoche o gli adeguamenti alle indicazioni dell'Autorità.

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

### **14.2. Pareri e delibere interpretative**

Il periodo di riferimento è stato caratterizzato da una consistente attività di approfondimento e studio del settore condotta dal Commissario delegato e dalla Commissione in generale, che ha portato ad un attento approfondimento della materia e dell'applicazione delle regole.

In occasione dello sciopero regionale in Puglia del settore Istituti di vigilanza, proclamato per il giorno 16 giugno 2025, la Commissione ha avuto modo di ricordare che l'attività di vigilanza privata è un servizio pubblico essenziale, ai sensi e per gli effetti della legge n. 146 del 1990 nella parte in cui è funzionale e/o strumentale ai diritti costituzionalmente tutelati alla vita, alla salute, alla libertà e sicurezza della persona, dell'ambiente e del patrimonio storico artistico.

Quanto alle prestazioni da garantire in caso di sciopero, l'Autorità ha avuto modo di precisare che, ai sensi dell'articolo 8 della Regolamentazione provvisoria per il settore della Vigilanza, sicurezza e ordine pubblico (delibera della Commissione di Garanzia n.06/431 del 19 luglio 2006, pubblicata in G.U. n.183 dell'8 agosto 2006), *“nel corso dello sciopero devono essere assicurate tutte le prestazioni necessarie ad evitare un pericolo di danno grave alla sicurezza e alla*

*salute delle persone e agli altri beni indicati nell'articolo 1. Tali prestazioni sono definite mediante accordi aziendali e, nelle more di questi, con regolamenti di servizio, tenuto conto di quanto previsto nella seconda parte della lett. a) dell'art. 13 della legge n. 146 del 1990 e ss. mod. Gli accordi e i regolamenti suddetti sono comunicati alla Commissione di garanzia. Nei casi in cui l'attività di vigilanza sia fornita ad amministrazioni o aziende erogatrici di servizi essenziali, tali soggetti, unitamente alle imprese di vigilanza, stipulano con le organizzazioni sindacali del personale di vigilanza accordi congiunti per la definizione di prestazioni indispensabili di tale personale”.*

In assenza di accordi e nelle more della redazione dei medesimi, ha ricordato la Commissione, è onere delle aziende predisporre appositi regolamenti di servizio sulle prestazioni indispensabili; e che la mancata predisposizione di detti regolamenti, comportando potenziali compromissioni dei diritti della persona costituzionalmente tutelati, potrà formare oggetto di valutazione del comportamento delle aziende inadempienti.

In ordine al servizio di trasporto valori la Commissione, come noto, con la delibera n. 338 del 24 ottobre 2024 ha rivisitato il proprio orientamento, affermando che il servizio di trasporto valori (nella specie riferito a Poste e Istituti di credito), rientri tra le attività di vigilanza svolte dalle guardie particolari giurate, ai sensi degli artt. 133 e ss. del R.D. 18 giugno 1931, n. 733, con conseguente applicabilità della disciplina di cui alla legge n. 146 del 1990 e della Regolamentazione di settore, costituendo attività strumentale “fornita a soggetti erogatori di servizi pubblici essenziali” (art. 1 della Regolamentazione di settore, adottata con Deliberazione n. 06/431 del 19 luglio 2006).

Al riguardo, le Organizzazioni sindacali del settore hanno formulato espressa richiesta di riesame della delibera n. 338/24 fondata, da un lato, su rilievi di carattere procedimentale e sul difetto di motivazione della medesima delibera; dall'altro, sulla ritenuta esclusione (per plurime ragioni) del servizio di “trasporto valori” dalla disciplina della legge n. 146 del 1990 e, comunque, sulla mancata individuazione dei servizi minimi, nonché sull'inapplicabilità dei medesimi servizi al trasporto valori “promiscuo”.

Con delibera n. 25/54 del 26 febbraio 2025, la Commissione ha rigettato la richiesta di riesame, facendo presente, in primis, che si è limitata a fornire un atto di “orientamento” sul servizio di “trasporto valori” riconducendolo - diversamente dal passato - nell'ambito della legge n. 146 del 1990 e della Regolamentazione di settore e che la delibera in questione, diversamente da quanto ritenuto dalle parti sindacali, non ha una portata immediatamente lesiva, posto che - secondo un costante orientamento della Commissione (Delibera 10 febbraio 1994 n. 12 e 13)

- le delibere generali rilevano come criterio di orientamento offerto alle parti sociali e come esplicitazione del modo con cui la Commissione concepisce il contemperamento.

La delibera muove dalla constatazione che la Regolamentazione di settore si applica *“alle attività di vigilanza svolte dalle guardie particolari giurate”* (art. 1); che l’attività di *“trasporto valori”*, ovvero, *“la custodia, il trasporto e la scorta del contante o di altri beni o titoli di valore”* (lett. c art. 256 bis R.D. 6 maggio 1940, n. 635) rientra tra i *“servizi di sicurezza complementare, da svolgersi a mezzo di guardie particolari giurate”* (comma 2, art. 256 bis del R.D. 6 maggio 1940 n. 635); che l’art. 1, comma 2, della legge n. 146 del 1990, indica, alla lett. c), tra i servizi essenziali quelli inerenti *“l’assistenza e la previdenza sociale, nonché gli emolumenti retributivi o comunque quanto economicamente necessario al soddisfacimento delle necessità della vita attinenti a diritti della persona costituzionalmente garantiti; i servizi di erogazione dei relativi importi anche effettuati a mezzo del servizio bancario”*.

A corollario di tale assunto, la Commissione ha precisato – altresì – che il servizio di *“trasporto valori”*, nella specie in favore di Uffici postali e Istituti di credito, costituisce attività strumentale *“fornita a soggetti erogatori di servizi pubblici essenziali”* (art. 1, Regolamentazione di settore), posto che, in difetto della necessaria provvista, sarebbe impedito ai suddetti Uffici e Istituti di erogare il loro servizio a beneficio dell’utenza.

Inoltre, l’Autorità ha chiarito che la nozione di *“servizio pubblico essenziale”* non è sovrapponibile (non solo per motivi lessicali) alla definizione di prestazione indispensabile. Sono entrambe teleologicamente ancorate ai beni costituzionali da proteggere, ma la prima ha una portata ulteriore, precede, e non si esaurisce nella seconda. Sono servizi pubblici essenziali *“quelli volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati”* (art. 1). Sono invece prestazioni indispensabili quelle attività, contenute *“nell’ambito dei servizi pubblici essenziali di cui all’art. 1”*, e quindi parte di essi (*“servizi minimi”*), che devono essere assicurate, in occasione dello sciopero, allo scopo di *“garantire le finalità di cui al comma 2, dell’art. 1”* (art. 2), ovvero, il contemperamento dell’esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati.

L’esatta collocazione e portata delle prestazioni indispensabili nell’ambito dei servizi pubblici essenziali consente di escludere che la *“fungibilità”* dei *“servizi minimi”* possa comportare, come ritenuto dalle Organizzazioni sindacali, la non applicazione della disciplina di cui alla legge n. 146 del 1990 al servizio di *“trasporto valori”*. Anche nel caso concreto portato all’attenzione dell’Autorità, l’approvvigionamento, da parte di Poste Italiane, di moneta contante per il

pagamento di pensioni o stipendi anticipato al giorno precedente a quello dello sciopero, se da un lato, non rende “indispensabile” la prestazione, allo stesso tempo, non elide la natura strumentale dell’attività di “trasporto valori” al servizio pubblico essenziale in questione, per come previsto dall’art. 1, comma 2, lett. c) della legge n. 146 del 1990 e dell’art. 1 della citata Regolamentazione.

Dovranno pertanto essere applicate, in ogni caso, le ulteriori regole che contemperano il diritto di sciopero con il godimento degli altri diritti costituzionali della persona (preavviso, procedure, durata etc.), proprio per la concorrenza e non alternatività delle suddette regole e per la priorità logica e concettuale del servizio pubblico essenziale rispetto al “servizio minimo”.

### **14.3. Valutazioni del comportamento ex articolo 13 della legge n. 146 del 1990**

Nel corso del 2025 la Commissione ha aperto un procedimento di valutazione a seguito di una astensione ad oltranza dal lavoro straordinario dei lavoratori addetti alla vigilanza e trasporto valori, dipendenti dalla Società Sicurtransport e operanti nelle province di Catania, Palermo e Agrigento, proclamata a decorrere dal giorno 10 dicembre 2024.

In relazione a tale sciopero il Commissario delegato segnalava alle Organizzazioni sindacali ai sensi dell’art. 13 lett. d), della legge n. 146 del 1990, il mancato rispetto del termine di preavviso, la mancata predeterminazione della durata dell’astensione dalle prestazioni di lavoro straordinario, nonché il mancato esperimento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione, ai sensi della legge n. 146 del 1990, nonché della citata Regolamentazione.

In merito alle obiezioni sindacali riguardanti l’applicazione della legge n. 146 del 1990 al servizio di trasporto valori, il Commissario delegato rilevava *“che il servizio di trasporto valori, diversamente da quanto ritenuto dall’Organizzazione sindacale, rientra nell’ambito della disciplina di cui alla legge n.146 del 1990, alla luce della delibera n. 24/338 del 24 ottobre 2024, che la riferita garanzia del servizio, avente ad oggetto il rifornimento del contante (per l’assenza del blocco dell’attività ordinaria), e, quindi, delle prestazioni indispensabili, oltre ad apparire indimostrabile ex ante, non rileva ai fini della riconducibilità del “trasporto valori” nell’ambito della disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali e in relazione alla doverosa osservanza - da parte dell’Organizzazione sindacale - delle regole procedurali prodromiche alla proclamazione dello sciopero (la cui violazione è stata oggetto dell’indicazione immediata)”* ed invitava, pertanto, le Organizzazioni sindacali ad attenersi a quanto indicato nell’atto notificato. L’invito della Commissione è rimasto, però, privo di riscontro.

Con delibera n. 66/25 del 12 marzo 2025, la Commissione ha deliberato l'apertura del procedimento di valutazione del comportamento nei confronti delle Segreterie territoriali di Catania, Palermo e Agrigento dell'Organizzazione sindacale Filcams Cgil, delle RRSSAA, nonché della Segreteria territoriale di Catania della Organizzazione sindacale Ugl, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, per le violazioni segnalate nelle indicazioni immediate.

La Commissione, all'esito di audizioni e di una complessa istruttoria, richiamata la legge e la Regolamentazione di settore, ha poi ripercorso i principi base della deliberazione 24/338, già sopra esaminati.

La Commissione ha poi concluso nel valutare negativamente l'astensione dal lavoro straordinario degli addetti al servizio di trasporto valori, proclamata dall'Organizzazione sindacale senza il rispetto del termine di preavviso, dell'obbligo di predeterminazione della durata, nonché dell'esperimento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione, in quanto nel settore della vigilanza privata il servizio di trasporto valori costituisce, ai sensi della delibera n. 24/338 del 24 ottobre 2024, attività strumentale a soggetti erogatori di servizi pubblici essenziali, quali Poste e Istituti di credito cui assicura la necessaria provvista di denaro, senza che l'applicazione della legge n. 146 del 1990 sia condizionata dalla fungibilità dei servizi minimi, differibili ad altra data ovvero assicurati attraverso l'attività lavorativa ordinaria o con la moneta elettronica.

Il procedimento, inoltre, si è concluso con una sanzione al minimo previsto dalla legge in quanto è stato accertato che lo sciopero dalle prestazioni di lavoro straordinario ha interessato soltanto gli iscritti della Filcams Cgil dipendenti presso la sede di Catania e che le altre Organizzazioni sindacali si sono astenute dal dare ulteriore corso allo sciopero all'esito dell'indicazione immediata ricevuta dalla Commissione; in ogni caso, per quanto emerso dall'istruttoria esperita lo sciopero in questione ha avuto una portata limitata.

## 15. Istruzione e Ricerca

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

L'andamento della conflittualità nel Comparto Istruzione e Ricerca segue un andamento ciclico ed è strettamente connesso a rivendicazioni di carattere politico, economico e/o contrattuale. Le astensioni collettive poste in essere in tale Comparto, generalmente di rilevanza nazionale, sono finalizzate ad incidere su interventi legislativi e/o governativi, a rivendicare nuove assunzioni e/o la stabilizzazione del personale precario e sono concentrate, in prevalenza, nel periodo compreso tra settembre e giugno di ogni anno.

Quasi assente la conflittualità legata a vertenze di carattere locale.

Nel corso dell'anno 2025 le astensioni collettive proclamate nel settore della Scuola sono state 21 (a fronte delle 27 dell'anno precedente), di cui 15 effettuate e 6 revocate anche a seguito dei 5 interventi preventivi della Commissione *ex art.* 13, lett. d), della legge n. 146 del 1990, con una percentuale pari al 24% e un tasso di adeguamento del 100%.

Gli scioperi proclamati con rilevanza nazionale sono stati 14. Le giornate interessate dalle azioni di sciopero sono state 11 (a fronte delle 13 registrate nel corso del 2024), e ciò in quanto i sindacati tendono a convogliare le astensioni sulla data prescelta dalla prima Organizzazione proclamante sulla base del sistema di prenotazione della casella libera, in ossequio al favor della concentrazione tra azioni di sciopero.

Si registra, quindi, un sensibile decremento della conflittualità rispetto all'anno precedente.

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

Nel settore dell'Università sono stati proclamati 11 scioperi (due di rilevanza nazionale), di cui 9 effettuati e 2 revocati spontaneamente.

Nel settore della Ricerca, invece, nell'anno 2025 sono stati proclamati tre scioperi.

Per l'intero comparto (Scuola, Università, Ricerca, Afam ed i docenti universitari), invece, sono stati proclamati 3 scioperi di rilevanza nazionale, per rivendicare il rinnovo del CCNL 2022-2024.

In occasione degli scioperi generali del 22 settembre, 3 ottobre e 28 novembre 2025 il personale del Comparto ha partecipato a mobilitazioni nazionali più ampie congiunte con altri settori pubblici e privati.

La conflittualità del Comparto nel 2025 è stata caratterizzata da forti tensioni tra sindacati e governo, culminate nel rifiuto della Flc Cgil di firmare il rinnovo del contratto collettivo nazionale (CCNL) per il triennio 2022-2024. L'ipotesi di accordo per il periodo 2022-2024 è stata infatti sottoscritta il 23 dicembre 2025 da Cisl Scuola, Uil Scuola Rua, Gilda-Unams, Snals-Confsal e Anief, ma non dalla Flc Cgil.

Con la chiusura del precedente contratto, l'attenzione si è spostata sull'avvio delle trattative per il triennio 2025-2027. I sindacati firmatari mirano a ridurre ulteriormente il gap stipendiale con il resto della Pubblica Amministrazione e a introdurre nuove tutele su temi come il burnout e i buoni pasto.

Le motivazioni alla base delle mobilitazioni nel Comparto sono state:

- Rinnovo contrattuale e livelli retributivi – critica ai tempi e ai contenuti delle trattative e degli aumenti salariali: denunciate risorse insufficienti per il rinnovo del CCNL 2022-2024 e per il triennio 2025-2027;
- Condizioni di lavoro e diritti del personale – richieste di maggiori tutele, equità e riconoscimento delle competenze e mancata stabilizzazione dei precari;
- Tagli al Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) per l'università pubblica, con impatto negativo su servizi e attività scientifiche, la condizione di precarietà lavorativa dei ricercatori con contratti a termine, assegnisti di ricerca e altre figure senza stabilità contrattuale, lo sviluppo del sistema universitario italiano.

Il clima di scontro si è alimentato, inoltre, attorno a tre nodi critici legati alla Legge di Bilancio 2025:

- Esiguità degli aumenti salariali: sono stati giudicati insufficienti gli aumenti previsti rispetto alla perdita del potere d'acquisto causata dall'inflazione e dal blocco dei contratti degli anni precedenti;
- Tagli agli organici e blocco del turnover: i sindacati hanno lamentato che le misure di spending review previste per il 2025 hanno previsto una riduzione del personale docente e ATA, con il blocco parziale delle assunzioni per compensare i pensionamenti;
- Autonomia differenziata: le Organizzazioni sindacali hanno denunciato il timore che la riforma possa aumentare le disuguaglianze tra le regioni,

penalizzando l'accesso ai diritti fondamentali come lo studio e il tempo pieno nelle zone meno favorite.

Più in generale si segnala che, nell'ambito del Comparto, il settore della Scuola è caratterizzato da una frammentazione sindacale molto più accentuata e dall'utilizzo dello sciopero, da parte delle sigle sindacali non rappresentative, quale strumento di accreditamento nel sistema delle relazioni industriali, pur non conseguendo risultati statisticamente rilevanti in termini di adesione e, quindi, di effettivo pregiudizio al diritto all'istruzione.

Molto più rilevante, invece, è il disagio creato all'utenza dall'effetto annuncio di uno sciopero, nonostante i correttivi introdotti con l'Accordo nazionale del 2 dicembre 2020 e l'introduzione di norme più stringenti a carico dell'Amministrazione in tema di informazione all'utenza.

Sul punto, la stampa riveste un ruolo determinante, amplificando senza alcuna ragione l'effettiva rilevanza, in termini di impatto, degli scioperi proclamati e creando un generale senso di allarmismo su paralisi e blocchi delle attività scolastiche che puntualmente non si verificano (cfr. dati adesione sciopero par. 14.2).

## **15.2. Calendario degli scioperi e percentuali di adesione**

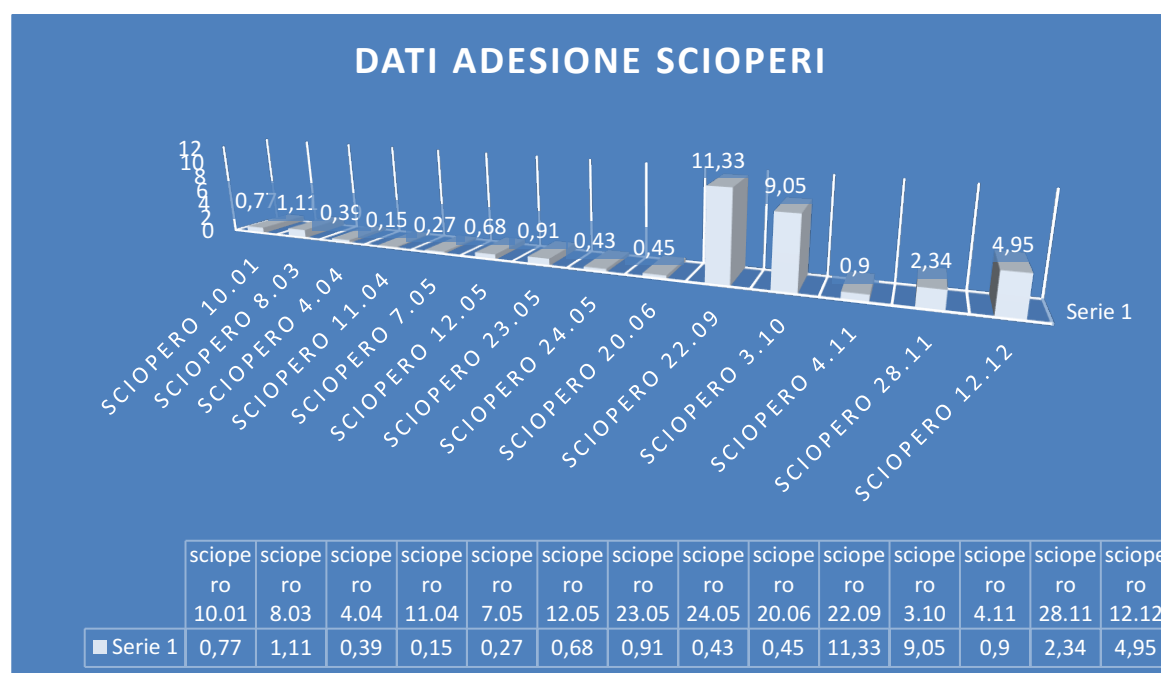
Di seguito il calendario dei principali scioperi che hanno interessato il Comparto nel 2025:

- 10 gennaio 2025: Sciopero nazionale Scuola proclamato da Csle.
- 8 marzo 2025: Sciopero generale in occasione della giornata internazionale della donna, proclamato da Usb, Cub, Clap, Adl Cobas, Slai cobas per il sindacato di classe e Usi-Cit. Sciopero di tutto il personale del Comparto Istruzione e Ricerca e dell'area dirigenziale, dei docenti universitari e di tutto il personale della formazione professionale e delle scuole non statali proclamato da Flc Cgil.
- 4 aprile 2025: Sciopero del personale tecnico, amministrativo, bibliotecario, cel e del personale docente e di ricerca dell'Università proclamato da Usb Pi.
- 11 aprile 2025: Sciopero generale proclamato da SI COBAS.
- 7 maggio 2025: Sciopero nazionale Scuola proclamato da Sgb, Cub Sur e Unicobas Scuola & Università.
- 12 maggio 2025: Sciopero nazionale delle Università e degli Enti pubblici di ricerca proclamato da Usb Pi, Usi Fondata nel 1912, Flc Cgil, Cub Scuola Università e Ricerca e Flaica Cub.

- 23–24 maggio 2025: Sciopero nazionale Scuola proclamato da CSLE e CONALPE per due giornate consecutive.
- 20 giugno 2025: Sciopero generale proclamato da Cub, Usb e Sgb.
- 22 settembre 2025: Sciopero generale proclamato da Usb, Cub, Sgb e Adl Varese. Sciopero nazionale scuola proclamato da Csle, Conalpe e Confsai.
- 3 ottobre 2025: Sciopero generale proclamato da Cgil, Usb, Cub, Cobas, Sgb, Si Cobas, Cib Unicobas. Sciopero nazionale di tutto il personale dirigente, docente e ATA del Comparto Scuola proclamato da Cobas Sardegna.
- 4 novembre 2025: Sciopero nazionale Scuola proclamato da SISA.
- 28 novembre 2025: Sciopero generale proclamato da Adl Cobas, Clap, Sial Cobas, Cobas, Cub, Fi-Si, Flai, Usb, Usi, Usi 1912 e Usi Cit. Sciopero del Comparto Istruzione e Ricerca proclamato da Unicobas Scuola & Università. Sciopero del settore Scuola proclamato da Cobas Scuola Sardegna.
- 12 dicembre 2025: Sciopero generale proclamato da CGIL, con adesione della FLC CGIL per il Comparto.

Le percentuali di adesione agli scioperi del Comparto nel 2025, specialmente nel settore della Scuola, mostrano una partecipazione variabile, con picchi significativi in corrispondenza delle mobilitazioni generali contro la manovra economica o le questioni internazionali.

Di seguito i tassi di adesione agli scioperi proclamati nel 2025, basati sui dati ufficiali pubblicati dal Ministero dell’Istruzione e del Merito e dal Ministero dell’Università e Ricerca tramite il Cruscotto degli scioperi.



Le percentuali più elevate si sono registrate in occasione degli scioperi generali di settembre e ottobre 2025, mentre nelle prime mobilitazioni dell'anno la partecipazione è stata molto contenuta.

Generalmente, la partecipazione agli scioperi tende a variare fortemente in base alla natura dell'evento:

- Mobilitazioni generali e combinate di sindacati maggiori → adesioni più alte;
- Scioperi proclamati da organizzazioni minori o legati a temi specifici → adesioni basse.

### **15.3. Pareri e delibere interpretative**

Con delibera n. 25/431 dell'11 novembre 2025 la Commissione, all'esito di un'approfondita istruttoria, volta ad acquisire gli elementi informativi utili a valutare la riconducibilità del servizio principale svolto dall'Agenzia regionale per il diritto allo studio nel campo di applicazione della legge n. 146 del 1990, nonché di quello strumentale (servizio di facility management e manutenzione presso le Residenze universitarie), ha espresso l'avviso che il servizio di "Facility Management" presso le Residenze universitarie costituisca attività strumentale all'erogazione dei servizi pubblici essenziali e, come tale, assoggettata alla disciplina di cui alla legge n. 146 del 1990.

Il principio espresso dalla Commissione muove da una segnalazione del 29 agosto 2025, con la quale la Società Meit Multiservice, affidataria del servizio, ha informato l'Autorità della proclamazione di uno stato di agitazione e di un pacchetto di 48 ore di sciopero, a decorrere dal 1° settembre, riguardante i lavoratori impegnati presso l'appalto Adisu Puglia, da parte delle Organizzazioni sindacali Filcams Cgil, Fisascat Cisl, Uiltucs Uil e Uiltrasporti, contestando la mancata applicazione della regolamentazione in materia di scioperi nei servizi pubblici essenziali.

I sindacati hanno replicato alle osservazioni dell'Azienda precisando di non ritenere che i servizi oggetto dell'appalto Adisu fossero compresi nel perimetro di applicazione della legge n. 146 del 1990, trattandosi di un'attività diversa ed estranea rispetto ai diritti costituzionali tutelati dalla normativa richiamata.

La Commissione è giunta a tale conclusione, rivisitando il proprio precedente orientamento in materia, dopo un'approfondita disamina della documentazione trasmessa dalle parti sociali e della disciplina legislativa in materia.

Di seguito l'iter logico-giuridico sviluppato dall'Autorità nella delibera n. 25/431 dell'11 novembre 2025.

La legge n. 146 del 1990 riconosce come servizio pubblico essenziale il diritto all'istruzione nel suo intero ciclo di svolgimento (dagli asili nido all'istruzione universitaria).

L'art. 2 dell'Accordo in materia di sciopero relativo al Comparto Regioni e Autonomie Locali stabilisce che sono da considerare servizi pubblici essenziali i servizi concernenti l'istruzione pubblica.

L'art. 4 dell'Accordo in materia di sciopero relativo al Comparto Istruzione e Ricerca prevede che i servizi pubblici da considerare essenziali per le Università, le Istituzioni Universitarie e le Aziende ospedaliero-universitarie di cui alla lett. a) dell'art. 2 del d.lgs. 21 dicembre 1999, n. 517 siano: a) istruzione universitaria; etc...

Il d.lgs. 68/2012 (*Attribuzioni e compiti dello Stato, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle università e delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica*) ha previsto un sistema integrato di strumenti e servizi per la garanzia del diritto allo studio, al quale partecipano, nell'ambito delle rispettive competenze, diversi soggetti.

In particolare, l'art. 3 del decreto precisa al comma 2 che *“le regioni esercitano la competenza esclusiva in materia di diritto allo studio, disciplinando e attivando gli interventi volti a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale per il concreto esercizio di tale diritto”*.

L'art. 6 del decreto, invece, indica gli strumenti e i servizi per il conseguimento del pieno successo formativo (in particolare: servizi abitativi e di ristorazione, attività a tempo parziale, trasporti, assistenza sanitaria, accesso alla cultura, servizi di orientamento e tutorato, servizi per la mobilità internazionale, materiale didattico, nonché, per gli studenti meritevoli, anche se privi di mezzi, in possesso di determinati requisiti, borse di studio).

La legge regionale della Puglia del 27 giugno 2007, n. 18 (*“Norme in materia di diritto agli studi dell'istruzione universitaria e dell'alta formazione”*) ha istituito l'Agenzia Regionale per il diritto agli studi universitari e dell'alta formazione (Puglia Adisu) allo scopo di affidare istituzionalmente a detta Agenzia la gestione dei servizi ed interventi stabiliti dalla medesima legge regionale in materia del diritto agli studi dell'istruzione universitaria e dell'alta formazione.

L'art. 3 (*“tipologia degli interventi”*) della suddetta legge regionale precisa che *“Le finalità di cui alla presente legge si attuano mediante un insieme coordinato di interventi e in particolare: a) borse di studio e di ricerca; b) servizi abitativi; c) servizi di mensa; d) facilitazioni di trasporto; e) servizi sanitari e di medicina preventiva; f) sussidi straordinari; g) prestiti d'onore e fiduciari; h) servizi speciali per studenti diversamente abili; i) servizi di orientamento e di*

*informazione; j) predisposizione e gestione di spazi per attività culturali, ricreative e sportive; k) servizio editoriale, biblioteca e prestito libri; l) mobilità internazionale”.*

Alla luce dell’art. 3 lett. b) della legge regionale citata, la Commissione ha ritenuto che i “servizi abitativi” rientrino tra le finalità istituzionali perseguite dall’Adisu Puglia e che il già menzionato servizio sia preordinato a dare migliore attuazione, a livello locale, al diritto agli studi (e ad accedere, in particolare, ai più alti gradi di istruzione) che trova il proprio sostrato costituzionale negli artt. 3, 34 e 117 Cost.

La documentazione offerta in sede istruttoria ha consentito di accertare che tra i servizi oggetto di affidamento, resi in favore di strutture residenziali universitarie nelle quali alloggiano studenti, puntualmente dettagliati nel Capitolato trasmesso, vi rientrano, tra gli altri, i servizi di portierato, reception e ausiliari, i servizi di pulizia e servizi accessori, i servizi di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili e degli impianti.

Alla luce di quanto sopra esposto, la Commissione, con la citata delibera, ha espresso l’avviso che il servizio di <<facility Management>> presso le Residenze universitarie affidate in appalto dall’Adisu Puglia alla società Meit Multiservices, costituisca attività strumentale all’erogazione dei servizi pubblici essenziali.

Conseguentemente, la proclamazione di uno sciopero deve essere effettuata nel rispetto delle previsioni dell’Accordo nazionale del 15 gennaio 2002 di regolamentazione dell’esercizio del diritto di sciopero per i lavoratori dipendenti dalle imprese di pulizia e servizi integrati/multiservizi il quale prevede l’obbligo di esperire un tentativo preventivo di conciliazione (art. 1); la proclamazione dello sciopero deve essere effettuata in forma scritta e trasmessa alla parte datoriale ne termine di preavviso di almeno dieci giorni (art. 2); la durata del primo sciopero non può superare una giornata di lavoro (art. 3).

Con nota del 17 maggio 2025 l’Organizzazione sindacale Saese ha denunciato l’omessa pubblicazione, sul Cruscotto degli scioperi del Dipartimento della Funzione Pubblica, della notizia di un’astensione di tutto il personale del Comparto scuola, proclamata per il 23 maggio 2025 dalle ore 07.59 alle ore 08.00, nonché il mancato avviso sul sito istituzionale del MIM, chiedendo l’intervento della Commissione.

L’Autorità, nella seduta del 20 maggio 2025, dopo aver premesso che il “Cruscotto degli scioperi nel pubblico impiego” è lo strumento attraverso il quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, ottempera all’obbligo di comunicazione di tutte le informazioni relative agli

scioperi nazionali, ivi compresi i dati di adesione, al fine di adempiere agli specifici obblighi in materia di informazione all'utenza previsti dall'art. 2, comma 6, della legge n. 146 del 1990, sui modi e i tempi di erogazione dei servizi nel corso dello sciopero e sulle misure per la riattivazione del servizio, ha deliberato che lo sciopero proclamato dall'Organizzazione sindacale Saese per il 23 maggio 2025, di natura e durata meramente simbolica, si sottrae agli oneri informativi di cui al citato art. 2, comma 6, non incidendo, in termini di pregiudizio, sui servizi effettivamente resi all'utenza scolastica.

Da ultimo, ha precisato che, nel quadro dell'attuale normativa sull'esercizio del diritto di sciopero nell'ambito dei servizi pubblici essenziali, non è rinvenibile alcun obbligo, posto a carico della parte datoriale, di informare il personale in servizio dell'avvenuta proclamazione di un'astensione collettiva. Attività, questa, riconducibile, piuttosto, alla capacità di proselitismo sindacale.

#### **15.4. Valutazioni del comportamento ex articolo 13 della legge n. 146 del 1990 e principi generali espressi in occasione delle stesse**

Con delibera n. 25/495 del 16 dicembre 2025 la Commissione di Garanzia ha valutato negativamente il comportamento del sindacato Cobas Sardegna per lo sciopero nazionale del comparto scuola proclamato ex art. 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, per la giornata del 3 ottobre 2025, come forma di reazione all'attacco militare israeliano alla missione umanitaria "Global Sumud Flotilla".

Il sindacato, nell'ambito delle più ampie mobilitazioni generali promosse anche da altre Organizzazioni (cfr. Relazione Sciopero generale) per il 3 ottobre 2025, aveva proclamato lo sciopero con un solo giorno di preavviso (atto del 2 ottobre per il 3 ottobre), violando l'obbligo legale di preavviso di 10 giorni previsto dalla legge 146 del 1990 e dall'Accordo nazionale del 2 dicembre 2020.

Nell'ambito del procedimento di valutazione ex art. 4, comma *quater*, della legge n. 146 del 1990, Cobas Sardegna ha invocato l'esimente prevista dall'art. 2, comma 7, che consente la deroga al termine di preavviso in soli due casi: per ragioni di difesa dell'ordine costituzionale o per gravi eventi lesivi dell'incolumità dei lavoratori.

La Commissione di Garanzia ha rigettato l'interpretazione sindacale, fondando la sua decisione su un'interpretazione rigorosa e "tassativa" del citato art. 2, comma 7.

In merito alla "difesa dell'ordine costituzionale", la Commissione ha chiarito che non è sufficiente invocare la violazione di principi costituzionali (artt. 10 e 11 sulla pace e il diritto internazionale) per legittimare uno sciopero senza preavviso. L'ordine costituzionale non va inteso, infatti, come l'insieme delle norme della

Costituzione, ma in senso "materiale". Si riferisce allo Stato-apparato e ai "gangli vitali della Repubblica", mentre il termine "difesa" implica una reazione a un attacco specifico, mirato e violento volto a sovvertire il sistema democratico (es. un colpo di Stato o un'insurrezione)

Questo tipo di sciopero, secondo l'Autorità, non deve essere volto a influenzare o criticare le decisioni del Governo, ma a offrire sostegno alle Istituzioni in momenti drammatici per la tenuta del Paese. E invero, secondo il ragionamento seguito dall'Autorità, se si permettesse la deroga per ogni protesta legata a valori costituzionali, si finirebbe per annullare i diritti degli utenti (salute, istruzione, mobilità) sulla base di valutazioni soggettive e politiche del sindacato.

In merito all'esimente per gravi eventi lesivi dell'incolumità dei lavoratori, il Sindacato ha sostenuto che l'attacco alla Flotilla aveva messo a rischio i lavoratori italiani impegnati nella missione umanitaria.

Sul punto, la Commissione ha stabilito che la norma si riferisce esclusivamente a gravi eventi lesivi avvenuti durante l'effettivo svolgimento dell'attività lavorativa e che, anche se tra i partecipanti vi erano lavoratori in aspettativa, essi agivano come volontari al di fuori di ogni obbligo contrattuale. Per tali ragioni, l'evento non rientrerebbe nel perimetro soggettivo della legge sullo sciopero nei servizi pubblici.

La Commissione ha quindi valutato negativamente il comportamento di Cobas Sardegna e ha deliberato una sanzione amministrativa pecuniaria di 2.500 euro a carico del legale rappresentante dell'Organizzazione sindacale.

Sanzione contenuta nella misura minima prevista dall'art. 4, comma 4-*bis*, della legge n. 146 del 1990, tenuto conto della gravità della violazione accertata, della consistenza associativa, dell'inottemperanza all'indicazione immediata e degli effetti dello sciopero, limitato al solo Comparto scuola, che risultano attenuati, sotto il profilo della garanzia delle prestazioni indispensabili, dalla sovrapposizione con altro sciopero generale indetto entro i termini legali di preavviso.

## **16. Libere professioni**

### **16.1. Andamento della conflittualità**

Nel corso dell'anno 2025 non sono state proclamate astensioni nel settore.

## 17. Magistrati

### 17.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto

Nel 2025 sono state effettuate due astensioni nazionali dei magistrati.

La prima, che si è svolta il 27 febbraio 2025, è stata proclamata dall'ANM per richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica sul disegno di legge di riforma costituzionale della magistratura che interessa *“il diritto di tutti i cittadini ad una giustizia effettivamente indipendente”*.

La seconda, che si è svolta il 18, 19 e 20 marzo 2025 ha, invece, interessato i Magistrati tributari che si sono astenuti al fine di ottenere un aumento del compenso parametrato all'importo spettante ai magistrati tributari secondo l'anzianità di servizio, l'immediato riconoscimento del compenso per le ordinanze cautelari e relative udienze e la fissazione al 75° anno di età per i giudici tributari in servizio o, in alternativa, il riconoscimento di una indennità per cessazione dell'incarico anticipata rispetto a tale limite. Infine, era richiesto il transito diretto nella magistratura tributaria dei giudici in servizio che ne facciano richiesta, con trattamento economico equipollente, tenuto conto della anzianità maturata e dei titoli posseduti.

## **18. Metalmeccanici**

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

Nel corso del 2025 il settore è stato interessato da 43 proclamazioni di sciopero, mostrando un incremento della conflittualità rispetto agli anni precedenti.

Nella maggior parte dei casi, gli scioperi sono stati proclamati a causa della rottura del tavolo delle trattative per il rinnovo del CCNL; le azioni si sono svolte a carattere nazionale, ma anche a livello territoriale.

Il settore, interessato da tale momento conflittuale, ha richiesto una consistente attività di approfondimento e monitoraggio condotta nell'anno in esame dal Commissario delegato e dalla Commissione in generale, anche al fine di assicurare il contemperamento tra i diversi diritti in gioco.

Con riferimento a dette astensioni, la Commissione è dovuta anche intervenire, in via preventiva, in cinque soli casi, cui hanno fatto seguito le relative revoche. La Commissione ha segnalato principalmente la violazione della rarefazione oggettiva rispetto a scioperi generali precedentemente proclamati ed in alcuni casi la violazione della forma scritta.

## 19. Ministeri

### 19.1. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della commissione

Nell'anno 2025 l'esame dei dati statistici relativi agli scioperi proclamati/effettuati nel Comparto Funzioni Centrali – Ministeri registra un decremento del conflitto collettivo, in controtendenza rispetto all'anno precedente.

Le astensioni collettive proclamate sono state 18, di cui 13 effettuate e 5 revocate, anche a seguito degli interventi preventivi della Commissione *ex art.* 13, lett. d), della legge n. 146 del 1990, con una percentuale pari al 17% e un tasso di adeguamento del 100%.

Dato, quest'ultimo, indicativo del fatto che le parti sociali tendono a rispettare le indicazioni dell'Autorità.

Le violazioni contestate dall'Autorità hanno riguardato, per lo più, il mancato esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione prima della proclamazione dello sciopero, la violazione del termine di preavviso, le franchigie elettorali, la mancanza della firma in calce all'atto di proclamazione e la violazione della regola della rarefazione oggettiva con riferimento a scioperi generali e/o plurisetoriali precedentemente proclamati.

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

A livello decentrato, la conflittualità ha trovato origine in specifiche situazioni di contrasto, limitate all'ambito locale, ed ha riguardato, principalmente, i lavoratori del Ministero della Giustizia e i dipendenti di Cooperative impegnati a vario titolo nella custodia e vigilanza dei beni culturali.

Gli scioperi proclamati a livello nazionale sono stati 10, di cui 6 effettuati. Tra questi si segnalano quelli riguardanti il Ministero della Giustizia, interessato da un'elevata conflittualità:

- Sciopero nazionale del 31 gennaio 2025, riguardante tutti i lavoratori precari PNRR del Ministero della Giustizia, proclamato da Usb per la richiesta di stabilizzazione del personale a tempo determinato PNRR;
- Sciopero nazionale del 3 settembre 2025, riguardante i direttori del Ministero della Giustizia, proclamato dal Coordinamento nazionale direttori giustizia per denunciare la soppressione del profilo professionale di direttore, con relativa confluenza nella "Famiglia Professionale dei servizi amministrativo - contabili e di organizzazione" dell'Area Funzionari;

- Sciopero nazionale del 16 settembre 2025, riguardante tutto il personale precario - operatori data entry, funzionari tecnici, funzionari UPP - del Ministero della giustizia, proclamato da Fp Cgil per la stabilizzazione di tutto il personale precario reclutato mediante procedure connesse all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per il Ministero della giustizia. In relazione a tale sciopero la Commissione, con indicazione immediata del 24 giugno 2025, aveva contestato all'Organizzazione sindacale la violazione del termine di preavviso massimo e la violazione della forma scritta per mancata sottoscrizione dell'atto di proclamazione. A seguito di contestazione della Fp Cgil la Commissione ha precisato che: *“L'atto di proclamazione del 17 giugno 2025 (pervenuto in pari data - Prot. 279-U/Fp 2025), dello “sciopero nazionale per l'intera giornata o turno di lavoro di tutto il personale precario - operatori data entry, funzionari tecnici, funzionari UPP - alle dipendenze del Ministero della giustizia” per la giornata di martedì 16 settembre 2025, risultava non sottoscritto e violava la regola del preavviso massimo di 45 giorni, di cui alla delibera di indirizzo della Commissione (verbale n. 562 del 30 settembre 2004). Con tale Delibera, la Commissione, già dal 2004, ha sancito il principio secondo il quale “per quanto attiene alla durata massima del preavviso, ove non vi sia previsione negli Accordi o Regolamentazioni provvisorie si debba far riferimento, in linea di massima, al termine già previsto di 45 giorni dalle Regolamentazioni provvisorie o degli Accordi, salvo la facoltà in caso di superamento, di verificare se detto superamento costituisce comportamento sleale di azione sindacale”. Nel caso in questione, la proclamazione di uno sciopero con un preavviso di 90 giorni (che si riduce a 59 giorni per effetto dell'esclusione dal computo del periodo delle franchigie estive), in un settore (Comparto Ministeri) disciplinato da un Accordo - valutato idoneo con Delibera del 13 aprile 2005, n. 178, pubblicato in G.U. serie generale n. 96 del 27 aprile 2005 - che, all'articolo 4, comma 3, lettera d), prevede che: “in caso di scioperi distinti nel tempo, sia della stessa che di altre organizzazioni sindacali, incidenti sullo stesso servizio finale e sullo stesso bacino di utenza tra l'effettuazione di un'azione di sciopero e la proclamazione della successiva deve intercorrere un intervallo minimo di tempo pari a 48 ore, cui segue il preavviso ...” costituisce comportamento sleale di azione sindacale. Infatti, se non venisse applicata la regola del preavviso massimo, in ragione della regola dell'intervallo (rarefazione oggettiva) tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo, si impedirebbe, di fatto, a qualsiasi*

*organizzazione sindacale, la possibilità di proclamare scioperi, incidenti sullo stesso servizio finale e sullo stesso bacino di utenza, dal 17 giugno 2025, fino al 18 settembre 2025. Inoltre, la sottoscrizione del documento di proclamazione, il cui obbligo è previsto dall'art. 2, comma 1, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, che espressamente prevede la comunicazione "per iscritto" da parte dei "soggetti che proclamano lo sciopero" non rappresenta un "mero formalismo burocratico", come più volte evidenziato dalla Commissione, ma l'esigenza di attribuire valore legale al documento di proclamazione dello sciopero, dal quale scaturiscono azioni e responsabilità di varia natura. Pertanto, la Commissione accoglie con favore la revoca dello sciopero (poi riproclamato correttamente) da parte dell'Organizzazione sindacale in indirizzo, facendo presente, tuttavia, che un approccio polemico nelle interlocuzioni con l'Autorità non giova al comune obiettivo di garanzia di tutti i diritti in gioco, perseguito dal legislatore".*

- Sciopero nazionale del 15 ottobre 2025, riguardante i lavoratori a tempo determinato PNR del Ministero della Giustizia, proclamato da Usl Pubblico Impiego, per la mancata stabilizzazione dei lavoratori precari afferenti al PNR Giustizia;
- Sciopero nazionale del 5 dicembre 2025, riguardante le lavoratrici e i lavoratori del Ministero della Giustizia, proclamato da Fp Cgil per il "mancato coinvolgimento di tutte le organizzazioni sindacali rappresentative del comparto delle funzioni centrali nella definizione dell'accordo sulle famiglie professionali attuativo del CCNL 2019-2021 e nell'inadeguatezza sostanziale del medesimo accordo nel rispondere alle esigenze di cambiamento cui l'amministrazione avrebbe dovuto dare seguito e a cui invece non dà risposta non applicando il terzo ordinamento professionale di fila definito dalla contrattazione collettiva nazionale;

Da ultimo si segnala lo sciopero nazionale del 30 giugno 2025 dei lavoratori somministrati Randstad e Adecco in missione presso le Strutture periferiche del Ministero dell'Interno, Prefetture e Questure, proclamato da Cgil, Cisl e Uil.

## **20. Noleggio autobus con conducente**

### **20.1. Andamento della conflittualità**

Il servizio di noleggio autobus con conducente è disciplinato dall'Accordo nazionale sulla regolamentazione dell'esercizio di sciopero del settore in esame, 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).

Nel corso dell'anno 2025 non sono state proclamate astensioni nel settore.

## 21. Pulizie/Multiservizi

### 21.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione

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

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

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

Gli scioperi proclamati nel settore pulizie/multiservizi, nel corso del 2025, sono stati complessivamente 81. Tale dato coincide con la media matematica registrata nell'ultimo triennio, con un lieve incremento rispetto all'anno immediatamente precedente, quando le astensioni erano state 64 (2024), ma sostanzialmente in linea con quanto avvenuto nel 2023 (con 81 scioperi proclamati) e nel 2022 (quando le astensioni proclamate sono state 91).

Come per gli anni precedenti, anche nel 2025, l'elemento comune a tutte le astensioni è stato il carattere locale/aziendale, senza alcuna iniziativa a carattere nazionale nel corso dei 12 mesi dell'anno.

Particolarmente attiva la Regione Campania: il 50% degli scioperi proclamati, infatti, ha interessato tale Regione, coinvolgendo principalmente le aree di Napoli e Caserta. Praticamente uno sciopero su due ha riguardato le lavoratrici ed i lavoratori campani, impegnati a vario titolo nell'esecuzione dei servizi di pulizia e sanificazione all'interno delle strutture che erogano servizi

pubblici essenziali (uffici pubblici, strutture sanitarie, aziende di trasporto pubblico locale, etc.). Le restanti proclamazioni, circa 40, invece, hanno interessato gli altri territori, con iniziative sporadiche, da nord a sud.

Nel corso dell'anno 2025, la Commissione è intervenuta in 14 casi, riscontrando irregolarità nell'atto di proclamazione, con indicazioni immediate ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della Legge 146 del 1990. La principale violazione riscontrata e segnalata è stata la violazione della regola dell'intervallo tra azioni di sciopero, con riferimento ad altri scioperi (in prevalenza scioperi generali nazionali), precedentemente proclamati da organizzazioni sindacali diverse. Altre volte, la Commissione ha segnalato anche la violazione della forma scritta, in quanto gli atti di proclamazione di sciopero risultavano non sottoscritti (mancanza della firma) dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali proclamanti.

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

Trattandosi, quindi, di proclamazioni di scioperi legittimi o di revoche immediate, regolari, tempestive e/o a seguito di accordo, la Commissione, oltre ai due casi di cui si è dato conto, non è dovuta intervenire, durante tutto l'arco dell'anno 2025, con valutazioni del comportamento, di cui agli articoli 4, comma 4-*quater*, e 13, comma 1, lettera i), della legge n. 146 del 1990.

### **21.2. Valutazioni del comportamento *ex* articolo 13 della legge n. 146 del 1990 e principi generali espressi in occasione delle stesse**

Nel periodo di riferimento, la Commissione è intervenuta per valutare la legittimità di due scioperi proclamati per i lavoratori della Romeo Gestioni S.p.A.:

- a) il primo dall'Organizzazione sindacale USB - Lavoro Privato, per il 14 aprile 2025, per gli addetti alle pulizie degli uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri;
- b) il secondo dall'Organizzazione sindacale Fismic Roma, per il 30 aprile 2025 - di due ore (08.00 – 10.00) oltre all'astensione ad oltranza dello straordinario – per le maestranze impiegate in Sogei.

Nel primo caso, l'Autorità ha sanzionato il comportamento della Segreteria provinciale di Roma dell'Organizzazione sindacale USB - Lavoro Privato, per aver proclamato uno sciopero per i lavoratori della Romeo Gestioni S.p.A. addetti al servizio di pulizie degli uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri, senza

aver esperito le procedure di raffreddamento e di conciliazione, non aver sottoscritto l'atto di proclamazione, aver violato il termine di preavviso e non aver indicato la durata dell'astensione. Dall'istruttoria è emerso che l'Organizzazione sindacale proclamante non ritenesse sussistere un nesso di strumentalità tra il servizio di pulizia svolto dai lavoratori interessati dallo sciopero e il servizio pubblico essenziale, non riconoscendo la natura essenziale del servizio assicurato dagli Uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Al contrario, la Commissione ha precisato come l'attività svolta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e, in generale, dalla Pubblica Amministrazione, sia servizio pubblico essenziale ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge n. 146 del 1990, in quanto l'esercizio delle funzioni svolte è essenziale per la concreta attuazione dell'intero assetto dei principi costituzionali, inclusa la garanzia dei diritti fondamentali della persona.

All'esito dell'istruttoria, inoltre, la Commissione riscontrando l'assenza del Piano dei servizi delle prestazioni indispensabili, richiama l'azienda a predisporre con immediatezza tale strumento, ritenuto necessario per individuare le attività da assicurare in caso di sciopero.

Decorso ampiamente il termine per la predisposizione del Piano dei servizi delle prestazioni indispensabili, anche con riferimento alla sollecitazione dell'Autorità, senza che l'Azienda provvedesse, la Commissione ha aperto il procedimento nei confronti della Romeo Gestioni S.p.A., nella persona del legale rappresentante, per la mancata predisposizione del Piano delle prestazioni indispensabili. Come già avvenuto per l'Organizzazione sindacale, anche al termine di quest'ulteriore procedimento, l'Autorità ha valutato negativamente il comportamento della Romeo Gestioni S.p.A., irrogando una sanzione anche a carico dell'Azienda coinvolta.

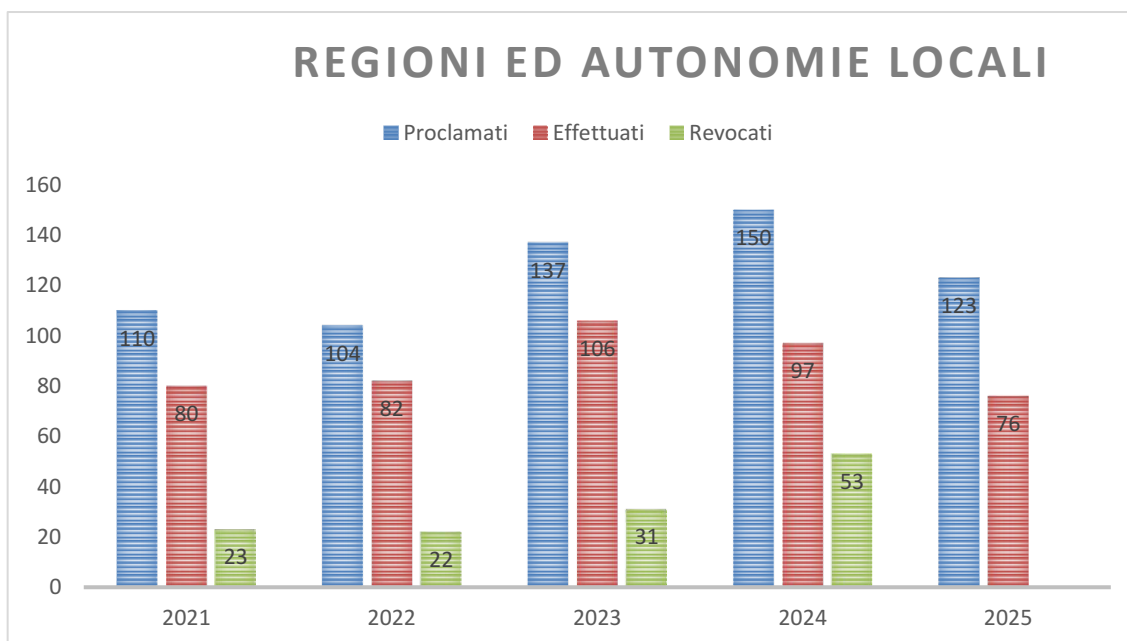
Nel secondo caso, invece, l'Autorità ha valutato il comportamento di azienda e sindacato, in relazione allo sciopero di due ore per il 30 aprile 2025, con astensione ad oltranza dello straordinario delle maestranze della Romeo Gestioni S.p.A. impiegate nell'appalto "grandi immobili" presso la sede di Sogei S.p.A. In questo caso, nel corso dell'istruttoria, l'Organizzazione sindacale Fismic Confsal di Roma, alla quale, tra l'altro, era stato contestato di non aver esperito le procedure di raffreddamento e di conciliazione, ha dimostrato, fornendo adeguata documentazione, di aver costantemente cercato il confronto con l'azienda e di aver svolto incontri nell'ambito dei quali sono state reiteratamente indicate le doglianze poi oggetto dell'astensione, nonché di aver mantenuto un comportamento corretto a riprova della buona fede dell'Organizzazione sindacale. Inoltre, l'Autorità, con esclusivo riferimento all'astensione dal lavoro straordinario, per la quale era stata

contestata la violazione del preavviso e la mancata predeterminazione della durata, riscontrava che tale forma di sciopero non era stata effettuata e nessun lavoratore si era astenuto dalle prestazioni di lavoro straordinario. Pertanto, la Commissione ha disposto l'archiviazione del procedimento senza alcun ulteriore provvedimento a carico dell'Organizzazione coinvolta. Anche in questo secondo caso, però, l'Autorità, riscontrando che il Piano dei servizi delle prestazioni indispensabili presso la Sogei S.p.A. è stato definito non rispettando i termini stabiliti dall'art. 8 dell'Accordo nazionale e ciò nonostante la Commissione avesse richiamato l'azienda sulla necessità di procedere con immediatezza agli adempimenti previsti dal suddetto Accordo. Conseguentemente, l'Autorità ha valutato negativamente il comportamento della Romeo Gestioni S.p.A., irrogando un'altra sanzione a carico della medesima azienda.

## 22. Regioni e autonomie locali

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

Nel Comparto Regioni e Autonomie Locali l'anno 2025 ha evidenziato un decremento del conflitto collettivo in confronto al dato numerico registrato negli anni precedenti, come dimostra il grafico riportato.



Le astensioni collettive proclamate, quasi esclusivamente a carattere locale, sono state 123, di cui 76 effettuate e 43 revocate, anche a seguito dei 35 interventi preventivi della Commissione *ex art. 13, lett. d)*, della legge n. 146 del 1990, con una percentuale pari al 28% e un tasso di adeguamento del 91%. Dato, quest'ultimo, indicativo del fatto che le parti sociali tendono a rispettare le indicazioni dell'Autorità.

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

La principale motivazione sottesa alle astensioni ha riguardato il mancato/ritardato pagamento della retribuzione ai dipendenti di società/cooperative che erogano servizi pubblici essenziali di competenza comunale in regime di *outsourcing*, come i servizi socioassistenziali educativi ad

anziani o disabili, la refezione scolastica, la gestione degli asili nido e delle scuole materne, il trasporto scolastico, i servizi museali.

## **22.2. Pareri e delibere interpretative**

Sul fronte della prevenzione e della composizione del conflitto collettivo si conferma, anche nel periodo di riferimento, il costante supporto della Commissione di garanzia nell'attività di interpretazione/applicazione della normativa legale e negoziale vigente, nonché nell'avvio di istruttorie volte alla risoluzione di casi concreti.

Ad esempio, nel caso dell'Azienda Life project, affidataria dei servizi socioassistenziali rivolti ad anziani e disabili per conto del Comune di Reggio Calabria, la Commissione, a seguito di numerose astensioni dei lavoratori per mancato pagamento delle retribuzioni, ha invitato il Comune a fornire ogni utile informazione, corredata da idonea documentazione, riguardante le ragioni dei ritardi accumulati nel pagamento delle fatture relative al servizio, nonché le eventuali iniziative intraprese per favorire una positiva soluzione della vertenza e per mettere in condizione la Cooperativa di assicurare l'erogazione del servizio pubblico essenziale. All'esito di tale istruttoria, il Comune ha fornito le informazioni richieste, assicurando le basi per una positiva soluzione della vertenza.

In un altro caso, con nota del 28 maggio 2025 la Cooperativa animazione Valdocco ha chiesto alla Commissione di esprimere una propria interpretazione circa la legittimità o meno dello sciopero proclamato dall'organizzazione sindacale CUB Sanità Torino, in violazione del termine legale di preavviso, per le giornate del 26 e 27 maggio 2025, riguardante il personale impegnato nell'erogazione del servizio per persone adulte senza fissa dimora, in appalto con il Comune di Torino, Lotto 1. Nel merito, e ai fini della riconducibilità di tale servizio nell'ambito di applicazione della legge n. 146 del 1990, la Commissione ha ritenuto preliminare una disamina delle attività svolte dalla Cooperativa animazione Valdocco sulla base del Capitolato tecnico predisposto dal Dipartimento Servizi Sociali, Socio Sanitari e Abitativi - Divisione Inclusione Sociale - della Città di Torino per l'affidamento di servizi per persone adulte senza dimora in condizione di grave emarginazione, anche alla luce della legislazione nazionale sul tema del welfare locale e del Protocollo di Intesa tra la Città e la Prefettura di Torino, la Regione Piemonte, le Circoscrizioni comunali, la Città Metropolitana, l'Azienda Sanitaria Locale Città di Torino, l'Arcidiocesi di Torino e la FioPSD avente per oggetto il "Piano integrato di sostegno alle persone senza dimora" del 2 maggio 2022.

L'istruttoria ha consentito di accertare che le attività svolte dalla Cooperativa animazione Valdocco, nell'ambito dell'appalto con il Comune di Torino - Lotto 1, rientrano in quella ampia gamma di servizi che caratterizzano il c.d. "Terzo Settore", quali attività che facilitano il godimento e l'accesso ai diritti dei cittadini *homeless*, operando in modo tale da ridurre gli ostacoli che possono incontrare le persone senza dimora le quali, anche se formalmente titolari di diritti, incontrano alcune barriere specifiche, legate alla loro condizione abitativa e di emarginazione, che impediscono o possono impedire l'accesso ai diritti fondamentali garantiti a ogni altro cittadino.

La Commissione ha pertanto stabilito che le attività svolte dalla Cooperativa animazione Valdocco, in quanto rivolte alla tutela dei diritti fondamentali delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità, costituiscano, nel loro complesso, un servizio pubblico essenziale e, come tali, ricadenti nel campo di applicazione della legge n. 146 del 1990 e 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), il cui art. 2, comma b), stabilisce che sono da considerare essenziali i servizi di igiene, sanità ed attività assistenziali.

La Commissione, inoltre, si è nuovamente pronunciata in merito all'essenzialità del servizio di refezione scolastica a favore di asili nido, scuole materne e scuole elementari.

In particolare, la Commissione ha chiarito che l'articolo 1, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, prevede che siano considerati servizi pubblici essenziali, tra gli altri, "l'istruzione pubblica, con particolare riferimento all'esigenza di assicurare la continuità dei servizi degli asili nido, delle scuole materne e delle scuole elementari". Secondo il costante orientamento della Commissione di garanzia il servizio di refezione scolastica a favore di asili nido, scuole materne e scuole elementari rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 146 del 1990, e dell'Accordo Collettivo Nazionale in materia di norme di garanzia del funzionamento dei servizi pubblici essenziali nell'ambito del comparto Regioni-Autonomie Locali, in quanto strumentale e diretto a garantire la continuità del servizio essenziale della pubblica istruzione. L'orientamento è stato confermato anche dalla giurisprudenza di merito che ha affermato il principio per cui "l'interruzione del servizio di somministrazione del pasto all'interno della refezione scolastica può incidere negativamente sulla esigenza di salvaguardare la continuità del diritto all'istruzione", tutelato dalla legge n. 146 del 1990, riconoscendo, in particolare, che il cosiddetto «tempo-mensa» costituisce una

componente effettiva del diritto di istruzione e, come tale, è assoggettato alla legge n. 146 del 1990 (cfr. Tribunale di Roma, Sezione Lavoro, sentenza n. 2948 del 26 marzo 2019 resa nel giudizio promosso dalle Segreterie di Roma e Lazio delle Organizzazioni sindacali Filcams Cgil; Fisascat Cisl e Uiltucs Uil avverso la delibera sanzionatoria della Commissione n. 17/271 del 28 settembre 2017; Tribunale di Roma, Sezione Lavoro, sentenza n. 8706 del 16 dicembre 2019 resa nel giudizio promosso dalla Segreteria Regionale e provinciale di Torino dell'Organizzazione sindacale Uiltucs Uil avverso la delibera sanzionatoria della Commissione n. 17/159 del 17 maggio 2017). Con la sentenza n. 20504 del 30 luglio 2019 le Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione hanno escluso la configurabilità di un diritto soggettivo perfetto e incondizionato all'autorefezione individuale nell'orario della mensa e nei locali scolastici, statuendo altresì che il tempo mensa è compreso nel tempo scuola perché condivide le finalità educative proprie del progetto formativo scolastico di cui è parte. Aderendo all'offerta formativa del tempo pieno o prolungato, i genitori hanno accettato il servizio mensa che di quest'ultima costituisce una componente essenziale. Per tali ragioni, in caso di proclamazione di un'azione di sciopero che interessi il servizio di refezione scolastica, si applicheranno le disposizioni di cui alla legge n. 146 del 1990 e dell'Accordo nazionale, tra le quali si elencano esemplificativamente: esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione prima della proclamazione dinanzi al Prefetto territorialmente competente; rispetto del termine minimo di preavviso (10 giorni) e durata massima della prima azione di sciopero (24 ore). Quanto, poi, all'obbligo di garantire le prestazioni indispensabili in occasione di sciopero, è noto che l'art. 2, comma 2, della suddetta legge, affida alla contrattazione collettiva e al confronto e al dialogo su basi paritarie tra associazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori il compito di individuare le prestazioni indispensabili che devono essere assicurate, nella consapevolezza che l'identificazione delle stesse dipenda dal prudente temperamento di due diritti di rilievo costituzionale - il diritto di sciopero e, nel caso di specie, il diritto all'istruzione di cui la refezione scolastica è una componente effettiva - il cui nucleo essenziale deve essere preservato. In assenza di un accordo tra le parti sociali in materia di prestazioni minime indispensabili da garantire in caso di sciopero [generalmente assicurate tramite pasto freddo o cestino] si ricorda che, rientra nel potere-dovere del datore di lavoro individuare, di volta in volta, e nei termini fissati dalla legge (ovvero entro i 5 giorni precedenti l'astensione), il "contingente" di personale che deve assicurare la continuità dei servizi presso gli asili nido, le scuole materne e le scuole elementari, "in misura non eccedente mediamente il 50 per cento delle prestazioni normalmente erogate e riguardare

quote strettamente necessarie di personale non superiori mediamente ad un terzo del personale normalmente utilizzato per la piena erogazione del servizio nel tempo interessato dallo sciopero”, conformemente a quanto previsto dagli articoli 2, comma 2, e 13, comma 1, lett. a), della legge n. 146 del 1990.

In un altro caso, la Commissione è intervenuta in merito ad una richiesta in merito alla qualificazione di servizio pubblico essenziale ai sensi della legge 146 del 1990 della attività svolte dall’Associazione 21 aprile Onlus, nell’ambito del Progetto relativo al Villaggio attrezzato “Salone”.

La Commissione ha chiarito che le attività svolte nell’ambito della convenzione stipulata con il Comune di Roma rientrano in quella ampia gamma di servizi che caratterizzano il c.d. “Terzo Settore”, e che non è dubbio che tali attività costituiscano nel loro complesso un “Servizio pubblico” in quanto gli obiettivi che perseguono sono di interesse generale per la collettività ma non sembrano configurare attività essenziali nel senso indicato dalla legge n. 146 del 1990.

Più nello specifico, l’Associazione ha chiarito di operare in supporto alla Comunità di via di Salone realizzando attività di integrazione sociale, regolarizzazione documentale, accompagnamento nell’inclusione abitativa e sanitaria e realizzando progetti individuali di sostegno alla scolarizzazione dei minori e promuovendo, altresì, l’occupazione delle persone in età lavorativa anche attraverso progettualità innovative che integrino le volontà delle persone interessate con il mercato del lavoro locale.

Le attività realizzate dall’Associazione, a cui i soggetti interessati aderiscono su base volontaria, si configurano pertanto quali attività supplementari che facilitano il godimento e, in alcuni casi, l’accesso a diritti che sono comunque assicurati ai cittadini, operando in modo tale da ridurre gli ostacoli che possono incontrare persone che vivono in una condizione di svantaggio.

Secondo la Commissione, la natura “non essenziale” dei servizi resi si desume anche dalla circostanza che l’Associazione collabora con il Comune di Roma all’esito di una procedura di gara che individua gli obiettivi del progetto ma lascia ai proponenti piena libertà di declinare le attività e le azioni da realizzare sul territorio per il raggiungimento degli stessi; la logica sottesa a tale tipologia di intervento è il riconoscimento dell’esistenza di una ampia gamma di possibili azioni -potenzialmente- funzionali al raggiungimento degli obiettivi, con la conseguenza che l’eventuale essenzialità potrebbe emergere solo una volta analizzati i risultati concretamente raggiunti e qualora fosse “istituzionalizzato” non solo l’obiettivo ma anche l’attività ad esso funzionale. Per tale ordine di ragioni la Commissione ha stabilito che le attività svolte dall’Associazione 21

aprile Onlus, relative nell'ambito del Progetto relativo al Villaggio attrezzato "Salone", non rientrano nel campo di applicazione della legge n. 146 del 1990.

La Commissione è poi intervenuta in merito ad una segnalazione aziendale del 14 marzo 2025 relativa ad uno stato di agitazione proclamato dall'Organizzazione sindacale Fisascat Cisl per una vertenza riguardante i lavoratori della Cir Food S.p.A impegnati nell'appalto mensa presso il CIRA - Centro Italiano Ricerche Aerospaziali.

La Commissione ha deliberato in merito il non luogo a provvedere poiché, dagli elementi istruttori acquisiti, l'attività svolta dalla Società CIRA non ricade nel campo di applicazione della legge n. 146 del 1990, né dell'Accordo Comparto Istruzione e Ricerca del 2 dicembre 2020 (Art. 6 - Servizi pubblici essenziali negli enti di ricerca) e, conseguentemente, l'appalto mensa erogato dalla Società Cir Food S.p.A. non riguarda attività strumentali all'erogazione di un servizio pubblico essenziale.

La Commissione è poi intervenuta in merito ad una richiesta di parere del Prefetto di Trieste del 5 marzo 2025, in merito allo stato di agitazione attivato dall'Organizzazione sindacale S.A.P.o.L, firmataria del Contratto Collettivo Regionale di Lavoro del Personale del Comparto Unico non dirigenti, riguardante la Polizia Locale della Regione Friuli Venezia-Giulia.

Con riferimento alla richiesta di parere in oggetto, la Commissione ha stabilito che le procedure di raffreddamento e di conciliazione di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, obbligatorie prima di poter proclamare uno sciopero regionale della Polizia Locale della Regione Friuli Venezia-Giulia, sono state correttamente richieste dall'Organizzazione sindacale S.A.P.o.L dinanzi al Prefetto territorialmente competente, ovvero il Prefetto del Capoluogo di Regione, trattandosi di una vertenza che investe anche materie nella disponibilità dell'Amministrazione regionale (attuazione della legge regionale n. 5/2021 e rinnovo CCRL Enti Locali) e problematiche afferenti alla sicurezza e all'incolumità dei lavoratori, sulle quali è necessaria la massima attenzione di tutte le Istituzioni, tenuto conto di quanto previsto dall'art. 2, comma 7, della citata legge nei casi di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori.

La Commissione si è, altresì, espressa riguardo ad una richiesta di chiarimento in ordine all'applicazione della legge n. 146 del 1990 ai lavoratori del servizio di manutenzione stradale che si espleta lungo gli assi viari di competenza provinciale della Regione Campania.

In proposito la Commissione ha deliberato di precisare che il servizio di manutenzione della rete viaria comunale, provinciale e/o regionale, nonché quello

di pronto intervento e messa in sicurezza d'emergenza sul manto stradale ricade nel campo di applicazione della legge n. 146 del 1990, nonché nel novero delle attività di cui all'art. 2, punto 8), 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, del 25 settembre 2002 (servizio attinente alla rete stradale, con ridotto numero di squadre di pronto intervento in reperibilità 24 ore su 24), perseguendo la finalità di garantire la pubblica incolumità da situazioni di pericolo che possono insistere sul manto stradale (cfr. parere Prefetto Salerno del 18 settembre 2023 e delibera n. 24/59 del 5 marzo 2024 in GR Costruzioni S.r.l/USB Lavoro Privato).

In un altro caso, la Commissione ha risposto riguardo un quesito posto dall'Ufficio del Segretario generale del Comune di Monfalcone, che ha richiesto *“se risulti legittimo il caso in cui un Agente di Polizia locale”* nello svolgimento di un servizio considerato <<non interrompibile>> *“interrompa l'attività di servizio in corso, che potrebbe determinare, oltre a significativi disservizi, effetti pregiudizievoli sulla sicurezza e sulla pubblica incolumità delle persone”*.

Come noto, la materia è regolamentata dalla legge n. 146 del 1990 e dall'Accordo Collettivo Nazionale in materia di norme di garanzia del funzionamento dei servizi pubblici essenziali nell'ambito del comparto Regioni – Autonomie Locali del 19 settembre 2002. In particolare, l'art. 2, comma 14 dell'Accordo, individua le prestazioni indispensabili che, in caso di sciopero, debbono essere comunque garantite, dal servizio di Polizia municipale, *“con un nucleo di personale adeguato”*.

Ai sensi dell'art. 2, comma 3, della legge n. 146 del 1990, l'obbligo di garantire le prestazioni indispensabili grava sui soggetti che promuovono lo sciopero, sui lavoratori che esercitano il relativo diritto e sulle amministrazioni/imprese erogatrici del servizio.

Pertanto, a fronte di eventi non prevedibili e laddove si concretizzi l'oggettiva necessità di un prolungamento dell'orario di lavoro ordinario del personale in servizio, al fine di assicurare una prestazione indispensabile, la Commissione ha stabilito che è senz'altro potere/dovere del datore di lavoro, anche in caso di astensione dal lavoro straordinario, disporre ogni misura idonea, con opportune disposizioni di servizio, incluso l'esonero dall'astensione dei lavoratori, per il tempo strettamente necessario a completare la prestazione indispensabile, non altrimenti erogabile.

Resta fermo, in ogni caso, il dovere del lavoratore di prestare la propria attività lavorativa con diligenza, correttezza e buona fede, in coerenza con le previsioni della disciplina contrattuale e delle disposizioni di servizio vigenti, con

particolare riferimento a quelle dirette a tutelare la sicurezza e la pubblica incolumità delle persone.

La Commissione ha inoltre risposto ad una richiesta di parere sulla riconducibilità dell'attività svolta dalla Società Agro Aversano S.r.l presso i canili comunali di Roma Capitale Ponte Marconi e Muratella al campo di applicazione della legge n. 146 del 1990.

In merito la Commissione ha precisato che tale attività deve considerarsi servizio pubblico essenziale ai sensi della legge n. 146 del 1990 in quanto rientra nell'ambito dei servizi di igiene e sanità previsti dall'art. 2, comma 1, lett. b), del citato Accordo nazionale, il cui successivo comma 13 prevede come prestazione indispensabile *“il servizio attinente ai giardini zoologici e fattorie, limitatamente all'intervento igienico sanitario e di vitto per gli animali e alla custodia degli stessi”*.

### **22.3. Valutazioni del comportamento ex articolo 13 della legge n. 146 del 1990 e principi generali espressi in occasione delle stesse**

Nell'anno 2025 la Commissione ha aperto un solo procedimento di valutazione del comportamento nei confronti della Fesica Confisal, Segreteria regionale Friuli Venezia Giulia, a seguito della segnalazione di una possibile forma anomala di sciopero consistente nel mancato rispetto dei turni di servizio assegnati, con conseguente pregiudizio nell'erogazione del servizio pubblico essenziale, attuata in data 1° agosto 2025 e riguardante i lavoratori impegnati nel servizio di apertura e chiusura dei Musei Civici di Trieste, affidato alla Cooperativa Cristoforo.

La vicenda trae origine dalla nota dell'11 agosto 2025 con lo Studio legale Clementi, in rappresentanza della Cristoforo Società Cooperativa Sociale Onlus, aveva segnalato alla Commissione che, in data 1° agosto 2025, su indicazione dell'Organizzazione sindacale Fesica Confisal, tutti i lavoratori iscritti al medesimo sindacato e impegnati nell'appalto relativo alla gestione dei Musei Civici di Trieste si sarebbero presentati a lavoro non secondo i turni assegnati, e nemmeno in conformità al proprio orario contrattuale, ma seguendo un orario arbitrario.

Con delibera del 21 ottobre 2025, la Commissione disponeva l'apertura del 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, nei confronti della Segreteria Regionale del Friuli-Venezia Giulia dell'Organizzazione sindacale Fesica Confisal, in persona del proprio legale rappresentante *pro-tempore*, per il “mancato esperimento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione” , “mancato rispetto del termine di preavviso”, nonché la “mancata

garanzia delle prestazioni indispensabili”, ai sensi della legge n. 146 del 1990, nonché 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).

A tale provvedimento è quindi seguita una complessa e approfondita fase istruttoria.

La Commissione, ha ricordato, anzitutto, il suo consolidato orientamento in base al quale <<la realizzazione di forme di lotta sindacale diverse dallo sciopero – le quali per entità, durata o modalità di attuazione siano tali da provocare una significativa riduzione o disorganizzazione del servizio pubblico essenziale – deve avvenire nel rispetto degli obblighi di preavviso, di predeterminazione della durata, nonché di erogazione delle prestazioni indispensabili, al fine di salvaguardare il contenuto essenziale dei diritti degli utenti>> (*ex multis* delibere n. 04/210 del 25 marzo 2004; n. 04/212 del 1 aprile 2004; 03/51 del 27 marzo 2003; 01/55 del 17 maggio 2001; n. 01/147 del 29.11.2001; n.17/108 del 6 aprile 2017; 00/205 del 7 settembre 2000; n. 99/469 del 22.7.1999).

Senza dimenticare anche gli orientamenti della giurisprudenza, secondo i quali *“anche per l’azione collettiva diversa dallo sciopero, una volta che nel suo concreto attuarsi essa sia comunque avvenuta per uno dei fini collettivi chiariti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (v. sentenze Corte cost. n. 29/1960, Corte cost. n. 123/1962, Corte cost. n. 290/1974; Corte cost. n. 165/1983), valgono i medesimi limiti dettati per lo sciopero, costituiti dal rispetto delle posizioni soggettive concorrenti su un piano prioritario o quantomeno paritario, quali il diritto alla vita e all’incolumità personale nonché la libertà dell’iniziativa economica (Cass. n. 711/1980) cioè l’attività imprenditoriale quale concreto strumento di realizzazione del diritto costituzionale al lavoro per tutti i cittadini”* (così tra gli altri Cassazione civile sez. lav. - 11/04/2025, n. 9526);

La Commissione è quindi giunta alla conclusione che dalla complessiva situazione rappresentata, e alla luce della documentazione acquisita, la condotta in esame, nelle modalità poste in essere dai dipendenti della Cooperativa Cristoforo, ha configurato una forma “anomala” di sciopero elusiva della disciplina sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, che ha impedito, nella giornata del 1°agosto 2025, la piena erogazione del servizio presso i Musei Civici di Trieste, sussistendo un diretto coinvolgimento dell’Organizzazione sindacale rispetto all’iniziativa messa in atto dai lavoratori ed alla conseguente compromissione dei diritti degli utenti del servizio presso i Musei Civici di Trieste.

Sulla base anche dell'orientamento giurisprudenziale ormai consolidato della Suprema Corte, ogni azione sindacale finalizzata al riconoscimento di un interesse collettivo che incida sui servizi pubblici essenziali deve svolgersi nell'alveo della normativa sull'esercizio del diritto di sciopero che prevede il rispetto delle misure di contemperamento a garanzia dei diritti costituzionalmente tutelati dei cittadini di cui deve essere assicurata <<l'effettività, nel loro contenuto essenziale>> la Commissione ha pertanto irrogato la sanzione nel minimo previsto dalla legge, nei confronti dell'Organizzazione sindacale per “mancato esperimento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione” “mancato rispetto del termine di preavviso”, “mancata garanzia delle prestazioni indispensabili” ai sensi della normativa vigente.

## 23. Sanità

### 23.1. Disciplina di settore

La disciplina di riferimento per il settore del Servizio Sanitario Nazionale e della Sanità privata è l'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), ritenuto applicabile anche al settore Sanità Privata, come da delibera n. 04/612, dell'11 novembre 2004.

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

Nell'ambito dei servizi sanitari pubblici permangono le criticità correlate alle politiche sempre restrittive che si riflettono in una percezione di peggioramento dell'intero sistema sanitario sia per gli utenti sia per il personale del comparto.

La principale causa di insorgenza del conflitto rimane, come per gli anni pregressi la carenza cronica di personale, in assenza di validi piani di assunzione, alla luce dei vincoli di spesa e dei conseguenti tagli finanziari.

Tale carenza si traduce, inevitabilmente, in un incremento dei carichi di lavoro, con ripetuti turni di lavoro estenuanti, che spesso si riflettono episodi di *burn out* e *stress* da lavoro correlato. Gli infermieri italiani lavorano spesso con turni prolungati, rotazioni continue e notturne, che aumentano significativamente i sintomi depressivi e ansiosi secondo l'OMS. In Italia, un medico su quattro lavora oltre 50 ore/settimana, condizione fortemente correlata a *stress* mentale e peggioramento del benessere. mentre un infermiere assiste il doppio dei pazienti rispetto allo *standard* OMS (12 invece di 6), con elevato rischio di sovraccarico, con conseguente rischio di esaurimento emotivo, riduzione delle ore di sonno, aumento errori clinici, crollo motivazionale.

Permangono, inoltre, le aggressioni ad operatori sanitari e sociosanitari già registrate negli anni passati.

Infermieri, operatori sociosanitari e socioassistenziali sono tra le categorie più esposte, subendo atti di violenza sia da parte dei pazienti che dei loro familiari.

Infatti, solo nei primi 3 mesi del 2025, si sono registrate 6483 episodi di aggressione, con un incremento del 37% rispetto al 2024.

Tali problematiche, possono ritrovarsi anche nella sanità privata dove, in più, tra le ragioni della conflittualità, devono evidenziarsi, i costanti ritardi nel pagamento delle retribuzioni ai lavoratori.

Un fenomeno che si associa anche all'utilizzo di CCNL spesso inadeguati e con parametri retributivi al di sotto di quelli del SSN e che soffrono di lunghe tempistiche di rinnovo, non tenendo conto del reale aumento del costo della vita.

Per quanto concerne l'andamento del conflitto nel SSN, l'anno 2025 ha registrato un deciso decremento rispetto all'anno precedente, che sfiora il 20%.

Infatti, le astensioni collettive proclamate, quasi esclusivamente a carattere locale, sono state 109 (a fronte delle 137 del 2024), di cui 65 effettuate e 44 revocate, anche a seguito dei 28 interventi preventivi della Commissione ex articolo 13, lett. d), della legge n. 146 del 1990, con una percentuale pari a quasi il 30% e un tasso di adeguamento del 100%.

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

Nell'anno di riferimento, sono stati, altresì, proclamati ed effettuati 3 scioperi nazionali, di cui 1 ha riguardato la dirigenza medica, sanitaria ed amministrativa, 1 i medici di Medicina Generale ed 1 tutto il personale di comparto del SSN.

Nell'anno 2025 la Commissione non si è trovata nelle condizioni di dover aprire alcun procedimento di valutazione del comportamento nei confronti delle Organizzazioni sindacali proclamanti o delle Aziende sanitarie interessate dalle azioni di sciopero. Le parti sociali, infatti, tendono a rispettare le previsioni di legge e le indicazioni dell'Autorità.

Nell'ambito della Sanità Privata le astensioni collettive proclamate, sono state solo 23, di cui solo 11 effettuate in *trend*, quindi, negativo di oltre il 40% rispetto alle proclamazioni dell'anno precedente (41). Nel numero complessivo degli scioperi proclamati, va evidenziato che 8 (effettuati solo 5) sono stati proclamati a livello nazionale.

Come per l'anno precedente, gli scioperi nazionali sono stati proclamati in relazione al rinnovo dei CCNL, relativi al personale di comparto e a quello medico delle strutture della Sanità privata che applicano i diversi contratti afferenti all'ARIS/AIOP e ANASTE.

La Commissione, nel 2025, ha adottato 7 interventi preventivi ex articolo 13, lett. d), della legge n. 146 del 1990, per proclamazioni afflitte da irregolarità, con una percentuale pari al 30% e un tasso di adeguamento del 100%.

## 24. Servizio postale

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

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

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

Nell'anno 2025, il numero delle proclamazioni di sciopero è leggermente aumentato rispetto al valore registrato nell'anno precedente, con 56 proclamazioni di sciopero complessive, rispetto ai 46 scioperi del 2024, ma rimanendo al di sotto dei valori registrati nel triennio precedente, quando gli scioperi erano stati 65 nel 2023, 88 nel 2022 e 86 nel 2021.

Nell'anno in esame, tutte le iniziative di sciopero hanno interessato esclusivamente i lavoratori di Poste Italiane S.p.A. e, come ormai avviene da oltre un decennio, hanno previsto l'astensione dalle prestazioni straordinarie e/o aggiuntive. Tali astensioni, quindi, hanno avuto durata mensile, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 10 della Regolamentazione provvisoria del settore, ove è indicato che: *“ciascuna astensione dal lavoro straordinario non può avere durata superiore ad un mese consecutivo”*.

Solo nel mese di giugno 2025, le Organizzazioni sindacali proclamanti hanno previsto, oltre all'astensione dal lavoro straordinario, anche lo sciopero dal lavoro ordinario. Tale contestuale duplice proclamazione è espressamente prevista nella Regolamentazione provvisoria di settore che consente la possibilità di proclamare, oltre all'astensione dal lavoro straordinario (fino ad un massimo di 30 giorni consecutivi), anche uno sciopero delle prestazioni ordinarie, per la durata di 24 ore, purché, come avvenuto nel mese di giugno 2025, la giornata di sciopero dal lavoro ordinario sia ricompresa all'interno del periodo di attuazione dell'astensione dal lavoro straordinario.

A livello nazionale, l'astensione collettiva dalle prestazioni straordinarie e aggiuntive è stata riproposta, oltre che dalle organizzazioni sindacali non firmatarie del contratto collettivo, anche dalle Segreterie nazionali delle organizzazioni sindacali Slc Cgil e Uilposte. Pertanto, nell'anno in esame, oltre alle astensioni che, da diversi anni, vengono proclamate, sempre nel rispetto dell'intervallo e del preavviso, dalla Segreteria nazionale di Cobas Pt-Usb (n. 7 scioperi nel corso dell'anno) e, congiuntamente, dalle Segreterie nazionali delle organizzazioni Cobas Poste del Lavoro Privato, Cub Poste e Slg-Cub Poste (n. 8

scioperi), sono state proclamate anche n. 5 astensioni da parte delle suddette organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo che hanno interessato, di volta in volta, bacini locali, provinciali e/o regionali.

Nella maggior parte degli scioperi proclamati nel 2025, la principale causa di insorgenza del conflitto è da rinvenire nella necessità di ottenere modifiche dell'articolazione dell'orario di lavoro e/o delle prestazioni richieste, mentre in via residuale, le organizzazioni sindacali hanno proclamato scioperi contro l'ipotesi di ristrutturazioni aziendali e/o la riorganizzazione dei servizi.

La Commissione, nel corso del 2025, è dovuta intervenire 6 volte, con indicazioni immediate ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della Legge 146 del 1990. Tali interventi sono risultati necessari, in quanto, dal documento di proclamazione emergeva la violazione della regola dell'intervallo tra azioni di sciopero (solo in un caso, la Commissione ha rilevato anche la violazione della "franchigia", di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, ed al punto 5, lettera b), della Regolamentazione provvisoria<sup>1</sup>, mentre in un altro - Brescia - ha segnalato il divieto di proclamazione plurima).

Pertanto, nel 100% dei casi la Commissione è intervenuta, ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge 146 del 1990<sup>2</sup> e dell'art. 10, lettera a), della Regolamentazione provvisoria nel servizio postale<sup>3</sup>, per segnalare, alle organizzazioni sindacali proclamanti, l'esistenza di astensioni precedentemente indette che, incidendo sullo stesso servizio finale e sul medesimo bacino di utenza, prevedevano un periodo di attuazione diverso e che, pertanto, la proclamazione successiva (oggetto di indicazione da parte dell'Autorità) comprometteva la continuità del servizio pubblico essenziale e, conseguentemente, la sua regolare esecuzione.

L'Autorità, quindi, con le proprie indicazioni immediate ha invitato le sigle sindacali proclamanti lo sciopero "successivo", a revocare o *"riformulare la proclamazione in conformità alla legge ed alla disciplina di settore, differendo l'astensione ad altra data"*, sulla base di quella/e *"precedentemente indetta/e"*.

Dal canto loro, le organizzazioni sindacali destinatarie delle indicazioni immediate hanno sempre risposto positivamente, accogliendo l'invito

---

<sup>1</sup> L'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990 prevede che: *"E' esclusa l'attuazione di scioperi (comprese le forme di azione sindacale, comunque denominate, comportanti una riduzione del servizio) nei seguenti giorni: ... b) scadenza del termine per il pagamento dell'ICI ..."* (oggi IMU, prevista - nel 2025 - per il 16 giugno).

<sup>2</sup> L'Art. 2, comma 2, della legge 146 del 1990, e successive modificazioni, prevede che vengano indicati *"...intervalli minimi da osservare tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo, quando ciò sia necessario ad evitare che, per effetto di scioperi proclamati in successione da soggetti sindacali diversi e che incidono sullo stesso servizio finale o sullo stesso bacino di utenza, sia oggettivamente compromessa la continuità dei servizi pubblici"*.

<sup>3</sup> *"Un'astensione collettiva, anche dello straordinario, proclamata successivamente sia coincidente o ricompresa nel periodo di attuazione di un'altra astensione collettiva, anche dello straordinario, proclamata in precedenza dagli stessi o da altri soggetti collettivi"*.

dell’Autorità, revocando la propria iniziativa o adeguandosi alle prescrizioni dell’Autorità, andando, quindi, a revocare l’astensione proclamata successivamente o a “concentrarla” con gli altri scioperi, precedentemente indetti.

Anche nell’anno 2025, così come avvenuto negli anni precedenti, tutte le astensioni sono risultate regolari (tenendo conto anche degli adeguamenti alle indicazioni immediate della Commissione, avvenuti nei termini di legge), evitando così all’Autorità di procedere all’apertura di procedimenti di valutazione del comportamento.

Nel corso dell’anno 2025, la Commissione si è anche occupata di approfondire la questione relativa alla proclamazione delle prestazioni in regime di trasferta e reperibilità.

Infatti, a seguito della proclamazione, da parte della Segreteria regionale dell’Emilia-Romagna dell’Organizzazione sindacale Confsal Comunicazioni, di uno sciopero regionale *“da ogni prestazione straordinaria, prestazioni aggiuntive, trasferta e reperibilità comunque formulata e pretesa, per i vari settori della Società Recapito e Mercato Privati (Recapito-Sportelleria, CMP e settore Commerciale)”* di Poste Italiane S.p.A. in Emilia-Romagna, dal 6 dicembre al 31 dicembre 2025, con esclusione del 16 dicembre (per la franchigia quale ultimo giorno per il pagamento dell’Imu), la Commissione è intervenuta con un’indicazione immediata, per segnalare, limitatamente allo sciopero delle *“prestazioni aggiuntive, trasferta e reperibilità”*, la violazione dell’*“eccessiva durata dell’azione di sciopero”*, ai sensi dell’art. 3 della Regolamentazione provvisoria nel servizio postale.

Con il proprio atto, l’Autorità ha inteso precisare che: *“La prestazione aggiuntiva, e più precisamente, la “prestazione ripartita” dei portalettere, ai sensi dell’Accordo dell’8 febbraio 2018; la trasferta, ai sensi dell’art. 40 del CCNL di Poste Italiane; la reperibilità, ai sensi dell’art. 33 del CCNL di Poste Italiane, non costituiscono prestazioni di lavoro straordinario e, pertanto, in relazione alle medesime lo sciopero non può essere qualificato come astensione dal lavoro straordinario, ai sensi dell’art. 10 della Regolamentazione provvisoria nel servizio postale (delibera n. 02/37 del 7 marzo 2002, pubblicata in G.U. n. 88 del 15 aprile 2002), come modificato dalla delibera n. 07/772, adottata dalla Commissione nella seduta del 20 dicembre 2007, pubblicata in G.U. n. 28 del 2 febbraio 2008”*.

La questione, con particolare riferimento all’astensione dalla trasferta, intesa come rifiuto ad effettuare lo spostamento per raggiungere “altra sede di lavoro”, rispetto a quella abituale, a parere dell’Autorità costituisce *“frazione inscindibile della prestazione lavorativa ordinaria”* e, pertanto, lo sciopero proclamato per la

trasferta, al fine di poter essere inquadrato in un ambito di legittimità, deve essere inteso per l'intera durata dell'orario di lavoro.

Su tale questione, si darà ulteriormente conto nella prossima Relazione annuale (quella relativa al 2026) in quanto, proprio mentre si redige il presente *report*, è oggetto di ulteriore approfondimento da parte dell'Autorità, a seguito di nuove iniziative sindacali.

## 25. Servizio radiotelevisivo pubblico

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

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

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

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

Le proclamazioni di scioperi effettuate nel corso del 2025 sono state complessivamente 9, a seguito delle quali 5 scioperi sono stati regolarmente effettuati, mentre gli altri 4 sono stati revocati.

Diverse iniziative (7) hanno riguardato il personale tecnico e amministrativo della Rai, messe in atto allo scopo di sensibilizzare l'azienda su problemi contingenti, legati alle realtà produttive locali interessate dalle astensioni (in particolare Milano, Roma e Valle d'Aosta). Caratteristica che ha accomunato tali proclamazioni è rappresentata dalla causa di insorgenza del conflitto: *“un organico ridotto ai minimi termini” con conseguenti “penalizzazioni delle varie sedi: dalla struttura programmi, alla produzione, dalla redazione giornalistica agli uffici amministrativi”*.

Le altre due iniziative collettive, invece, hanno interessato i giornalisti della Rai, una delle quali, in particolare, i giornalisti di Rai Sport, proclamata dal Comitato di Redazione, per protestare per la mancata approvazione del piano editoriale, mentre nell'altro caso, è stata la segreteria nazionale dell'Usigrai (Unione sindacale giornalisti Rai) a proclamare per il 28 novembre 2025, lo sciopero nazionale riguardante tutti le giornaliste e i giornalisti della Rai, per *“protestare contro il mancato rinnovo del contratto nazionale di lavoro Fnsi-Fieg scaduto da oltre dieci anni e la cui applicazione è estesa con apposita convenzione anche alla Rai”*. Tale iniziativa è stata più volte riproposta anche nel corso dei primi mesi del 2026.

La Commissione, nel corso dei 12 mesi del 2025, è dovuta intervenire due volte, con indicazioni immediate ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della Legge 146 del 1990. Tali interventi si sono resi necessari, in quanto, dal documento di proclamazione dello sciopero, da parte della RSU Rai di Milano, unitamente alle Segreterie territoriali di Milano delle Organizzazioni sindacali Slc-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil, Snater, Silar e Libersind-Confasal, riguardante il personale inquadrato nella figura professionale dello Specializzato di Produzione in tutte le Direzioni e Strutture del Centro di Produzione di Milano, per il giorno 5 novembre 2025, risultava che il documento stesso fosse privo di sottoscrizione e che lo sciopero fosse proclamato in violazione del termine di preavviso.

Dal canto loro, le organizzazioni sindacali destinatarie delle indicazioni immediate hanno risposto positivamente, accogliendo l'invito della Commissione, adeguando la propria iniziativa nel rispetto delle indicazioni dell'Autorità.

Pertanto, anche nell'anno 2025, in linea di continuità con quanto avvenuto negli anni precedenti, tutte le astensioni sono risultate regolari (tenendo conto anche della revoca/adeguamento alle indicazioni immediate della Commissione, avvenuto nei termini di legge), cioè proclamate ed effettuate nel rispetto della legge 146 del 1990 e degli Accordi che disciplinano il settore e, di conseguenza, anche nel 2025, nel settore in esame, l'Autorità non ha dovuto procedere all'apertura di procedimenti di valutazione del comportamento.

La questione più rilevante affrontata nell'anno in esame è legata alla proclamazione da parte della Segreteria nazionale dell'Organizzazione sindacale SNAP (Sindacato Nazionale Autonomo Produzione Tv), dell'astensione, per tutto il personale Rai della Direzione Produzione TV del CPTV di Roma e Produzione News in sede o in trasferta sul territorio nazionale: *“dal lavoro nella c.d. Sesta giornata a partire dal 24 gennaio 2025 al 23 febbraio 2025 compreso.... dalle prestazioni accessorie e/o complementari ovvero lavoro supplementare, straordinario, settimo giorno, mancato riposo, anticipo e cambio turno, reperibilità, mancato stacco tra turni successivi a partire dal 24 gennaio 2025 al 23 febbraio 2025 compreso”*. Nell'atto di proclamazione il sindacato proclamante affermava che *“il dipendente che aderisce al blocco, può terminare il servizio alla fine del turno di lavoro anche nel caso di trasmissioni in diretta”*. Tale affermazione ha innescato l'immediata reazione da parte dell'azienda che, con una nota, ha richiesto l'intervento dell'Autorità al fine di valutare la legittimità di un'interruzione improvvisa della prestazione lavorativa, con abbandono del posto di lavoro, che *“nel caso di una trasmissione in diretta in corso, avrebbe potuto causare la possibile diffusione, da parte del servizio pubblico radiotelevisivo, di*

*contenuti non controllati (a titolo esemplificativo, fuori onda degli ospiti del programma)”. Secondo l’azienda, infatti, risulta necessario che il dipendente che voglia aderire allo sciopero attenda la fine del programma o, quantomeno, la prima pausa utile (es. interruzione pubblicitaria), prima di lasciare la propria postazione. Tale esigenza appare legata agli aspetti operativi che la chiusura anticipata di un programma richiede ed alle operazioni tecniche e logistiche da portare a compimento, nei tempi richiesti, che risultano difficilmente compatibili con le esigenze connesse alla trasmissione di un programma in diretta.*

Secondo l’azienda, inoltre, risulta indispensabile che il lavoratore prima di terminare la prestazione lavorativa non lasci la postazione con le apparecchiature tecniche “aperte”, ma provveda ad effettuare il passaggio di consegne ad altro operatore subentrante o, quantomeno, provveda alla chiusura del segnale in postazione, anche se tale attività supera la durata del turno ordinario di lavoro.

La posizione sindacale, convocata in audizione dall’Autorità, viceversa, mira a sostenere che sia compito *“dell’azienda prevedere, entro il termine del turno ordinario, un adeguato passaggio di consegne e/o lo spegnimento della postazione del lavoratore che intende aderire all’astensione dal lavoro straordinario, senza che ciò comporti il prolungamento dell’attività fino alla prima pausa utile (quindi già in lavoro straordinario)”*.

Nel corso dell’istruttoria, comunque, il sindacato, illustrando le principali criticità che si riscontrano in azienda, soprattutto in relazione alla carenza di personale tecnico, con conseguente riduzione del numero delle squadre operative, e di come tale carenza costringa l’azienda a prevedere, quotidianamente, l’esecuzione di lavoro straordinario anche per lo svolgimento di attività ordinarie, ha più volte manifestato la propria disponibilità a non abbandonare la postazione di lavoro, durante una trasmissione in diretta, per evitare di provocare possibili disagi alla regolare messa in onda del palinsesto Rai.

A riprova della propria buona fede e correttezza, il sindacato, in occasione delle successive azioni di sciopero, effettuate nei mesi di aprile e luglio 2025, negli atti di proclamazione precisava prima che: *“spetta al preposto aziendale comunicare con largo anticipo lo straordinario e pianificare le operazioni di spegnimento dello studio che, in caso di adesione al blocco, dovranno essere concluse nel turno ordinario di lavoro”* e, successivamente, che: *“il dipendente che aderisce al blocco, può terminare il servizio alla fine del turno di lavoro anche nel caso di trasmissioni in diretta, e le operazioni di spegnimento impianto dovranno comunque essere contemplate all’interno del turno di 8 ore”*.

## **26. Taxi**

### **26.1. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto**

Il settore del Trasporto Pubblico Locale non di linea ha vissuto un periodo travagliato nel corso dell'anno 2025.

In particolare, va sottolineato un cambio di strategia da parte degli organismi rappresentativi dei tassisti che, anziché procedere con la proclamazione di scioperi a livello nazionale, ha preferito proclamare in simultanea azioni di sciopero nei bacini più significativi. Tutte le azioni (in tutto 14 delle quali 8 sono state effettuate), seppure con qualche distinzione a livello locale, fanno riferimento alla denuncia dell'inconsistenza di ogni attività di contrasto al fenomeno dell'abusivismo nel servizio, alla concorrenza sleale di altri operatori del servizio di trasporto non di linea (mezzi destinati al noleggio con conducente) e per la presenza sempre più invadente delle multinazionali (Uber). La piattaforma, sostanzialmente condivisa dalla maggioranza degli operatori, è conseguenza della complessa transazione da un sistema regolatorio risalente nel tempo che, con il conferimento della "licenza", assicurava alla categoria un numero chiuso di mezzi di trasporto e relativi autisti, per lo più lavoratori autonomi, titolari di un titolo nominativo che poteva essere, al termine dell'attività, ceduto sul mercato ad un sistema volto, invece, a favorire l'ingresso di nuovi operatori (e modalità di servizio), a promuovere lo sviluppo della concorrenza e a garantire la tutela dei consumatori, in applicazione dei principi del diritto dell'Unione europea in materia di libera circolazione, concorrenza e apertura dei mercati.

Una prima serie di scioperi è stata proclamata per la fine del mese di aprile a Milano, Firenze, Roma e Bari (non effettuati), una seconda serie è stata proclamata per la fine di maggio a Napoli, Torino, Roma, Lamezia Terme, Bari (tutti regolarmente effettuati) e, infine, ulteriori astensioni hanno interessato i tassisti di Firenze (nel mese di luglio) e di Napoli (nel mese di ottobre).

### **26.2. Astensioni spontanee**

Le iniziative locali di blocchi improvvisi del servizio in contrasto con le modalità stabilite dalla legge e dalla disciplina di settore, non registrate nel 2024, sono riapparse con una certa frequenza. A Milano, in due occasioni, ad aprile e a settembre, alcuni operatori del servizio taxi hanno inscenato proteste presso la Stazione Centrale e l'Aeroporto di Linate, esponendo striscioni e allontanando i mezzi che effettuavano il servizio regolare. Le proteste, esaurite nel corso di qualche ora, sono state attenzionate dalla Commissione di garanzia ma, sia la

Prefettura che il Comune di Milano hanno, sostanzialmente, riferito l'assenza di disagi per gli utenti e l'impossibilità di individuare un soggetto organizzatore.

Più complessa è stata, invece, la protesta posta in atto a Firenze; a partire dal giorno 11 aprile, i tassisti fiorentini si astenevano non raccogliendo i viaggiatori in attesa presso lo stazionamento prospiciente allo scalo ferroviario di Santa Maria Novella, creando forti disagi agli utenti che, privi di qualsivoglia informazione, si accodavano in attesa di essere prelevati. Sulla base delle risultanze istruttorie raccolte dalla Prefettura di Firenze e dalla Polizia municipale, prontamente allertata dal Comune, emergeva che alla protesta aderivano spontaneamente la maggior parte dei tassisti delle Cooperative CO.TA.FI. e SO.CO.TA. (oltre il 98% dei tassisti operativi a fiorentini) che accettavano solo le chiamate provenienti dalla Centrale operativa per raccogliere i passeggeri in aree limitrofe la stazione ferroviaria. Inoltre, erano segnalati comportamenti ostruzionistici da parte dei conducenti di alcuni mezzi verso i colleghi che, dopo aver portato a destinazione dei passeggeri, manifestavano l'intenzione di raccoglierne altri. La Polizia municipale verbalizzava le dichiarazioni di tre autisti (CO.TA.FI. e SO.CO.TA.) nelle quali era chiarito che il rifiuto di raccogliere passeggeri presso la stazione era una forma di protesta contro l'abusivismo degli N.C.C. e che non erano a conoscenza di quando sarebbe cessata l'astensione collettiva. celere ripresa nella seduta del 18 aprile 2025, ai sensi di quanto stabilito dall'art.13, co.1, lett. f), della legge n. 146 del 1990, adottava la delibera n. 25/137 con la quale segnalava al Prefetto di Firenze il fondato pericolo di pregiudizio grave e imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati e rimetteva alle Autorità competenti la valutazione in ordine alle misure da adottare ai sensi dell'art. 8 della legge (precettazione) allo scopo di consentire una celere ripresa del servizio nella sua completezza. Il Prefetto di Firenze, nella stessa data, comunicava, in esito alla segnalazione della Commissione, di aver incontrato le Cooperative SO.CO.TA. e CO.TA.FI., il Consorzio IT Taxi nonché le associazioni di categoria Confartigianato Taxi e le segreterie territoriali delle Organizzazioni sindacali Sitafi Federtaxi Cisa, Ugl Taxi, Uiltrasporti Taxi, Unica Taxi Filt Cgil, Uritaxi per un confronto sulle azioni di protesta in corso; all'esito dell'incontro, le parti accettavano la proposta del Comune di Firenze di convocare un tavolo per valutare le possibili misure di contrasto al fenomeno dell'abusivismo e delle pratiche di concorrenza sleale che colpiscono il servizio taxi della città, assicurando l'immediata ripresa regolare del servizio e la conseguente cessazione della protesta, durata complessivamente otto giorni.

Infine, a seguito di approfondita istruttoria, la Commissione ha deliberato il non luogo a provvedere in relazione ad una "Assemblea" convocata dai tassisti di

Napoli il 24 settembre 2025 che, ad un primo esame, sembrava assimilabile ad un'astensione spontanea. Anche in questo caso l'istruttoria svolta dalla Prefettura e dal Comune di Napoli ha consentito di individuare che la manifestazione, alla quale hanno partecipato circa 200 autisti titolari di licenza, era stata, in realtà, tempestivamente proclamata e comunicata alle Autorità con modalità del tutto analoghe a quelle previste per la proclamazione di uno sciopero, ragion per cui non sono state rilevate violazioni della disciplina regolatoria che si applica al settore.

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

La prolungata protesta dei tassisti fiorentini, di cui si è riferito, ha avuto quale conseguenza l'avvio di un procedimento di valutazione del comportamento nei confronti di CO.TA.FI. e SO.CO.TA., ai sensi dell'articolo 2-*bis* della legge n. 146 del 1990. Il rifiuto prolungato a presidiare un punto di prelievo strategico quale indubbiamente è la stazione ferroviaria di Santa Maria Novella costituisce una atipica modalità di espletamento del servizio che, da un lato, escludeva la spontaneità ed improvvisazione dell'astensione e, dunque, l'ascrivibilità della stessa ad iniziative isolate di singoli lavoratori, dall'altro rendevano evidente la corresponsabilità delle suddette Cooperative, che, nel caso di specie, rilevano anche come soggetti portatori di interessi collettivi della categoria, avendo dimostrato di avere una influenza tale sui lavoratori da potersi impegnare a garantire la riattivazione del servizio al Prefetto. La riferibilità della protesta alle Cooperative era, altresì, desumibile da una pluralità di elementi precisi e concordanti: la concreta prossimità di tempo, oggetto e scopo tra le rivendicazioni della categoria (formalizzate con l'atto di proclamazione di scioperi a livello locale) e la conduzione spontanea della protesta finalizzata alle medesime pretese con azioni dirette a creare un disservizio agli utenti; la attiva partecipazione dei rappresentanti delle Cooperative ai tavoli di trattativa aperti dalle Istituzioni competenti in relazione alla vertenza; la mancanza di un formale atto di dissociazione, espresso, tempestivo, inequivoco indirizzato ai soci-lavoratori, indicativo di una effettiva e manifesta volontà di prendere le distanze dalle azioni illegittime portate avanti dai lavoratori appartenenti alla categoria anche a seguito del formale atto di diffida inoltrato dal Comune di Firenze.

A fronte di questi elementi, nell'ambito del procedimento, le Cooperative hanno fondato le proprie argomentazioni difensive sull'insussistenza di un "obbligo" in capo ai tassisti di erogare il servizio con modalità stabilite in via di prassi "legittimando", implicitamente, le iniziative attraverso cui si era concretizzata la protesta, ricondotta ad un mero disservizio dovuto a un eccesso di

domanda in concomitanza di ragioni tecniche specifiche (quali p. es., guasto su una linea tramviaria e anomala piovosità del periodo). Inoltre, era sottolineata la mancanza di legittimazione passiva delle Cooperative mere società strumentali prive di rappresentanza della categoria.

Sotto questo ultimo profilo, la Commissione ha valutato che a nulla rileva la circostanza che la Cooperativa non possa essere qualificata “associazione o organismo di rappresentanza dei lavoratori autonomi” non avendo il compito di rappresentare gli interessi sindacali dei propri associati, ciò in quanto tra i soggetti possibili destinatari delle sanzioni di cui alla legge n. 146/1990 vi è qualsiasi tipo di ente, comunque strutturato, in grado di svolgere funzioni attive nell’organizzare i lavoratori a qualsiasi livello, in coerenza con le finalità della legge che non tollera esclusioni fondate sulla natura giuridica dei soggetti coinvolti; ai fini dell’individuazione delle responsabilità è, invece, rilevante lo specifico interesse che nella vicenda in concreto le Cooperative hanno dimostrato attraverso il proprio comportamento (il coinvolgimento in quanto destinatari dell’atto di diffida del Comune di Firenze, la partecipazione agli incontri presso la Prefettura di Firenze e la circostanza che all’esito del confronto del 18 aprile, il Prefetto abbia riferito l’impegno assunto dai “rappresentanti delle Cooperative e delle Organizzazioni sindacali e Associazioni di categoria” di riprendere con immediatezza il servizio presso la stazione di Santa Maria Novella, fatto effettivamente concretizzatosi già a partire dal tardo pomeriggio dello stesso giorno). Anche la circostanza che le centrali operative radio-taxi gestite dalle Cooperative abbiano continuato a smistare ai loro soci le richieste provenienti dall’utenza sulle piattaforme non escludeva che il contemporaneo e protratto nel tempo mancato presidio dell’area di stazionamento presso la stazione costituisse un comportamento illecito degli operatori, tenuto conto che questa modalità di fruizione del servizio appare quella che maggiormente garantisce l’utenza in attesa presso la stazione ferroviaria (tra cui forestieri o clienti non abituali che potrebbero non conoscere i recapiti telefonici per usufruire del servizio radio-taxi o non essere dotati delle app in uso locale). In conseguenza, la Commissione ha adottato una delibera di valutazione negativa del comportamento delle Cooperative e comminato una sanzione complessiva di euro 20.000.

## **27. Telecomunicazioni**

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

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

Nell'anno in esame, sono state 51 le azioni di sciopero proclamate nel settore che hanno interessato i lavoratori delle aziende che a vario titolo operano nell'ambito del settore telecomunicazioni.

Infatti, oltre alle ormai tradizionali azioni di sciopero che hanno interessato a livello nazionale i lavoratori dipendenti di Tim S.p.A. e Fibercoop S.p.A., proclamate per una o due ore per turno, fino ad un massimo di 30 giorni consecutivi, ai sensi di quanto previsto dall'art. 7 della Regolamentazione di settore, diverse iniziative di sciopero - quasi il 50% di quelle proclamate nel 2025 - hanno riguardato i lavoratori che indirettamente, attraverso affidamenti di appalti in outsourcing, svolgono a vario titolo attività di telecomunicazione. In tali casi, infatti, gli scioperi hanno interessato i lavoratori delle aziende di Call Center (tra le quali: Network Contacts, Accenture, Konecra, Soluzioni, etc.) che svolgono servizi di customer care, finalizzate a garantire la libertà di comunicazione ed il ripristino della rete degli utenti del servizio.

Tale dato conferma il pieno riconoscimento, dopo le istruttorie svolte dall'Autorità nel corso del 2024, anche da parte delle Organizzazioni sindacali, dell'assoggettabilità di queste aziende al campo di applicazione della Regolamentazione provvisoria del settore telecomunicazione e, conseguentemente, alla disciplina della legge n. 146 del 1990.

Inoltre, nell'anno in esame, si sono registrate anche 3 iniziative di sciopero proclamate per l'intero comparto delle telecomunicazioni a livello nazionale, che hanno coinvolto, nei mesi di marzo e luglio, tutte le aziende che operano in tale contesto.

Nel corso 12 mesi del 2025, l'Autorità è dovuta intervenire, in via preventiva, in 4 casi, mediante l'invio di indicazioni immediate, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera d), della legge n. 146 del 1990, segnalando le violazioni riscontrate nell'atto di proclamazione. Le organizzazioni sindacali destinatarie di tali indicazioni immediate hanno sempre risposto positivamente, accogliendo

l'invito dell'Autorità, revocando la propria iniziativa o “concentrandola” con altri scioperi, precedentemente proclamati, da altre organizzazioni sindacali.

Pertanto, come spesso avvenuto negli anni precedenti, è stata confermata la sostanziale attitudine delle Organizzazioni sindacali operanti nel settore a rispettare la regolamentazione vigente.

Di conseguenza, l'Autorità, in tutto l'arco del 2025, non ha dovuto procedere all'apertura di procedimenti di valutazione del comportamento, ai sensi degli articoli 4, comma 4-*quater*, e 13, comma 1, lettera i), della medesima legge.

## 28. Trasporto aereo

### 28.1. Disciplina di settore

Nel settore del trasporto aereo, l'esercizio del diritto di sciopero è regolato dalla delibera n. 14/387, del 13 ottobre 2014 (pubblicata in G. U. n. 250 del 27 ottobre 2014). Essa rappresenta uno dei modelli più articolati di regolazione del conflitto perché accorpa in un'unica complessa disciplina tutte quelle attività che concorrono all'erogazione del servizio finale, funzionalmente destinate alla tutela dei diritti di cui all'articolo 1, comma 1, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

### 28.2. Il rinnovo del CCNL e delle Sezioni Specifiche

Il 7 febbraio 2025 è stata rinnovata, la Parte Generale del CCNL Trasporto Aereo, con validità dal 1° gennaio 2025 al 31 dicembre 2027.

L'accordo è stato sottoscritto, per la parte datoriale, da Assaeroporti, Aeroporti 2030, Assaereo, Assohandlers, Assocontrol, Federcatering e Fairo, e, per la parte sindacale, da Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti e Ugl Trasporto Aereo.

La piattaforma per il rinnovo, approvata a dicembre 2024, si articola in una Parte generale e sei Sezioni specifiche, dedicate rispettivamente alle imprese iscritte alle diverse associazioni datoriali che rappresentano ciascuna un diverso comparto tra quelli che compongono il settore del trasporto aereo:

- Assaereo, per il personale di terra e di volo delle compagnie aeree;
- Assocontrol, per il personale delle società fornitrici di servizi per il traffico aereo;
- Assaeroporti e Aeroporti 2030, per i dipendenti dei gestori aeroportuali;
- Assohandlers, per gli addetti alle attività di *handling* e merci;
- Fairo, per il personale delle compagnie aeree straniere;
- Federcatering, per gli addetti alla ristorazione di bordo.

L'intesa raggiunta ha costituito il presupposto per i rinnovi delle singole Sezioni Specifiche, confermando il ruolo centrale del Contratto collettivo come strumento di regolamentazione del settore basato su un sistema di regole condivise.

Il 4 giugno 2025, infatti, è stato sottoscritto l'accordo per il rinnovo della Sezione specifica del CCNL - Gestori Aeroportuali; il 30 settembre quello relativo alla Sezione specifica Fairo, per il personale di terra delle compagnie aeree straniere operanti in Italia, e, a novembre, sono state avviate le trattative per il

rinnovo della Sezione *handling* del CCNL, la cui parte normativa è scaduta il 31 dicembre 2025 (la componente economica scadrà a giugno 2026).

Il rinnovo della Parte generale e delle Sezioni specifiche ha prodotto effetti misurabili sulla conflittualità a conferma che la contrattazione collettiva è parte integrante del sistema di regolazione del conflitto nei servizi pubblici essenziali.

Nel 2025 si è registrata, infatti, una riduzione del 22% delle proclamazioni di sciopero rispetto al 2024 (185 scioperi proclamati nel 2025 contro i 236 proclamati del 2024), così come è diminuito il numero degli scioperi realmente effettuati (110 nel 2025 contro i 134 effettuati nel 2024).

### **28.3. Andamento della conflittualità**

Nel 2025, nel trasporto aereo gli scioperi proclamati sono stati 185, di cui 64 nazionali o di rilevanza nazionale.

Gli scioperi effettuati sono stati 110, dei quali 37 nazionali o di rilevanza nazionale, (75 proclamazioni di sciopero sono state revocate delle quali 59 a seguito di interventi preventivi della Commissione). Oltre la metà delle proclamazioni arriva effettivamente a sciopero.

Gli interventi della Commissione, a sensi dell'articolo 13, lettera d, della legge 146/90 sono stati 63; il che significa che più di un terzo (il 34%) delle proclamazioni di sciopero presentava profili di illegittimità.

La percentuale di adeguamento delle proclamazioni di sciopero alle indicazioni immediate della Commissione ha raggiunto il 94%. Il dato conferma l'efficacia degli interventi preventivi e testimonia il sostanziale rispetto delle regole da parte delle Organizzazioni sindacali e delle Associazioni professionali operanti nel settore.

Nel secondo semestre del 2025, nell'ambito dei settori del trasporto passeggeri, è stata attivata una procedura strutturata di acquisizione e normalizzazione dei dati relativi ai tassi di adesione alle astensioni collettive, finalizzata a garantire una successiva elaborazione secondo criteri di omogeneità, tracciabilità e interoperabilità, in coerenza con gli standard metodologici richiesti per le attività di monitoraggio e valutazione degli impatti sugli utenti e sui servizi erogati.

Per misurare in maniera accurata l'impatto degli scioperi sull'intero servizio, un contributo determinante potrà provenire da ENAC. Al momento della redazione del presente rapporto, l'Ente ha avviato un progetto pilota che, una volta pienamente operativo, consentirà di acquisire in tempo quasi reale il numero dei voli cancellati o riprogrammati nelle giornate interessate da scioperi.

Il passo successivo consisterà nell'integrare tali informazioni con i dati relativi all'adesione agli scioperi. L'incrocio di questi elementi consentirà di valutare in modo oggettivo l'impatto concreto degli scioperi sull'intero sistema del trasporto aereo.

Disporre di una misurazione attendibile degli effetti prodotti dalle azioni di sciopero è fondamentale per la Commissione, poiché consente di verificare la proporzionalità tra l'astensione dal lavoro e le conseguenze generate sul servizio. Il monitoraggio puntuale dei voli soppressi, ritardati o riprogrammati assume inoltre un ruolo essenziale per garantire la tutela dei diritti degli utenti, particolarmente rilevanti in un settore che incide sulla continuità territoriale, sulla mobilità nazionale e internazionale e sul regolare svolgimento delle attività economiche.

Un'analisi basata su dati oggettivi permetterà alla Commissione di formulare valutazioni e indirizzi fondati su evidenze verificabili e di contribuire, attraverso raccomandazioni mirate, al miglioramento della programmazione del servizio e della gestione dei conflitti nel comparto.

#### **28.4. La vigilanza privata in ambito aeroportuale. Il perimetro normativo e regolamentare**

Nel corso del 2025, la Commissione ha ribadito, in più circostanze, che lo sciopero nel settore della vigilanza privata è disciplinato dalla specifica Regolamentazione provvisoria adottata con delibera n. 06/431 del 19 luglio 2006, pubblicata nella G.U. n. 183 dell'8 agosto 2006. Tuttavia, qualora l'attività di vigilanza sia svolta all'interno del sedime aeroportuale, trova applicazione la Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo, ad eccezione delle procedure di raffreddamento e conciliazione. Ne deriva che, con riferimento alle prestazioni indispensabili da garantire in caso di astensione collettiva e ai contingenti di personale da esonerare, le parti sono tenute ad attenersi alle disposizioni contenute negli articoli 25 e 28 della disciplina del trasporto aereo, e non a quelle previste nella disciplina degli istituti di vigilanza privata.

In alcune circostanze, la Commissione è intervenuta con indicazioni immediate, invitando i soggetti proclamanti a precisare l'esatta collocazione temporale delle astensioni, in particolare in caso di scioperi proclamati, in forma generica, per una durata di quattro ore.

In altri casi, con riferimento al personale addetto ai controlli di accesso ai varchi, al quale si applicano le disposizioni di cui all'articolo 16 della disciplina di settore, è stata rilevata la violazione della regola della rarefazione oggettiva, in relazione a scioperi precedentemente proclamati nel trasporto passeggeri.

In altre circostanze, è stata, invece, rilevata la violazione dei periodi di franchigia stabiliti nella disciplina del trasporto aereo e non contemplati nella normativa relativa agli istituti di vigilanza.

### **28.5. Contingenti di personale da esonerare dallo sciopero per la garanzia delle prestazioni indispensabili. Le comandate e l'articolo 28: un punto di equilibrio delicato**

Nel corso dell'anno, la Commissione è stata chiamata a pronunciarsi su diverse segnalazioni concernenti l'applicazione dell'articolo 28 della disciplina di settore, con particolare riferimento agli obblighi informativi e di consultazione preventiva relativi alla predisposizione delle liste dei lavoratori comandati in servizio per la garanzia delle prestazioni indispensabili.

In una circostanza, pur in presenza della predisposizione inaudita altera parte da parte dell'azienda dei contingenti e dei nominativi da esonerare dall'astensione, la Commissione, all'esito dell'istruttoria, ha ritenuto insussistenti i presupposti per l'avvio di un procedimento di valutazione. Ciò in quanto l'impresa aveva manifestato nei termini la propria disponibilità al confronto, disponibilità che non aveva tuttavia ricevuto alcun riscontro da parte sindacale.

L'Autorità ha, pertanto, richiamato le parti all'adozione di un approccio collaborativo, finalizzato a garantire un effettivo dialogo preventivo e una più efficace gestione delle fasi antecedenti l'astensione collettiva.

In un'altra circostanza, la Commissione ha ritenuto non sanzionabile l'integrazione tardiva della lista dei contingenti e dei nominativi da esonerare dall'astensione, effettuata dall'azienda oltre il termine previsto dall'articolo 28. Tale integrazione si è, infatti, resa necessaria a seguito della comunicazione di ENAC, che aveva aggiornato la lista dei voli da garantire individuando due ulteriori collegamenti "da e per" l'aeroporto interessato.

In entrambe le fattispecie, la Commissione ha ribadito che la ratio degli obblighi procedurali previsti dall'articolo 28 (confronto preventivo e onere informativo) discende dalla constatazione che la cosiddetta "comandata" del datore di lavoro non costituisce soltanto una misura organizzativa del servizio — prerogativa certamente ascrivibile alla parte datoriale — ma integra anche un ordine suscettibile di incidere sul diritto di astensione del singolo lavoratore, proveniente, peraltro, proprio dal soggetto nei cui confronti l'astensione collettiva è proclamata.

La preventiva consultazione dell'Organizzazione sindacale, non qualificabile come obbligo a contrarre, risponde, pertanto, ad una funzione di "controllo esterno" sulla congruità dell'iniziativa datoriale, cui è affidato, per la parte di

rispettiva competenza, il compito di assicurare tanto l'effettività del diritto di sciopero, quanto la tutela dei diritti costituzionali dell'utenza.

Infine, in una circostanza, la Commissione, con riferimento ad una segnalazione sindacale secondo la quale la società avrebbe omesso di allegare, alle comunicazioni indirizzate al personale comandato in servizio, l'elenco dei voli garantiti e pubblicati da ENAC, ha chiarito che non grava sull'azienda alcun obbligo giuridico, né di fonte legislativa né di natura regolamentare, che imponga l'inclusione o l'allegazione di tale elenco nelle predette comunicazioni operative.

#### **28.6. Assoggettabilità alla disciplina dei servizi food e retail in ambito aeroportuale. Corretta delimitazione del campo di applicazione della disciplina di settore**

A fronte di una richiesta di parere, in merito all'assoggettabilità alla legge n. 146/1990 e successive modificazioni dell'attività svolta da una società operante nei settori food e retail all'interno di alcuni aeroporti, la Commissione ha chiarito che, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera c), della Regolamentazione provvisoria, l'attività di ristorazione in ambito aeroportuale (bar e ristoranti) rientra tra i Servizi aeroportuali accessori, soggetti alla disciplina di cui alla legge n. 146/90 ed a quella di settore mentre, con riferimento alle attività di retail, tenuto conto della natura commerciale del servizio, ha confermato che tali attività non possono essere ricondotte nel campo di applicazione della suddetta normativa.

#### **28.7. La movimentazione di materiale bellico in ambito aeroportuale: un caso complesso**

Nel 2025 la Commissione è stata investita della questione relativa a due scioperi proclamati per bloccare la movimentazione di materiale bellico presso l'Aeroporto di Brescia Montichiari.

Il primo sciopero è stato indetto per il 25 giugno, in reazione alla notizia dell'arrivo, poi annullato, di un carico di materiale bellico presso l'aeroporto. Il secondo sciopero è stato, invece, proclamato per il 17 dicembre. Alla data di redazione del presente rapporto risultano in corso le attività istruttorie e, allo stato, l'Autorità non ha ancora adottato alcun provvedimento.

Ai fini della valutazione della rilevanza delle iniziative di protesta è necessario ricostruire il quadro normativo applicabile al trasporto delle merci in ambito aeroportuale.

La legge n. 146/1990 qualifica come servizi pubblici essenziali quelli diretti a garantire diritti costituzionali quali vita, salute, sicurezza e libertà di circolazione:

mentre il trasporto passeggeri rientra nella tutela della libertà di circolazione, il trasporto merci - di cui il cargo costituisce una specifica articolazione - è considerato essenziale solo nella misura in cui assicura l'approvvigionamento di beni necessari ai diritti della persona (art. 1, comma 2, lett. a).

Poiché il servizio cargo presenta natura promiscua, comprendendo beni essenziali e non essenziali, l'individuazione delle attività soggette alla disciplina sugli scioperi è normalmente rimessa agli accordi collettivi o alla regolamentazione provvisoria di settore.

Quest'ultima include tra i servizi aeroportuali anche la movimentazione delle merci, come definita dall'allegato A del d.lgs. n. 18/1999, con la conseguenza che tutti i soggetti che concorrono a tali attività rientrano nel relativo campo di applicazione.

Per il servizio cargo aeroportuale trovano, pertanto, applicazione le regole relative all'obbligo del rispetto del preavviso minimo di dodici giorni, all'obbligo di esperire le procedure di raffreddamento e conciliazione e a quello relativo al rispetto della durata massima (di quattro ore) per la prima azione di sciopero.

In caso di astensione, sono garantite – tramite voli essenziali o cargo – le merci considerate indispensabili, quali prodotti deperibili, animali vivi, medicinali e beni qualificati come di prima necessità dalle autorità competenti.

La movimentazione di materiale bellico non costituisce prestazione indispensabile ai sensi della Regolamentazione provvisoria; essa rileva tuttavia ai fini della sicurezza delle persone e delle infrastrutture, elemento che la legge n. 146/1990 considera nella definizione delle prestazioni da assicurare (art. 13, lett. a).

Dalle informazioni finora acquisite si è appreso che, per ragioni di sicurezza, quando un aeromobile trasporta materiale bellico le aree di manovra e, in taluni casi, l'intero aeroporto vengono interdette al traffico. Di conseguenza, qualsiasi ritardo o rinvio nelle operazioni del volo o di movimentazione del carico prolunga la durata della chiusura dello scalo, con un impatto negativo sulla sicurezza e sulla regolarità di tutti gli altri voli (sia civili che commerciali) che interessano l'area.

Il trasporto di armi sul territorio nazionale è assoggettato a una disciplina speciale, dettata dalla legge n. 185/1990 e dal relativo regolamento di attuazione, oltre che dalle disposizioni ENAC in materia di trasporto di merci pericolose.

## **28.8. Le procedure di raffreddamento e conciliazione. La gestione di una convocazione tardiva**

Nel corso del 2025, la Commissione ha più volte ribadito che le previsioni contenute negli articoli 30 e 31 della Regolamentazione di settore, relative ai

termini entro i quali devono essere convocate le parti ed espletate le procedure di raffreddamento e conciliazione, sono finalizzate a garantire una scansione certa e non dilazionabile del conflitto collettivo nei servizi pubblici essenziali.

In tale prospettiva, la convocazione aziendale effettuata oltre i termini regolamentari non preclude al sindacato la possibilità di procedere alla proclamazione dello sciopero.

In un caso specifico, tuttavia, nel quale la data dell'astensione risultava successiva alla convocazione tardiva disposta dall'azienda, il Commissario delegato per il settore ha invitato entrambe le parti a dare comunque corso all'incontro già fissato, sollecitando la parte datoriale a confermare la convocazione e l'Organizzazione sindacale a parteciparvi, al fine di favorire un tentativo di composizione della vertenza.

All'esito della riunione, le parti hanno raggiunto un accordo e la proclamazione dello sciopero è stata revocata in considerazione dell'esito conciliativo promosso e sostenuto dal Commissario delegato.

### **28.9. Le audizioni della Commissione**

Nel mese di aprile si è tenuta una audizione che ha avuto ad oggetto la definizione delle condizioni per le quali si possa procedere ad una proclamazione di sciopero nazionale dell'intero settore del trasporto aereo in assenza del preventivo esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione.

La Commissione ha ritenuto che nelle ipotesi in cui le motivazioni della proclamazione di sciopero presentino profili ambivalenti sia necessario richiedere l'esperimento delle procedure di raffreddamento e conciliazione. Nel caso oggetto dell'audizione, la Commissione ha ritenuto insussistenti i requisiti per qualificare l'astensione come sciopero politico o politico-economico in senso proprio ed ha, quindi, invitato il sindacato ad esperire preventivamente le procedure previste dalla legge e dalla disciplina di settore.

Nel corso del mese di settembre si è svolta, presso la Commissione, un'audizione durante la quale l'Organizzazione sindacale ha evidenziato come alcune prassi adottate da compagnie aeree low cost compromettano l'effettività del diritto di sciopero.

In particolare, è stato segnalato che tali compagnie richiamano personale proveniente dall'estero, non coinvolto nelle vertenze in atto sul territorio nazionale, garantendo così la continuità del servizio e riducendo sensibilmente l'impatto dell'astensione collettiva.

Nel corso dell'audizione è stato, inoltre, riferito che alcune compagnie low cost non applicano ai propri dipendenti il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del trasporto aereo, adottando, invece, un regolamento interno sottoposto ai lavoratori per mera adesione. È stato evidenziato, altresì, che tali compagnie non intrattengono relazioni industriali strutturate, sebbene sia presente una rappresentatività sindacale.

Sono state altresì segnalate criticità riguardanti la definizione dei contingenti minimi e la gestione dei turni di lavoro, con modifiche apportate a ridosso della giornata di sciopero, nonché l'effettuazione di massicce rischedulazioni di voli proprio in concomitanza con l'astensione collettiva.

### **28.10. I procedimenti di valutazione del comportamento**

L'unico procedimento di valutazione concluso nel 2025 dalla Commissione ha riguardato un'Organizzazione sindacale che aveva proclamato per uno sciopero per i dipendenti di una azienda operante nell'ambito del servizio di vigilanza e accesso ai varchi presso l'Aeroporto di Pisa.

All'esito del procedimento, avente ad oggetto la violazione della regola della rarefazione oggettiva, di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, così come disciplinata, in relazione al rapporto tra scioperi generali e scioperi nel settore del trasporto passeggeri, dalla delibera n. 22/279 del 12 dicembre 2022, la Commissione ha irrogato all'Organizzazione sindacale la sanzione nella misura minima prevista dalla normativa vigente.

Tale determinazione è stata assunta tenuto conto del fatto che lo sciopero è stato effettuato in parziale sovrapposizione oraria con gli scioperi generali del 29 novembre 2024, producendo effetti pregiudizievoli limitati per l'utenza del servizio. È stato altresì rilevato che, nel corso dell'astensione, sono state comunque garantite le prestazioni indispensabili e che non risultano, agli atti dell'Autorità, precedenti procedimenti di valutazione riguardanti la medesima Organizzazione sindacale.

## **29. Trasporto ferroviario**

### **29.1. Disciplina di settore**

Accordo nazionale del settore ferroviario del 23 novembre 1999, e successive integrazioni (pubblicato nella G.U. del 12 aprile 2002, n. 86) - come interpretato dalle delibere della Commissione di garanzia del 1° aprile 2004, n. 04/233, e del 25 ottobre 2006, n. 06/581 *bis* - e modificato, da ultimo, dalla Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili adottata dalla Commissione con delibera n. 25/50 del 30 gennaio 2025 (pubblicata in G.U Serie Generale n.36 del 13-02-2025).

### **29.2. Le cause di insorgenza del conflitto**

Nel settore del trasporto ferroviario, nel corso dell'anno 2025, la principale causa di insorgenza del conflitto è stata la vertenza relativa al rinnovo del contratto collettivo del settore. In sede di rinnovo per il triennio 2024-2026, le richieste sindacali si sono concentrate su quattro pilastri fondamentali: il recupero del potere d'acquisto, la sicurezza operativa, il miglioramento della vita privata e la tutela dei lavoratori degli appalti.

La lunga trattativa per il rinnovo del contratto di settore si è conclusa nel mese di maggio 2025, con la sottoscrizione dell'ipotesi di rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro per la Mobilità/Attività ferroviarie firmata da Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Ugl Ferrovieri, Orsa Ferrovie e Fast Confsal con Agens, accompagnata, altresì, dalla sottoscrizione dell'ipotesi di rinnovo del contratto aziendale di secondo livello del Gruppo Ferrovie dello Stato italiane raggiunta con i vertici del Gruppo Fs Italiane.

Anche nel periodo successivo alla conclusione del contratto, è continuata una intensa attività sindacale connessa alla contrattazione collettiva, animata, in particolare, da tutti quei Sindacati di base (come USB, CUB Trasporti, SGB e l'Assemblea Nazionale PDM/PDB) che non hanno partecipato alle trattative, né sottoscritto l'accordo di rinnovo del contratto collettivo sopra menzionato.

Le organizzazioni sindacali anzidette hanno lamentato una presunta inadeguatezza dell'accordo di rinnovo a compensare gli effetti erosivi del potere di acquisto dei salari realizzatosi negli ultimi anni a causa dell'aumento generalizzato dei prezzi dei beni. Un fermo dissenso è stato espresso dai Sindacati anche in relazione ai termini normativi dell'accordo di rinnovo, ritenuti meno favorevoli per il personale dipendente coinvolto nell'applicazione del contratto.

Altra importante causa di insorgenza dei conflitti collettivi nel settore del trasporto ferroviario è legata al riassetto del settore Manutenzione Infrastrutture di Rete Ferroviaria Italiana (RFI), introdotto dall'accordo del 10 gennaio 2024. Detta intesa, firmata dalle principali sigle sindacali (Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Ugl Ferrovieri, SIm Fast Confsal e Orsa Ferrovie), è stata al centro di una lunga serie di scioperi e mobilitazioni, proseguiti anche nel corso del 2026.

Sebbene i sindacati firmatari abbiano presentato l'accordo come un passo necessario per il rilancio del settore e il miglioramento della sicurezza, i sindacati di base (come USB e Cobas) lo hanno fortemente contestato per i seguenti motivi:

- introduzione di turni di lavoro 7 giorni su 7 e l'estensione dei servizi pomeridiani fino alle ore 22:00 (prima limitati alle 19:00);
- timore che le nuove articolazioni dell'orario e la reperibilità h24 nei *week-end* possano peggiorare le condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori;
- peggioramento dell'equilibrio tra tempi di vita e di lavoro dovuto alla reperibilità e ai turni domenicali.

In coerenza con la natura generale delle principali cause di insorgenza del conflitto dianzi esposte, nel corso del 2025 sono stati proclamati ben 49 scioperi di carattere nazionale su 79 azioni complessivamente indette nel settore. L'importanza assunta dalle motivazioni contrattuali nel corso del 2025 emerge, inoltre, in maniera ancora più evidente, ove si consideri il rapporto tra scioperi nazionali effettuati e scioperi complessivamente effettuati nel settore ferroviario (32 su 49).

La particolare rilevanza delle vertenze condotte nel settore hanno spinto le Organizzazioni sindacali (soprattutto quelle autonome, per vero) ad assumere condotte particolarmente rigide che hanno richiesto, più volte, l'intervento della Commissione, sia sotto il profilo dell'indicazione preventiva dei profili di illegittimità delle proclamazioni, quanto sotto il profilo dell'esercizio *ex post* dei poteri sanzionatori di propria competenza.

Basti pensare che, a fronte di 79 proclamazioni di sciopero, la Commissione è dovuta intervenire ben 36 volte a fronte delle quali, per vero, ne è derivato, nella maggior parte dei casi, un comportamento di acquiescenza delle Organizzazioni sindacali, mediante revoche e/o comportamenti conformativi alle indicazioni impartite con i provvedimenti.

Infine, per completezza di informazione, si segnala che, anche nel periodo oggetto di Relazione si sono registrate proclamazioni di scioperi ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge 146 del 1990, in conseguenza di gravi eventi lesivi della sicurezza e dell'incolumità dei lavoratori. Le azioni (complessivamente

3), sono state proclamate in reazione ad episodi di aggressione ai danni del personale di bordo e di stazione, nonché di incidenti ferroviari.

### **29.3. La modifica, in via di regolamentazione provvisoria, dell'Accordo Ferrovie del 1999, e successive modifiche e/o integrazioni e questioni interpretative e/o applicative delle modifiche apportate all'accordo Ferrovie**

Come già anticipato nell'ambito della Relazione annuale 2025, relativa all'attività condotta nell'anno 2024, con deliberazione 25/20 del 30 gennaio 2025, la Commissione ha adottato, in via di provvisoria regolamentazione, rilevanti modifiche alle regole contenute nell'Accordo Collettivo di settore. In particolare, è stato esteso alle giornate festive l'obbligo di garanzia del servizio integrale del trasporto regionale nelle fasce orarie mattutine e serali (precisamente dalle 7.00 alle 10.00 e dalle 18.00-21.00), originariamente previsto solo nelle giornate feriali (secondo l'articolazione oraria 6.00-9.00 e 18.00-21.00) e, dall'altro, sono state apportate modifiche ai servizi minimi nel settore della lunga percorrenza, al fine di uniformarne i livelli rispetto alla soglia delle prestazioni indispensabili garantita nell'ambito del trasporto regionale.

Alla base dell'intervento regolatorio adottato dalla Commissione si collocavano le risultanze di una lunga istruttoria condotta dall'Autorità che hanno evidenziato un *trend* di sostanziale crescita dei servizi di trasporto regionale e di quelli a media e lunga percorrenza, nonché un incremento significativo del ricorso agli stessi durante le giornate festive.

Tale incremento della mobilità ferroviaria risultava ascrivibile tanto ad un costante aumento dei flussi turistici nel nostro Paese, quanto ad una maggiore sensibilità ed interesse della collettività per il trasporto ferroviario. La maggiore attrattività del servizio ferroviario, in particolare, è maturata grazie all'implementazione di significative innovazioni e miglioramenti dell'infrastruttura ferroviaria e delle modalità di erogazione del servizio che hanno reso, nel tempo, sempre più appetibile il ricorso al servizio rispetto ad altre forme di mobilità (quali, ad es. la macchina, l'aereo, etc).

A fronte di tali evidenze istruttorie è risultato anacronistico un impianto regolatorio, quale quello del 1999, privo di qualsiasi presidio di tutela degli interessi degli utenti del trasporto regionale, in caso di scioperi nelle giornate festive.

A ciò si aggiunga, inoltre, che, gli elementi istruttori acquisiti evidenziavano un radicale mutamento della fisionomia del servizio del trasporto ferroviario ed, in particolare, la realizzazione di rilevanti investimenti (da ultimo con le risorse del

PNRR) finalizzati ad una stretta integrazione non solo tra i diversi servizi di trasporto ferroviario (regionale, media e lunga percorrenza) ma anche tra questi e forme alternative di trasporto (aereo, marittimo, trasporto pubblico locale).

Nel quadro di tali premesse è apparso evidente che il godimento della libertà costituzionale di circolazione si realizza, attualmente, attraverso diverse forme di trasporto, strettamente interdipendenti, e che, pertanto, risulta necessario, in caso di sciopero, apprestare livelli di prestazioni indispensabili quanto più uniformi, nell'ottica di un effettivo contemperamento del diritto costituzionale alla circolazione degli utenti.

Strettamente connesse al procedimento regolatorio anzidetto sono due questioni di carattere interpretativo affrontate dalla Commissione.

Una questione è stata sollevata dal Gruppo Ferrovie dello Stato che, nelle more della conclusione del procedimento di revisione regolamentare dell'Accordo Collettivo di settore, aveva segnalato alla Commissione il mancato raggiungimento con le Organizzazioni sindacali dell'accordo (richiesto dalla disciplina di settore ad ogni cambio d'orario) in merito ai servizi di trasporto da garantire nel settore della media e lunga percorrenza in caso di astensioni collettive, relativamente al periodo dicembre 2024/giugno 2025 e, pertanto, richiedeva un intervento della Commissione in materia, ai sensi dell'art. 4.2.3. dell'Accordo sui servizi minimi essenziali del 1999. In relazione a tale questione la Commissione, tenuto conto che era già stata adottata una Proposta di Regolamentazione provvisoria (delibera n. 24/450, del 19 dicembre 2024), nella quale era previsto che: “ 4.2.2. Nei giorni feriali e festivi, fatto salvo, per questi ultimi, quanto previsto al successivo punto 4.2.4., deve essere assicurata la circolazione di treni a lunga/media percorrenza (Intercity e Alta Velocità) nella misura minima di un numero di coppie di treni al giorno sulle principali direttrici, in misura percentuale corrispondente al livello di prestazioni indispensabili da assicurare durante lo sciopero nel trasporto ferroviario regionale. Tali treni dovranno essere garantiti fino all'arrivo alla stazione di destinazione” e che, inoltre, l'applicazione di tale criterio determinava un livello minimo di prestazioni indispensabili largamente inferiore al limite del 50% di cui all'articolo 13, comma 1, lett. a), della legge n. 146/90 e successive modificazioni, invitava le parti ad attenersi a tale criterio, in caso di mancato raggiungimento dell'accordo sulle prestazioni indispensabili. Inoltre, per quanto atteneva agli scioperi proclamati ai sensi dell'articolo 4.2.4. dell'Accordo (ovvero proclamati a sostegno di vertenze per il rinnovo del contratto collettivo di settore), deliberava di ritenere congruo il mantenimento della medesima proporzione tra le due liste di treni (“Tabella A” e

“Tabella B”) che esisteva negli accordi precedenti raggiunti con le Organizzazioni sindacali e per il momento non rinnovati.

Ulteriore intervento interpretativo connesso alle modifiche apportate in via di provvisoria regolamentazione all’Accordo Collettivo di settore, è costituito dalla delibera del 18 febbraio 2025 con la quale l’Autorità, diversamente da quanto sostenuto da alcune organizzazioni sindacali autonome, ha chiarito che la garanzia dei treni regionali nelle fasce orarie 7.00-10,00 e 18,00-21,00 deve ritenersi applicabile anche nelle ipotesi di scioperi proclamati ai sensi e nel rispetto del punto 4.2.4 dell’accordo collettivo del trasporto ferroviario del 23/1/1999.

Merita poi di essere rammentato il parere reso dalla Commissione in relazione ad una questione interpretativa sollevata da Trenord circa l’applicabilità all’Azienda medesima delle modifiche apportate all’Accordo Ferrovie dalla deliberazione 25/20 del 30 gennaio 2025. Sul punto l’Autorità, *“rilevato che con la sottoscrizione del Protocollo transitorio sulle relazioni industriali del 24 gennaio 2012, la Società Trenord e le Organizzazioni sindacali firmatarie hanno concordato di estendere ai dipendenti dell’Azienda la regolamentazione dell’esercizio del diritto di sciopero vigente per il personale della Società FSI”* e che *“con delibera n. 14/461 del 24 novembre 2014, la Commissione ha valutato idonei gli Accordi della Società Trenord sulle prestazioni indispensabili da garantire in occasione di scioperi nel settore Lunga Percorrenza, sul presupposto che fosse stato recepito lo schema tracciato nella disciplina contrattuale vigente nel settore del Trasporto Ferroviario”* ha espresso l’avviso per cui *“le intese precedentemente raggiunte devono essere interpretate nel senso di avere stabilito un meccanismo di rinvio mobile - e non recettizio - alla regolamentazione valevole per il Gruppo Ferrovie dello Stato; pertanto, qualsiasi modifica introdotta nel corpo di tale regolamentazione è automaticamente recepita all’interno delle predette intese; ciò vale anche per le modifiche introdotte in via di regolamentazione provvisoria da parte della Commissione di garanzia, sul presupposto di una valutazione di sopravvenuta non idoneità della disciplina concordata; sarebbe oltre modo illogico, infatti, che, nei confronti dei servizi resi da Trenord, possano continuare a trovare applicazione regole giudicate non più idonee – con riferimento agli analoghi servizi resi da Ferrovie dello Stato - ad assicurare un adeguato contemperamento tra diritto di sciopero e diritto degli utenti alla mobilità”*.

#### **29.4. La questione della qualificazione o meno del servizio di manutenzione infrastrutture tra i servizi collegati da nesso di strumentalità tecnica e organizzativa con la circolazione**

Nel corso dell'anno oggetto di relazione le Organizzazioni sindacali autonome hanno aperto un lungo dibattito con la Commissione in ordine alla qualificazione o meno del servizio di manutenzione infrastrutture tra i servizi collegati da nesso di strumentalità tecnica e/o organizzativa con la circolazione ferroviaria.

La questione assume una particolare rilevanza in quanto dalla sua risoluzione dipendono importanti conseguenze sotto il profilo della disciplina concretamente applicabile alle azioni di sciopero indette nel comparto.

L'Accordo sui servizi minimi essenziali del 23 novembre 1999, come modificato e integrato dagli accordi del 18 aprile 2001 e 29 ottobre 2001 e dalla regolamentazione provvisoria di cui alla deliberazione 25/20, ha ricompreso le attività di manutenzione tutte (senza alcuna distinzione), nell'ambito di applicazione della disciplina regolativa, riconoscendo espressamente alle stesse la natura di attività strettamente connessa dal punto di vista tecnico e/o organizzativo con la circolazione dei treni (cfr. a tal fine, la clausola di cui all'art. 2, comma 1, lettera a, dell'Accordo collettivo). Il riconoscimento di tale stringente nesso di strumentalità delle attività di manutenzione rispetto alle attività di circolazione, nella logica dell'Accordo, è funzionale all'applicazione, a tali servizi, di un regime disciplinare più gravoso rispetto a quello previsto per altre attività (che concorrono all'erogazione del servizio del trasporto ferroviario ma che le parti contraenti hanno ritenuto non fosse necessario assoggettare a tutte le misure di contenimento previste dall'Accordo medesimo). Più in particolare, dalla lettura del citato articolo 2, dell'accordo collettivo si evince che a tutto il personale dipendente delle Società del Gruppo Fsi si applicano le disposizioni relative alle modalità di proclamazione degli scioperi, al preavviso, alla durata massima, all'intervallo soggettivo tra scioperi, alla sospensione dello sciopero per avvenimenti di particolare gravità ed alle franchigie (di cui ai successivi paragrafi 3.1, 3.2, 3.3, 3.5, 3.6 e 3.7) (cfr. a tal fine, art. 2, comma 1, lettera a), ma solo ad alcune attività (compresa la manutenzione, di cui ne viene riconosciuta la natura di attività strettamente connessa dal punto di vista tecnico organizzativo alla circolazione), oltre alle disposizioni di cui alla lettera a), si applicano le regole relative alla revoca degli scioperi proclamati, al divieto degli scioperi concomitanti, all'intervallo soggettivo e oggettivo tra scioperi nonché alle prestazioni indispensabili, di cui ai successivi punti 3, 4 e 5 (come stabilito dalla lettera b).

Nonostante tali evidenze, le Organizzazioni sindacali autonome hanno tentato, a più riprese, di contestare il nesso di strumentalità tecnico organizzativo del servizio di manutenzione rispetto alla circolazione, al fine di inferire l'inapplicabilità alle azioni di sciopero proclamate nel comparto, principalmente delle regole dettate in materia di rarefazione soggettiva ed oggettiva.

A sostegno della pretesa asserita mancanza di un nesso di strumentalità del settore della Manutenzione Infrastruttura rispetto alla circolazione ferroviaria, le organizzazioni sindacali hanno addotto diversi argomenti, tra i quali:

- gli interventi manutentivi sulla rete ferroviaria (che possono interessare armamento ferroviario, binari, apparati, segnaletica e linea aerea di tensione) comportano, talvolta, interruzioni della circolazione (complete o su un binario di due) con chiusura del cantiere in sicurezza e ripristino delle condizioni di circolabilità possibili, alla fine dell'intervento; pertanto, un eventuale intralcio alla circolazione si avrebbe in caso di manutenzione piuttosto che in caso di astensione dal relativo servizio;

- le lavorazioni riguardanti la manutenzione programmata sulla rete ferroviaria non coprono tutto l'arco della giornata né tutti i turni di lavoro giornaliero ma avvengono secondo le necessità di cantiere/programmazione manutentiva; ove si trattasse di una lavorazione ferroviaria indispensabile per la circolazione (con conseguente nesso di strumentalità), essa dovrebbe essere di norma richiesta durante l'intero periodo di circolazione dei treni;

- le prestazioni indispensabili riguardanti la manutenzione, richiamate all'articolo 4.3.2 dell'Accordo di settore, contemplano esclusivamente la manutenzione dei rotabili (limitatamente alla "manutenzione corrente" che immette i treni all'immediata circolazione, in quanto volta a garantire la funzionalità dei rotabili in servizio ai treni), per la quale è richiesto un presidio durante lo sciopero. Per la manutenzione ciclica (riguardante gli ordinativi di manutenzione a media/lunga scadenza) e per la manutenzione infrastruttura, ad eccezione degli interventi emergenziali di "pronto intervento", non sono disposte "comandate" in caso di sciopero, a riprova dell'estraneità del servizio rispetto alla circolazione;

- la mancanza di impatto sulla circolazione è dimostrata dai dati statistici riguardanti la mancata soppressione dei treni nel corso di astensioni dal lavoro nel servizio della manutenzione infrastruttura.

Avverso tali argomenti, la Commissione, nell'ambito di un procedimento di valutazione della condotta assunta dai Sindacati in relazione ad uno sciopero nazionale proclamato nel settore, ha chiarito che:

*“a) l’interpretazione letterale della norma contenuta nell’articolo 2, lettera b) dell’Accordo nazionale del settore ferroviario del 23 novembre 1999 - che ricomprende espressamente i servizi di manutenzione nell’ambito dei servizi collegati da “nesso di strumentalità” con il servizio principale - non appare superabile né compatibile con la ricostruzione sindacale. Infatti, il rinvio all’art. 4.3.2, invocato per dimostrare che il nesso di strumentalità opererebbe limitatamente al servizio di manutenzione dei rotabili e non anche per la manutenzione dell’infrastruttura ferroviaria, non è persuasivo dal momento che la disposizione, nel disciplinare le prestazioni indispensabili per i servizi strumentali alla circolazione e, in particolare, per i servizi di manutenzione, non fa alcuna distinzione sulle differenti tipologie di manutenzione, il che conferma l’intenzione delle parti che hanno sottoscritto l’Accordo del 1999 di ricondurre nell’ambito di applicazione dell’art. 2. lett. b) tutti i servizi di manutenzione.*

*b) anche sotto il profilo sistematico, la ricostruzione interpretativa dei sindacati non appare condivisibile in quanto basata sulla erronea sovrapposizione della nozione di “servizio pubblico essenziale” a quella di “prestazione indispensabile”. Al riguardo deve precisarsi che le prestazioni indispensabili rappresentano, all’interno del servizio pubblico, il contenuto minimo di servizio di cui deve essere garantita la continuità, quale misura di temperamento a tutela dei diritti costituzionali degli utenti del servizio; tuttavia la garanzia dei servizi minimi rappresenta solo una delle misure di temperamento previste dalla legge in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali e la mancata previsione di un’attività tra le prestazioni indispensabili non esclude l’operatività delle altre misure (durata, rarefazione, franchigie);*

*c) non appaiono pertinenti, al fine di far escludere l’applicabilità della regola della rarefazione, le considerazioni sindacali relative alla mancata cancellazione di treni e quindi all’assenza di conseguenze pregiudizievoli sul godimento del diritto di circolazione degli utenti in occasione di precedenti scioperi effettuati dagli addetti alla manutenzione infrastruttura. Sul punto si evidenzia che l’assenza di concreto pregiudizio per l’utenza non ha un valore dirimente in sede di applicabilità della norma di settore, in quanto, a tali fini, rileva esclusivamente <<l’attitudine del servizio (o delle attività ad esso strumentali) a soddisfare i diritti costituzionali della persona indicati nell’art. 1, comma 1 e non già e non già le concrete conseguenze sul servizio finale dell’eventuale astensione collettiva dei dipendenti>> (cfr. Tribunale di Roma, sent. n. 7900/2019);*

*d) nè può essere accolta la considerazione relativa alla mancanza di strumentalità tra l’attività di manutenzione e la circolazione ferroviaria, dedotta dalle modalità di organizzazione delle lavorazioni riguardanti la manutenzione*

*programmata sulla rete ferroviaria che intervengono secondo le necessità di cantiere senza interrompere la circolazione durante tutto l'arco della giornata o su un'intera tratta. In relazione a ciò si sottolinea che l'attività di manutenzione degli impianti è strettamente funzionale al soddisfacimento del diritto alla sicurezza, più precisamente del diritto alla circolazione ferroviaria in condizioni di sicurezza e quindi del diritto alla vita e alla salute che la legge espressamente contempla ai fini del necessario contemperamento con il diritto di sciopero (cfr. Cass. 24633/2019);*

*e) infine, il riferimento alla riorganizzazione societaria di FSI, intervenuta dopo la sottoscrizione dell'Accordo del 1999, per separare la gestione dell'infrastruttura ferroviaria dalla gestione dei servizi di trasporto passeggeri sulla rete ferroviaria, si rileva che essa non può essere invocata per asserire il superamento della regola della rarefazione in quanto l'eventualità che attività strumentali o accessorie allo svolgimento di un certo servizio finale siano in concreto gestite dal medesimo soggetto che gestisce l'attività principale o da un soggetto distinto non può di per sé far variare il regime applicabile in caso di esercizio del diritto di sciopero da parte dei lavoratori addetti al servizio strumentale. Ciò che può rilevare è solo l'idoneità o meno delle attività strumentali a soddisfare uno dei diritti contenuto nel comma 1 dell'art. 1 della legge n. 146 del 1990”.*

Il fondamento giuridico della riconducibilità delle attività di manutenzione nell'ambito di applicazione della legge 146 del 1990 è stato rinvenuto, quindi, nell'attitudine del servizio a soddisfare non già la mera libertà costituzionale di circolazione, quanto le esigenze di sicurezza della circolazione.

#### **29.5. La delibera di orientamento e interpretazione n. 25/498 del 23 dicembre 2025 relativa agli accordi aziendali conclusi da Trenord in materia di prestazioni indispensabili da garantire nei servizi di lunga percorrenza in caso di sciopero**

Merita, inoltre, di essere richiamata la problematica interpretativa affrontata dalla Commissione di garanzia in occasione dello sciopero del 16 novembre 2025 riguardante il personale dipendente dell'Azienda Trenord.

In relazione a tale atto di proclamazione, la Commissione, con indicazione immediata contestava al soggetto proclamante la mancata garanzia delle prestazioni indispensabili previste per i servizi di lunga percorrenza dagli accordi aziendali sottoscritti data 28 febbraio 2012 e 3 luglio 2014, valutati idonei dalla Commissione con la delibera n. 14/461 del 24 novembre 2014. Inoltre, con il medesimo provvedimento, la Commissione, rilevato che con deliberazione 25/20

L'Autorità ha introdotto modifiche all'Accordo Ferrovie del 1999 (alla cui regolamentazione sullo sciopero l'Azienda Trenord è assoggettata, in forza di un rinvio all'Accordo Ferrovie contenuto nel Protocollo transitorio sulle relazioni industriali del 24 gennaio 2012, valutato idoneo dalla Commissione con deliberazione 14/461), invitava le parti a *“verificare che le prestazioni indispensabili convenute negli accordi aziendali Trenord diano richiami siano coerenti con i livelli dei servizi minimi dettati per il settore ferroviario della lunga percorrenza dall'articolo 4.2.2. dell'Accordo nazionale del settore ferroviario del 23 novembre 1999, e successive integrazioni (pubblicato nella G.U. del 12 aprile 2002, n. 86), come novellato, da ultimo, in via di provvisoria regolamentazione, dalla delibera n. 25/20 del 30 gennaio 2025”*.

In risposta al provvedimento della Commissione, l'Organizzazione sindacale proclamante asseriva che gli accordi aziendali Trenord prevedono un obbligo di garanzia dei servizi minimi nel settore della Lunga percorrenza limitato alle sole ipotesi di scioperi di 24 ore, mentre, con riferimento all'invito della Commissione ad adeguare le prestazioni indispensabili ai nuovi parametri dettati in materia dall'Accordo Ferrovie, si dichiarava disponibile ad affrontare la tematica con la parte datoriale, pur ritenendo necessario apportare modifiche agli accordi aziendali.

Ai fini dell'istruttoria ed esame delle questioni insorte, la Commissione convocava in audizione le parti del conflitto. All'esito del confronto risultava confermata l'esistenza di due questioni interpretative, l'una attinente il livello di prestazioni indispensabili da garantire in caso scioperi del personale Trenord nel settore della lunga percorrenza, l'altra relativa all'individuazione delle ipotesi nelle quali devono essere garantiti i servizi minimi.

Con la delibera interpretativa n. 25/498 la Commissione ha precisato che, ai fini della risoluzione del primo quesito, risulta determinante il rinvio all'Accordo Ferrovie contenuto nel Protocollo del 24 gennaio 2012, richiamato nei citati accordi aziendali del 2012 e 2014, valutati idonei dalla Commissione. Più in particolare – ha stabilito la Commissione - attesa la natura mobile di tale rinvio (come affermato dall'Autorità nella nota prot. 0006945 del 10 giugno 2025, relativa alle fasce orarie da applicare nel settore del trasporto regionale) devono intendersi recepite negli accordi aziendali medesimi tutte le modifiche apportate all'Accordo Ferrovie (ivi comprese le nuove indicazioni relative ai servizi di lunga percorrenza previste dal novellato articolo 4.2.2. dell'Accordo Ferrovie), senza che sia necessario addivenire a nuove intese aziendali da sottoporre alla valutazione di idoneità della Commissione. Tali intese, infatti, ai sensi di quanto prevede l'art. 4.2.3. dell'Accordo Ferrovie, hanno ad oggetto esclusivamente la verifica e

l'aggiornamento delle tabelle dei treni da garantire, alla luce della produzione aziendale e dell'assetto organizzativo del servizio di lunga percorrenza, assicurando i volumi di offerta da individuare secondo i criteri dettati dall'art. 4.2.2. (novellato) dell'Accordo Ferrovie. Inoltre, con detta delibera, con riferimento alla questione interpretativa insorta tra le parti, relativa all'esatta individuazione delle ipotesi nelle quali debbono essere assicurate le prestazioni indispensabili, la Commissione ha stabilito che *“L'interpretazione degli accordi del 2012 e del 2014 deve muovere, innanzitutto, dal tenore letterale delle disposizioni in essi contenute. La circostanza per cui le parti, nell'integrare - in data 3 luglio 2014 - l'accordo del 28 febbraio 2012, non facciano più alcun riferimento alla durata dello sciopero ai fini della garanzia delle prestazioni indispensabili (“nei casi di scioperi proclamati”, si legge nell'accordo del 2014, e non più “nei casi di scioperi proclamati per le 24 ore”, come previsto dall'accordo del 2012) evidenzia che le prestazioni indispensabili debbano essere garantite non soltanto nel caso di sciopero di 24 ore ma anche durante gli scioperi di durata inferiore. Alla medesima conclusione depongono, inoltre, considerazioni di carattere logico, oltre che di ordine sistematico. Escludere gli scioperi di durata inferiore alle 24 ore dalla logica del temperamento, cui è ispirata la legge n. 146 del 1990, non appare giustificato e non si concilia con la disciplina generale - cui gli Accordi Trenord rinviano - che non discrimina gli utenti in relazione alla durata dell'astensione. Peraltro, una distinzione di questo tipo non trova riscontro alcuno nel panorama delle fonti regolatorie dell'esercizio del diritto di sciopero nell'ambito dei servizi pubblici essenziali. E, comunque, è sulla scorta di tali assunti e presupposti che la Commissione ha accordato la propria valutazione di idoneità agli accordi aziendali con la deliberazione 14/461, conferendo agli stessi efficacia erga omnes.”*

#### **29.6. Delibere, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. f), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, e inviti analoghi**

Nel corso dell'anno 2025, la Commissione è dovuta, altresì, intervenire per segnalare, in relazione a scioperi nazionali del trasporto ferroviario, il pericolo di pregiudizi gravi ed imminenti a carico della libertà di circolazione delle persone, a causa del concomitante e/o ravvicinato svolgimento di manifestazioni di rilevanza internazionale.

Ci si riferisce, in particolare, al caso di alcune azioni di sciopero nazionali proclamate nel settore ferroviario, in concomitanza con l'eccezionale evento della intronizzazione a Roma di Papa Leone XIV. In tale caso, l'invito rivolto dalla

Commissione a differire l'azione di sciopero è stato responsabilmente accolto dalle Organizzazioni sindacali.

Un ulteriore fattispecie nella quale la Commissione ha ravvisato il fondato pericolo di pregiudizio ai diritti della persona costituzionalmente tutelati è stata in occasione di scioperi nazionali del settore ferroviario proclamati in concomitanza con l'ultima partita di campionato di calcio di Serie A, Napoli – Cagliari. In tale evenienza, la Prefettura di Napoli prospettava il rischio di gravi pregiudizi a carico della mobilità e della sicurezza e l'ordine pubblico derivanti dalla concomitanza dell'evento con tali astensioni. Rilevata la sussistenza di tali rischi, la Commissione deliberava di segnalare, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. f), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, al Prefetto di Napoli, con riferimento agli scioperi nazionali proclamati dalla Segreteria nazionale dell'Organizzazione sindacale USB Lavoro Privato, dall'Assemblea Nazionale PdM/PdB e da Sgb, il fondato pericolo di pregiudizio ai diritti della persona costituzionalmente tutelati e rimetteva all'Autorità competente la valutazione in ordine alle misure da adottare ai sensi dell'art. 8 della legge, al fine di prevenire il predetto pregiudizio. In esito a tale segnalazione dell'Autorità, veniva adottata una Ordinanza di precettazione a livello locale con la prescrizione delle misure ritenute più idonee a cautelare i rischi prospettati.

### **29.7. I procedimenti di valutazione del comportamento**

Nel corso del periodo oggetto di relazione la Commissione ha aperto, inoltre, 3 procedimenti di valutazione del comportamento.

Di uno dei procedimenti si è già dato diffusamente conto nella sezione n. 3 della presente Relazione, relativa alla qualificazione giuridica del servizio della manutenzione ferroviaria.

In un altro procedimento, la Commissione è stata chiamata a pronunciarsi sulla validità di un atto di proclamazione di sciopero nel settore ferroviario, integrato tardivamente per precisarne gli orari e corredato da norme tecniche non conformi. Due le questioni principali affrontate.

La prima riguarda la funzione del preavviso previsto dalla legge n. 146/1990. La Commissione ha chiarito che l'atto di proclamazione deve contenere da subito tutti gli elementi essenziali per consentire l'informazione all'utenza e l'organizzazione delle prestazioni indispensabili: data, durata, articolazione oraria, servizi e categorie interessate. In assenza anche di uno solo di questi elementi il preavviso non può considerarsi validamente decorso. Inoltre, le norme tecniche che modificano o integrano aspetti sostanziali della proclamazione devono essere

trasmesse entro il medesimo termine. Nel settore ferroviario, data la complessità del servizio, tali norme assumono quasi sempre carattere sostanziale, incidendo sull'ordinato svolgimento dello sciopero, sulla ripresa del servizio e sulla corretta informazione al pubblico. Qualsiasi atto che contenga indicazioni operative rilevanti deve quindi considerarsi parte integrante della proclamazione.

La seconda questione concerne l'applicazione delle disposizioni dell'Accordo di settore ai servizi di manutenzione. La Commissione ha ritenuto che l'interpretazione letterale dell'articolo 2, lettera b), sia sufficiente a confermare che tali servizi sono tecnicamente e organizzativamente strumentali alla circolazione ferroviaria. Di conseguenza, gli scioperi che li riguardano devono rispettare integralmente le regole previste per la circolazione, incluse le fasce orarie e le misure di contenimento.

Un analogo principio è stato richiamato in un altro procedimento relativo allo sciopero del 22 settembre 2025, in cui una segreteria nazionale aveva aderito a uno sciopero confederale prevedendo modalità differenziate tra addetti alla circolazione e alla manutenzione. Anche in questo caso la Commissione ha ribadito che l'Accordo non consente distinzioni: i servizi di manutenzione devono essere assoggettati alle medesime norme applicabili alla circolazione ferroviaria.

## 30. Trasporto marittimo

### 30.1. Andamento della conflittualità e attività della Commissione

Nel settore del trasporto marittimo, durante l'anno 2025, è stato registrato un livello di conflittualità superiore rispetto a quello constatato nell'anno precedente.

Risultano, infatti, proclamati 24 scioperi, di cui 13 effettuati, a fronte delle 15 proclamazioni, di cui 9 effettuate, nel corso dell'anno 2024.

Le astensioni collettive sono state proclamate per la maggior parte a livello aziendale e sono state, pertanto, dirette a risolvere problematiche organizzative e/o contrattuali esistenti a livello delle singole società, in particolare di quelle di navigazione passeggeri.

Con riferimento alle sei azioni di sciopero proclamate per i lavoratori di Caronte & Tourist Isole Minori e concentrate nei primi mesi dell'anno 2025, si è preso atto che la conflittualità ha tratto origine dal mancato rispetto degli accordi di secondo livello precedentemente sottoscritti tra le parti in materia di turnistica, periodi d'imbarco, utilizzo/riduzione degli equipaggi, stabilizzazione del personale, corresponsione degli emolumenti, che ha condotto le organizzazioni sindacali a mettere in campo tutti gli strumenti sindacali utili a salvaguardare livelli occupazionali, tutela della salute e standard di sicurezza.

Le tre proclamazioni di sciopero che hanno interessato i lavoratori di Caronte & Tourist Area Stretto, sono state anch'esse originate da conflitti riguardanti gli accordi aziendali ed in particolare sul mancato rispetto delle regole previste per la turnistica settimanale e per le liste di anzianità.

Anche i lavoratori delle società Moby e Tirrenia spa sono stati interessati da quattro proclamazioni di sciopero aventi ad oggetto rivendicazioni in merito alla mancata corretta applicazione del CCNL di settore e degli accordi aziendali integrativi.

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

In particolare, in un caso, è stato riscontrato il mancato rispetto del periodo di franchigia elettorale, previsto dagli artt. 1, 2 e 3 della Regolamentazione del settore trasporto marittimo sottoscritta dalla società Tirrenia in data 1 agosto 2000 (con delibera n. 00/231 del 16 novembre 2000), coordinata con le modifiche introdotte

dall'accordo 14 dicembre 2001 (valutato idoneo con delibera n. 02/27 del 14 febbraio 2002), nonché dell'articolo 9, dell'Accordo sottoscritto in data 30 aprile 2021 dalle parti sociali e dalla Società Caronte & Tourist Isole Minori (dichiarato idoneo con delibera di valutazione n. 21/167 del 15 giugno 2021) che prevede *“Sono esclusi dagli scioperi i seguenti periodi di franchigia perché considerati di più intenso traffico e/o di interesse prioritario per i residenti delle isole minori: ...la giornata precedente, quella seguente e quelle concomitanti con le elezioni politiche suppletive o le elezioni regionali e amministrative parziali”*.

In altra proclamazione di sciopero, la Commissione è intervenuta indicando il mancato rispetto del periodo di franchigia giubilare, prevista nel Protocollo d'intesa del Giubileo ordinario dell'anno 2025 sulle regole di svolgimento del conflitto, sottoscritto in data 19 novembre 2024 dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, dal Comune di Roma Capitale - Commissario straordinario per il Giubileo 2025, dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministero della salute e dal Ministero dell'interno - Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, dalle associazioni datoriali Asstra, Anav, Agens, Assaereo, Assaeroporti, Assohandlers, Assocontrol, Aeroporti 2030, Fairo, Utilitalia, Assoambiente, Confindustria Cisambiente, Confcooperative, Legacoop Nazionale e dalle organizzazioni sindacali Cisl, Uil, Ugl, Faisa Cisl, Confail Faisa, Confsal, Anaao Assomed, Nursind, Nursing Up, Cimop, Co.Na.Po, Fiadel e, per adesione, CSE (valutato idoneo dalla Commissione di garanzia con deliberazione del 27 novembre 2024, n. 24/407, pubblicato nella G.U. del 14 dicembre 2024, n. 293), secondo il quale non potevano essere effettuati scioperi nelle giornate *“... 29-30 maggio – 1-2 giugno 2025 Giubileo delle famiglie, nonni e anziani”*.

Con riferimento alla proclamazione di sciopero per la giornata del 9 agosto 2025, si è altresì proceduto con indicazione immediata per il mancato rispetto dei periodi di franchigia estiva, ai sensi degli artt. 1, 2 e 3 della Regolamentazione del settore trasporto marittimo sottoscritta dalla società Tirrenia in data 1 agosto 2000 (con delibera n. 00/231 del 16 novembre 2000), coordinata con le modifiche introdotte dall'accordo 14 dicembre 2001 (valutato idoneo con delibera n. 02/27 del 14 febbraio 2002), che prevede *“Sono esclusi dagli scioperi i seguenti periodi di franchigia perché considerati di più intenso traffico: ...dal 28 luglio al 5 settembre...”*.

Ulteriori violazioni hanno riguardato il mancato rispetto della regola della rarefazione oggettiva, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni nonché della richiamata del 24 settembre 2023, n. 03/134 come integrata in data 30 aprile 2024, con riferimento allo sciopero generale precedentemente proclamato per il giorno 12 dicembre 2025 ed il

mancato rispetto della forma scritta, con riferimento alla mancata sottoscrizione del documento di proclamazione, prevista dall'articolo 2, comma 1, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, secondo il quale: *“I soggetti che proclamano lo sciopero hanno l’obbligo di comunicare per iscritto, nel termine di preavviso, la durata e le modalità di attuazione, nonché le motivazioni, dell’astensione collettiva dal lavoro”* (cfr. verbale n. 490 del 12.02.2003; verbale n. 513 del 9, 10 e 11 settembre 2003, verbale n. 769 dell’8 maggio 2008).

Risulta, invero, confermata la percentuale al 100% delle revoche effettuate conformemente ai rilievi formulati dalla Commissione: un dato, questo, che avvalorava l’idea secondo cui i provvedimenti ai sensi dell’art. 13, lettera d), oltre a impegnare in misura significativa l’attività della Commissione, svolgono un ruolo fondamentale nella prospettiva della “civilizzazione” del conflitto.

### **30.2. Questioni applicative della disciplina di settore**

Nel periodo oggetto di relazione la Commissione è stata altresì impegnata nell’esame di questioni che hanno richiesto approfondimenti istruttori.

Più in particolare, si richiama il caso di una segnalazione sindacale pervenuta nel mese di gennaio 2025, con la quale è stata richiesta all’Autorità una verifica del rispetto delle condizioni di legge sui servizi minimi garantiti e sulle comandate da parte della società di navigazione e trasporto passeggeri Caronte & Tourist in occasione dello sciopero generale del 29 novembre 2024. Preliminarmente l’Azienda è stata invitata a fornire documentazione e chiarimenti in merito alla vicenda e, all’esito, è stato rilevato che la stessa si è attenuta, in mancanza di regolamentazione delle azioni di sciopero, alle indicazioni ricevute dalla Commissione di Garanzia a seguito di apposita interpellanza della Prefettura di Messina, avvenuta in occasione dello sciopero dei lavoratori della Caronte & Tourist del 6 novembre 2023. In particolare, con riferimento al collegamento marittimo tra le due sponde dello Stretto, è stato rappresentato che il servizio disposto dall’Azienda in occasione dello sciopero generale del 29 novembre 2024 è stato dimensionato al 50% di quello normalmente erogato, tenendo conto della natura dello stesso, che opera per 24 ore al giorno e per 365 giorni all’anno e, dunque costituendo de facto funzioni di continuità territoriale. L’Azienda ha, quindi, prodotto lo schema di organizzazione dei servizi minimi dal quale si è evinta la legittimità dell’operato della stessa ed in particolare che nella giornata del 29 novembre 2024, nelle 4 ore interessate dallo sciopero generale (dalle ore 9 alle ore 13), è stata garantita una sola nave in servizio sulla tratta Messina Rada San Francesco/Villa San Giovanni, con una partenza ogni ora e venti minuti ed una

sola nave da Messina Tremestieri/ Villa San Giovanni, per un totale di 4 corse di andata e ritorno nelle quattro ore.

Con riferimento alla percentuale di comandi del personale di terra, al fine di giustificare la necessità di comandare un numero di dipendenti mediamente superiore alle attese sindacali, la società ha rappresentato la specificità della navigazione sullo Stretto, nonché la tutela della sicurezza dei cittadini/viaggiatori.

Invero, ha specificato che il servizio reso dalla Caronte & Tourist spa prevede due tratte, una per le autovetture da Messina Rada San Francesco a Villa San Giovanni (e viceversa) con partenze ogni 40 minuti ed un'altra per i mezzi commerciali da Messina Tremestieri a Villa San Giovanni (e viceversa) con partenze ogni 60 minuti: dunque, il lavoro dei bigliettai è intenso nelle fasi di partenza delle navi e quello dei piazzalisti è pressoché continuo.

Inoltre, la particolare conformazione dei piazzali di imbarco, con un traffico veicolare che si interseca con quello urbano ordinario, prevede anche una funzione di instradamento ed un presidio dinamico dei siti di imbarco, che, a fini di sicurezza, richiede un maggior numero di addetti quanto maggiore è il volume dei veicoli in attesa di imbarco.

Come già evidenziato nel parere reso da questa Commissione - in altra occasione di sciopero - alla Prefettura di Messina in data 26.10.2023 con prot. 12626, è stato ribadito all'Azienda Caronte & Tourist s.p.a. che la stessa deve, comunque, assicurare l'erogazione delle prestazioni indispensabili comandando in servizio, una quota dei propri dipendenti, al fine di garantire nel loro contenuto essenziale i diritti costituzionali della persona, oltre che la sicurezza degli impianti e dell'esercizio.

Si è altresì evidenziato che il riferimento, contenuto nel citato parere, al criterio individuato nell'Accordo sottoscritto in data 30 aprile 2021 dalle parti sociali e dalla Società Caronte & Tourist Isole Minori (dichiarato idoneo con delibera di valutazione n. 21/167 del 15 giugno 2021), avente ad oggetto le modalità di esercizio del diritto di sciopero del personale addetto al servizio di trasporto marittimo da e per le isole minori della Sicilia (*"quote strettamente necessarie di personale non superiori mediamente ad un terzo del personale normalmente autorizzato per la piena erogazione del servizio nel tempo interessato dallo sciopero"*) non poteva attagliarsi al caso in questione per diverse ragioni.

Il trasporto marittimo effettuato dall'Azienda nel tratto Sicilia/Calabria ha delle sue peculiarità e caratteristiche molto diverse da quelle relative alle Isole Minori siciliane: il servizio di traghettamento, strutturato 24 ore al giorno per 365 giorni all'anno su due approdi, di cui uno dedicato esclusivamente ai mezzi commerciali, ha funzione di continuità territoriale.

È parso opportuno rammentare nuovamente, con specifico riferimento al servizio di trasporto marittimo da e per le isole, che l'art. 3 della L. 146/1990 ha specificamente previsto le prestazioni indispensabili per la circolazione delle persone nel territorio nazionale e per il rifornimento delle merci necessarie per l'approvvigionamento delle popolazioni, nonché per la continuità delle attività produttive.

È stato rilevato, inoltre, che non è stata sottoscritta alcuna regolamentazione delle azioni di sciopero dalle parti sociali e dalla Caronte & Tourist spa "Area Stretto" per il trasporto marittimo Sicilia /Calabria: pertanto, alla luce della documentazione prodotta dall'Azienda, sono state ritenute idonee le prestazioni richieste e volte a garantire il contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento degli altri diritti costituzionalmente tutelati.

La Commissione, comunque, ha invitato le parti ad avviare un percorso quanto più ampiamente condiviso, che veda la partecipazione di tutte le Organizzazioni sindacali presenti in Azienda, volto al raggiungimento di un Accordo sulle prestazioni indispensabili e sulle altre misure da adottare in caso di sciopero dei lavoratori.

## **31. Trasporto merci su gomma**

### **31.1. Disciplina di settore**

Delibera 10.6) del 9.6.1994 di valutazione di idoneità della clausola attuativa della legge 146 del 1990 medesima, contenuta nel CCNL merci e spedizioni del 1° marzo 1991, “*Capitolo I – Relazioni industriali*”, rubricata “*Servizi essenziali da garantire*”, per le azioni collettive del personale dipendente delle imprese di trasporto merci.

Codice di autoregolamentazione dell’esercizio dello sciopero nel settore dell’autotrasporto in conto terzi, del 20 giugno 2001 (valutato idoneo dalla Commissione di garanzia, con deliberazione n. 01/93, del 19 luglio 2001 e pubblicato in G.U. n. 179, del 3 agosto 2001), per le azioni collettive dei soggetti autonomi titolari di imprese di autotrasporto merci in conto terzi.

### **31.2. Breve analisi del settore della logistica e delle cause di insorgenza del conflitto**

Il comparto logistico italiano nel 2025 è stato caratterizzato, come negli anni precedenti, da un andamento espansivo. Ciò è stato determinato da un incremento della domanda di servizi logistici integrati e da un rafforzamento del ruolo strategico della logistica nella competitività del sistema produttivo nazionale. Molti sono i fattori che hanno contribuito, negli ultimi anni, ad una crescita esponenziale del settore.

Tra questi va annoverata, senz’altro, la diffusione dell’intelligenza artificiale, con applicazioni in pianificazione, ottimizzazione dei flussi e gestione dei magazzini. Più in particolare, risulta oramai consolidato l’incremento nell’utilizzo di sistemi di tracciabilità avanzata, robotica di magazzino e software predittivi, nonché l’integrazione dei dati lungo la filiera, con benefici in termini di efficienza e riduzione dei tempi di consegna.

Inoltre, e comunque, è oramai consolidato lo sviluppo di modelli di integrazione verticale che combinano trasporto, magazzinaggio e servizi a valore aggiunto e nel quadro dei quali ciascun anello della filiera distributiva è strettamente interdipendente dagli altri e coesistente al raggiungimento del risultato del processo produttivo, ovvero la consegna a destinazione della merce.

Oltre a ciò, si consideri il consolidamento di un approccio sempre più intermodale dei trasporti delle merci che combina in maniera sempre più efficiente le diverse modalità di trasporto (via terra, mare e aereo).

Nonostante tale approccio integrato e intermodale nel sistema attuale dei trasporti, il trasporto merci su gomma continua a rappresentare l'asse portante della logistica nazionale, seguito da ferrovia, mare e intermodalità.

Nel corso dell'anno oggetto di relazione nel settore si sono registrate, complessivamente, 18 proclamazioni di sciopero. Tale conflittualità, seppure esigua, si pone in sostanziale crescita rispetto al conflitto registrato nel corso dell'anno 2024 (9 proclamazioni di sciopero complessivamente indette).

Le motivazioni alla base del conflitto collettivo hanno riguardato, in larga parte, problematiche di carattere aziendale.

Un'azione di carattere nazionale è stata proclamata da un'organizzazione sindacale di base, per protestare contro il recente rinnovo del CCNL di settore (Trasporto merci, logistica e spedizioni) firmato dalle Organizzazioni sindacali confederali nel mese di dicembre 2024, che, ad avviso dell'organizzazione proclamante, non avrebbe garantito "la tutela delle patenti professionali, il miglioramento delle condizioni economiche e maggiori investimenti sulla sicurezza e sugli aggiornamenti professionali".

In altre circostanze, alla base delle azioni collettive indette nel settore sono state dedotte motivazioni di carattere più propriamente politico, quali la richiesta di previsione, a livello normativo, di provvidenze economiche a sostegno della categoria degli autotrasportatori.

### **31.3. La questione della qualificazione giuridica delle attività logistiche nel quadro della legge 146 del 1990, anche con riferimento all'attività dei corrieri espressi e degli spedizionieri**

Anche nel corso dell'anno oggetto di Relazione sono state poste all'attenzione della Commissione azioni sindacali consistenti nel blocco delle merci movimentate presso centri logistici ove vengono poste in essere attività (quali quelle di magazzinaggio, custodia e movimentazione delle merci) propedeutiche alle spedizioni di merci effettuate da corrieri espresso e/o da spedizionieri.

L'attenzione della Commissione per il settore della logistica è aumentata negli ultimi anni, attesa la crescente espansione dei modelli di integrazione verticale dei sistemi di trasporto e la nascita di grandi poli logistici, in prevalenza funzionali alle esigenze di deposito e smistamento delle merci compravendute attraverso le piattaforme di commercio elettronico.

Più volte l'Autorità è stata investita della questione della riconducibilità alla legge 146 del 1990 del settore della logistica, in virtù del rapporto di strumentalità intercorrente tra esse e la fase del trasporto delle merci. L'indirizzo prevalente espresso negli ultimi anni è stato di tipo restrittivo, essendosi ritenuto che le attività

logistiche siano attratte nel campo di applicazione della legge solo laddove sia riscontrabile, in concreto, un nesso di strumentalità diretto rispetto al servizio principale del trasporto merci e le stesse costituiscano parte integrante di una filiera distributiva finalizzata all'approvvigionamento di determinate collettività ritenute meritevoli di particolare tutela (in ragione della loro permanenza presso Ospedali, Case di cura, Case di riposo, etc.). In difetto di tali presupposti, ed in particolare, della destinazione dell'approvvigionamento ai soggetti dianzi indicati, il settore della logistica è stato sempre ritenuto escluso dalla legge 146 del 1990. Coerentemente, è stata esclusa la rilevanza delle attività logistiche anche laddove le attività di custodia e smistamento delle merci presso i centri logistici fossero finalizzate al rifornimento di supermercati.

A seguito delle più recenti segnalazioni relative ad azioni effettuate nel comparto è stata avviata una ulteriore attività di approfondimento conoscitivo degli attuali assetti organizzativi delle filiere distributive nonché del quadro normativo di riferimento.

Tale attività di approfondimento è stata effettuata anche mediante l'audizione ed il coinvolgimento delle parti sociali ed ha condotto ad un consolidamento di conoscenze del settore che sono oggetto di attento esame da parte del Collegio di cui si darà conto nella prossima relazione annuale relativa al settore.

#### **31.4. I procedimenti di valutazione nel settore**

Nel corso dell'anno 2025 la Commissione ha, altresì, aperto un procedimento di valutazione del comportamento assunto da una Organizzazione sindacale in relazione ad uno sciopero dei lavoratori dell'autotrasporto merci su tutto il territorio nazionale proclamato in violazione dell'obbligo del preavviso minimo e di predeterminazione della durata.

Nonostante tali violazioni fossero state prontamente contestate al soggetto collettivo con un provvedimento di indicazione immediata preventiva, il sindacato dichiarava di non essere tenuto ad alcun adeguamento in quanto l'azione collettiva dallo stesso proclamata escludeva, seppur in modo tacito, tutte quelle attività che corrispondono alla necessità, prevista dalla legge 146/90 e ss.mm. 83/2000, di proteggere interessi costituzionalmente garantiti, quali: il trasporto di carburante alla rete di pubblico approvvigionamento e di combustibile da riscaldamento; raccolta e distribuzione del latte; trasporto di animali vivi; trasporto di medicinali e forniture di ospedali e case di cura; trasporto di acqua potabile mediante autobotti e di prodotti alimentari di prima necessità. Alla luce di tali chiarimenti, il sindacato riteneva che lo sciopero in questione, fosse da considerarsi non coinvolgente gli

ambiti previsti dalla legge 146/90 e ss.mm. e, conseguentemente, escluso dagli obblighi previsti dalla vigente regolamentazione di settore.

Le argomentazioni formulate dall'Organizzazione sindacale denotano una evidente confusione tra la nozione di servizio pubblico essenziale e quella di prestazioni indispensabili da garantire. La prima, come noto, è ancorata teleologicamente al soddisfacimento di diritti costituzionalmente rilevanti della persona tassativamente indicati dall'articolo 1, comma 2, della legge 146 del 1990, ed investe tutte le attività e tutta l'organizzazione dell'impresa esercente un servizio pubblico essenziale. Viceversa, la nozione di prestazioni indispensabili è funzionale alla salvaguardia del nucleo essenziale dei diritti costituzionali anzidetti, in caso di alterazione del funzionamento dei servizi pubblici essenziali a causa di sciopero, e costituisce un *quid minus* rispetto all'ambito di estensione del servizio pubblico essenziale. Nel settore del trasporto merci su gomma, la differente estensione dell'ambito del servizio pubblico essenziale rispetto a quello delle prestazioni indispensabili si ricava agevolmente raffrontando la formulazione utilizzata dall'articolo 1, comma 2 legge 146/90 (secondo il quale costituisce servizio pubblico essenziale "*l'approvvigionamento di energie, prodotti energetici, risorse naturali e beni di prima necessità*") con il novero delle prestazioni indispensabili dettato dalla clausola attuativa della legge 146 del 1990 contenuta nel CCNL merci e spedizioni del 1° marzo 1991, valutata idonea dalla Commissione (cui il soggetto sindacale ha fatto sostanziale riferimento) che, con tutta evidenza, non esaurisce l'ambito di estensione del servizio pubblico essenziale, quanto meno sotto il profilo dell'approvvigionamento dei beni di prima necessità e delle risorse naturali. Ne consegue che la dichiarazione secondo la quale l'azione non riguarderà le attività costituenti prestazioni indispensabili (che equivale a dire, peraltro, che verranno garantite le prestazioni indispensabili) non esclude affatto la rilevanza, ai fini della legge 146 del 1990, delle proclamazioni di sciopero nel settore, con conseguente obbligo a carico del soggetto proclamante di osservare comunque le regole relative alle procedure preventive di raffreddamento e conciliazione, preavviso, durata ed intervallo.

A nulla rilevava, inoltre, l'ulteriore asserzione resa dal soggetto sindacale nel corso del procedimento di valutazione (secondo la quale lo sciopero non avrebbe prodotto alcuna conseguenza nei settori indicati e tantomeno in relazione ai suddetti servizi), posto che l'eventuale omissione dei suddetti servizi, per le ragioni già esposte, avrebbe comportato l'ulteriore violazione della mancata garanzia delle prestazioni indispensabili, non già l'irrilevanza, come preteso dal soggetto proclamante, ai fini della legge 146 del 1990, dell'azione collettiva proclamata.

## **32. Trasporto merci su rotaia**

### **32.1. Disciplina di settore**

Il trasporto delle merci su rotaia, nel caso in cui sia diretto all'approvvigionamento di energie, prodotti energetici, risorse naturali e beni di prima necessità, costituisce un servizio pubblico essenziale, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera a), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, essendo volto a garantire e soddisfare i diritti della persona, costituzionalmente rilevanti, alla vita e alla salute.

Nel settore, l'esercizio del diritto di sciopero è regolato dalla Regolamentazione provvisoria adottata dalla Commissione con delibera n. 15/219 del 15 luglio 2015 (pubblicata in G.U. n. 165 del 18 luglio 2015).

### **32.2. Dati statistici e andamento della conflittualità**

Ai fini della corretta interpretazione dei dati relativi al 2025, occorre precisare, preliminarmente, che il numero delle proclamazioni riferite al settore del trasporto merci su rotaia, riportato nella tabella riepilogativa, include sia gli scioperi specificamente afferenti al comparto, sia quelli che hanno interessato congiuntamente anche i settori del trasporto ferroviario e alcune aziende del trasporto pubblico locale (si tratta delle aziende *ex* ferrovie concesse, oggi quasi tutte integrate, anche in termini contrattuali, nel trasporto pubblico locale).

Tali ultime proclamazioni sono riconducibili esclusivamente alle iniziative promosse dalle organizzazioni sindacali che hanno presentato una piattaforma per un Contratto ferroviario unico di tutte le imprese che svolgono attività ferroviarie (trasporto merci e passeggeri e attività correlate).

Nel 2024, le medesime proclamazioni erano classificate tra gli scioperi plurisettoriali. A decorrere dal 2025, la Commissione ha, invece, adottato un diverso criterio di imputazione, prevedendo che gli scioperi plurisettoriali siano contabilizzati in ciascuno dei tre settori coinvolti, con conseguente ripartizione del medesimo evento su più ambiti settoriali.

In applicazione del nuovo criterio, risulta che le azioni di sciopero che nel 2025 hanno interessato il trasporto merci su rotaia sono pari a 47, comprendendo anche gli eventi precedentemente ricondotti alla categoria degli scioperi plurisettoriali. Le proclamazioni riferibili esclusivamente al settore in esame ammontano, invece, a 26.

La variazione del metodo di computo determina, quindi, un incremento meramente nominale del numero complessivo di scioperi attribuiti al settore, senza che ciò si traduca in un effettivo aumento dei livelli di conflittualità.

Considerata la riclassificazione operata, il grado di conflittualità del comparto può pertanto ritenersi sostanzialmente invariato rispetto all'anno precedente, nel quale risultano proclamate n. 24 azioni di sciopero.

### **32.3. Cause di insorgenza del conflitto**

Nel corso dell'anno 2025, una delle criticità più rilevanti che ha determinato l'insorgere di aspre vertenze sindacali che hanno riguardato più aziende del comparto del trasporto merci su rotaia è riconducibile all'attivazione, da parte di alcune imprese del settore, di procedure di licenziamento collettivo ai sensi della legge n. 223/1991.

Tale fenomeno è scaturito dalla necessità di avviare radicali processi di riorganizzazione aziendale a seguito della cessazione anticipata del servizio *Ro.La.* (acronimo di *Rollende Landstraße*, c.d. "autostrada viaggiante").

Il servizio in oggetto, caratterizzato dal trasporto combinato accompagnato di mezzi pesanti su carri ferroviari a pianale ribassato, è stato operato dalla società RAlpin sulla direttrice internazionale Friburgo Novara (via Domodossola) fino alla data dell'11 dicembre 2025, quando ne è stata decretata la definitiva interruzione.

La soppressione di tale asse logistico ha comportato una significativa contrazione dei volumi di manovra e di indotto, generando eccedenze occupazionali strutturali che hanno reso necessario il ricorso alle procedure di legge per la gestione degli esuberanti, con conseguenti ricadute sulla conflittualità nel settore ferroviario e logistico nelle aree di confine.

Parallelamente alle crisi occupazionali, generate dalla dismissione dei servizi *Ro.La.*, il quadro della conflittualità nel settore del trasporto merci su rotaia è stato ulteriormente alimentato da altre fattispecie di natura contrattuale e relazionale.

In diversi casi, infatti, le vertenze che hanno condotto alla proclamazione di azioni di sciopero hanno avuto come oggetto principale la corretta applicazione di specifiche clausole del Contratto Collettivo di settore.

A tali criticità si sono aggiunte controversie relative alla contrattazione di secondo livello, con particolare riferimento al mancato raggiungimento di intese su premi di risultato o sull'organizzazione dei turni di lavoro.

Infine, una parte significativa delle mobilitazioni è stata originata da denunce relative a non corrette relazioni industriali, lamentando carenze nei modelli di informazione e consultazione tra le parti, nonché una scarsa disponibilità delle

aziende al confronto preventivo sulle scelte strategiche aventi ricadute dirette sulle condizioni di lavoro del personale.

### **32.4. Le prestazioni indispensabili**

Le prestazioni indispensabili costituiscono un *quid minor* rispetto al più ampio *genus* dei servizi pubblici essenziali. Mentre questi ultimi ricomprendono l'intero complesso delle attività volte ad assicurare, in condizioni ordinarie, il godimento dei diritti costituzionali tutelati dall'articolo 1 della legge n. 146/90, le prestazioni indispensabili rappresentano esclusivamente il nucleo minimo delle attività che devono essere garantite in caso di sciopero, al fine di preservare la tutela incompressibile dei medesimi diritti.

Per tale motivo le discipline di settore (Accordi, Codici e Regolamentazioni provvisorie) che regolano lo sciopero nei servizi pubblici essenziali, nell'individuare le prestazioni da assicurare, operano una selezione necessariamente restrittiva rispetto all'ambito più ampio del servizio pubblico essenziale, a conferma della natura di *species* delle prestazioni rispetto al *genus* del servizio.

L'articolo 10 della Regolamentazione provvisoria definisce il perimetro delle prestazioni indispensabili da garantire durante l'attuazione dello sciopero.

Tale disposizione individua le seguenti categorie merceologiche il cui trasporto deve essere comunque assicurato per non pregiudicare diritti costituzionalmente tutelati: carburante e combustibile da riscaldamento destinati alla rete di pubblico approvvigionamento, animali vivi, latte fresco ed altri prodotti alimentari di prima necessità deperibili, farmaci aventi rilevanza curativa e merci pericolose.

Al comma 2, viene descritta la procedura da adottare ai fini dell'individuazione dei treni oggetto di tutela ed in particolare è prevista la convocazione di una riunione nel corso della quale l'azienda comunica e fornisce prova alle Organizzazioni sindacali proclamanti delle tracce orarie ad essa assegnate dall'Ente gestore della rete in sede di pianificazione annuale. Di tali tracce deve esserne garantita l'utilizzazione della metà, individuata d'intesa tra le parti, per l'effettuazione di servizi, preventivamente pianificati dall'Azienda, destinati al trasporto esclusivo delle suddette categorie merceologiche. In difetto di accordo, la scelta è rimessa alla decisione della parte datoriale.

Il tema delle prestazioni indispensabili è stato oggetto di ricorrenti segnalazioni all'attenzione della Commissione.

Nello specifico, le Organizzazioni Sindacali hanno ripetutamente denunciato condotte aziendali ritenute non conformi al quadro regolatorio vigente, stigmatizzando l'individuazione unilaterale di un numero di prestazioni indispensabili (*rectius*: treni da garantire) ritenuto eccedente rispetto alle previsioni del citato articolo 10.

Dando seguito ai quesiti interpretativi sollevati, la Commissione ha proceduto alla tipizzazione dei beni ai fini dell'applicazione dell'articolo 10 della normativa di comparto. Il vaglio istruttorio ha determinato l'estensione del vincolo di garanzia dei servizi minimi a quei prodotti la cui logistica risulta strettamente connessa alla tutela della sicurezza alimentare (cereali) e della salute pubblica (rifiuti), escludendo contestualmente dal perimetro delle prestazioni indispensabili le merci prive di tale nesso funzionale (sul punto cfr. sezione "Procedimenti di valutazione").

L'esigenza, manifestatasi, di procedere a complessi interventi interpretativi sulla riconducibilità di talune categorie merceologiche alle tutele essenziali, parrebbe confermare quanto segnalato da una azienda coinvolta in un procedimento di valutazione. È stata, infatti, sollevata la necessità di avviare una complessiva attualizzazione della disciplina di settore, volta ad adeguare la regolamentazione vigente ai profondi mutamenti dello scenario logistico e ai nuovi assetti operativi.

L'istanza di revisione dovrà essere valutata dalla Commissione in relazione al mutato contesto del trasporto merci su rotaia, dove l'evoluzione delle catene di approvvigionamento e la diversificazione dei flussi internazionali richiedono criteri di selezione delle prestazioni indispensabili più aderenti alle attuali dinamiche economiche e sociali. I grandi cambiamenti globali degli ultimi anni, le crisi internazionali - dalle tensioni geopolitiche e i nuovi dazi USA fino ai blocchi di snodi cruciali come il Canale di Suez o i tunnel alpini - hanno, infatti, dimostrato quanto siano fragili le attuali catene di fornitura.

Il combinarsi dell'incremento di dazi doganali, del rallentamento del commercio internazionale e della maggiore volatilità dei flussi logistici riduce la capacità del sistema ferroviario merci di assorbire shock esterni senza effetti sulla continuità dei servizi.

La contrazione dei volumi e la minore saturazione dei convogli con conseguente minore redditività dell'intero sistema rendono più fragile l'equilibrio economico delle relazioni ferroviarie, aumentando la sensibilità del settore a interruzioni anche temporanee dell'operatività. In questo contesto, la crescente rilevanza strategica della logistica ferroviaria per la competitività del sistema produttivo potrebbe riaprire il dibattito sulla disciplina dello sciopero nel trasporto

delle merci, nella prospettiva di garantire livelli minimi di continuità del servizio in presenza di shock esogeni.

Anche senza incidere direttamente sulle dinamiche sindacali, tali fenomeni contribuiscono a ridefinire il quadro di riferimento entro cui si colloca la regolazione del diritto di sciopero nei servizi essenziali e ad alimentare la riflessione sulla necessità di individuare strumenti più coerenti con l'attuale struttura dei flussi commerciali e logistici che garantisca una tutela più certa e uniforme sia del diritto di sciopero che degli interessi fondamentali della collettività.

Il superamento di schemi interpretativi statici appare quindi imprescindibile per operare un equo contemperamento tra interessi contrapposti, richiedendo una ricerca costante di sintesi che trovi fondamento nel dialogo strutturato tra istituzioni, parti sociali e rappresentanze dell'utenza.

### **32.5. Procedimenti di valutazione**

L'unico procedimento di valutazione del comportamento concluso nel 2025 ha riguardato proprio la corretta perimetrazione delle categorie merceologiche soggette a garanzia durante l'astensione collettiva dal lavoro.

All'esito del procedimento, la Commissione ha sancito l'ammissibilità dei cereali tra i "beni alimentari di prima necessità a carattere deperibile". Tale decisione è stata motivata dalla vulnerabilità qualitativa del prodotto soprattutto nei mesi immediatamente successivi alla raccolta e dall'incidenza di fattori meteorologici stagionali (tipici dei periodi di luglio e settembre), che rendono il loro tempestivo trasferimento una prestazione indispensabile che non può subire interruzioni in caso di sciopero.

La Commissione ha, invece, dichiarato l'inammissibilità della pretesa aziendale di includere l'argilla tra le merci essenziali, ribadendo il divieto di estensione unilaterale dei regimi di garanzia a beni non espressamente previsti dalla Regolamentazione provvisoria, a tutela dell'effettività dell'esercizio del diritto di sciopero.

### **33. Trasporto pubblico locale**

#### **33.1. Disciplina di settore**

Il settore del Trasporto Pubblico Locale è attualmente disciplinato dall'Accordo nazionale del 28 febbraio 2018 in materia di esercizio del diritto di sciopero nel servizio del Trasporto Pubblico Locale (valutato idoneo con delibera del 23 aprile 2018, n. 18/138), dalla 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 nel settore del trasporto pubblico locale da considerarsi sostitutiva di quanto disposto nell'Accordo nazionale del 28 febbraio 2018 in tema di: informazione all'utenza (articolo 9) (adottata con delibera del 23 aprile 2018, n. 18/138), nonché dall'articolo 10, della Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili nel settore del trasporto locale (adottata con delibera del 31 gennaio 2002, n. 02/13 e pubblicata sulla G.U. del 23 marzo 2002, n. 70), a seguito delle sentenze del 1° marzo 2023, n. 2115 e n. 2116, del Consiglio di Stato, con le quali è stata "annullata" la citata Regolamentazione provvisoria n. 18/138 nella parte contenente la disciplina della rarefazione tra scioperi (articolo 11). La Commissione di garanzia, pertanto, ha ricondotto quest'ultima previsione sotto la vigenza della disciplina prevista dall'articolo 10 della citata Regolamentazione provvisoria adottata con delibera del 31 gennaio 2002, n. 02/13, da considerarsi sostitutivo dell'articolo 11 del citato Accordo nazionale del 28 febbraio 2018.

#### **33.2. Andamento della conflittualità e cause di insorgenza del conflitto**

L'andamento della conflittualità nel corso del 2025 ha evidenziato un leggero incremento del numero di proclamazioni, arrivate a 268 rispetto alle 242 dell'anno precedente e di quello delle azioni di sciopero realmente effettuate 176 rispetto alle 171 del 2024.

La discrepanza tra numero di proclamazioni e numero di scioperi effettuati trova fondamento nel nutrito numero di interventi preventivi adottati ai sensi dell'articolo 13, lettera d), della legge n. 146 del 1990 (56 a cui sono seguite 42 revoche e 12 adeguamenti per violazioni sanabili, con un riscontro pari al 95% dei provvedimenti adottati). A riguardo, infatti, si segnala che solo in due occasioni non vi è stato alcun tipo di riscontro agli interventi effettuati e che per tali situazioni sono, attualmente, in corso le opportune istruttorie del caso ai fini dell'eventuale apertura di un procedimento di valutazione del comportamento.

Tra le cause di insorgenza del conflitto, si registrano le tematiche relative ad asserite carenze di personale, turni estenuanti, carenze organizzative, inadeguatezza dei livelli retributivi (anche negli accordi di secondo livello) e, non ultima, alla sicurezza ed incolumità di operatori ed utenti.

Proprio il dilagante fenomeno delle aggressioni al personale e degli atti di vandalismo nei confronti dei mezzi di trasporto ha portato ad un incremento degli atti di proclamazione di sciopero ai sensi dell'articolo 2, comma 7, della legge n.146 del 1990 (che attribuisce un regime derogatorio al rispetto degli obblighi ordinari di preavviso e di durata), che nell'anno di riferimento sono stati 17 rispetto ai 14 del 2024.

I lavoratori e i sindacati hanno continuato a lanciare una richiesta, alle Aziende e alla Stato, di interventi decisi e mirati volti al perseguimento di una maggiore e più capillare attività di prevenzione e di tutela dell'incolumità dei lavoratori, dei mezzi e dell'utenza.

### **33.3. La vertenza del CCNL del Trasporto Pubblico Locale**

Dopo la battuta d'arresto delle trattative per il rinnovo del CCNL di categoria, avvenuta nel 2024, si è finalmente giunti, presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (già interessato da Intesa Preliminare nel dicembre 2024) in data 20 marzo 2025, alla ratifica del CCNL per il triennio 2024-2026, circostanza che ha, di fatto, azzerato le proclamazioni relative al contratto da parte delle Organizzazioni sindacali firmatarie del CCNL, proseguite, invero, solo da parte delle Organizzazioni sindacali autonome e non firmatarie in quanto non soddisfatte dei risultati ottenuti (6 proclamazioni nazionali).

### **33.4. Attività consultiva e interpretativa**

Nel corso del 2025, la Commissione è stata investita dalla richiesta di diversi pareri, provenienti sia dalle Organizzazioni sindacali sia da singole Aziende del settore.

In un primo caso, l'Anm di Napoli ha richiesto l'intervento dell'Autorità al fine di valutare la legittimità di un'azione di sciopero proclamata dalla Organizzazione sindacale Fisi.

L'azienda, invero, ha sostenuto l'illegittimità dell'astensione proclamata evidenziando come l'Organizzazione sindacale de qua non fosse firmataria del CCNL di categoria, non fosse firmataria di alcun Accordo integrativo o aziendale

e che il numero degli iscritti fosse irrisorio rispetto al numero complessivo dei dipendenti Anm.

L'Azienda, inoltre, in virtù delle considerazioni appena esposte, ha informato la Commissione che non avrebbe proceduto ad effettuare l'obbligatoria comunicazione all'utenza per evitare il c.d. "effetto annuncio" ritenendo che non ci sarebbe stata alcuna significativa adesione all'azione collettiva proclamata.

Sulla vicenda, la Commissione ha confermato la legittimità dell'atto di proclamazione di sciopero, precisando all'azienda che, diversamente da quanto sostenuto dalla stessa l'azione di sciopero non era inficiata da alcun profilo di illegittimità, richiamando, altresì, il proprio consolidato orientamento in materia secondo il quale: *"in relazione alla facoltà di poter proclamare uno stato d'agitazione ovvero richiedere l'attivazione della procedura di raffreddamento e conciliazione, e, conseguentemente, di poter proclamare un'azione di sciopero, non assume particolare rilievo il presunto grado di rappresentatività dell'Organizzazione sindacale proclamante, né la circostanza che essa sia firmataria o meno del contratto collettivo di riferimento e che, inoltre, l'espletamento delle suddette procedure costituisce un obbligo sancito dall'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni"*.

Quanto, poi, alla questione inerente agli obblighi di comunicazione all'utenza la Commissione ha voluto evidenziare all'Anm come: *"l'Amministrazione o l'Azienda erogatrice di un servizio pubblico essenziale, in virtù degli elementi in proprio possesso (quali, ad esempio, la bassa percentuale di iscritti al sindacato proclamante e l'esito di precedenti azioni di sciopero), nel caso in cui ritenga ragionevolmente prevedibile l'insussistenza di disagi per l'utenza, può evitare la comunicazione dell'astensione all'utenza, conseguentemente, l'individuazione del contingente di personale esonerato dallo sciopero, fermo restando la responsabilità dell'azienda ai sensi dell'articolo 2, comma 6, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, qualora successivamente la previsione effettuata risulti errata"*.

In un altro caso, l'Autorità è stata chiamata a dirimere una *querelle* insorta tra la società Atc di Caserta e l'Organizzazione sindacale Faisa Cisal. Entrambi i soggetti, infatti, hanno richiesto alla Commissione di procedere alla valutazione del comportamento in merito alle azioni poste in essere reciprocamente durante le obbligatorie procedure di raffreddamento e conciliazione. Da un lato, l'azienda sarebbe stata rea di non aver proceduto alla convocazione dell'Organizzazione sindacale, dall'altro il sindacato avrebbe attivato le richiamate procedure in assenza di reali motivazioni.

La Commissione, pertanto, dopo una puntuale attività istruttoria, ha ravvisato che le comunicazioni scritte intercorse tra le parti sulla vertenza in essere, hanno dimostrato che è comunque intervenuto un ampio confronto nel merito delle questioni oggetto di rivendicazione sindacale e che, di conseguenza, tale circostanza può essere considerata quale assolvimento dell'obbligo legale di conciliazione preventiva. L'Autorità, in ogni caso, ha ritenuto opportuno invitare le parti a curare con più rigore il procedimento di raffreddamento e conciliazione prescritto dall'art. 2, comma 2 della legge n. 146 del 1990.

L'Autorità è stata, altresì, interessata da una richiesta di intervento da parte dell'Organizzazione sindacale Orsa Trasporti Sardegna per asserite violazioni da parte della società Arst S.p.A., in ordine agli obblighi di informazione all'utenza previsti dalla legge n. 146/90 e dalla disciplina di settore.

In particolare, secondo il soggetto collettivo, l'azienda di trasporto pubblico locale avrebbe omesso, in occasione dello sciopero proclamato per il 5 luglio 2025, la pubblicazione degli orari dei servizi ordinari, l'elenco delle corse - con i relativi orari - che avrebbero dovuto essere effettuate all'interno delle fasce di garanzia, la pubblicazione delle motivazioni poste a base della vertenza e dei dati relativi alle percentuali di adesione registrati nel corso delle precedenti astensioni proclamate dalla medesima sigla.

A seguito di istruttoria, l'Autorità non ha ravvisato fatti e/o comportamenti integrativi di responsabilità a carico dell'Arst S.p.A. e, pertanto, ha ritenuto di non dover adottare alcun provvedimento in merito a quanto segnalato. La società, infatti, ha dimostrato di avere provveduto, in data 1° luglio 2025, alla comunicazione all'utenza dello sciopero proclamato per il giorno 5 luglio 2025, pubblicando, peraltro, il predetto comunicato anche sul proprio sito aziendale, nell'ambito del quale sono stati diffusi, inoltre, i dati relativi alle corse garantite e le note di chiarimento operative.

Una questione singolare è stata, altresì, portata all'attenzione della Commissione da parte della società Autoguidovie Milano S.r.l. Nella fattispecie, l'azienda ha richiesto un parere preventivo in ordine alla possibilità di incorrere nella violazione del divieto di azioni unilaterali (previsto dall'art. 2, lett. B), dell'Accordo di settore del 28 febbraio 2018) in caso di adozione di atti e comportamenti connessi alle procedure di elezione delle RSU, oggetto di distinti stati di agitazione e procedure di raffreddamento e conciliazione.

Nel dettaglio, l'azienda ha rappresentato all'Autorità una controversia insorta tra le diverse Organizzazioni sindacali presenti in Azienda, in ordine al procedimento di nomina delle Rappresentanze Sindacali Unitarie e del Rappresentante dei lavoratori sulla sicurezza.

Infatti, attesa l'assenza di accordo tra Azienda e sindacati (e tra le diverse sigle sindacali) sulla data e sulla collocazione dei seggi elettorali, la società si è vista costretta a sospendere il procedimento elettorale in parola. A fronte di tale provvedimento, sono stati poi attivati distinti stati di agitazione per contestare l'operato aziendale, con contestuale richiesta di esperimento delle procedure di raffreddamento, da parte delle distinte Organizzazioni sindacali.

La società ha, quindi, chiesto alla Commissione se, in pendenza delle procedure di raffreddamento e conciliazione, fosse possibile stabilire lo svolgimento delle procedure di elezione delle Rsu da parte delle Organizzazioni sindacali, senza incorrere, appunto, nel divieto di iniziative unilaterali prescritto dalla disciplina di settore.

L'Autorità, pertanto, ha convocato i rappresentanti aziendali al fine di acquisire ulteriori elementi informativi. Successivamente, nel corso dell'audizione, è emerso che nella stessa data si sarebbe svolto l'incontro finalizzato alla conclusione delle procedure di raffreddamento attivate in relazione alla questione.

Conseguentemente, la Commissione, visto il venir meno del rischio di violazione prospettato dall'Azienda, ha rappresentato alla stessa la possibilità di assumere tutte le determinazioni che, nella propria sfera di libertà e responsabilità, avesse ritenuto legittime.

### **33.5. Valutazioni del comportamento ex articolo 13 della legge n. 146 del 1990 e principi generali espressi in occasione delle stesse**

Nel corso dell'anno di riferimento, l'Autorità, in relazione a diverse segnalazioni pervenute in occasione dello svolgimento di alcune astensioni collettive, ha definito 6 procedimenti di valutazione del comportamento di cui agli articoli 4, comma 4-*quater*, e 13, lettera i), della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni.

Un primo episodio ha riguardato la società Eav S.r.l. In occasione di uno sciopero proclamato da parte della Segreteria regionale della Campania dell'Organizzazione sindacale Orsa Trasporti (Settore Auto ferro-TPL) per il giorno 11 maggio 2025, la Commissione, ha appreso, da numerosi articoli apparsi sugli organi di stampa, che diversi lavoratori tenuti alla garanzia delle prestazioni indispensabili durante l'astensione collettiva regolarmente proclamata, avevano prodotto certificati medici non presentandosi al lavoro.

Di conseguenza, l'Autorità ha deciso di aprire un'istruttoria per ricostruire gli avvenimenti occorsi nella giornata di sciopero, ipotizzando, nella fattispecie, come il picco di assenze del personale tenuto a garantire le prestazioni indispensabili

nella giornata di astensione proclamata, formalmente imputato dagli interessati a malattia, poteva, in realtà, dissimulare una forma ‘anomala’ di lotta, elusiva della disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali.

La Commissione, inoltre, ha ritenuto opportuno accertare, sempre in sede istruttoria, se il comportamento tenuto dai lavoratori, in tale occasione, poteva essere considerato autonomo o derivato da un’iniziativa dell’Organizzazione sindacale proclamante e se quest’ultima aveva esercitato il proprio potere/dovere di influenza sindacale, esprimendo, quanto meno, in maniera chiara e tempestiva, una dissociazione dal comportamento tenuto dai dipendenti che avevano inviato il certificato di malattia o che si erano rifiutati di eseguire le prestazioni indispensabili (circostanza successivamente emersa).

L’Autorità, pertanto, nella seduta del 10 giugno 2025, sulla base degli elementi istruttori acquisiti, ha deliberato 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 (Del. 25/225), nei confronti della Segreteria regionale della Campania dell’Organizzazione sindacale Orsa Trasporti (Settore Autoferro-TPL) per la mancata “garanzia delle prestazioni indispensabili”.

A seguito dell’apertura del richiamato procedimento di valutazione del comportamento, le parti interessate hanno presentato degli scritti e hanno chiesto di essere auditi per fornire una migliore rappresentazione di quanto verificatosi nella giornata di sciopero.

In particolare, l’Organizzazione sindacale ha sostenuto di essere totalmente ignara della presentazione dei certificati di malattia e di non aver posto in essere alcuna attività di regia nei confronti dei lavoratori responsabili di tale comportamento.

Diversamente, la stessa Organizzazione ha sostenuto l’operato dei lavoratori che si erano rifiutati di effettuare alcune prestazioni indispensabili ritenendole non dovute sulla scorta del profilo professionale posseduto dai lavoratori interessati.

Sotto tale profilo, l’azienda ha, diversamente, rappresentato che nell’ambito del rapporto di lavoro subordinato, la disciplina generale del Codice Civile impone al lavoratore di attenersi alle direttive del datore di lavoro in qualsiasi forma impartite. Di conseguenza, l’assegnazione a una determinata attività rientra nel potere organizzativo dell’azienda, che il lavoratore non può contestare, a meno che non vi sia un manifesto contrasto con norme imperative a tutela della sicurezza.

La Commissione, preso atto di quanto dichiarato dalle parti coinvolte ha, quindi, formulato ulteriori istanze istruttorie all’esito delle quali, in data 29 luglio 2025, ha deliberato la chiusura del predetto procedimento con delibera n. 25/286.

Con tale delibera, l’Autorità ha riconosciuto che il dato numerico riferito alle assenze per malattia del giorno 11 maggio è risultato essere in linea, se non inferiore, con la media del dato registrato in occasione di altre giornate di sciopero, evidenziando quindi che non era possibile sostenere, neppure in via presuntiva, che le assenze per “malattia” erano riconducibili ad attività poste in essere dal sindacato ed in particolare che lo stesso aveva organizzato la surrettizia astensione dal lavoro.

Con la stessa delibera, inoltre (e diversamente), la Commissione, riconoscendo la validità delle osservazioni aziendali sulla legittimità esigibilità delle prestazioni lavorative dei lavoratori comandati, ha valutato negativamente il comportamento dei lavoratori che si sono rifiutati di prestare la propria attività lavorativa per garantire le prestazioni indispensabili, in violazione dell’art. 2, comma 3, della stessa legge e dell’articolo 12, lettera B), dell’Accordo nazionale del 28 febbraio 2018, invitando, pertanto, l’azienda ad adottare i provvedimenti disciplinari previsti dall’art. 4, comma 1, della legge n. 146/90 a carico dei lavoratori comandati, in sostituzione del personale in malattia.

Un secondo episodio ha visto coinvolta la società Anm di Napoli.

In questo caso la Commissione ha acquisito numerosi articoli di stampa di diverse testate giornalistiche (Il Mattino, la Repubblica, Fanpage, Napoli Today, Rai News) relativi alla cronaca di Napoli, dai quali emergeva inequivocabilmente che, nei giorni dal 28 al 31 marzo 2025, gli utenti del trasporto pubblico locale della città di Napoli erano stati vittime di chiusure e sospensioni del servizio, particolarmente importanti nel settore della metropolitana, tenuto conto che la giornata del 30 marzo era interessata anche da uno sciopero precedentemente e regolarmente proclamato da Usb Campania.

Tali articoli facevano riferimento al picco di certificati medici prodotti dai dipendenti di Anm S.p.A. - e in particolare delle figure preposte alle centrali di controllo e a quelle preposte alla sicurezza della circolazione delle linee metropolitane 1 e 6 - per giustificare le assenze, nonché ad un generale stato di agitazione e di protesta degli stessi per il mancato pagamento di alcune voci retributive negli stipendi mensili, a fronte dell’assenza di timbrature riguardo al quadrimestre ottobre 2024 - gennaio 2025.

La Commissione ha appreso, altresì, la notizia dell’apertura, in data 27 marzo 2025, della procedura di raffreddamento da parte dei sindacati Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Ugl Fna, Faisa Cisa, Orsa Trasporti ed ha proceduto, quindi ad aprire un’istruttoria, nel corso della quale sono state acquisite note (con relativa documentazione) della stessa Azienda Anm, del Sindaco e della Prefettura di Napoli.

La Commissione, nella seduta del 10 giugno 2025, ha deliberato 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 delle Segreterie Regionali della Campania delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Ultrasporti, Ugl Fna, Faisa Cisa, Orsa Trasporti e Usb, posto che gli elementi probatori raccolti portavano a ritenere il collegamento causale tra l'imponente numero di assenze del personale e le rivendicazioni collettive promosse dalle sigle sindacali che avevano aperto lo stato di agitazione.

Sono state, quindi, acquisite memorie delle OO.SS. e sentiti in sede di audizione presso la Commissione tutti i rappresentanti delle stesse che, dopo avere affermato la propria estraneità ai fatti contestati, confermavano cronologicamente i fatti avvenuti nei giorni dal 27 al 31 marzo 2025: in particolare è stata rappresentata l'avvenuta presa di conoscenza, in data 27 marzo 2025 (giorno di pagamento degli stipendi), da parte dei dipendenti Anm della mancata corresponsione in busta paga di alcune indennità ed il contestuale coinvolgimento dei sindacati.

La Commissione, preso atto di quanto dichiarato dalle parti coinvolte nel procedimento di valutazione del comportamento, ha, quindi, in data 1 agosto 2025, proceduto alla chiusura del predetto procedimento con delibera sanzionatoria n. 25/291.

Con tale delibera, l'Autorità ha riconosciuto: 1) che l'astensione dal lavoro dei dipendenti di Anm, formalmente giustificata dallo stato di malattia, era, nella sostanza, configurabile come sciopero occulto, attesa la stretta contiguità con l'interesse collettivo perseguito nel contesto di uno stato di mobilitazione promosso e organizzato dalle Organizzazioni sindacali presenti in Azienda; 2) che le Organizzazioni sindacali ben avrebbero dovuto, nel caso in esame, esercitare sui lavoratori iscritti la propria influenza sindacale, programmando azioni di protesta rispettose delle regole, dissuadendo i propri iscritti da condotte elusive e dissociandosi pubblicamente, tempestivamente ed inequivocabilmente da comportamenti che, inserendosi nello stato di agitazione e nella rivendicazione di categoria, integrano la fattispecie di uno sciopero occulto, ossia coperto da giustificazioni fittizie a fini elusivi delle regole in materia di sciopero dei servizi pubblici essenziali.

Sono state, quindi, accertate 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 7 della disciplina di settore, "eccessiva durata della prima azione di sciopero e mancata predeterminazione

delle modalità dello sciopero”, ai sensi dell’articolo 2 della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, nonché dell’articolo 12, lettera A), del citato Accordo; “mancata garanzia delle prestazioni indispensabili”, ai sensi dell’articolo 12, lettera B), del citato Accordo.

Ancora, la Commissione, nell’anno di riferimento, ha dovuto affrontare alcune problematiche relative alle adesioni pervenute, da parte di Organizzazioni sindacali non firmatarie del CCNL di categoria, allo “sciopero nazionale con la riduzione del servizio durante le fasce di garanzia”, della durata di 24 ore, per il giorno 8 novembre 2024, riguardante i lavoratori dipendenti delle imprese cui si applica il CCNL Autoferrotranvieri Internavigatori (Mobilità TPL).

Il c.d. “sciopero nazionale senza fasce”, infatti, è regolamentato dall’articolo 16 dell’Accordo nazionale del 28 febbraio 2018. Con tale disposizione, le parti hanno inteso limitare alle *“organizzazioni sindacali firmatarie del contratto congiuntamente”* e per *“non più di una volta”* la legittimazione a proclamare uno sciopero *“a sostegno del rinnovo biennale e quadriennale del contratto collettivo nazionale di lavoro”*, assistito da una disposizione di particolare favore sotto il profilo delle prestazioni indispensabili da garantire (limitate alla garanzia dei trasporti assolutamente indispensabili per la generalità degli utenti nonché di quelli specializzati di particolare rilevanza sociale), in ragione della rilevanza di tale particolare tipologia di vertenza.

Conseguentemente, la possibilità di poter proclamare una siffatta azione di sciopero è preclusa a tutte le Organizzazioni sindacali non firmatarie del CCNL di riferimento.

Inoltre, in materia, la Commissione si è espressa con la delibera di orientamento del 15 ottobre 2024, n. 24/321 (in tema di applicazione della regola della rarefazione con riferimento a scioperi “ordinari” e “scioperi nazionali per il rinnovo del CCNL”, proclamati nel medesimo settore in concentrazione tra loro ma non integralmente coincidenti sotto il profilo dei servizi minimi da garantire) e con la delibera di orientamento del 15 ottobre 2024, n. 24/323, con la quale l’Autorità ha precisato che *“in caso di concentrazione dello ‘sciopero nazionale del Trasporto Pubblico Locale senza la garanzia delle prestazioni indispensabili’ con uno o più scioperi del settore soggetti alla disciplina ordinaria sulle prestazioni indispensabili, deve trovare applicazione la regola generale in materia di rarefazione che vieta scioperi plurimi - ai sensi dell’articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni e della relativa disciplina di dettaglio prevista per il settore - precludendo la possibilità che uno o più scioperi del settore possano convergere sulla medesima data prevista per lo sciopero di cui all’articolo 16 dell’Accordo nazionale del 28 febbraio 2018 e viceversa”*.

Sulla scorta di queste considerazioni la Commissione ha valutato la condotta della Segreteria territoriale di Brindisi dell'Organizzazione sindacale Sinai Trasporti, in relazione all'adesione al richiamato sciopero dell'8 novembre 2024 nel settore del Trasporto Pubblico Locale, effettuata in assenza dei requisiti previsti.

Espletata, quindi, l'istruttoria del caso l'Autorità, pur rilevando che l'adesione integrasse la fattispecie vietata dalla delibera n. 24/323 (ovvero la concentrazione tra scioperi soggetti a discipline di garanzia differenti), ha valutato e tenuto conto delle difese dell'Organizzazione sindacale che sono emerse nel corso del procedimento di valutazione del comportamento.

In particolare, è stato tenuto conto della recente adozione della citata delibera n. 24/323 rispetto alla data dell'adesione (2 giorni prima) e, a cascata, della fisiologica limitata conoscenza del nuovo orientamento; della buona fede del soggetto sindacale che riteneva di muoversi nella vigenza della delibera n. 03/46 che – prima delle più recenti interpretazioni – consentiva la mera adesione ad uno sciopero già proclamato; della capacità rappresentativa come criterio di valutazione dell'impatto, in virtù dell'esigua presenza sindacale in azienda (15 iscritti), che assume rilievo ai fini del giudizio di proporzionalità e della valutazione complessiva della condotta, in quanto la gravità della violazione deve essere parametrata anche ai suoi effetti.

Per le ragioni suesposte, la Commissione, pur accertando la sussistenza della violazione del principio di rarefazione, ha ritenuto che la stessa fosse frutto di errore scusabile, che la condotta sindacale fosse improntata a buona fede, con affidamento legittimo su precedenti orientamenti, che le prestazioni indispensabili fossero state adeguatamente assicurate, che l'impatto dello sciopero fosse minimo e non lesivo dei diritti degli utenti ed ha, quindi, proceduto con l'archiviazione del procedimento.

Un altro caso, analogo al precedente, ha interessato la Commissione. Nello specifico, l'Organizzazione sindacale Fp Cgil di Ferrara ha aderito allo sciopero nazionale per il rinnovo del CCNL Autoferrotranvieri Internavigatori (Mobilità TPL) dell'8 novembre 2024, per *“tutte le lavoratrici ed i lavoratori dipendenti delle imprese di trasporto in cui si applica il CCNL Cooperative Sociali”*.

Anche in questa circostanza l'Autorità è dovuta intervenire per segnalare l'assenza dei requisiti dell'Organizzazione sindacale in parola, dapprima con un provvedimento preventivo ai sensi dell'articolo 13, lettera d), della legge n. 146 del 1990, rimasto privo di riscontro e, successivamente, con l'apertura di un procedimento di valutazione del comportamento.

A seguito dell'apertura del procedimento di valutazione del comportamento, l'Organizzazione sindacale proclamante ha chiesto di essere audita per esporre le proprie posizioni difensive.

I rappresentanti sindacali intervenuti all'audizione hanno evidenziato che il "disguido" sull'adesione allo sciopero dell'8 novembre 2024 dei lavoratori del Consorzio Re Manfredi era derivato anche dall'incertezza delle formule adottate dal legislatore (articolo 1, comma 1, legge n. 146/1990) e dall'Accordo di regolamentazione del Trasporto pubblico locale (articolo 1, Ambito di applicazione), che "sembrano privilegiare l'attività svolta, piuttosto che la decisione dell'Azienda di applicare un determinato contratto collettivo", in quanto, nel Consorzio interessato viene erogato servizio di trasporto passeggeri, pur applicando il CCNL delle Cooperative sociali.

Nel corso dell'audizione, è emerso, inoltre, che gli unici 4 dipendenti del consorzio interessati dallo sciopero in questione non hanno poi aderito allo stesso (circostanza, peraltro, confermata dall'Azienda) e che l'Organizzazione sindacale non era a conoscenza del più recente orientamento della Commissione.

Pertanto, l'Autorità ha ritenuto comprensibile l'errore in cui è occorso il sindacato, anche in assenza di alcun effetto vulnerante sul servizio pubblico essenziale interessato, e ha proceduto all'archiviazione del procedimento di valutazione de quo.

Sempre l'adozione della richiamata delibera n. 24/321, del 15 ottobre 2024, ha comportato, negli effetti della sua prima applicazione, l'apertura di un altro procedimento di valutazione del comportamento, questa volta nei confronti delle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Cobas Lavoro Privato e Adl Cobas per la proclamazione, in data 27 ottobre 2025, di uno sciopero nazionale per il giorno 8 novembre 2024, in concentrazione con lo sciopero nazionale "senza fasce di garanzia", precedentemente proclamato ai sensi dell'articolo 16 dell'Accordo nazionale del 28 febbraio 2018.

Nel corso della fase istruttoria del procedimento di valutazione in parola le Organizzazioni sindacali proclamanti, in sede d'audizione, hanno sostenuto la lesività dei provvedimenti della Commissione ed una ingiustificata compressione del diritto di sciopero, evidenziando come la contestata delibera di orientamento della Commissione n. 24/323, non si inserisce in un'ottica di reale contenimento fra diritti costituzionali, bensì produce unicamente un effetto lesivo della libertà di sciopero, il cui effetto non è finalizzato a tutelare concretamente i cittadini utenti i quali, invece, a fronte di una sovrapposizione di azioni di sciopero con modalità attuative differenti, avrebbero, al contrario,

beneficiario di un incremento delle prestazioni indispensabili a maggiore tutela dei servizi erogati agli stessi.

L'Autorità, all'esito dell'istruttoria compiuta, ha invece ritenuto che i rilievi delle Organizzazioni sindacali, in merito alla presunta violazione della libertà di sciopero, non potessero essere accolti, considerato che la normativa sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali impone di adottare e rispettare le misure di contemperamento necessarie a mitigare l'impatto dello sciopero sul servizio pubblico e, conseguentemente, a tutelare nella loro essenzialità i diritti dei cittadini utenti. La Commissione non ha ritenuto condivisibili neanche le osservazioni sindacali relative alla presunta maggior tutela per gli utenti, derivante dalla concentrazione di più scioperi con diversi livelli di prestazioni indispensabili, dal momento che, dalla sovrapposizione di una pluralità di scioperi che prevedano discipline differenziate in materia di prestazioni indispensabili, deriva un problema di certezza delle regole da applicare che si traduce in una oggettiva e concreta difficoltà operativa per le Aziende, sia con riferimento all'individuazione dei lavoratori da comandare a garanzia dei servizi minimi con prestazioni diversificate, sia in relazione all'informazione da fornire all'utenza sul servizio che sarà effettivamente erogato, non potendosi prevedere a quale sciopero aderiranno i lavoratori.

Infine, la Commissione ha ritenuto che la violazione della regola della rarefazione da parte delle Organizzazioni sindacali coinvolte nel procedimento in parola ha, nella sostanza, violato l'equilibrato contemperamento ivi previsto, traducendosi, peraltro, in una condotta elusiva della norma, con possibili effetti pregiudizievoli anche per i lavoratori, esposti al rischio di contestazioni, da parte del datore di lavoro, per mancata garanzia delle prestazioni indispensabili.

Per quanto esposto, l'Autorità, ha valutato negativamente il comportamento delle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Cobas Lavoro Privato e Adl Cobas per il mancato rispetto della regola della rarefazione oggettiva (articolo 2, comma 2, legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni; articolo 10, lettera B, Regolamentazione provvisoria adottata con delibera del 31 gennaio 2002, n. 02/13, pubblicata nella G.U. del 23 marzo 2002, n. 70; delibera di orientamento del 15 ottobre 2024, n.24/323), sanzionando le stesse.

L'ultimo caso che ha impegnato la Commissione è relativo ad uno sciopero di 24 ore proclamato dalle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Cub Trasporti e Sgb dalle ore 21:00 del 12 ottobre 2024 alle ore 21:00 del 13 ottobre 2024, per tutti i dipendenti delle imprese che svolgono attività ferroviaria" in relazione "alla piattaforma di rinnovo contrattuale per il comparto Ferroviario",

con esclusione del personale dipendente di RFI-Settore Manutenzione Infrastruttura.

A seguito di questa proclamazione, la Commissione ha deliberato l'invio di una indicazione immediata ai soggetti proclamanti, ai sensi dell'articolo 13, lettera d, della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni, per la "violazione della regola della rarefazione oggettiva", rispetto allo "sciopero nazionale del Trasporto Pubblico Locale", precedentemente proclamato dalla Segreteria nazionale dell'Organizzazione sindacale Orsa, per il giorno 5 ottobre 2024, alla quale è seguita la pronta comunicazione comunicato l'esclusione delle Aziende di Trasporto Pubblico Locale dallo sciopero dagli stessi proclamato.

Nonostante la predetta esclusione, si è però registrata egualmente, all'interno dell'azienda Sad di Bolzano (azienda di trasporto pubblico locale), l'adesione di 4 lavoratori allo sciopero del 12/13 ottobre 2024.

Per tale circostanza la Commissione ha aperto un procedimento di valutazione del comportamento nei confronti delle sigle proclamanti per la "violazione della regola della rarefazione oggettiva", di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n.146 del 1990 e successive modificazioni, nonché della delibera del 14 dicembre 2009, n. 09/619 (in tema di rarefazione oggettiva con riferimento a scioperi riguardanti una pluralità di settori).

Queste ultime ne hanno chiesto l'immediata archiviazione ribadendo di aver tempestivamente ottemperato all'indicazione preventiva della Commissione, escludendo formalmente dallo sciopero tutte le Aziende di Trasporto Pubblico Locale coinvolte, compresa la Sad S.p.A. di Bolzano.

I sindacati hanno inoltre posto in evidenza che in quella azienda non erano presenti propri iscritti e hanno, inoltre, stigmatizzando il comportamento aziendale in merito all'assenza di una adeguata informativa ai propri dipendenti.

La Commissione, pertanto, sulla scorta delle difese sindacali, in considerazione del fatto che non è pervenuta alcun'altra segnalazione di episodi analoghi in altre aziende del trasporto pubblico locale, ha accertato l'estraneità delle Organizzazioni sindacali Cub Trasporti e Sgb rispetto alla condotta assunta dai 4 lavoratori della Sad S.p.A. e, per l'effetto, ha proceduto all'archiviazione del procedimento di valutazione aperto.

## 34. Vigili del fuoco

### 34.1. Andamento della conflittualità e interventi della Commissione

Nel periodo oggetto della presente Relazione si è registrato un livello di conflittualità sindacale superiore rispetto a quanto rilevato nell'esercizio precedente.

Nel complesso, sono state proclamate 17 astensioni collettive, a fronte delle 9 iniziative di sciopero registrate nel corso del 2024.

Gli scioperi hanno avuto ad oggetto rivendicazioni a carattere locale per lo più proclamati per asserite carenze di organico, turni di lavoro e condizioni operative.

Degli scioperi proclamati, 13 sono stati effettivamente realizzati, mentre 4 proclamazioni sono state successivamente revocate.

Nel medesimo periodo, la Commissione ha adottato 5 interventi preventivi, ai quali le Organizzazioni sindacali si sono integralmente conformate.

Le indicazioni immediate, adottate dalla Commissione, ai sensi dell'articolo 13, lettera d, della legge 146/90, hanno riguardato il mancato rispetto della forma scritta, sotto il profilo della mancata sottoscrizione del documento di proclamazione, prevista dall'articolo 2, comma 1, della legge<sup>1</sup> (obbligo che la Commissione ha anche ribadito in più occasioni<sup>2</sup>), la violazione del preavviso minimo (articolo 2, commi 1 e 5, della legge) e la violazione della regola della rarefazione oggettiva, ai sensi della delibera n. 03/134 del 24 settembre 2023<sup>3</sup>, con riferimento a scioperi generali precedentemente proclamati.

La percentuale di adeguamento alle indicazioni immediate è stata pari al 100 per cento e, quindi, nel 2025, non è stato necessario avviare alcun procedimento di valutazione del comportamento.

---

<sup>1</sup> "I soggetti che proclamano lo sciopero hanno l'obbligo di comunicare per iscritto, nel termine di preavviso, la durata e le modalità di attuazione, nonché le motivazioni, dell'astensione collettiva dal lavoro".

<sup>2</sup> Cfr. verbali n. 490 del 12.02.2003; n. 513 del 9, 10 e 11 settembre 2003 e n. 769 dell'8 maggio 2008.

<sup>3</sup> La delibera n. 03/134, del 24 settembre 2003 (punto 5, lettera c), come integrata, in data 30 aprile 2004, disciplina gli intervalli minimi tra sciopero generale e scioperi di ambito e di livello diverso. Essa stabilisce che, ai fini degli obblighi di rarefazione, è necessario che, con riferimento ai singoli servizi pubblici essenziali, intercorra un intervallo di almeno dieci giorni, per evitare, secondo quanto espressamente voluto dal legislatore, una non accettabile incidenza sulla continuità del servizio.

## 35. Sciopero generale

### 35.1. La cornice regolatoria

I numerosi scioperi generali proclamati nel corso dell'anno 2025 hanno riproposto all'attenzione della Commissione di garanzia il delicato problema della definizione dei margini del contemperamento di tale astensione, che sicuramente presenta innegabili peculiarità rispetto a quelle tradizionalmente proprie della fisiologica conflittualità aziendale, con gli altri diritti costituzionalmente protetti dell'utenza.

Lo sciopero generale rientra nel campo di applicazione della legge n. 146 del 1990 per il dispiegare dei suoi effetti anche nei servizi pubblici essenziali e per la sua idoneità a pregiudicare i diritti costituzionalmente tutelati dei cittadini utenti.

La mancanza di norme *ad hoc* e l'intento di evitare che l'integrale applicazione della legge n. 146 del 1990 ne comprimesse la ratio e l'importanza, hanno indotto la Commissione di garanzia ad intervenire con la delibera di indirizzo n. 03/134 del 24 settembre 2003.

Con tale delibera l'Autorità, da un lato, ha preliminarmente individuato, in via interpretativa, la fattispecie di sciopero generale, ovvero il dato fenomenico cui dare una determinata rilevanza giuridica all'interno della legge 146, definendolo come azione collettiva "*proclamata da una o più confederazioni sindacali dei lavoratori coinvolgente la generalità delle categorie del lavoro pubblico e privato*"; dall'altro lato ha enucleato, sempre in via interpretativa, una serie di norme più favorevoli rispetto a quelle stabilite dal legislatore o dagli accordi di settore.

In particolare, nel caso di sciopero generale non trovano applicazione le regole sul preventivo svolgimento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione e il limite della durata massima della prima giornata di astensione; si fa riferimento all'intervallo intercorrente tra l'effettuazione degli scioperi, senza che assuma rilievo la eventuale previsione, nella regolamentazione di settore, della necessaria proclamazione dello sciopero soltanto dopo l'effettuazione di quello precedente e, nel caso di "rarefazione oggettiva", la Commissione si riserva di valutare, al fine della eventuale adozione dei provvedimenti di cui al citato art. 13, se il mancato rispetto dell'intervallo minimo possa in concreto impedire l'equo contemperamento tra diritto di sciopero e diritti della persona costituzionalmente garantiti, tenuto conto del possibile impatto delle astensioni collettive.

A fronte della frammentazione dei conflitti e della progressiva intensificazione del ricorso allo sciopero generale, l'Autorità, a distanza di quasi vent'anni dall'adozione della richiamata delibera, è nuovamente intervenuta sul tema con la

delibera n. 22/279 del 12 dicembre 2022, con la quale ha ritenuto applicabile agli scioperi generali di cui alla delibera n. 03/134, e limitatamente al servizio di trasporto passeggeri, la regola in materia di rarefazione che non consente l'effettuazione di scioperi plurimi (art. 2 comma 2 della legge n. 146 del 1990). In altri termini, al fine di attenuare le conseguenze pregiudizievoli per gli utenti del servizio trasporto passeggeri derivante dalla concentrazione di più scioperi generali nella medesima data, la Commissione ha escluso l'operatività di tale strumento che consentiva alle Organizzazioni sindacali di proclamare più scioperi per la medesima giornata e nello stesso arco temporale.

### **35.2. Andamento della conflittualità, cause di insorgenza del conflitto e interventi della Commissione**

Nel 2025 sono stati proclamati 33 scioperi generali a fronte dei 17 dell'anno precedente, con una crescita in percentuale pari a quasi il 50%.

Le giornate interessate dalle azioni di sciopero sono state 9 (a fronte delle 8 registrate nel corso del 2024), per effetto della concentrazione di più scioperi generali proclamati da soggetti sindacali diversi per la medesima giornata e nello stesso arco temporale.

La Commissione è intervenuta nell'88% dei casi, con 29 provvedimenti *ex* articolo 13, lett. d), della legge n. 146 del 1990, a cui sono seguiti 5 revoche e 18 adeguamenti.

Le indicazioni dell'Autorità sono state recepite nel 79% dei casi.

In relazione a tali scioperi generali la Commissione ha tenuto 9 audizioni con le Organizzazioni sindacali proclamanti.

L'elemento significativo che emerge dall'analisi di tali dati evidenzia un notevole incremento dell'utilizzo dello sciopero generale come strumento di lotta e rivendicazione rispetto a tematiche di interesse trasversale.

Quanto alle cause di insorgenza del conflitto, le motivazioni alla base degli scioperi generali proclamati nel 2025 riflettono una forte opposizione delle Organizzazioni sindacali alle politiche economiche del Governo e una crescente sensibilità e attenzione delle stesse verso i diritti delle donne, la tematica del lavoro precario e le crisi internazionali.

Lo sciopero generale dell'8 marzo 2025 è stato proclamato con distinti atti dalle Organizzazioni sindacali Usi Cit, Slai-Cobas, Cub, Usb, Adl Cobas e Clap, in occasione della Giornata Internazionale dei diritti delle Donne, per denunciare il persistente gap retributivo tra i generi, il contrasto alla cultura patriarcale, le discriminazioni e le violenze nei confronti delle donne, l'aumento del lavoro e il peso del lavoro domestico e di cura.

Lo sciopero generale del 20 aprile 2025 è stato proclamato dall'Organizzazione sindacale Si Cobas per richiedere l'aumento generalizzato di 300 euro per tutti i contratti di lavoro pubblici e privati a recupero dell'inflazione, la riduzione generalizzata dell'orario di lavoro a parità di salario, il contrasto alla precarietà e lo stop all'uso massivo delle agenzie interinali.

Lo sciopero generale del 1° maggio 2025 è stato indetto dal sindacato Usi Cit per chiedere maggiore attenzione sulle tematiche della sicurezza sul lavoro, il rinnovo dei contratti collettivi nazionali e l'introduzione di misure per il contrasto alla precarietà.

Lo sciopero generale del 20 giugno 2025 è stato indetto in maniera unitaria dalle Organizzazioni sindacali Cub, Sgb, Usb, Si Cobas. Le ragioni della protesta si sono concentrate su temi economici, sociali e di politica internazionale: richiesta di aumenti salariali adeguati all'inflazione, rinnovo dei contratti collettivi nazionali per contrastare il fenomeno dei "lavoratori poveri", maggiori investimenti nei servizi pubblici come sanità, scuola e welfare, opposizione alle spese militari e al piano di riarmo, con la richiesta specifica di un "cessate il fuoco a Gaza".

Lo sciopero generale del 22 settembre 2025, proclamato con distinti atti dalle Organizzazioni sindacali Usb, Cub, Sgb, Adl Cobas e Usi, con manifestazioni e presidi in centinaia di città italiane, è stato caratterizzato da una forte impronta politica e umanitaria, perché indetto per esprimere solidarietà alla popolazione palestinese, criticare le politiche di riarmo e denunciare le responsabilità dei governi occidentali nel conflitto in Medio Oriente.

Lo sciopero generale senza preavviso del 3 ottobre 2025 è stato proclamato con distinti atti dalle Organizzazioni sindacali Cgil, Usb, Si Cobas, Cub, Sgb e Cobas per protestare contro il blocco di Israele alla missione umanitaria Global Sumud Flotilla diretta a Gaza, esprimere solidarietà al popolo palestinese e richiedere l'interruzione delle collaborazioni economiche e militari dell'Italia con Israele, nonché per la difesa dei principi costituzionali e dei diritti umani.

Lo sciopero generale del 28 novembre 2025, proclamato con distinti atti dalle Organizzazioni sindacali Usb, Cub, Adl Cobas, Clap, Sial Cobas, Cobas, Usi Fondata nel 1912, Flai e Fi-Si, è stato indetto per protestare contro la legge di bilancio 2026 e rivendicare aumenti salariali, investimenti nei servizi pubblici e il taglio delle spese militari.

Le principali richieste sindacali alla base della mobilitazione generale del 12 dicembre 2025, indetta dall'Organizzazione sindacale Cgil durante l'approvazione della manovra finanziaria, includevano interventi del Governo per recuperare il potere d'acquisto eroso dall'inflazione, la rivalutazione delle pensioni, maggiori investimenti in sanità pubblica, istruzione e trasporti, il contrasto alla precarietà

dei contratti, la richiesta di un piano straordinario di assunzioni nella Pubblica Amministrazione e di un *focus* sulla salute e sicurezza sui luoghi di lavoro a seguito dei numerosi incidenti verificatisi.

### **35.3. Lo sciopero generale del 29 novembre 2024 e le delibere sanzionatorie**

La giornata del 29 novembre 2024 è stata interessata da una pluralità di scioperi generali proclamati, con distinti atti, dalle Organizzazioni sindacali Cgil, Uil, Cub, Sgb, Cobas, Adl Cobas, Slai Cobas, Clap e Usi Fondata nel 1912 per richiedere interventi correttivi sulla manovra di bilancio in corso di approvazione.

Con riferimento allo sciopero generale proclamato unitariamente da Cgil e Uil la Commissione è intervenuta, in data 12 novembre 2024, con indicazione immediata *ex art. 13, comma 1, lett. d)*, della legge n. 146 del 1990, per segnalare la violazione della regola della rarefazione oggettiva rispetto a scioperi precedentemente proclamati, nonché la violazione della regola in materia di rarefazione prevista dalla delibera n. 22/279, limitatamente al servizio trasporto passeggeri.

L'invito è stato accolto parzialmente dalle Organizzazioni sindacali che, con nota del 18 novembre 2024, hanno escluso dallo sciopero generale i settori del trasporto ferroviario e del trasporto merci su rotaia, confermando l'astensione per i dipendenti del Ministero della Giustizia, del Comparto Sanità, nonché per il personale del trasporto aereo e del trasporto pubblico locale. Anche l'ulteriore invito della Commissione del 19 novembre 2024, a rivalutare le determinazioni assunte, è rimasto senza riscontro.

Con delibera n. 24/406 del 25 novembre 2024 la Commissione, preso atto del mancato adeguamento delle Organizzazioni sindacali, ha segnalato al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti il fondato pericolo di un pregiudizio grave ed imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati, *ex art. 13, comma 1, lett. f)* e dell'art. 8 della legge n. 146 del 1990, tenuto conto della sovrapposizione di numerosi scioperi generali, proclamati da una pluralità di soggetti sindacali, con amplificazione dell'effetto vulnerante

Con ordinanza n. 200 T del 26 novembre 2024, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ha disposto la riduzione a quattro ore della dell'astensione nel settore del Trasporto aereo, del Trasporto pubblico locale, e del Trasporto marittimo.

Effettuato lo sciopero generale, instaurato il contraddittorio, svolte le audizioni e acquisite le memorie difensive, la Commissione, con delibera n. 25/82 del 18 marzo 2025, adottata all'esito del procedimento di valutazione *ex art. 4, comma 4-*

quater della legge n. 146 del 1990, ha valutato negativamente il comportamento tenuto dalle Organizzazioni sindacali Cgil e Uil in occasione dello sciopero generale del 29 novembre 2024, perché proclamato in violazione della regola della rarefazione oggettiva di cui alla delibera n. 03/134 del 24 settembre 2023, nonché in violazione del divieto di concentrazione tra più scioperi generali previsto dalla delibera n. 22/279 del 22 dicembre 2022, limitatamente al servizio trasporto passeggeri, deliberando la sospensione dei contributi sindacali nella misura di € 5.000,00 (per ciascuna sigla), considerato il valore politico-sindacale dello sciopero, le scarse adesioni alla mobilitazione generale del 29 novembre 2024 e la circostanza che la durata ridotta dello sciopero generale nel settore del trasporto passeggeri avesse comunque limitato il pregiudizio effettivo subito dagli utenti rispetto alle 24 ore inizialmente previste.

In merito alla violazione della regola della rarefazione oggettiva, la Commissione, con tale delibera, ha ritenuto illegittima la mancata esclusione dallo sciopero generale dei settori Sanità e Giustizia, interessati da astensioni nazionali precedentemente proclamate, sulla base di una duplice considerazione:

- l'effettiva violazione degli intervalli minimi tra azioni di sciopero: tra lo sciopero generale del 29 novembre 2024 e quelli precedentemente indetti (20 novembre per la Sanità, 25 novembre per la Giustizia) sono intercorsi meno dei 10 giorni di intervallo prescritti dalla legge n. 146 del 1990 e dalla delibera n. 03/134;
- l'irrelevanza della bassa adesione: i sindacati hanno sostenuto che la scarsa partecipazione dei lavoratori non avesse creato disagi reali. La Commissione ha ritenuto che l'illecito fosse formale e preventivo: la sola proclamazione (il cosiddetto "effetto annuncio") costringe le Amministrazioni a cancellare visite mediche, esami e udienze già programmate, ledendo i diritti degli utenti a prescindere dal numero finale di scioperanti.

In altri termini, secondo l'Autorità, è valutabile negativamente l'inosservanza dell'obbligo di intervallo minimo tra uno sciopero generale e scioperi nazionali in precedenza effettuati da sigle sindacali rappresentative nel settore, poiché la valutazione di impatto tra azioni di sciopero, ai sensi della delibera di indirizzo n. 03/134, deve tener conto del c.d. effetto annuncio derivante dalla effettiva rappresentatività dei sindacati aderenti alle Confederazioni proclamanti nei settori interessati dalle precedenti astensioni, non essendo idonea una ridotta adesione dei lavoratori ad eliminare le conseguenze pregiudizievoli già prodotte sull'organizzazione del servizio, in termini di informazione all'utenza e di contingentamento del personale.

La Commissione, dopo aver chiarito che il diritto di indire uno sciopero generale nel settore dei trasporti non è negato, ma deve essere esercitato in una data non già "occupata" da altre proclamazioni precedenti, ha valutato negativamente anche l'inosservanza del divieto di concentrazione di cui alla delibera n. 22/279, poiché la sovrapposizione di una pluralità di scioperi generali per l'intera giornata del 29 novembre ha generato un impatto "vulnerante" eccessivo sulla mobilità nazionale, amplificando le conseguenze pregiudizievoli per l'utenza.

Sul punto i sindacati proclamanti, nel corso del procedimento di valutazione, hanno sostenuto che l'ordinanza di precettazione con la quale il Ministro competente aveva ridotto lo sciopero nei trasporti a sole quattro ore avesse già sanato l'illegittimità.

La Commissione, invece, ha riaffermato l'autonomia dei presupposti del provvedimento inibitorio di competenza ministeriale dall'attività di valutazione del comportamento dei soggetti proclamanti. Si tratta, invero, di funzioni distinte: la precettazione *ex art. 8* della legge n. 146 del 1990 è una misura adottata sul presupposto di un fondato pericolo di un pregiudizio grave e imminente ai diritti costituzionalmente tutelati, mentre la delibera adottata dalla Commissione all'esito di un procedimento valuta la correttezza giuridica del comportamento sindacale.

La Commissione è intervenuta anche in relazione allo sciopero generale del 29 novembre 2024 proclamato dalle Organizzazioni sindacali Cobas, Adl Cobas, Slai Cobas e Clap segnalando la violazione della regola della rarefazione oggettiva di cui alla delibera n. 03/134 del 24 settembre 2023, con riferimento allo sciopero del Comparto Sanità del 20 novembre 2024, e la violazione del divieto di concentrazione tra più scioperi generali previsto dalla delibera n. 22/279 del 22 dicembre 2022, limitatamente al servizio trasporto passeggeri.

Anche in questo caso l'invito della Commissione del 12 novembre 2024 non è stato accolto dai Sindacati proclamanti i quali, con nota del 15 novembre 2024, hanno precisato che *“lo sciopero generale proclamato in data 2 novembre 2024 è da intendersi quale atto di adesione a quello già proclamato in data 16 ottobre 2024 dalle OO.SS. Cub e Sgb e che, quindi, non è accoglibile la richiesta di esclusione dei settori indicati”*.

Con delibera n. 25/83 del 18 marzo 2025, adottata all'esito del procedimento di valutazione *ex art. 4*, comma 4-*quater* della legge n. 146 del 1990, la Commissione, svolte le audizioni e acquisite le memorie difensive, ha valutato negativamente il comportamento delle citate Organizzazioni sindacali per le violazioni sopra richiamate, deliberando la sospensione dei contributi sindacali nella misura di euro 2.500, considerate le scarse adesioni alla mobilitazione

generale del 29 novembre 2024, la circostanza che la durata ridotta dello sciopero generale, nel settore del trasporto passeggeri, abbia comunque limitato il pregiudizio effettivo subito dagli utenti rispetto alle 24 ore inizialmente previste e l'aver erroneamente ritenuto di poter comunque aderire allo sciopero generale indetto da Cub e Sgb pur senza revocare la propria proclamazione.

Nel corso del procedimento di valutazione le sigle sindacali coinvolte hanno sostenuto che la loro iniziativa non fosse una proclamazione autonoma, ma un atto di adesione allo sciopero già indetto da Cub e Sgb, con cui condividevano motivazioni e manifestazioni unitarie.

La Commissione ha respinto la tesi dell'adesione, osservando che:

- la proclamazione doveva essere considerato un atto sindacale distinto e indipendente, poiché non richiamava lo sciopero generale precedentemente indetto da Cub e Sgb e presentava motivazioni in parte differenti;
- la successiva nota dei sindacati del 15 novembre 2024, che invocava la "confluenza" o "l'adesione" ad uno sciopero generale indetto da altre sigle, avrebbe rappresentato un tentativo di eludere i divieti di rarefazione dopo aver ricevuto un'indicazione immediata da parte della Commissione;
- la legge richiede comportamenti certi, formali e apprezzabili *ex ante*. Non è possibile trasformare "a posteriori" una proclamazione autonoma in una semplice adesione al fine di sanare una violazione normativa;
- la propaganda unitaria dello sciopero, documentata dai volantini sindacali, non può essere considerata – al cospetto di una proclamazione risultante da un autonomo atto, senza alcun riferimento alla precedente astensione alla quale si intendeva aderire e con motivazioni in parte differenti – una proclamazione in adesione tale da escludere le violazioni contestate.

#### **35.4. Lo sciopero generale del 22 settembre 2025 e le delibere sanzionatorie**

Lo sciopero generale del 22 settembre 2025 proclamato dalle Organizzazioni sindacali Usb, Cub, Sgb e Adl Varese si è inserito in un quadro internazionale segnato dal protrarsi della guerra a Gaza e dal dibattito, in Europa come in Italia, sulla vendita di armi e sulle relazioni diplomatiche con Israele.

Secondo i promotori dello sciopero, la giornata di mobilitazione avrebbe dovuto rappresentare una risposta collettiva al "silenzio" e alle "reticenze" delle Istituzioni, accusate di non prendere una posizione netta contro l'uso della forza nei territori palestinesi.

Temi che si sono intrecciati con una più ampia critica alla spesa per armamenti, ritenuta incompatibile con le priorità sociali ed economiche del Paese, e con la missione internazionale Global Sumud Flotilla, una spedizione navale diretta nella Striscia di Gaza per portare derrate alimentari e medicinali con a bordo, tra gli altri, anche volontari e sindacalisti italiani.

Le manifestazioni indette in occasione di tale sciopero generale hanno visto la partecipazione di centinaia di migliaia di persone in oltre 50 città italiane, unite dallo slogan "Blocchiamo tutto". La giornata è stata segnata da numerosi scontri e disagi con lancio di oggetti e fumogeni tra manifestanti e polizia a Milano, nonché presidi e blocchi presso alcuni snodi logistici e porti.

La Commissione di garanzia, con comunicato stampa del 23 settembre 2025, ha espresso forte preoccupazione e piena condanna nei confronti di alcuni episodi violenti che si sono verificati nel corso dello sciopero generale. Sul tema, l'Autorità ha avviato anche un'istruttoria per verificare l'eventuale sussistenza di violazioni della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

In relazione allo sciopero generale del 22 settembre 2025 sono pervenute numerose adesioni da parte di altre sigle sindacali non proclamanti, rispetto alle quali la Commissione ha svolto un'intensa attività procedimentale di cui si dà atto.

L'Autorità, con delibera n. 25/435 del 18 novembre 2025, ha valutato negativamente il comportamento di Fisi per aver tardivamente aderito allo sciopero generale del 22 settembre 2025, comminando una sanzione amministrativa pecuniaria di 2.500,00 euro a carico del legale rappresentante dell'Organizzazione sindacale Fisi.

Si ripercorrono, in breve, le motivazioni contenute nella delibera citata.

Con documento sindacale del 16 settembre 2025, la Segreteria nazionale dell'Organizzazione sindacale Fisi ha aderito allo sciopero generale precedentemente proclamato dalle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Usb, Cub, Sgb e Adl Varese per l'intera giornata del 22 settembre 2025.

Con riferimento a tale adesione, la Commissione è intervenuta con un'indicazione immediata *ex art. 13, lett. d)*, della legge n. 146 del 1990, del 17 settembre 2025, segnalando all'Organizzazione sindacale proclamante il mancato rispetto del termine di preavviso ai sensi dell'articolo 2, commi 1 e 5, della citata legge e della delibera n. 05/127 in materia di adesione allo sciopero.

L'Organizzazione sindacale non si è adeguata ai rilievi formulati dall'Autorità richiamando la sussistenza, nel caso di specie, dei presupposti di cui all'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, in ragione del grave pericolo per la vita e la

sicurezza di cittadini e lavoratori italiani impegnati nella missione umanitaria Global Sumud Flotilla.

La Commissione ha respinto le prospettazioni sindacali, precisando di non aver mai legittimato alcun affidamento del sindacato sulla deroga al termine di preavviso ma di aver esplicitato in più occasioni l'invito a revocare l'adesione tardiva.

Con riferimento alla sussistenza dei presupposti di cui all'articolo 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, l'Autorità ha precisato, inoltre, che la deroga al termine di preavviso concessa dal legislatore in caso di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori ha carattere tassativo e di stretta interpretazione: essa richiede la sussistenza di accadimenti specifici e attuali che colpiscano direttamente la sfera professionale dei lavoratori interessati, non potendo estendersi a eventi meramente temuti o a minacce di azioni belliche in contesti internazionali (nella specie, una missione umanitaria) estranei all'esecuzione della prestazione lavorativa.

L'Autorità ha poi chiarito che l'obbligo di comunicazione dello sciopero con un preavviso non inferiore a dieci giorni, previsto dall'art. 2, comma 5, della legge n. 146 del 1990, deve essere rispettato anche in caso di adesione di un'organizzazione sindacale a un'astensione già proclamata da altri soggetti.

Con delibera n. 25/436 del 18 novembre 2025, la Commissione di garanzia ha valutato negativamente il comportamento dell'Organizzazione sindacale Orsa per aver tardivamente aderito allo sciopero generale proclamato da Usb, Cub, Sgb e Adl Varese, senza rispettare il preavviso minimo di 10 giorni previsto dalla legge n. 146 del 1990. L'adesione, in questo caso, era avvenuta mediante la diffusione, sul proprio sito web, di un comunicato sindacale datato 20 settembre 2025 con il quale Orsa invitava i propri associati a sostenere lo sciopero proclamato da Usb, Cub, Sgb e Adl Varese.

La Commissione di garanzia ha basato la propria decisione su una rigorosa interpretazione della legge n. 146 del 1990, che regola l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali.

L'art. 2, commi 1 e 5, della citata legge stabilisce che ogni azione di sciopero deve essere comunicata con un preavviso minimo di dieci giorni. Ai sensi della delibera n. 05/127 l'obbligo di preavviso non vale solo per chi proclama lo sciopero, ma anche per chi vi aderisce successivamente. La Commissione ha stabilito che, anche in assenza di una "adesione formale", se la condotta del sindacato configura un invito esplicito a scioperare rivolto ai propri iscritti, tale

atto è giuridicamente equiparabile a un'adesione e deve quindi rispettare i 10 giorni di preavviso.

Nel caso specifico, la Confederazione Orsa ha diffuso il proprio comunicato di sostegno soltanto in data 20 settembre 2025, ovvero due giorni prima dello sciopero generale del 22 settembre 2025.

Con tale comunicato Orsa, pur dichiarando di non "aderire formalmente", invitava i propri iscritti a sostenere la protesta "con ogni strumento consentito" e forniva indicazioni tecniche dettagliate a cui attenersi nel corso dello sciopero (fasce di garanzia, servizi minimi, settori esclusi).

La Commissione ha ritenuto, nel caso di specie, che le istruzioni operative impartite da Orsa dimostrassero un'inequivocabile volontà sindacale di sostenere attivamente l'astensione collettiva.

Per tali ragioni, l'Autorità ha deliberato la sospensione dei contributi sindacali per un importo pari a 2.500,00 euro nei confronti dell'Organizzazione sindacale Orsa.

La Commissione ha deliberato l'applicazione di una sanzione nella misura minima sia per l'assenza di una proclamazione formale che per l'incertezza sull'effettivo impatto causato specificamente dall'azione di Orsa rispetto agli altri scioperi concomitanti.

Con delibera n. 25/438 del 18 novembre 2025 la Commissione di garanzia ha valutato negativamente il comportamento del sindacato Usi per aver tardivamente aderito allo sciopero generale del 22 settembre 2025, violando il termine di preavviso minimo di 10 giorni previsto dalla legge n. 146 del 1990, nonostante l'invito formale della Commissione a revocare del 16 settembre 2025.

Nell'ambito del procedimento di valutazione *ex art. 4*, comma 4-*quater* della legge n. 146 del 1990, l'Usi ha sostenuto che l'adesione del 15 settembre 2025 doveva considerarsi un atto puramente politico e simbolico, privo di effetti lesivi per i servizi pubblici essenziali, data l'assenza di iscritti in tali settori e la comunicazione della notizia dello sciopero da parte di altri sindacati.

La Commissione ha respinto tali tesi, ribadendo che la legge impone un preavviso minimo di 10 giorni per qualsiasi astensione dal lavoro nei servizi pubblici essenziali e che, ai sensi della delibera n. 05/127, lo stesso deve essere rispettato non solo da chi proclama lo sciopero originario, ma anche da qualsiasi organizzazione sindacale che decida di aderirvi successivamente.

L'obbligo di rispettare il termine di preavviso, secondo la Commissione, è un dovere oggettivo che non può dipendere da valutazioni soggettive del sindacato circa la propria "lesività" reale.

Si tratta, inoltre, di una misura aggiuntiva e non sostitutiva rispetto ad altre garanzie per l'utenza.

Pertanto, la circostanza che lo sciopero fosse già stato proclamato da altri sindacati, secondo il ragionamento prospettato dalla Commissione, non avrebbe esonerato Usi dal rispetto della normativa.

Per tali ragioni, l'Autorità ha deliberato la sospensione dei contributi sindacali per un importo pari a euro 2.500,00 nei confronti dell'Organizzazione sindacale Usi.

Con delibera n. 25/437 del 18 novembre 2025 la Commissione di Garanzia ha invece archiviato il procedimento di valutazione nei confronti della Confederazione Sindacale Sarda (CSS) per l'adesione tardiva allo sciopero generale del 22 settembre 2025, avvenuta soltanto in data 21 settembre 2025, e quindi senza rispettare il preavviso minimo di dieci giorni previsto dalla legge n. 146 del 1990.

L'archiviazione del procedimento di valutazione nei confronti di tale Organizzazione sindacale è stata determinata da un insieme di fattori che hanno attenuato la gravità della citata violazione.

In primo luogo, la Commissione ha rilevato che la CSS è un sindacato "etnico" e territoriale con finalità (supporto ai cittadini e formazione) diverse dalla tutela sindacale tradizionale e, dunque, con scarsa conoscenza delle dinamiche applicative della legge n. 146 del 1990.

L'Autorità, inoltre, ha riconosciuto la buona fede del sindacato che ha creduto erroneamente di aver rispettato il termine di preavviso minimo richiamando integralmente la proclamazione originale di Usb datata 11 settembre 2025.

L'atto di adesione, poi, è stato trasmesso alla Commissione soltanto il giorno stesso dello sciopero (ovvero il 22 settembre 2025). Ciò avrebbe impedito all'Autorità di segnalare tempestivamente la violazione e di invitare il sindacato a revocare l'adesione.

La Commissione, inoltre, ha valutato la modesta dimensione del sindacato, la sua ridotta consistenza associativa e la diffusione puramente locale, elementi che hanno limitato l'impatto effettivo dello sciopero sui servizi pubblici, nonché la mancanza di risalto mediatico: è stato riscontrato, infatti, che né la stampa né i media locali avevano dato rilievo all'adesione del sindacato, minimizzando ulteriormente i disagi per l'utenza.

### 35.5. Lo sciopero generale del 3 ottobre 2025 e le delibere sanzionatorie

La giornata del 29 novembre 2024 è stata interessata da una pluralità di scioperi generali proclamati, con distinti atti, dalle Organizzazioni sindacali Cgil, Uil, Cub, Sgb, Cobas, Adl Cobas, Slai Cobas, Clap e Usi Fondata nel 1912 per richiedere interventi correttivi sulla manovra di bilancio in corso di approvazione.

La giornata del 3 ottobre 2025 è stata interessata da una serie di scioperi generali proclamati, *ex art. 2 comma 7 della legge n. 146 del 1990*, dalle Organizzazioni sindacali Si Cobas, Cgil, Usb, Cub, Sgb, Cobas e Cib Unicobas.

La mobilitazione è nata come risposta immediata dei sindacati all'intervento armato della marina israeliana contro la missione civile internazionale "Global Sumud Flotilla", partita dalla Spagna a fine agosto, che comprendeva oltre 40 imbarcazioni provenienti da vari Paesi, con a bordo circa 500 volontari, tra cui medici, giornalisti, parlamentari (anche italiani) e attivisti come Greta Thunberg e Mandla Mandela, avvenuto il 1° ottobre 2025 in acque internazionali mentre l'imbarcazione trasportava aiuti umanitari verso la Striscia di Gaza.

I sindacati proclamanti hanno richiesto il "cessate il fuoco" immediato a Gaza e la protezione dell'incolumità dei partecipanti.

In relazione a tali scioperi generali la Commissione è intervenuta con indicazioni immediate *ex art. 13, comma 1, lett. d), della legge n. 146 del 1990*, del 2 ottobre 2025, con le quali ha segnalato a tutte le Organizzazioni sindacali proclamanti la violazione del termine minimo di preavviso ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 5, della legge n. 146 del 1990, non ritenendo sussistenti le ipotesi di deroga al termine di preavviso minimo di cui all'art. 2, comma 7, della citata legge, ovvero *"un'astensione dal lavoro in difesa dell'ordine costituzionale o di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori"*.

Ancor prima, con comunicato stampa del 29 settembre 2025, l'Autorità, con riferimento a preannunciati scioperi generali senza preavviso da parte di diverse organizzazioni sindacali, aveva ricordato che *"lo sciopero (diritto tutelato dalla nostra Costituzione), nell'ambito dei servizi pubblici essenziali, deve rispettare precise regole previste dalla legge 146 del 1990, a tutela dei diritti costituzionali dei cittadini utenti, tra cui l'obbligo di preavviso, tranne che "nei casi di astensione dal lavoro in difesa dell'ordine costituzionale, o di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori", circostanze che, come il Garante ha già avuto modo di precisare nelle recenti proclamazioni di scioperi generali a sostegno di Gaza, non sono ravvisabili nel caso di specie. Proclamare scioperi senza queste caratteristiche equivarrebbe a porsi in una situazione di illegittimità e con azioni contrarie al dettato (e allo spirito) della legge 146. Ci attendiamo pertanto che ogni possibile azione di sciopero tenga*

*conto dei limiti suddetti e come Commissione vigileremo attentamente, nell'ambito delle nostre prerogative, affinché non vengano violati diritti essenziali della persona”.*

Gli inviti della Commissione sono rimasti privi di riscontro e lo sciopero generale del 3 ottobre 2025 è stato effettuato, con adesioni significative, in violazione dei principi enucleati dalla legge n. 146 del 1990.

Per tali ragioni l'Autorità, all'esito di una compiuta istruttoria volta ad approfondire i disagi subiti dall'utenza in occasione di tale sciopero, ha deliberato l'apertura di distinti procedimenti di valutazione del comportamento *ex art. 4*, comma 4-*quater*, della legge n. 146 del 1990 nei confronti delle Confederazioni sindacali Cgil, Usb, Cub, Sgb, Cobas, Cib Unicobas e Cobas Sardegna in relazione allo sciopero nazionale del Comparto scuola *ex art. 2*, comma 7, proclamato per la medesima data e con identiche motivazioni.

Instaurato il contraddittorio con le Organizzazioni proclamanti, acquisite le memorie difensive e svolte le audizioni con i rappresentanti sindacali, la Commissione, all'esito dei procedimenti di valutazione, ha adottato le delibere sanzionatorie nn. 25/490, 25/491, 25/492, 25/493, 25/494 e 25/495 del 18 dicembre 2025 (rispettivamente nei confronti di Cgil, Usb, Cub e Sgb, Cobas, Cib Unicobas e Cobas Sardegna), comminando sanzioni proporzionate alla gravità e alla pluralità delle violazioni accertate, alla consistenza associativa, all'inottemperanza all'indicazione immediata adottata dalla Commissione e agli effetti dello sciopero,

Con tali delibere l'Autorità ha ribadito che le deroghe al termine legale di preavviso minimo non sono applicabili al caso di specie, non ricorrendo i presupposti dell'art. 2, comma 7, della legge 146 del 1990, che consente scioperi immediati nei servizi pubblici essenziali soltanto per la difesa dell'ordine costituzionale o per protesta a seguito di gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori.

Nel corso dei procedimenti di valutazione i sindacati hanno comunemente sostenuto che gli eventi del 1° ottobre 2025 avrebbero rappresentato una grave violazione delle norme del diritto internazionale da parte dello Stato di Israele nella striscia di Gaza ed un grave pericolo per la vita e la sicurezza di cittadini e lavoratori italiani impegnati nella missione umanitaria Global Sumud Flotilla, con conseguente violazione di quei principi fondamentali della Costituzione, declinati negli artt. 1-12 (nello specifico, artt. 10 e 11) nei quali si sostanzia l'ordine costituzionale.

Secondo il ragionamento prospettato dalla Commissione, invece, l'ordine costituzionale a cui fa riferimento l'art. 2, comma 7, va inteso in senso non normativo ma “materiale”. Tale deroga al contemperamento è posta a presidio di

un bene supremo e intangibile – la difesa delle istituzioni democratiche di fronte ad un attacco specifico, mirato e financo violento che metta a repentaglio l’esistenza stessa della Repubblica, l’unità nazionale e la vita democratica–al quale il legislatore ha ritenuto di assegnare una tutela rafforzata privilegiando il diritto di sciopero, di fronte al rischio di accadimenti drammatici e imprevedibili per il Paese.

L’interpretazione teleologica dell’art. 2, comma 7, per l’Autorità, porta altresì ad escludere che l’astensione dal lavoro “in difesa dell’ordine costituzionale” possa dirsi integrata dalla circostanza che lo sciopero sia stato proclamato per ragioni attinenti alla difesa di un determinato bene giuridico di rango costituzionale, ancorché da ricercare e circoscrivere al novero dei “Principi fondamentali” della Costituzione (artt. 1-11).

Solo un valore soverchiante, la cui minaccia esprima un’offensività superiore, può giustificare la deroga al bilanciamento, proprio perché mette a confronto situazioni eterogenee, espressive di un forte scarto nell’offensività della lesione, che garantisce coerenza alla logica perseguita dal legislatore con la scelta di sottrarre in radice questa specifica ipotesi di astensione dal lavoro al bilanciamento tra diritti costituzionali concorrenti.

La Commissione ha precisato, infine, di non aver mai riconosciuto scioperi contro la guerra come in "difesa dell'ordine costituzionale", ma di aver talvolta evitato sanzioni in passato solo per l'eccezionalità degli eventi (come per la guerra in Jugoslavia), senza però annullare la violazione formale.

La conclusione raggiunta, specifica la Commissione, non pregiudica il diritto dei sindacati di mobilitarsi a sostegno di valori costituzionali di fondamentale importanza, o l’interesse sindacale ad agire in difesa della pace, anche per criticare l’adeguatezza della risposta offerta dalle istituzioni del nostro Paese al cospetto di gravi, considerato il trattamento di favore riservato agli scioperi non contrattuali nel nostro ordinamento, purché rispettosi delle regole legali e dei meccanismi di bilanciamento con gli altri diritti fondamentali della persona garantiti e tutelati dalla legge n. 146 del 1990.

Con riferimento alla deroga per gravi eventi lesivi dell’incolumità dei lavoratori, con tali delibere la Commissione ha affermato che tale fattispecie si riferisce a incidenti o eventi avvenuti durante lo svolgimento dell’attività lavorativa e che i cittadini italiani impegnati nella missione umanitaria si trovavano lì volontariamente e al di fuori di un rapporto di lavoro.

Il termine “lavoratori”, secondo l’Autorità, non può essere esteso alla generalità dei cittadini o a chi partecipa a missioni umanitarie private.

Secondo l'interpretazione offerta dalla Commissione, i volontari italiani imbarcati sulla Flotilla non sono lavoratori, neppure "in forma atipica". La circostanza che molti di loro fossero in aspettativa non retribuita non cancella il fatto che la missione umanitaria non sia stata svolta in esecuzione del rapporto di lavoro sospeso, ma per scelta volontaria degli interessati, e ciò è sufficiente per collocarli fuori dalla normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro e dalle reazioni di protesta legittimate dall'art. 2, comma 7.

Il perimetro soggettivo dell'esimente è stato chiaramente individuato dalla giurisprudenza in questi termini: *«il concetto di "incolumità e sicurezza dei lavoratori" indica che la sfera, in cui si verifica ovvero in cui si potrebbe verificare l'evento lesivo, è quella dei "lavoratori" e non di qualsiasi gruppo di consociati. Indica altresì che tale sfera viene in evidenza nel duplice aspetto dell'integrità fisico-psichica dei lavoratori e pure del complesso delle misure di prevenzione e protezione adottate dal datore di lavoro e dai lavoratori stessi sul luogo di lavoro per preservarne l'incolumità»* (App. Roma 02/08/2023, n. 2856).

Pertanto, il "grave evento lesivo" deve incidere sulla posizione soggettiva dei lavoratori del settore o dei settori interessati dallo sciopero e deve essere in nesso causale imprescindibile e diretto con la loro protesta.

Nel corso di tali procedimenti di valutazione la Commissione ha altresì accertato, e sanzionato, la violazione del principio della rarefazione oggettiva (con riferimento a scioperi precedentemente proclamati nei diversi settori), previsto dall'art. 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990 e dalla delibera di indirizzo n. 03/134 del 24 settembre 2003, della delibera n. 22/279 del 12 dicembre 2022, che esclude l'operatività della concentrazione di una pluralità di scioperi con riferimento ai settori del trasporto passeggeri e la regola della franchigia elettorale limitatamente ai bacini interessati dalle consultazioni elettorali regionali nelle Regioni Marche, Valle d'Aosta e Calabria, contenuta nelle seguenti discipline di settore.

Con particolare riferimento alla violazione della regola della rarefazione oggettiva, e alla invocata valutazione d'impatto tra gli scioperi, da effettuarsi in termini di effettiva incidenza sul servizio finale misurata attraverso i dati di adesione dei lavoratori all'astensione del 3 ottobre 2025, la Commissione ha chiarito che le ripercussioni negative sull'organizzazione del servizio, in termini di mancata informazione all'utenza e di mancato contingentamento del personale da parte delle amministrazioni erogatrici nei termini previsti dalla legge, sono da ricondurre allo stesso documento sindacale di proclamazione dello sciopero

generale, senza che la presunta ridotta adesione dei lavoratori, peraltro non verificatasi, possa ritenersi idonea ad eliderne i notevoli impatti.

### **35.6. Lo sciopero generale del 28 novembre 2025 e gli interventi della Commissione**

Con riferimento allo sciopero generale proclamato dall'Organizzazione sindacale Usb per il 28 novembre 2025, la Commissione è intervenuta con indicazione immediata *ex art.* 13, comma 1, lett. d), della legge n. 146 del 1990, del 4 novembre 2025, per segnalare le seguenti violazioni:

- a) violazione della regola della rarefazione oggettiva di cui alla delibera n. 03/134 del 24 settembre 2003, con riferimento allo sciopero nazionale del 5 dicembre 2025, riguardante tutto il personale del Ministero della Giustizia, precedentemente proclamato dalla Segreteria nazionale dell'Organizzazione sindacale Fp Cgil;
- b) violazione della regola della rarefazione oggettiva di cui alla delibera n. 22/279 del 12 dicembre 2022, in materia di sciopero generale - applicazione della regola della rarefazione al trasporto passeggeri, secondo la quale non è consentita la concentrazione tra scioperi generali e/o tra scioperi generali e scioperi di settore, limitatamente al settore dei trasporti passeggeri, con riferimento allo sciopero generale precedentemente proclamato dalla Confederazione nazionale Cub per l'intera giornata del 28 novembre 2025;
- c) mancato rispetto della regola della franchigia elettorale, come stabilita nelle relative discipline dei settori Regioni e Autonomie Locali, Ministeri, Vigili del Fuoco e Elicotteri, con riferimento alle elezioni del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta del Veneto, della Campania e della Puglia nelle date del 23 e 24 novembre 2025.

L'invito della Commissione è stato parzialmente accolto dalla Confederazione Usb che, con nota del 10 novembre 2025, ha escluso dallo sciopero generale i settori interessati dalle consultazioni elettorali in Veneto, Campania e Puglia del 23 e 24 novembre 2025, il personale dipendente del Ministero della Giustizia, nonché alcuni bacini di utenza interessati da astensioni precedentemente proclamate nel settore dei trasporti (Conerobus Ancona, Atm Milano, ASC Handling Catania, Save Aeroporto Venezia e Gesap Aeroporto Palermo).

Con nota dell'11 novembre 2025, rimasta senza riscontro, la Commissione ha rinnovato l'invito all'Organizzazione sindacale Usb ad escludere dallo sciopero generale del 28 novembre 2025 i servizi del trasporto passeggeri in ottemperanza alla regola della rarefazione di cui alla delibera n. 22/279.

Con delibera n. 25/496, del 23 dicembre 2025, la Commissione ha disposto l'apertura del procedimento, ai fini della valutazione del comportamento di cui agli artt. 4, comma 4-*quater*, e 13, comma 1, lett. i), della legge n. 146 del 1990, nei confronti dell'Organizzazione sindacale Usb per violazione della delibera n. 22/279, del 12 dicembre 2022, in materia di sciopero generale - applicazione della regola della rarefazione al trasporto passeggeri. Il procedimento si è concluso nel 2026, dopo lo svolgimento delle audizioni e l'acquisizione delle memorie difensive. Dell'esito se ne renderà conto nella Relazione annuale per l'anno 2026.

### **35.7. Lo sciopero generale del 12 dicembre 2025 e gli interventi della Commissione**

Con riferimento allo sciopero generale proclamato dall'Organizzazione sindacale CGIL per il 12 dicembre 2025, con esclusione del settore dell'igiene ambientale (interessato da uno sciopero nazionale indetto per il giorno 10 dicembre 2025), e del Trasporto Aereo, la Commissione è intervenuta con indicazione immediata *ex art.* 13, comma 1, lett. d), della legge n. 146 del 1990, dell'11 novembre 2025, per segnalare le seguenti violazioni:

- a) violazione della regola della rarefazione oggettiva di cui alla delibera n. 03/134 del 24 settembre 2003, con riferimento allo sciopero nazionale del 5 dicembre 2025, riguardante tutto il personale del Ministero della Giustizia, precedentemente proclamato dalla Segreteria nazionale dell'Organizzazione sindacale Fp Cgil e allo sciopero riguardante tutto il personale di Atac S.p.A., precedentemente dalla Segreteria territoriale di Roma dell'Organizzazione sindacale SUL per l'intera giornata del 9 dicembre 2025;
- b) mancata individuazione dell'articolazione oraria dello sciopero, con riferimento ai settori del Trasporto Ferroviario e dei Vigili del Fuoco, così come previsto dalle rispettive discipline di settore.

L'invito della Commissione è stato accolto dalla Confederazione Cgil che, con nota del 13 novembre 2025, ha escluso dallo sciopero generale i bacini di utenza interessati da astensioni precedentemente proclamate e ha precisato l'articolazione oraria dello sciopero con riferimento ai settori del Trasporto Ferroviario e dei Vigili del Fuoco.



## **PARTE II**

### **Contenzioso**



## 1. Contenzioso

### 1.1. Premessa

Nell'anno 2025, il contenzioso che ha visto coinvolta la Commissione di Garanzia ha registrato un significativo incremento rispetto all'anno precedente: invero, l'Autorità è stata convenuta in giudizio, complessivamente, in otto nuovi procedimenti giudiziari dinanzi al Tribunale di Roma – sezione lavoro – a fronte di impugnazioni di tre delibere di valutazione negativa, due delle quali riferite a sanzioni comminate alle Organizzazioni Sindacali e relative ai settori del trasporto pubblico locale e delle telecomunicazioni, ed una concernente la condotta di una società operante nel settore trasporto aereo.

Occorre precisare che una delle delibere - deliberazione n. 25/291, del 1° agosto 2025 - è stata impugnata con sei distinti ricorsi proposti innanzi al Tribunale di Roma. Con il provvedimento la Commissione ha valutato negativamente la condotta delle segreterie regionali della Campania di Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Faisa Cisl, Faisa Confail, Orsa Trasporti in relazione all'astensione dei dipendenti della società Anm operante il trasporto pubblico locale nella città di Napoli, nelle giornate comprese tra il 28 ed il 30 marzo 2025. Tutte le Organizzazioni Sindacali destinatarie del provvedimento sanzionatorio, con autonomi atti, hanno richiesto al Giudice del Lavoro l'annullamento della delibera.

Altro ricorso è stato notificato dall'Organizzazione sindacale Slc Cgil Puglia per l'annullamento della delibera sanzionatoria n. 24/405, con la quale la Commissione ha valutato negativamente il comportamento delle OO.SS. Slc Cgil, Fistel Cisl e Ugl Tlc in occasione dell'invito rivolto ai lavoratori delle aziende di telecomunicazioni aderenti ad Assocontact ad una donazione del sangue, ma in realtà volto a promuovere una irregolare astensione dalle prestazioni lavorative.

Altro procedimento ha ad oggetto l'impugnazione della delibera n. 24/188 con cui la Commissione ha valutato negativamente il comportamento dell'Azienda Malpensa Logistica Europa operante nel settore del trasporto aereo, con riferimento al mancato rispetto dell'astensione dallo sciopero di quote strettamente necessarie di lavoratori tenuti alle prestazioni indispensabili.

Infine, deve menzionarsi il giudizio promosso a seguito dell'impugnazione della delibera sanzionatoria n. 24/94 adottata nei confronti dell'azienda Atitech S.p.A. operante nel settore del trasporto aereo, a fronte della mancata partecipazione al tentativo di conciliazione convocato dalla Prefettura di Roma.

La Commissione è stata altresì convenuta in cinque nuovi giudizi innanzi al Tribunale Amministrativo del Lazio esperiti da diverse Organizzazioni Sindacali e tendenti ad ottenere l'annullamento della delibera 25/20 del 30 gennaio 2025

avente ad oggetto la Regolamentazione Provvisoria nel servizio del trasporto ferroviario erogato dal Gruppo Fsi.

Il periodo in esame è stato inoltre contraddistinto, come meglio si dirà infra, dalla definizione di diverse controversie, sia innanzi al Tribunale Ordinario, che al Tar Lazio ed al Consiglio di Stato, particolarmente rilevanti sia per l'entità delle problematiche affrontate sia sotto il profilo del consolidamento degli orientamenti della Commissione e della giurisprudenza su temi diversi e controversi inerenti all'applicazione della legge n. 146 del 1990.

**1.2. L'astensione collettiva dei dipendenti delle linee metropolitane di Anm S.p.A. - Napoli nei giorni 28, 29 e 30 marzo 2025. Delibera sanzionatoria n. 25/291. Procedimenti giudiziari pendenti innanzi al Tribunale di Roma – Sezione Lavoro**

Nell'anno 2024 si è definitivamente concluso il lungo e articolato iter giurisdizionale concernente il provvedimento sanzionatorio adottato dalla Commissione (delibera n. 15/61, del 2 marzo 2015) in merito all'astensione collettiva del personale appartenente al Corpo di Polizia Municipale del Comune di Roma Capitale nelle giornate comprese tra il 31 dicembre 2014 ed il 1° gennaio 2015. La questione in diritto che è stata affrontata attiene al collegamento funzionale tra la conflittualità sindacale in atto al momento degli eventi indagati dalla Commissione e le assenze dei singoli dipendenti e si riferisce, in particolare, alla prova - diretta o per risultanze istruttorie - del coinvolgimento del sindacato nell'assenza dal servizio del personale della polizia locale.

Come indicato in premessa, la Commissione, nel corso dell'anno 2025, ha adottato la delibera sanzionatoria n. 25/291, avente come presupposto la valutazione negativa del comportamento delle Segreterie Regionali della Campania delle Organizzazioni Sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Ugl Fna, Faisa Cisol, Faisa Confail, Orsa Trasporti, Usb, per le astensioni dal lavoro poste in essere da dipendenti delle linee metropolitane di Anm S.p.A. di Napoli nelle giornate del 28, 29 e 30 marzo 2025.

Tali astensioni, formalmente imputate dagli interessati a malattia, 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.

L'attività istruttoria svolta dall'Autorità e la conseguente valutazione del comportamento tenuto da tali Organizzazioni sindacali in occasione di

quell'astensione, effettuata dalla Commissione nell'ambito dei poteri conferitile dall'art. 4, comma 4-*quater*, della legge n. 146 del 1990, 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 settore trasporto pubblico locale (valutato idoneo dalla Commissione con delibera del 23 aprile 2018, n. 18/138, pubblicato nella G.U. del 19 maggio 2018, n. 115). 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, nella seduta del 10 giugno 2025, 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 note dell'Azienda Anm, del Sindaco e del Prefetto di Napoli, e consentiva l'esercizio del diritto di difesa e contraddittorio esercitato dai destinatari della delibera nell'ambito del procedimento pendente. I dati fattuali emersi, anche all'esito dell'attività istruttoria, e considerati rilevanti dalla Commissione prima di adottare la delibera sanzionatoria possono essere così sintetizzati:

- 1) la situazione conflittuale creatasi in Azienda già nei primi mesi dell'anno 2025, a seguito dell'accertamento di reiterate anomalie nella rilevazione elettronica delle presenze di alcune figure professionali dei lavoratori, in particolare del personale delle metropolitane, come agenti di stazione, operatori del pronto intervento e della sala operativa, e della conseguente sospensione delle indennità variabili, operata da Anm S.p.A. nei confronti dei lavoratori medesimi;
- 2) l'atto di proclamazione dello sciopero da parte di Usb Campania, per la giornata del 30 marzo 2025, nel quale si faceva espresso riferimento alla rivendicazione del riconoscimento delle indennità retributive ai predetti lavoratori;
- 3) l'apertura dello stato di mobilitazione da parte di tutte le Organizzazioni Sindacali presenti in Azienda non appena quest'ultima ha operato le decurtazioni dello stipendio di alcune categorie di lavoratori;
- 4) l'interruzione del trasporto di superficie e del servizio metropolitano (in particolare delle linee 1 e 6) nella città di Napoli nei giorni 28, 29, 30 e 31 marzo 2025, per carenza di personale assente per malattia;
- 5) il rilevante improvviso incremento statistico delle assenze di una particolare

tipologia di lavoratori (nella giornata del 28 marzo 73%, 85%, 92% di agenti di stazione, operatori di pronto intervento e della sala operativa della linea 6 della metropolitana; 58%, 41% 73% 66% delle medesime figure operanti sulla linea 1 della metropolitana) reso evidente da una valutazione comparativa con le assenze delle altre figure professionali presenti in Azienda (non coinvolte nella vertenza) nelle medesime giornate, che si attestano su percentuali fisiologiche (nella giornata del 28 marzo, 14%,18% di addetti al trasporto di superficie;

- 6) l'assenza di elementi atti a dimostrare l'esistenza di picchi epidemici in quel frangente temporale;
- 7) la rilevante convergenza dei comportamenti dei lavoratori interessati dalla vertenza nel medesimo lasso di tempo e nel contesto di una dichiarata conflittualità sindacale in atto;
- 8) il nesso cronologico e causale tra le massicce assenze per malattia del personale addetto alle linee metropolitane 1 e 6, ed in particolare delle figure preposte alle centrali di controllo ed alla sicurezza della circolazione, le decurtazioni stipendiali operate dall'Azienda nei confronti di tali dipendenti e le chiusure e sospensioni del servizio sulla tratta della metropolitana;
- 9) il picco anomalo di assenze, di particolare evidenza nelle giornate del 28 e del 29 marzo 2025 con un progressivo ritorno alla normalità nei giorni del 30 e del 31 marzo 2025, allorquando le Organizzazioni sindacali che avevano aperto lo stato di agitazione e le procedure di raffreddamento sottoscrivevano gli accordi con cui l'Azienda si impegnava a revocare i provvedimenti adottati.

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 dai dipendenti della società di trasporti Anm di Napoli non fosse ascrivibile ad iniziative isolate di singoli lavoratori, ma avesse una matrice comune, essendo riconducibile ad un'iniziativa concertata fra tutti i sindacati presenti in Azienda. 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) e la successiva assenza collettiva dei dipendenti delle linee metropolitane, a dimostrazione del fatto che le stesse Organizzazioni sindacali avevano condotto congiuntamente tale vertenza, fin dalla sua fase iniziale. La Commissione, quindi, ha ritenuto del tutto inverosimile che la

forma anomala di astensione attuata dai dipendenti di Anm, non fosse 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 fosse stata colpita, improvvisamente, da malattia facendo registrare un tasso di assenza del personale assolutamente 'fuori scala', 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 essersi dissociati apertamente dall'attuazione della protesta nel momento in cui questa aveva assunto il carattere dell'illegittimità.

Contro la delibera sanzionatoria sono stati notificati alla Commissione sei distinti ricorsi *ex* articolo 20 *bis* della legge 146 del 1990, innanzi al Tribunale di Roma, sezione lavoro, da parte delle Organizzazioni Sindacali Regionali della Campania di Fit Cisl, Faisa Cisl, Faisa Confail, Filt Cgil, Uiltrasporti, Orsa Trasporti, i cui contenuti presentano una sostanziale affinità nel merito e tutti richiedenti, in via preliminare e cautelare, la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento sanzionatorio. Nel merito, tutte le OO.SS. eccepiscono la violazione di legge e l'eccesso di potere per carenza di istruttoria, difetto di motivazione e travisamento dei fatti, nonché la violazione e falsa applicazione della legge n. 146/1990 e dei principi in materia di responsabilità sindacale.

La Commissione si è costituita nei diversi giudizi instaurati in tempi diversi e, dunque, assegnati a diversi giudici, tramite l'Avvocatura dello Stato. Nelle memorie difensive, ha rilevato, 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 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. Per quanto attiene alla prova della diretta responsabilità dei Sindacati, 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 può 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. Le memorie difensive predisposte dalla Commissione hanno evidenziato, inoltre, l'infondatezza delle eccezioni attraverso cui le controparti asserivano la sussistenza di un *periculum in mora*. Secondo qualcuna delle parti ricorrenti, la misura della sanzione di € 5.000,00 irrogata dalla Commissione sarebbe stata tale da precluderle, in concreto, l'esercizio della libertà sindacale costituzionalmente riconosciuta. Sotto altro profilo, altra parte ricorrente sosteneva che il disvalore delle condotte ad essa attribuite con la gravata delibera sarebbe stato tale da ledere la sua immagine e autorevolezza. Occorre ricordare che il *periculum in mora* presuppone l'indicazione e la dimostrazione delle possibili ed irreparabili conseguenze della mancata emissione del provvedimento cautelare e nei casi in questione, non è stato in alcun modo provato il "*danno grave e irreparabile*" - che deriverebbe alla Segreterie Regionali della Campania delle diverse OO.SS. dalla sanzione di € 5.000,00. Infatti, come noto, l'importo non deve essere corrisposto direttamente dalle Organizzazioni sindacali, con eventuale depauperamento delle riserve delle stesse: l'esecuzione (graduale) della sanzione è rimessa, infatti, al datore di lavoro e consiste nella devoluzione all'Inps, anziché al Sindacato, dei contributi trattenuti mensilmente sulla busta paga dei lavoratori iscritti, fino a concorrenza dell'importo dovuto. La somma di € 5.000,00, per la sua esiguità, non appare, peraltro, idonea a compromettere l'agibilità sindacale; si è inoltre, eccetto che nella denegata ipotesi di annullamento della delibera, potrà essere recuperata dall'Organizzazione Sindacale presso l'Inps che potrà garantirne la certa rifusione.

Il Tribunale di Roma ha definito il primo procedimento instaurato dall'O.S. Fit Cisl con sentenza n. 13317 del 23 dicembre 2025, rigettando il ricorso con condanna alle spese di lite ed accogliendo in toto la linea difensiva della

Commissione.

Il Giudice ha accertato la responsabilità del Sindacato nella organizzazione dell'azione di protesta, sotto tre profili sostanziali:

- a) portata fittizia delle assenze per malattia, ricavata da elementi indiziari rilevanti, gravi e concordanti (rilevante incremento statistico delle assenze, assenza di picchi epidemici, rilevante convergenza dei comportamenti dei lavoratori verso la creazione di un disservizio nell'ambito di uno stato di agitazione precedentemente indetto dalle Organizzazioni sindacali) e qualificazione delle assenze come sciopero in quanto motivate da ragioni di rivendicazione collettiva e, più specificamente, come sciopero occulto in quanto solo apparentemente coperto da giustificazioni ritenute fittizie;
- b) esistenza di un nesso causale tra lo stato di agitazione aperto dalle Organizzazioni sindacali e i comportamenti dei lavoratori che si sono assentati dal lavoro in maniera massiccia giustificando l'assenza con certificati medici;
- c) obbligo di garanzia nei confronti dell'utenza e della continuità del servizio pubblico in capo alle Organizzazioni Sindacali ed in particolare una "chiara responsabilità per omesso governo del conflitto, atteso che l'organizzazione era pienamente consapevole del gravissimo disservizio in corso".

Alla data odierna non risulta ancora notificato alla Commissione alcun ricorso in appello avverso tale sentenza.

**1.3. L'astensione dei lavoratori delle aziende aderenti ad Assocontact: iniziativa della donazione del sangue per il giorno 6 settembre 2024 promossa dalle segreterie regionali Puglia OO.SS. Slc Cgil, Fistel Cisl e Ugl Tlc. Delibera sanzionatoria n. 24/405. Procedimento giudiziario innanzi al Tribunale di Roma – Sezione Lavoro**

Altro procedimento giurisdizionale avviato (e conclusosi) nell'anno 2025 innanzi al Tribunale di Roma, ha ad oggetto l'impugnazione della delibera sanzionatoria n. 24/405 della Commissione. Con tale provvedimento si è proceduto ad una valutazione negativa del comportamento delle Segreterie Regionali della Puglia delle Organizzazioni Sindacali Slc Cgil, Fistel Cisl e Ugl Tlc in merito ad una iniziativa con la quale i lavoratori delle aziende aderenti ad Assocontact (e precisamente: Network Contacts S.r.l., Mediatica S.r.l. e Assist Digital S.p.A., oltre a Covisian S.p.A.), venivano invitati per il giorno seguente a donare il loro sangue. Secondo la parte datoriale segnalante, nel caso di specie, "l'istituto della donazione del sangue di cui alla legge 584/1967" (che consente l'astensione dal lavoro per l'intera giornata, conservando la normale retribuzione), sarebbe stato

utilizzato in modo “distorto”, posto che l’intenzione sottesa a tale iniziativa sarebbe stata quella di promuovere un’astensione collettiva (data dalla convergenza degli autonomi comportamenti individuali) per “chiari fini di lotta sindacale”, con ciò aggirando le procedure di cui alla legge 146/1990. A fronte della copiosa documentazione pervenuta alla Commissione, particolare rilievo assumeva un comunicato stampa delle richiamate Segreterie regionali indirizzato alle sopra citate aziende aderenti ad Assocontact e intitolato: “il sangue non ve lo diamo, ma lo doniamo”; con il quale le medesime Organizzazioni sindacali dichiaravano pubblicamente la propria contrarietà alla fuoriuscita di dette aziende dal CCNL delle Telecomunicazioni, a far data dal 1 agosto 2024, posto che (“metaforicamente”), ciò avrebbe significato “togliere ancora sangue a chi, ogni giorno, dovrebbe aver diritto ad un lavoro ed una retribuzione dignitosa per sopravvivere”. La Commissione di Garanzia inoltrava, a mezzo pec in via d’urgenza, un’indicazione immediata ex art. 13, comma 1, lett. d) della L. 146/1990, rilevando che l’invito ad astenersi dalle prestazioni lavorative potesse configurare uno sciopero occulto ed invitando le Segreterie Regionali alla revoca dello sciopero, aveva, quindi, segnalato il mancato rispetto delle procedure previste dall’art. 2, comma 3, della legge n. 146/1990; le Organizzazioni Sindacali, con nota del 9/9/2024 comunicano l’impossibilità di ottemperare alle summenzionate indicazioni e la Commissione di garanzia procedeva con l’apertura di un procedimento di valutazione del comportamento di cui agli artt. 4, comma 4-*quater* e 13, comma 1, lett. i) della L. 146/1990. A seguito di convocazione in audizione delle parti e di esauriente istruttoria veniva adottata la delibera sanzionatoria n. 24/405 che è stata oggetto di impugnazione da parte della sola Slc Cgil che, in via preliminare, eccepiva la non applicabilità alla fattispecie della disciplina di cui alla legge n. 146/1990, asserendo la non riconducibilità dell’attività svolta dalla parte datoriale alla nozione di servizio pubblico essenziale di cui all’art. 1, commi 1 e 2; sotto altro profilo, eccepiva che la Commissione non sarebbe stata competente a pronunciarsi posto che nel caso di specie non si verterebbe nell’ipotesi di sciopero e, men che meno, di sciopero occulto. L’Autorità predisponendo la consueta relazione per la difesa in giudizio da parte dell’Avvocatura dello Stato e con specifico riferimento alla prima eccezione, rilevava che l’attività di fornitura di servizi di call center in favore di aziende del settore telco, *energy*, bancario – assicurativo, servizi istituzionali, quali aziende sanitarie locali, strutture ospedaliere, servizi di pubblica utilità, così come provata dai contratti prodotti dall’Azienda in fase istruttoria, aveva consentito di affermare che la stessa rientrasse nell’ambito del settore delle telecomunicazioni di cui all’art. 1, comma 2, lettera e) della L. 146/1990.

Ed invero, l'art. 1 della Regolamentazione provvisoria del settore Tlc (approvata con la delibera n. 07/643 del 15 novembre 2007, pubblicata nella G.U. n. 7 del 9 gennaio 2008) individua primariamente l'ambito di applicazione della suddetta regolamentazione facendo espressamente riferimento "a tutte le attività finalizzate alla tutela dei diritti della persona costituzionalmente tutelati svolte da soggetti ed imprese che a qualunque titolo erogano servizi direttamente connessi alle funzioni di collegamento telematico e telefonico, intendendosi per tali i servizi di telefonia fissa e/o mobile e/o trasmissione dati anche mediante reti di calcolatori e servizi ad essi collegati (internet, posta elettronica, siti web, portali, ecc.)"; il secondo comma del medesimo articolo 1, invece, esclude dalla disciplina taluni settori il cui conflitto sindacale è stato evidentemente ritenuto di ridotto impatto sui diritti costituzionalmente garantiti. La previsione regolamentare, appunto, precisa che "sono esclusi" i seguenti reparti: "a) i reparti non operativi, quando non sono direttamente strumentali ad attività finalizzate a garantire diritti della persona costituzionalmente tutelati; b) i reparti operativi che svolgano esclusivamente attività di promozione di offerte commerciali; c) i reparti che svolgono esclusivamente attività di *back-office*, fatti salvi i casi in cui siano indispensabili ai fini della procedura di riattivazione delle linee; d) i reparti che svolgono esclusivamente attività tecniche finalizzate alla installazione e al collaudo di nuovi impianti, apparati o tecnologie".

L'attività di *customer care* (*call center*) che non si estrinseca "esclusivamente" nella promozione di offerte commerciali, non rientra tra quelle "escluse" dall'ambito di applicazione della disciplina e, pertanto, ad ogni effetto di legge (art. 1, commi 1 e 2 l. n. 146/90) e di regolamento (art. 1 Reg.), è un servizio pubblico essenziale e, come tale, deve essere osservata l'attività procedimentale (procedure di raffreddamento e conciliazione, preavviso e rispetto dell'intervallo) prescritta dalla legge. Trattandosi di servizio call center (sia per ciò che attiene esclusivamente alle attività finalizzate a garantire la libertà di comunicazione, sia nel caso di attività miste), in caso di sciopero, le Organizzazioni sindacali non sono soltanto tenute agli incumbenti prodromici all'effettuazione dello sciopero, ma sono altresì tenute a garantire (come anche i lavoratori) le prestazioni indispensabili indicate all'art. 2 della Regolamentazione di settore: tanto vale anche per le società che svolgono il servizio in appalto contratto con altra azienda del settore Tlc. La Commissione, sul punto, si è riportata integralmente a quanto ribadito dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (Cons. Stato, 11.3.2010, n. 1437), secondo cui "il coinvolgimento dei servizi strumentali o dei servizi misti (commerciali e non commerciali) nell'ambito della disciplina limitativa appare dotato di una ratio conforme allo spirito della disciplina della legge n. 146 del 1990

(che, lo si ricorda, è disciplina di attuazione costituzionale)”.

Invero, nel dare compiuta spiegazione della ratio sottesa al riconoscimento dei servizi misti nell’ambito della disciplina, il Consiglio di Stato ha precisato quanto segue: *“Orbene va rilevato che la libertà di comunicazione è, per sua natura, una posizione basilare per lo sviluppo di una società pluralista e democratica e strumentale al godimento di altre posizioni giuridiche tutelabili alla stregua di diritti fondamentali della persona (quali ad es. il diritto alla salute, il diritto alla sicurezza, la libertà di movimento, la sicurezza dei traffici ed il godimento delle libertà economiche)”*. Ne consegue, secondo il Consiglio di Stato che, *“giustamente, la Commissione ha deciso di dare pienezza di tutela agli interessi dell’utenza, limitando il diritto di sciopero nelle aziende di telecomunicazioni non solo al fine di proteggere la libertà di comunicazione, ma tutti gli altri diritti fondamentali della persona, costituzionalmente tutelate, il cui godimento richieda in modo imprescindibile l’assicurazione di efficienza del servizio pubblico essenziale legato alla gestione delle infrastrutture di comunicazioni. Ciò al fine di dare piena effettività alle tutele previste dalla legge n. 146 del 1990”*.

Con il secondo motivo di impugnazione, l’Organizzazione sindacale opponente ha escluso che vi fosse un collegamento tra la promozione dell’iniziativa della donazione del sangue e le rivendicazioni collettive avanzate nei confronti delle parti datoriali. La Commissione ha invece sostenuto che nel caso in questione, la coincidenza dell’indizione della donazione di sangue con una precisa vertenza aziendale e le dichiarazioni rilasciate dai rappresentanti sindacali a mezzo stampa e tramite social network costituivano senz’altro indizi chiari, univoci e concordanti idonei a provare 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. Si trattava, invero, di una forma “mascherata” di invito all’astensione dal lavoro decisa collettivamente per la tutela di interessi collettivi, tuttavia, violativa della sequela di atti necessari a qualificare detta astensione legittima.

Il Tribunale di Roma ha definito il primo procedimento instaurato dall’O.S. Slc Cgil con sentenza n. 3056 del 12 marzo 2025, rigettando il ricorso con condanna alle spese di lite ed accogliendo in toto la linea difensiva della Commissione.

Alla data odierna l’Organizzazione sindacale ha proposto appello avverso la sentenza e la Commissione si è costituita, con l’Avvocatura dello Stato alla quale ha fornito apposita memoria, nel giudizio innanzi alla Corte di Appello di Roma – sezione lavoro.

**1.4. La congruità delle “comandate” di personale e la mancata interlocuzione con le Organizzazioni sindacali nell’individuazione dei nominativi e dei contingenti di personale in occasione dello sciopero. Delibera sanzionatoria n. 24/188 contro Malpensa Logistica Europa S.p.A. Procedimento giudiziario innanzi al Tribunale di Roma – Sezione Lavoro**

La Commissione, con delibera n. 24/188, ha valutato negativamente il comportamento dell’ Azienda Malpensa Logistica Europa operante nel settore del trasporto aereo, con riferimento al mancato rispetto dell’astensione dallo sciopero di quote strettamente necessarie di lavoratori tenuti alle prestazioni indispensabili, di cui all’articolo 2, commi 2 e 3 della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, e all’articolo 1 comma 2 della Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo (delibera n. 14/387, del 13 ottobre 2014, pubblicata in G. U. n. 250 del 27 ottobre 2014), in occasione degli scioperi del 6 luglio 2021, 24 settembre 2021 e 11 ottobre 2021, ed alla mancata indicazione e preventivo confronto sulle modalità di individuazione dei lavoratori esonerati dallo sciopero, di cui all’articolo 2, commi 2 e 3, della legge n. 146 del 1990, e all’art. 28 della suddetta Regolamentazione provvisoria, in occasione degli scioperi del 25 marzo 2022, 20 ottobre 2023 e 9 febbraio 2024.

Il provvedimento sanzionatorio è stato impugnato innanzi al Tribunale di Roma e deciso con sentenza n. 4541 del 14 aprile 2025. Il Giudice si è pronunciato preliminarmente sulla questione relativa alla violazione del divieto del “*bis in idem*”. Secondo la ricostruzione dell’Azienda ricorrente, la Commissione non poteva giudicare e sanzionare le condotte dalla stessa tenute in occasione degli scioperi del 06.07.2021, 24.09.2021 e 11.10.2021, in quanto queste erano già state oggetto di pronunce giudiziali che le avevano qualificate come antisindacali (decreto n. 283/2022 - Tribunale di Busto Arsizio, sent. n. 202/2023 - Tribunale di Busto Arsizio e sent. n. 244/2024 - Corte di Appello di Milano). Sotto tale aspetto, il Tribunale, senza entrare nel merito della natura giuridica della sanzione irrogata alla ricorrente dalla Commissione, ha analizzato i provvedimenti di natura giurisdizionale emessi nei confronti della stessa, anche alla luce dei principi giurisprudenziali sovranazionali. Poiché il principio del “*ne bis in idem*” viene in rilievo principalmente in materia penale, il giudice ha concluso che non possa ravvisarsi, nel caso di specie, alcuna violazione del principio del “*ne bis in idem*”, non potendosi attribuire alle sentenze sopra richiamate portata sanzionatoria ovvero afflittiva (limitandosi le stesse ad ordinare, alla società ricorrente, la cessazione della condotta antisindacale tenuta, e ad adottare una serie di prescrizioni). E infatti la duplicazione dei procedimenti sanzionatori è compatibile con la Cedu, se sussista tra i medesimi quello che la Corte definisce un

“sufficientemente stretto legame materiale e temporale”; pertanto una medesima condotta può essere passibile di sanzione sia sul piano penale, sia sul piano amministrativo. Entrando nel merito della vicenda, la sentenza ha accolto le argomentazioni alla base del provvedimento impugnato innanzitutto sotto il profilo dei criteri di individuazione delle prestazioni indispensabili (e, conseguentemente, dei contingenti di personale da esonerare dallo sciopero) che, nel servizio Cargo aeroportuale, deve avvenire con riferimento alla tipologia della merce trasportata, ossia con riferimento al trasporto di merci deperibili, animali vivi, medicinali, nonché generi qualificati di volta in volta dalle competenti autorità e non già con il “sistema delle fasce orarie” (funzionali a garantire il diritto alla mobilità) che costituisce una garanzia esclusivamente per gli utenti (passeggeri). Per quanto attiene alla censura della Commissione rispetto alla condotta tenuta da MLE per non avere questa consultato l’O.S. proclamante in merito al contingente ed ai nominativi dei dipendenti da comandare, il Tribunale ha osservato che l’art. 28 della Regolamentazione del trasporto aereo non ponga tanto un obbligo comunicativo/informativo nei confronti dei sindacati quanto, piuttosto, un vero e proprio obbligo di consultazione degli stessi. Pertanto, sovrapporre l’assolvimento dell’obbligo comunicativo con l’assolvimento dell’obbligo di consultazione rischia, in concreto, di vanificare il contenuto precettivo del secondo nonché la finalità perseguita dalla disposizione sopra richiamata. Infine, la quantificazione della sanzione irrogata dalla Commissione è stata valutata congrua, in quanto coerente con la previsione dell’art. 4, comma 4, della legge 146/1990.

Avverso tale sentenza l’Azienda ha proposto impugnazione che attualmente è pendente innanzi alla Corte di Appello di Roma.

**1.5. La mancata partecipazione dell’Azienda al tentativo di conciliazione convocato dalla Prefettura. Delibera sanzionatoria n. 24/94 contro Atitech spa. Procedimento giudiziario innanzi al Tribunale di Roma – Sezione Lavoro conclusosi con estinzione del procedimento per accordo transattivo**

Altro procedimento giudiziario, contro la delibera sanzionatoria n. 24/94 innanzi al Tribunale di Roma, sezione lavoro, è quello instaurato dalla Società Atitech S.p.A., anch’essa operante nel settore del trasporto aereo.

La Commissione ha valutato negativamente il comportamento della Atitech S.p.A., con riferimento al mancato esperimento delle procedure di raffreddamento di conciliazione, di cui all’articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni e agli articoli 30 e 31 della Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo (delibera n. 14/387, del 13 ottobre 2014, pubblicata

nella G.U. n. 250, del 27 ottobre 2014) in occasione della richiesta di convocazione innanzi alla Prefettura di Roma da parte dell'O.S. Cub Trasporti, in merito alla vertenza relativa alle decisioni aziendali concernenti la soppressione dei tempi per il "cambio tuta" e l'erogazione di buoni pasto in sostituzione del servizio mensa.

Con ricorso notificato all'Autorità, l'Atitech S.p.A. ha dedotto di aver ottemperato a quanto prescritto dall'art. 31 della Regolamentazione di settore, avendo - da un lato - per tempo indicato i motivi per i quali non era stato possibile partecipare all'incontro e avendo - dall'altro - la società provveduto a notificare nella medesima data della convocazione - nel corso di una comunicazione telefonica con il funzionario prefettizio - sia la risoluzione di ogni problematica sulla quale muoveva la richiesta di conciliazione formulata da Cub Trasporti, sia l'impossibilità a presenziare del suo delegato.

Da ultimo, la società ricorrente ha dedotto la pretestuosità della richiesta procedura di raffreddamento e conciliazione, posto che la sigla sindacale Cub Trasporti sarebbe minoritaria e non firmataria del CCNL e che - stante l'intervenuto accordo con le Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative - le richieste di Cub Trasporti avevano carattere del tutto marginale e che all'esito di dette procedure non sarebbe stato proclamato alcuno sciopero.

Si è costituita in giudizio la Commissione rappresentando, in fatto ed in diritto, le ragioni sottese al provvedimento sanzionatorio.

In particolare, l'Autorità di garanzia ha evidenziato che, nel corso dell'istruttoria svolta, aveva acquisito elementi di valutazione in ordine ai motivi per i quali l'azienda aveva ritenuto di non partecipare all'incontro previsto in sede prefettizia, ritenendoli non esaustivi e soprattutto non giustificativi del comportamento assunto.

In particolare, l'audizione del procuratore speciale dell'Atitech aveva comprovato da un lato che le motivazioni sindacali poste a fondamento della richiesta delle procedure di raffreddamento e conciliazione andavano in altra direzione rispetto all'accordo intervenuto tra la società e le rappresentanze sindacali aziendali e, dall'altro, che le ulteriori richieste non erano state oggetto di accordo con le RSA perché nemmeno sollevate e discusse con le altre organizzazioni sindacali.

Dunque, senz'altro, la Cub Trasporti (non firmataria dell'accordo intervenuto tra la società e le altre sigle sindacali) ben aveva potuto, in dissenso rispetto alle intese raggiunte, proclamare lo stato di agitazione e richiedere le procedure di raffreddamento e conciliazione, non ravvisandosi nella specie la pretestuosità e/o strumentalità della sua azione e che, tra l'altro, con riferimento alla vertenza sopra richiamata, risultava essere stata proclamata un'astensione dal lavoro straordinario

dal 15 marzo al 20 aprile 2024 (con esclusione dei periodi di franchigia).

La Commissione ha ribadito, quindi, il principio secondo cui le procedure di raffreddamento e conciliazione da esperirsi prima della proclamazione di uno sciopero sono “obbligatorie per entrambe le parti” e che detto obbligo è naturalmente sotteso alla logica ispiratrice delle norme in oggetto, in quanto finalizzato a verificare la possibilità di evitare un’azione di sciopero, e che la mancata adesione all’invito a un incontro per tentare la conciliazione della controversia non può non determinare l’aggravamento del conflitto in corso.

Ha ribadito l’obbligatorietà, per entrambe le parti, di espletare le suddette procedure in quanto dedotta anche dalla Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo, adottata dalla Commissione con delibera n. 14/387, del 13 ottobre 2014, pubblicata nella G.U. n. 250, del 27 ottobre 2014.

Infatti, con riferimento alla prima fase della procedura di raffreddamento e conciliazione, l’articolo 30, comma 2, della Regolamentazione provvisoria stabilisce che *“L’organizzazione sindacale che promuove uno stato di agitazione deve avanzare richiesta motivata di incontro all’ente o all’azienda, che entro 5 giorni dalla richiesta procede alla formale convocazione”*.

Con riferimento alla seconda fase della procedura di raffreddamento e conciliazione, l’articolo 31, comma 1, lettera b, della richiamata Regolamentazione provvisoria stabilisce che *“entrambe le parti convocate sono tenute a presentarsi ed a fornire all’autorità amministrativa ogni informazione utile ai fini dell’esperimento del tentativo di conciliazione”*.

Inoltre, il richiamato articolo 31, al comma 2, dispone che: *“Ricevuta, da parte dell’Autorità amministrativa la convocazione per l’esperimento delle procedure di conciliazione, le parti devono riscontrarla, salvo documentati casi eccezionali, non oltre il giorno successivo alla ricezione, e confermare la loro partecipazione, ovvero, indicare, nel predetto termine, i motivi per i quali non è possibile partecipare all’incontro; dell’impossibilità, da parte dell’azienda, di partecipare all’incontro, deve essere data comunicazione anche alla controparte della vertenza ed alla Commissione di garanzia, ai fini della valutazione del corretto adempimento delle disposizioni di cui all’articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni”*.

All’udienza di discussione del 14 gennaio 2025, il Giudice presso il Tribunale di Roma, sezione lavoro, ha formulato alle parti, ai sensi dell’art. 420, comma 1, c.p.c., una proposta di conciliazione della controversia consistente nel pagamento da parte della ricorrente della somma di euro 1800,00 a titolo di sanzione amministrativa e spese compensate.

L’Autorità avuto riguardo alla tipologia della violazione ed all’assenza di

pregiudizi per l'utenza e ritenuto che la proposta conciliativa, come formulata dal Giudice, faceva salvo il principio relativo all'obbligo gravante su entrambe le parti di esperire un tentativo di conciliazione e di raffreddamento prima della proclamazione di uno sciopero, previsto dalla legge e dalla Regolamentazione di settore e pacificamente riconosciuto anche dalla giurisprudenza, ha aderito alla proposta conciliativa, all'udienza del 18 marzo 2025 consentendo, quindi, la definizione per estinzione del procedimento.

#### **1.6. La Regolamentazione Provvisoria nel servizio del trasporto ferroviario erogato dal Gruppo FSI – Impugnazioni della delibera n. 25/20 del 30 gennaio 2025 – Ordinanze TAR e CdS di rigetto delle richieste di sospensiva e di accesso agli atti**

Il contenzioso amministrativo che ha impegnato maggiormente la Commissione nell'anno 2025 ha riguardato la Regolamentazione Provvisoria nel servizio del trasporto ferroviario erogato dal Gruppo Fsi, adottata dall'Autorità con delibera n. 25/20 del 30 gennaio 2025.

Il provvedimento è stato impugnato innanzi al Tar Lazio con cinque distinti ricorsi (Orsa Ferrovie, Fast Confisal, Ugl Ferrovieri - Filt Cgil – Ultrasporti - Fit Cisl - Usb, Cub Trasporti, Sgb, Cat, Assemblea Nazionale Pdm/Pdb), di cui uno con contestuale istanza di misura cautelare e due con richiesta di accesso agli atti, asseritamente negata nel corso dell'istruttoria amministrativa.

Come noto, fino alla data del 30 gennaio 2025, la disciplina delle prestazioni indispensabili e delle altre misure da garantire in caso di astensione collettiva nel servizio del trasporto ferroviario era dettata dall'Accordo del 23 novembre 1999 sottoscritto tra Ferrovie dello Stato e le Organizzazioni sindacali di categoria.

A distanza di ventiquattro anni dall'adozione della delibera di valutazione di idoneità del citato Accordo, l'Autorità di garanzia ha ravvisato la necessità di un aggiornamento delle regole, indicando espressamente gli istituti che richiedevano interventi correttivi in funzione di un più aggiornato temperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero e il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati.

Ciò in considerazione del significativo incremento della mobilità ferroviaria e dei rilevanti mutamenti intervenuti nel settore del trasporto ferroviario, oggi strutturato al fine di garantire la fruizione dei servizi ferroviari in un sistema integrato che prevede una stretta interconnessione tra le diverse linee di trasporto (regionale, media - lunga percorrenza e Alta Velocità).

Con riferimento alla mobilità ferroviaria, i dati statistici ricavabili dalla banca dati Istatdata e quelli desumibili dai Report trimestrali sulle tendenze della mobilità

predisposti dalla Struttura Tecnica di Missione (STM) del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti evidenziavano inequivocabilmente il progressivo incremento del traffico passeggeri nel servizio del trasporto ferroviario.

Quindi, in ragione del crescente numero di utenti del servizio di trasporto ferroviario nell'ultimo decennio e del mutamento delle esigenze e della tipologia di mobilità ferroviaria, oggi caratterizzato dall'intermodalità, per scongiurare il pregiudizio grave al diritto alla libera circolazione dei cittadini utenti, la scelta più efficace era quella di agire sulla misura delle prestazioni indispensabili graduando proporzionalmente l'impatto dello sciopero sugli utenti del servizio. In particolare, è stata ritenuta non più tollerabile la lacuna sui servizi minimi nelle giornate festive e del tutto insufficiente la soglia di treni da garantire, nella misura prevista dalla disciplina convenzionale oltre vent'anni fa, sulla media e lunga percorrenza.

Con la Regolamentazione provvisoria adottata all'esito di una lunga ed articolata attività istruttoria, diretta a favorire, purtroppo senza esito positivo, l'adozione di una disciplina concordata tra le parti, la Commissione ha, dunque, previsto le seguenti misure:

1) *“Nei giorni feriali e festivi devono essere assicurati servizi adeguati nelle fasce orarie di massima richiesta dei passeggeri, secondo i volumi normalmente offerti a tale settore di utenza. Le fasce orarie di garanzia sono individuate come segue: 6.00-9.00, 18.00-21.00 nei giorni feriali; 7.00-10.00, 18.00-21.00 nei giorni festivi”.*

2) *“Nei giorni feriali e festivi, fatto salvo, per questi ultimi, quanto previsto al successivo punto 4.2.4., deve essere assicurata la circolazione di treni a lunga/media percorrenza (Intercity e Alta Velocità) nella misura minima di un numero di coppie di treni al giorno sulle principali direttrici, in misura percentuale corrispondente al livello di prestazioni indispensabili da assicurare durante lo sciopero nel trasporto ferroviario regionale. Tali treni dovranno essere garantiti fino all'arrivo alla stazione di destinazione”.*

Le OO.SS. hanno impugnato innanzi al Tar Lazio la Delibera n. 25/20 del 30 gennaio 2025, ravvisandone la presunta illegittimità in relazione sostanzialmente a tre profili:

1) difetto dei presupposti per l'esercizio del potere regolamentare della Commissione. In particolare, mancata verifica dell'indisponibilità delle parti a raggiungere un accordo e revisione parcellizzata dell'Accordo vigente.

2) illogicità, irragionevolezza e ingiustizia manifesta. In particolare, violazione del principio di proporzionalità e del temperamento nella misura individuata in materia di prestazioni indispensabili.

3) difetto di istruttoria e di motivazione del provvedimento.

In sede di costituzione in giudizio, la Commissione ha rilevato, in via preliminare, l'inammissibilità dei ricorsi in quanto diretti a censurare forme di esercizio di una discrezionalità tecnica riservata al Garante, quale Autorità amministrativa indipendente con competenza esclusiva in ordine alla materia dello sciopero nei servizi pubblici essenziali.

È stato eccepito, infatti, che le censure non riguardano né l'astratta liceità del potere della Commissione di provvedere alla regolamentazione provvisoria, né la concreta sussistenza dei requisiti per disporre in tal senso, ma esclusivamente il contenuto delle norme dettate dall'Autorità.

Sotto questo aspetto, la memoria difensiva ha evidenziato che, in materia di regolazione dell'esercizio del diritto di sciopero nell'ambito dei servizi pubblici essenziali, in caso di inerzia delle parti, è conferito alla Commissione un potere di regolazione eteronomo, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettera a) della legge 146 del 1990, al fine di garantire l'equo contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti costituzionali della persona, annoverati dall'art. 1, comma 1, legge cit.

Il fondamento legislativo di tale potere comporta la collocazione degli atti di esercizio dello stesso nell'ambito delle fonti di natura secondaria la cui valutazione di legittimità è condizionata al rispetto dei soli criteri di carattere sostanziale e procedurale dettati dalla fonte di rango primario.

L'eventuale antinomia di tali fonti con altre aventi anche rango superiore va risolto secondo criteri di competenza e non di gerarchia.

In coerenza con quanto premesso, il sindacato giurisdizionale nei confronti degli atti di regolazione può essere esercitato solo con riferimento al rispetto dei criteri sostanziali e procedurali dettati dalla fonte normativa primaria. L'intervento del Giudice non può estendersi (come erroneamente preteso dalle organizzazioni ricorrenti) fino al punto di sottoporre a giudizio le scelte tecniche (per loro natura discrezionali) compiute dall'Autorità per il raggiungimento dei fini pubblici ad essa assegnati. Se così non fosse, verrebbero meno le ragioni istitutive e fondative stesse della Commissione che risiedono, appunto, nell'esigenza di affidare la disciplina di settori particolarmente "delicati" ad organismi dotati di un alto tasso di competenza specialistica.

Anche con riferimento agli altri motivi di doglianza, la memoria difensiva ha evidenziato che tra le misure previste dalla legge per contemperare il soddisfacimento dei diversi interessi sottesi ai diritti costituzionalmente garantiti vi è l'obbligo di assicurare le c.d. prestazioni indispensabili che impone all'Azienda, alle Organizzazioni sindacali che proclamano uno sciopero o che vi aderiscono e ai lavoratori che esercitano il relativo diritto di garantire un livello

minimo di funzionamento del servizio.

Dunque, le valutazioni della Commissione sono sindacabili entro i limiti della manifesta irragionevolezza e illogicità dei sacrifici imposti al lavoratore nell'esercizio del diritto di sciopero rispetto alla tutela di altri interessi costituzionalmente garantiti, previa verifica della congruità e corrispondenza dei presupposti di fatto con la soluzione tecnica in concreto individuata; nella fattispecie, la scelta di prevedere il rispetto delle fasce orarie di garanzia nel trasporto regionale anche nelle giornate festive e di riparametrare, proporzionalmente alle soglie previste per il trasporto regionale, il livello dei servizi minimi nella circolazione ferroviaria di media e lunga percorrenza non esorbita affatto tali limiti ed è coerente con le specificità del caso concreto; peraltro, essa trova riscontro in altre discipline (trasporto aereo, trasporto pubblico locale).

La delibera impugnata, inoltre, è motivata dal progressivo incremento dei flussi dei passeggeri del trasporto ferroviario, dalla rilevanza numerica di una categoria di passeggeri (i turisti) non contemplata all'epoca della sottoscrizione dell'Accordo di settore, da una progressiva conversione del sistema trasporti verso una mobilità integrata e sostenibile, nonché dal generale mutamento dei costumi sociali e una crescente attenzione verso tali nuove forme di mobilità.

Tali presupposti di fatto, espressamente enunciati nel provvedimento, erano noti alle parti e chiaramente ricostruibili, in quanto oggetto del complesso procedimento che ha preceduto l'adozione della Regolamentazione provvisoria, e desumibili dal contesto in cui è maturato l'intervento dell'Autorità.

L'istanza di sospensiva proposta in via incidentale dalla parte ricorrente Orsa Ferrovie, Fast Confsal, Ugl Ferrovie è stata rigettata sia dal TAR Lazio con ordinanza n. 1397 del 5 marzo 2025 che dal Consiglio di Stato con ordinanza n. 1485 del 17 aprile 2025, tenuto conto dei profili di inammissibilità prospettati dalla Commissione nella memoria difensiva sia in punto di *fumus boni juris* che di *periculum in mora*.

In particolare il Tar Lazio ha ribadito che <<...la sopra riportata allegazione del danno asseritamente risentito per effetto dell'esecuzione dell'avversata regolamentazione – avente carattere di palese genericità – non si sollevi dal rango di mera asserzione, risultando la proposta istanza cautelare priva di concreta indicazione in ordine alla irreparabilità ed attualità del pregiudizio lamentato per la posizione soggettiva dalle ricorrenti Associazioni dedotta in giudizio; ulteriormente osservato come la ponderazione comparativa degli interessi in gioco, nell'ambito della sommaria cognitio propria della presente fase cautelare, caratterizzi con carattere di subvalenza l'interesse del quale le ricorrenti sono

*portatrici, a fronte dell'introduzione di forme di tutela (nel previgente assetto non previste) in favore dell'utenza del trasporto regionale anche nei giorni festivi...>>. Anche il Consiglio di Stato nella sua pronuncia di rigetto del ricorso proposto avverso l'Ordinanza Tar n. 1397/2025 ha ritenuto, in via assorbente, che <<dai motivi e dalle deduzioni degli appellanti non emergono ragioni di periculum in mora - in termini di pregiudizio grave e irreparabile - tali da giustificare l'adozione della misura cautelare richiesta, anche nella prospettiva della valutazione comparativa degli interessi complessivamente coinvolti>>.*

Pure le richieste di accesso agli atti avanzate, in via preliminare ed incidentale, dalle OO.SS. Filt Cgil e Uiltrasporti nei rispettivi ricorsi sono state rigettate dal Tar Lazio con le ordinanze nn. 16359 e 16360 del 4 giugno 2025.

Invero, il Tribunale Amministrativo ha affermato la correttezza del diniego parziale di ostensione assunto dall'amministrazione resistente in relazione alla richiesta sindacale di acquisizione dei dati di Fsi sull'offerta commerciale Alta Velocità rispetto alla quale l'Azienda aveva invocato la riservatezza per segreto commerciale. Nell'ordinanza si evidenzia la condotta collaborativa tenuta dall'amministrazione sia nella fase istruttoria, diretta ad effettuare un rigoroso e motivato vaglio sul nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale, sia nella successiva valutazione comparativa degli interessi in rilievo che ha portato la Commissione a concludere che il diritto di difesa dell'associazione sindacale potesse dispiegarsi compiutamente per mezzo della documentazione trasmessa in riscontro alla domanda di accesso. L'Amministrazione ha operato un prudente bilanciamento tra gli interessi coinvolti mettendo a disposizione tutta la documentazione richiesta con la domanda di accesso originaria, solo escludendo le informazioni che non apparivano strettamente indispensabili per la difesa in giudizio e che contestualmente si atteggiavano quali dati riservatissimi nella disponibilità di un'importante impresa nazionale che opera nel settore ferroviario in regime di concorrenza. Nell'ordinanza si dà atto altresì della esaustiva istruttoria condotta dalla CGS che ha fatto leva sui molteplici dati, i quali hanno evidenziato il *trend* in costante crescita del numero complessivo dei passeggeri e hanno costituito il supporto motivazionale della delibera gravata.

Allo stato, il Tar del Lazio non ha ancora fissato udienze per la discussione nel merito dei cinque ricorsi.

### **1.7. Sulla carenza di interesse ad agire rispetto agli atti della Commissione aventi natura meramente ricognitiva e sul difetto di legittimazione ad agire – sentenza TAR Lazio n. 5927 del 24 marzo 2025**

Il tema della carenza dell'interesse ad agire, in sede di impugnazione di un verbale con cui la Commissione ha “preso atto” della regolarità della proclamazione di uno sciopero, ha avuto il suo corretto riconoscimento nella sentenza del Tar Lazio n. 5927 del 24 marzo 2025.

Il giudizio era stato introdotto nel corso dell'anno 2024 dalla Società Arriva Udine - operante nel settore del trasporto pubblico locale - che, sul presupposto dell'asserita illegittimità della condotta del Sindacato proclamante lo sciopero, ha ritenuto di contestare le valutazioni dell'Autorità di garanzia contenute nel verbale di riconoscimento della regolarità dell'astensione.

In giudizio la Commissione ha eccepito, preliminarmente, il difetto di legittimazione attiva della società ricorrente rilevando la carenza di un'autonoma capacità lesiva degli atti impugnati, rispetto alla situazione giuridica sostanziale dedotta in giudizio. In particolare, è stato rilevato che il potere autoritativo della Commissione viene esercitato nell'ambito del procedimento delineato nell'art. 13, comma 1, lett. i) della legge n. 146 del 1990 che circoscrive alla fase di avvenuta effettuazione dello sciopero le funzioni connesse alle procedure di valutazione del comportamento di sindacati, imprese e associazioni e organismi rappresentativi di lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori e lavoratori, posti in essere in violazione delle regole (art. 4).

Pertanto, gli atti e gli interventi della Commissione relativi alla fase prodromica rispetto all'astensione collettiva sono privi di qualsivoglia forza cogente avendo carattere pre-procedimentale. Anche la “presa d'atto della proclamazione di sciopero”, contemplata dalla prassi e dalle procedure interne, è un atto di tipo ricognitivo e di controllo e non assume la dignità di provvedimento amministrativo, limitandosi ad attestare o ad accertare l'esistenza di un fatto.

Nella fase che precede l'effettuazione dello sciopero, molteplici sono gli interventi praticabili dall'Amministrazione. Infatti, come ogni *Authority*, la Commissione di garanzia si può esprimere anche con manifestazioni atipiche delle potestà paranormative. Accanto agli atti atipici e informali (quali raccomandazioni, linee guida, istruzioni, inviti, orientamenti, comunicati), la normativa contempla alcuni specifici atti tipizzati dal legislatore, primo fra tutti quello previsto dall'art. 13, comma 1, lett. d) della legge n. 146, con cui la Commissione indica ai soggetti interessati eventuali violazioni della disciplina di regolazione dello sciopero evincibili, allo stato, dal documento di proclamazione, invitandoli a revocare l'astensione ovvero a riformulare la proclamazione.

Pur tuttavia, in questo ambito temporale, anche gli atti formalmente più rilevanti non sono previsti come obbligatori e definitivi del procedimento; essi hanno il valore di mera *moral suasion* e sono inadeguati ad incidere nella sfera giuridica del destinatario. Si distinguono dagli altri atti amministrativi con valenza regolatoria e sono interventi formalmente non vincolanti, il cui grado di oggettiva «effettività» si misura esclusivamente in relazione all'autorevolezza istituzionale del soggetto che li adotta.

A maggior ragione, gli atti meramente ricognitivi che precedono lo sciopero, come quello gravato da impugnazione, non contengono statuizioni giuridiche produttive di effetti. E infatti, anche mancando l'indicazione di *moral suasion* o pur "prendendo atto" della proclamazione di sciopero, la Commissione di garanzia, dopo l'effettuazione dello sciopero e all'esito dell'istruttoria e del procedimento di valutazione, potrebbe sempre e comunque esercitare con assoluta pienezza il proprio potere di valutazione sanzionando ogni violazione che ritenesse meritevole di essere sanzionata.

Secondo l'impostazione della legge n. 146 del 1990 solo successivamente, e cioè dopo l'effettuazione dello sciopero, la Commissione può decidere di aprire un procedimento di valutazione del comportamento delle parti, al fine di deliberare eventuali sanzioni. Il Legislatore ha, infatti, previsto che si possa pervenire all'esercizio del potere di valutazione e sanzionatorio soltanto all'esito di ulteriori considerazioni, nonché dell'espletamento di un'istruttoria nell'ambito della quale è riconosciuto l'esercizio del diritto di difesa e di contraddittorio delle parti coinvolte (art. 4, comma 4-*quater*, legge n. 146 del 1990 <<*L'apertura del procedimento viene notificata alle parti, che hanno trenta giorni per presentare osservazioni e per chiedere di essere sentite*>>).

Nel caso specifico, la Commissione ha eccepito il difetto di legittimazione attiva anche sotto il profilo della titolarità della qualifica di controinteressato. Alla luce della normativa vigente in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali, i reali controinteressati rispetto allo sciopero non sono i datori di lavoro bensì gli utenti dei pubblici servizi che sono peraltro inseriti, a tutti gli effetti, nel circuito della legge. Ciò in quanto gli interessi e le esigenze dei cittadini-utenti, che la legge intende tutelare, sono estranei al conflitto collettivo e non possono essere rappresentati dai titolari del conflitto medesimo. Pur avendo il legislatore manifestato preferenza per la fonte negoziale nella fissazione di regole specifiche nell'ambito di ciascun servizio pubblico, alla Commissione è riconosciuto un ruolo preminente rispetto all'autonomia collettiva, in ragione dell'obiettivo perseguito dalla legge n. 146 che non è quello di comporre un conflitto di interessi tra lavoratori e datori di lavoro, bensì quello di individuare le regole di

contemperamento del diritto di sciopero - tutelato dall'art. 40 della Costituzione - con i diritti costituzionali degli utenti. Per questo motivo è decisiva, ai fini della validità ed efficacia dei contratti collettivi stipulati tra le parti in materia di esercizio del diritto di sciopero, la finale valutazione di idoneità della Commissione di garanzia.

Nel merito, in relazione alla contestazione aziendale circa la mancanza di requisiti di rappresentatività per la titolarità al conflitto del sindacato proclamante, la Commissione ha rilevato che nell'attuale sistema normativo vale il principio di autodeterminazione dell'interesse collettivo e della funzione assunta dallo sciopero nell'attuale assetto sociale, quale diritto di libertà per la difesa di tutti gli interessi dei lavoratori. La legge n. 146 del 1990 ha infatti riconosciuto la possibilità di indire uno sciopero sia ad un'associazione sindacale, sia ad un gruppo spontaneo dei lavoratori, anche quando quest'ultimo presenti i caratteri della provvisorietà e della occasionalità. (v. artt. 2, comma 3, 10, comma 1). Peraltro, a fronte dell'inesistenza nel nostro ordinamento di una legge sulla rappresentatività sindacale come pure di criteri di selezione della effettiva rappresentanza degli attori sindacali (nel settore privato), le disposizioni in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali sono vincolanti nei confronti di tutti gli attori del conflitto.

Ciò che la legge n. 146 richiede è il rispetto delle regole e delle procedure da seguire in caso di conflitto collettivo per assicurare l'effettività, nel loro contenuto essenziale, dei diritti di cui all'art. 1, comma 1.

In fase cautelare, il Tar, con ordinanza n. 1614 del 24 aprile 2024, ha respinto l'istanza cautelare ritenendo insussistenti i presupposti per ottenere una tutela provvisoria della situazione giuridica fatta valere e valutando idonei gli strumenti di bilanciamento previsti dalla legge n. 146/1990 per garantire gli interessi delle parti coinvolte.

Il Consiglio di Stato ha confermato, in appello, il provvedimento cautelare adottato in primo grado (ordinanza 4 del luglio 2024) e valutato insussistente il fumus.

La sentenza Tar Lazio n. 5927 del 24 marzo 2025 ha confermato l'orientamento ormai consolidato in materia ed ha dichiarato il ricorso, proposto dalla Società Arriva Udine S.p.A., inammissibile sia per difetto della legittimazione ad agire, sia dell'interesse a ricorrere in ragione della natura dell'atto impugnato.

Sotto il primo profilo, il Tar ha condiviso la ricostruzione della Commissione affermando che *<<gli interessi che l'Autorità è chiamata a contemperare sono esclusivamente quelli dei lavoratori impiegati nei servizi pubblici essenziali,*

*titolari del diritto di sciopero, e quelli degli utenti, beneficiari delle prestazioni funzionali a garantire l'effettivo godimento dei diritti fondamentali della persona, mentre la considerazione degli interessi economici dell'impresa concessionaria dei servizi di volta in volta colpiti dall'astensione collettiva resta fuori dallo spettro delle valutazioni demandate alla Commissione e, quindi, dal novero delle posizioni qualificate dalla l. 146/1990 che possono sollecitarne l'intervento. Pertanto, nel caso di specie, controinteressati nelle proclamazioni dello sciopero nei servizi pubblici essenziali sono solo gli utenti, che possono agire in giudizio, tramite le associazioni rappresentative dei loro interessi, nei casi e nei modi previsti dall'art. 7-bis della l. 146/1990>>.*

Sotto il secondo profilo, il ricorso è stato rigettato perché inammissibile avuto riguardo alla natura non provvedimentale dell'atto impugnato. Sostiene il Tar che dall'analisi sistematica dell'apparato rimediale predisposto per le ipotesi di sciopero illegittimo, si ricava una chiara preferenza del legislatore per soluzioni di tipo sanzionatorio a valle dell'astensione.

*<<Le prescrizioni fornite dalla Commissione di garanzia nella «fase precedente all'astensione collettiva» appaiono, infatti, riconducibili alla categoria degli atti atipici che di frequente si riscontrano nelle attribuzioni delle Autorità amministrative indipendenti quali strumenti operativi per l'esercizio delle funzioni di «vigilanza collaborativa» alle stesse devolute in quei settori nei quali l'azione dei pubblici poteri interferisce con quella dei mercati ed è fortemente avvertita la necessità di forme di regolamentazione flessibile che salvaguardino l'autonomia decisionale dei soggetti coinvolti>>.*

L'atto in questione è, pertanto, assimilabile ad una manifestazione di giudizio, in linea con la funzione *lato sensu* consultiva e conciliatrice esercitata dalla Commissione in tale fase del conflitto analogamente ai pareri non vincolanti, non dotata di immediata lesività e, quindi, non autonomamente impugnabile.

#### **1.8. divieto di concentrazione di scioperi che prevedano discipline differenziate in materia di prestazioni indispensabili - Sul riconoscimento della natura interpretativa della delibera di orientamento della Commissione - Sentenza Tar Lazio n. 18287 del 22 ottobre 2025**

Un altro dei procedimenti giurisdizionali innanzi al Tar Lazio definito nel periodo in esame riguarda il giudizio promosso dalle Organizzazioni sindacali Cobas Lavoro Privato, Cub Trasporti, Sgb, Adl Cobas per l'annullamento di due indicazioni immediate adottate, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. d), nel settore del trasporto pubblico locale. In sede di difesa, la Commissione ha eccepito,

preliminarmente, l'inammissibilità del ricorso affermando il carattere endoprocedimentale degli atti impugnati e la loro inidoneità a ledere la sfera giuridica dei destinatari.

Nel merito, sono state affrontate questioni nuove di un certo interesse.

Con il primo degli atti impugnati, i Sindacati sono stati invitati a revocare lo "sciopero nazionale con la riduzione del servizio durante le fasce di garanzia", proclamato in data 11 ottobre 2024 per il giorno 8 novembre 2024, in violazione dell'obbligo di rispettare le ordinarie fasce orarie di garanzia durante lo sciopero. La Commissione ha ritenuto insussistenti, nel caso di specie, i requisiti per accedere alla disciplina speciale prevista dall'art. 16 dell'Accordo nazionale del settore del trasporto pubblico locale, che limita alle sole "*organizzazioni sindacali firmatarie del contratto congiuntamente*" e per "*non più di una volta*", in occasione di uno sciopero proclamato "*a sostegno del rinnovo biennale e quadriennale del contratto collettivo nazionale di lavoro*", la possibilità di godere di una disposizione di particolare favore sotto il profilo delle prestazioni indispensabili da garantire (limitate alla garanzia dei trasporti assolutamente indispensabili per la generalità degli utenti nonché di quelli specializzati di particolare rilevanza sociale).

Le doglianze dei ricorrenti sono riferite alla asserita lesione della libertà sindacale e del diritto di sciopero derivante da una erronea interpretazione della norma convenzionale: il riferimento alle "*organizzazioni sindacali firmatarie del contratto*", contenuto nel citato articolo 16, sarebbe "*relativo all'indizione della manifestazione e non alla proclamazione dello sciopero*"; ove la norma dovesse interpretarsi come una facoltà concessa solo ai firmatari del contratto, la stessa "*non potrebbe sottrarsi ai rilievi di incostituzionalità per violazione degli art. 2, 3, 39 Cost. in quanto attribuirebbe una condizione di favore ad alcuni sindacati ai danni della libertà sindacale ed al diritto di sciopero riconosciuti dagli art. 29 e 40 Cost.*".

In sede difensiva, la Commissione ha sostenuto che l'interpretazione fornita fosse coerente col significato letterale della norma e con la *ratio* ad essa sottesa. Dal punto di vista letterale, è evidente la correlazione tra la "*manifestazione a sostegno del rinnovo biennale e quadriennale del contratto collettivo nazionale di lavoro*" e "*l'astensione dal lavoro*" che ne costituisce il presupposto e di cui la norma disciplina "*le modalità*". L'Accordo ha il solo scopo di regolamentare l'esercizio del diritto di sciopero nel settore del trasporto pubblico locale e non anche le modalità di indizione di una manifestazione a sostegno del rinnovo del CCNL che ben può essere organizzata, indipendentemente da un'astensione dal lavoro, da chiunque vi abbia interesse senza che ciò assuma alcun rilievo ai fini

del contemperamento tra il diritto di sciopero e il godimento degli altri diritti costituzionalmente garantiti. Pertanto, la previsione non può avere altro significato che quello di stabilire le condizioni per accedere ad una disciplina speciale sotto il profilo delle prestazioni indispensabili da garantire in occasione dello sciopero. Nessuna lesione della libertà sindacale e del diritto di sciopero può essere lamentata in quanto non viene pregiudicato il ricorso allo sciopero da parte di ogni altro soggetto collettivo, ancorché diversamente rappresentativo.

Con il ricorso è stata altresì impugnata l'indicazione con cui la Commissione ha segnalato la violazione della regola della rarefazione, con riferimento ad un successivo sciopero proclamato per il giorno 8 novembre 2024, in concentrazione con uno sciopero precedentemente indetto da altre Organizzazioni sindacali. E' stata oggetto di impugnazione anche la delibera interpretativa della Commissione n. 24/323 che, secondo la ricostruzione dei ricorrenti, costituirebbe il presupposto dell'indicazione immediata.

La fattispecie riguarda il principio della rarefazione e, in particolare, la disposizione contenuta nell'art. 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, come modificata dalla legge 83/2000, che impone il rispetto di «intervalli minimi da osservare tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo», al fine di evitare l'eccessivo pregiudizio provocato agli utenti del servizio essenziale da scioperi troppo ravvicinati. Conseguentemente, il sindacato più tempestivo nella proclamazione di uno sciopero impedisce ad altri sindacati di proclamare ed effettuare scioperi ravvicinati che incidano sullo stesso servizio finale o sullo stesso bacino d'utenza (art. 13, comma 1, lett. e).

In taluni casi la Commissione ha ammesso, nella prassi applicativa, ipotesi di "concentrazione" di una pluralità di scioperi, entro limiti tassativamente individuati, senza tuttavia disconoscere che il principio di rarefazione rappresenta la regola e il principio di concentrazione è l'eccezione.

La concentrazione di una pluralità di scioperi è infatti consentita a condizione che sussista una integrale coincidenza tra i diversi scioperi, sotto il profilo temporale e delle condizioni di esercizio.

In relazione a tale fattispecie la Commissione, negli anni, ha adottato una pluralità di delibere interpretative al fine di garantire un'applicazione coerente con la loro *ratio* delle norme delle discipline di settore che prevedano requisiti stringenti per accedere ad un regime privilegiato in materia di prestazioni indispensabili, rispetto a quello ordinario.

In particolare, per evitare che la sovrapposizione di più scioperi possa dare luogo a condotte elusive delle discipline speciali in materia di servizi minimi, la Commissione ha richiesto la rigorosa applicazione della regola della rarefazione

prevista dall'art. 2, comma 2, della legge n. 146, escludendo espressamente l'operatività del principio di concentrazione (cfr. delibera 12 marzo 2003, n. 03/46, delibera 30 marzo 2005, n. 05/158; delibera 15 ottobre 2024, n. 24/321; delibera 15 ottobre 2024, n. 24/322; delibera 15 ottobre 2024, n. 24/323).

Con specifico riferimento al settore del Trasporto Pubblico Locale, l'Autorità ha precisato che "in caso di concentrazione dello 'sciopero nazionale del Trasporto Pubblico Locale senza la garanzia delle prestazioni indispensabili' con uno o più scioperi del settore soggetti alla disciplina ordinaria sulle prestazioni indispensabili, deve trovare applicazione la regola generale in materia di rarefazione che vieta scioperi plurimi - ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990 e successive modificazioni e della relativa disciplina di dettaglio prevista per il settore - precludendo la possibilità che uno o più scioperi del settore possano convergere sulla medesima data prevista per lo sciopero di cui all'articolo 16 dell'Accordo nazionale del 28 febbraio 2018 e viceversa" (delibera 15 ottobre 2024, n. 24/323).

Nel caso in esame, vi è stata una sovrapposizione di scioperi nazionali, assoggettati a discipline differenti in materia di servizi minimi da garantire, riguardanti il settore del trasporto pubblico locale.

Con l'atto impugnato è stato rilevato che le Organizzazioni sindacali Cobas Lavoro Privato, Adl Cobas, Sgb e Cub Trasporti non fossero in possesso dei requisiti per accedere al regime di favore di cui all'articolo 16 dell'Accordo nazionale del 28 febbraio 2018; conseguentemente, è stata segnalata la sovrapposizione dello sciopero dalle stesse proclamato per il giorno 8 novembre 2024 con quello precedentemente indetto, per la medesima data, ai sensi dell'articolo 16 dell'Accordo nazionale del 28 febbraio 2018, dalle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Ultrasporti, Faisa Cisl e Ugl Autoferro.

Ha osservato la Commissione che la non "integrale coincidenza" riguardo alla individuazione dei servizi minimi da garantire, oltre a rappresentare una violazione della norma legale in materia di rarefazione, che vieta gli scioperi plurimi prevedendo che le astensioni debbano essere distanziate nel tempo, determina di ulteriore *vulnus* per gli utenti del servizio.

E infatti, in caso di concentrazione di scioperi, aziendali o nazionali, nell'ambito di settori che prevedono discipline differenziate delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di scioperi (ipotesi prevista dalle discipline del trasporto ferroviario e del trasporto pubblico locale) sorge un problema di certezza delle regole da applicare. Tale incertezza si traduce in una oggettiva e concreta difficoltà operativa per le Aziende interessate dagli scioperi proclamati in

concentrazione con lo sciopero nazionale a prestazioni ridotte, sia con riferimento all'individuazione dei lavoratori da comandare a garanzia dei servizi minimi, sia in relazione all'informazione da fornire all'utenza sul servizio che sarà effettivamente erogato, non potendosi prevedere a quale sciopero aderiranno i lavoratori. Il Tar del Lazio che, all'udienza del 2 novembre 2024 ha rigettato la misura cautelare richiesta dalle OO.SS. ricorrenti, ha poi, in data 22 ottobre 2025 pronunciato nel merito sentenza di rigetto del ricorso volto all'annullamento sia delle indicazioni immediate formulate per contestare la violazione della regola della rarefazione/divieto di concentrazione tra scioperi del trasporto pubblico locale con differenti garanzie dei servizi minimi, sia della delibera di orientamento n. 24/323 che rappresenta l'atto presupposto delle indicazioni immediate.

Il Tar ha affermato l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse ad agire considerata la natura endoprocedimentale dell'atto impugnato (ossia le indicazioni immediate), come tale idoneo a ledere la sfera giuridica del destinatario. La sentenza conferma l'orientamento giurisprudenziale in materia riportato al punto precedente: così testualmente recita la sentenza << le delibere con cui la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali indica in via preventiva alle organizzazioni sindacali la sussistenza di possibili profili di violazione della normativa vigente rispetto a uno sciopero indetto ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. d, l. n. 146/1990, al pari delle delibere con cui l'Autorità esprime il proprio punto di vista sull'interpretazione delle norme vigenti, non costituiscono atti immediatamente lesivi. In particolare, ancora di recente è stato evidenziato che le indicazioni *ex art. 13, comma 1, lett. d, l. n. 146/1990* sono atti meramente collaborativi che *«la Commissione comunica ai soggetti del conflitto, segnalando loro possibili violazioni e, quindi, offrendo l'opportunità di evitare un eventuale procedimento sanzionatorio»*, ovvero meri inviti *«di cui non è possibile apprezzare l'attitudine lesiva»* (Tar Lazio, I-stralcio, 8 ottobre 2024, n. 17274) ed è stato notato che *«il potere devoluto dalla [predetta] norma alla Commissione non è destinato a sfociare in un provvedimento inibitorio o interdittivo idoneo a paralizzare l'astensione collettiva bensì in una raccomandazione non vincolante nei confronti delle parti sociali»*, sicché gli atti adottati dalla Commissione ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. d., n. 146/1990 sono *«assimilabil[i] ad una manifestazione di giudizio, analogamente ai pareri non vincolanti, non dotata di immediata lesività e, quindi, non autonomamente impugnabile»* (cfr. Tar Lazio, I-quater, 24 marzo 2025, n. 5927)>>.

In relazione alla delibera di orientamento n. 24/323 pure impugnata con il ricorso, il giudice riconosce la natura meramente interpretativa della stessa che non integra il quadro normativo vigente (e quindi non richiede l'avvio del

procedimento di cui all'art. 13, lett. a) della legge n. 146), ma si limita ad esprimere considerazioni di carattere interpretativo prive di un autonomo ed immediato potere lesivo.

## **PARTE III**

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



TABELLA 1

**Scioperi proclamati/effettuati e attività preventiva della Commissione**

Settore	Proclamazioni di sciopero	Scioperi effettuati	Scioperi revocati	Scioperi Nazionali proclamati / effettuati	Interventi preventivi	Percentuale interventi preventivi	Revoche o differimenti a seguito di interventi preventivi	Adeguamenti a seguito di interventi preventivi	Efficacia degli interventi della Commissione
Generale Nazionale	33	27	6	33/27	29	88%	5	18	79%
Generale Regionale	2	2							
Generale Provinciale	3	3			1	33%	1		100%
Plurisettoriale Nazionale	2	1	1	2/1	1	50%	1		100%
Plurisettoriale Provinciale	1	1	3		3	60%		3	100%
Plurisettoriale Territoriale	5	2			1	33%	1		100%
Acqua	8	8							
Agenzie Fiscali	10	5	5		3	30%	3		100%
Appalti Ferroviari	10	7	3	1/1	2	20%	2		100%
Avvocati	48	46	2	2/1	2	4%	2		100%
Carburanti	1	1			1	100%		1	100%
Circolazione e Sicurezza Stradale	19	10	9		6	32%	6		100%
Consorzi di Bonifica	1	1							
Credito	4	4		3/3					
Distribuzione Farmaci e Logistica	8	2	6		4	50%	4		100%
Elettricità	32	21	11	8/7	4	13%	4		100%
Elicotteri	2		2	2/0	1	50%	1		100%
Energia e Petrolio	1	1		1/1	1	100%		1	100%
Enti Pubblici non Economici	3	1	2	2/0					
Farmacie	4	3	1	1/1	3	75%	2	1	100%
Gas	8	8							
Igiene Ambientale	90	44	46	2/1	23	26%	21		91%
Istituti di Vigilanza	64	43	21	4/4	16	25%	11	1	75%
Istruzione e Ricerca	3	3		3/3					
Magistrati Togati e Onorari	2	2		2/2					
Metalmeccanici	43	35	8	3/3	5	12%	4		80%
Ministeri	18	13	5	10/6	3	17%	2	1	100%
Poste	56	49	7	31/27	6	11%	4	2	100%
Pulizie e Multiservizi	81	40	41		14	17%	14		100%
Radio e Tv	9	5	4	1/0	2	22%	1	1	100%
Regioni e Autonomie Locali	123	76	47	3/3	35	28%	28	4	91%
Ricerca	3	3		3/3					
Sanità Privata	23	11	12	8/5	7	30%	5	2	100%
Scuola	21	15	6	14/11	5	24%	3	2	100%
Servizio Sanitario Nazionale	109	65	44	3/3	28	26%	25	3	100%
Taxi	14	8	6	14/8	6	43%	3	3	100%
Telecomunicazioni	51	44	7	40/34	4	8%	3	1	100%
Trasporto Aereo	185	110	75	64/37	63	34%	45	14	94%
Trasporto Ferroviario	79	49	30	49/32	33	42%	14	18	97%
Trasporto Marittimo	24	13	11	6/3	6	25%	6		100%
Trasporto Merci su Gomma	18	11	7	5/3	2	11%	1	1	100%
Trasporto Merci su Rotaia	47	30	17	35/22	6	13%	6		100%
Trasporto Pubblico Locale	268	176	92	19/10	56	21%	42	12	96%
Università	11	9	2	9/7					
Vigili del Fuoco	17	12	5		5	29%	3	2	100%
<b>TOTALE</b>	<b>1564</b>	<b>1020</b>	<b>544</b>	<b>383/269</b>	<b>387</b>	<b>25%</b>	<b>273</b>	<b>91</b>	<b>94%</b>

TABELLA 2

## Quadro comparativo scioperi anni 2024/2025

Settore	Proclamazioni di sciopero		Scioperi effettuati		Giornate interessate dalle azioni di sciopero	
	2024	2025	2024	2025	2024	2025
Generale Nazionale	17	33	17	27	8	9
Generale Regionale	6	2	6	2	2	1
Generale Provinciale	0	3	0	3	0	2
Generale Territoriale	4	0	4	0	3	0
Plurisettoriale Nazionale	15	2	14	1	10	1
Plurisettoriale Regionale	2	0	2	0	1	0
Plurisettoriale Provinciale	4	1	3	1	2	1
Plurisettoriale Territoriale	7	5	6	2	5	1
Acqua	4	8	2	8	2	7
Agenzie Fiscali	2	10	1	5	1	4
Appalti Ferroviari	20	10	14	7	13	7
Avvocati	45	48	43	46	36	36
Carburanti	0	1	0	1	0	1
Circolazione e Sicurezza Stradale	9	19	4	10	4	8
Consorzi di Bonifica	2	1	1	1	1	1
Credito	15	4	13	4	12	4
Distribuzione Farmaci e Logistica Far.	3	8	1	2	1	2
Elettricità	55	32	37	21	15	12
Elicotteri	0	2	0	0	0	0
Energia e Petrolio	6	1	1	1	1	1
Enti Pubblici non Economici	3	3	3	1	3	1
Farmacie	0	4	0	3	0	3
Funerario	2	0	2	0	2	0
Gas	12	8	12	8	1	3
Igiene Ambientale	122	90	66	44	53	36
Istituti di Vigilanza	31	64	20	43	16	32
Istruzione e Ricerca	4	3	4	3	4	3
Libere Professioni	1	0	1	0	1	0
Magistrati Professionali e Onorari	0	2	0	2	0	2
Metalmecanici	13	43	9	35	7	19
Ministeri	27	18	18	13	17	10
Noleggio con Conducente	1	0	0	0	0	0
Poste	49	56	43	49	23	26
Pulizie e Multiservizi	64	81	30	40	27	38
Radio e Tv	35	9	22	5	20	5
Regioni e Autonomie Locali	150	123	97	76	79	59
Ricerca	2	3	2	3	2	2
Sanità Privata	41	23	22	11	16	9
Scuola	27	21	16	15	13	11
Servizio Sanitario Nazionale	137	109	77	65	55	47
Taxi	11	14	7	8	6	46
Telecomunicazioni	25	51	18	44	14	25
Trasporto Aereo	236	185	134	110	29	27
Trasporto Ferroviario	119	79	98	49	47	29
Trasporto Marittimo	15	24	9	13	9	9
Trasporto Merci su Gomma	9	18	3	11	3	9
Trasporto Merci su Rotaia	24	47	18	30	14	21
Trasporto Pubblico Locale	242	268	171	176	62	101
Università	6	11	3	9	2	4
Vigili del Fuoco	9	17	6	12	6	11
<b>Totale</b>	<b>1633</b>	<b>1564</b>	<b>1080</b>	<b>1020</b>		

TABELLA 3

Quadro comparativo scioperi e interventi preventivi dal 2015 al 2025

Anno	Proclamazioni di sciopero	Interventi preventivi	Efficacia interventi preventivi
2015	2261	324	99%
2016	2352	466	99%
2017	2448	331	92%
2018	2109	312	95%
2019	2345	345	95%
2020	1472	277	89%
2021	1527	272	98%
2022	1619	281	97%
2023	1646	253	98%
2024	1633	391	94%
2025	1564	387	94%

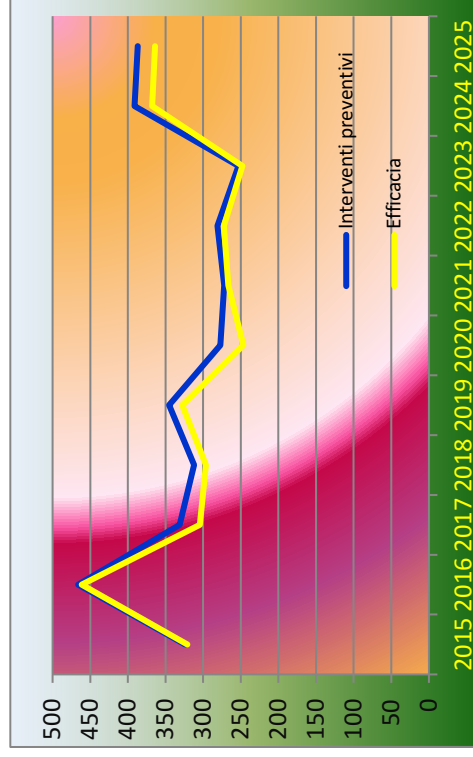
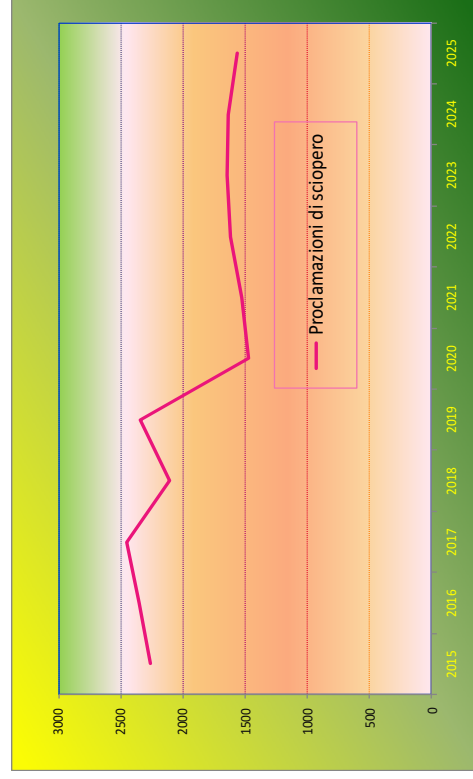


TABELLA 4

**Proclamazioni di sciopero per Regione \***

Regione	Proclamazioni di sciopero	Giornate interessate dalle azioni di sciopero
Valle d'Aosta	12	6
Piemonte	58	30
Lombardia	186	65
Trentino-Alto Adige	18	15
Friuli-Venezia Giulia	18	12
Veneto	37	22
Liguria	47	32
Emilia-Romagna	92	48
Toscana	101	49
Marche	10	6
Umbria	12	9
Lazio	105	58
Abruzzo	25	12
Molise	5	2
Campania	186	86
Puglia	60	25
Basilicata	6	4
Calabria	47	24
Sicilia	125	51
Sardegna	31	23
<b>Totale</b>	<b>1.181</b>	

\* La tabella si riferisce alle proclamazioni di sciopero in ambito locale/regionale. Il totale (1.181) risulta essere inferiore rispetto a quello riportato nella tabella 1 (1.564), che comprende anche le proclamazioni di rilevanza nazionale (383).

TABELLA 5



Nord (Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Trentino, Friuli, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna)	<b>468</b>
Centro (Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Abruzzo)	<b>253</b>
Sud (Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria)	<b>304</b>
Isole (Sardegna, Sicilia)	<b>156</b>

\* Il prospetto non comprende le proclamazioni di sciopero di rilevanza nazionale

TABELLA 6

**Audizioni delle parti sociali**

Settori	Audizioni	Sindacati	Aziende	Sindacati/Aziende
Generale Nazionale	9	9		
Elicotteri	2			2
Igiene Ambientale	3	2	1	
Istituti di Vigilanza	4	4		
Poste/Trasporto Merci su Gomma	4	2	2	
Pulizie e Multiservizi	3	2	1	
Radio e TV	2	1	1	
Regioni e Autonomie Locali	1		1	
Taxi	3		3	
Trasporto Aereo	5	4	1	
Trasporto Ferroviario	6	4	2	
Trasporto Merci su Rotaia	2		2	
Trasporto Pubblico Locale	14	8	5	1
<b>Totale</b>	<b>58</b>	<b>36</b>	<b>19</b>	<b>3</b>

TABELLA 7

**Delibere distinte per tipologia e per settore**

SETTORI	Regolamentazione provvisoria	Orientamento	Indirizzo e/o interpretative settori	Apertura procedimento di valutazione	Segnalazione ai sensi dell'art. 8	Chiusura procedimento: prescrizione / sanzioni disciplinari (art. 4 co.1)	Chiusura procedimento di valutazione negativa (art. 4 co.2)	Chiusura procedimento di valutazione negativa (art. 4 co.4)	Chiusura procedimento di valutazione negativa (art. 4 co.4.bis)	Chiusura procedimento di valutazione negativa (art. 4 co. 4 e 4-quater)	Delibera archiviazione procedimento di valutazione del comportamento	Totale
Generale Nazionale				14			5		2	4	1	26
Elettricità			1									1
Igiene Ambientale				2						1	1	4
Istituti di Vigilanza			1	1			1					3
Pulizie e Multiservizi		1		4	1					3		9
Regioni e Autonomie Locali				1			1					2
Scuola									1			1
Taxi				1	1			1				3
Trasporto Aereo				1			2					3
Trasporto Ferroviario	1	1		4	1		3	1				11
Trasporto Merci su Rotaia				1			1					2
Trasporto Merci su Gomma				1			1					2
Trasporto Pubblico Locale				6		1	1			1	3	12
<b>Totale</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>36</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>15</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>79</b>

TABELLA 8

**DELIBERE E INTERVENTI PREVENTIVI**

<i>Regolamentazione provvisoria</i>	1
<i>Orientamento</i>	2
<i>Indirizzo e/o interpretative settori</i>	2
<i>Apertura procedimento di valutazione</i>	36
<i>Segnalazione ai sensi dell'art. 8</i>	2
<i>Chiusura procedimento- archiviazione/insussistenza presupposti</i>	1
<i>Chiusura procedimento valutazione: prescrizione sanzioni disciplinari (art. 4 co. 1)</i>	1
<i>Chiusura procedimento di valutazione negativa (art. 4 co. 2)</i>	15
<i>Chiusura procedimento di valutazione negativa (art. 4 co. 4)</i>	2
<i>Chiusura procedimento di valutazione negativa (art. 4 co. 4-bis)</i>	3
<i>Chiusura procedimento di valutazione negativa (art. 4 co. 4 e 4-quater)</i>	9
<i>Delibera archiviazione procedimento di valutazione del comportamento</i>	5
<i>Interventi preventivi (art. 13 co. 1 lett. d)</i>	387
<b>Totale</b>	<b>466</b>