

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

Deliberazione n. 24/450: Proposta di revisione parziale dell'Accordo nazionale del settore ferroviario del 23 novembre 1999 (modificato e integrato in data 18 aprile 2001 e in data 29 ottobre 2001, pubblicato nella G.U. del 12 aprile 2002, n. 86) (rel. Ghera) (pos. 907/24)

(Seduta del 19 dicembre 2024)

La Commissione, su proposta del Commissario delegato per il settore, adotta all'unanimità la seguente **delibera di Proposta di revisione parziale dell'Accordo nazionale del settore ferroviario del 23 novembre 1999:**

LA COMMISSIONE

PREMESSO

che il servizio del trasporto ferroviario rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, in quanto diretto a soddisfare la libertà costituzionale di circolazione delle persone prevista dall'articolo 16 Cost.;

che l'esercizio del diritto di sciopero del personale dipendente del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane è attualmente disciplinato dalle regole della legge n. 146 del 1990, come modificata dalla legge n. 83 del 2000, nonché dell'Accordo nazionale del settore ferroviario del 23 novembre 1999 (modificato e integrato in data 18 aprile 2001 e in data 29 ottobre 2001, pubblicato nella G.U. del 12 aprile 2002, n. 86);

che l'art. 4 del citato Accordo, rubricato "*prestazioni indispensabili*", con riferimento al trasporto regionale ed al trasporto media/lunga percorrenza, prevede:

"4.2.1. Nei giorni feriali, devono essere assicurati servizi adeguati nelle fasce orarie di massima utenza dei pendolari (6-9, 18-21), secondo i volumi normalmente offerti a tale settore di utenza.

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 nella misura minima di tre coppie di treni al giorno sulle principali direttrici Nord-Sud ed Est-Ovest, una almeno delle quali della categoria Intercity o Eurostar. Tali treni dovranno essere garantiti fino all'arrivo alla stazione di destinazione";

che, secondo quanto espressamente previsto dalle parti contraenti, all'articolo 1 dell'Accordo medesimo, rubricato "*Efficacia*", "*L'accordo si riferisce allo stato attuale di organizzazione del servizio; eventuali future trasformazioni organizzative significative potranno richiedere un suo aggiornamento;*

che le esigenze e la domanda di mobilità degli utenti e l'assetto organizzativo del servizio del trasporto ferroviario sono profondamente mutati rispetto a quelli esistenti all'epoca di

adozione dell'impianto regolatorio vigente e che, essendosi manifestati rilevanti profili di criticità nell'esperienza applicativa del settore, è sopravvenuta l'esigenza di aggiornare la configurazione di alcune misure previste dalla regolazione vigente;

che, con nota del 9 luglio 2021, Assoutenti ha chiesto alla Commissione di *<<intervenire con urgenza per assicurare le fasce di garanzia in favore dei passeggeri tutti i giorni della settimana, in quanto interrompere la circolazione ferroviaria di domenica e in generale nei weekend danneggia soprattutto l'utenza, che non è costituita solo da soggetti che si spostano per scopi di piacere, ma anche e soprattutto da dipendenti pubblici e privati che sabato e domenica devono raggiungere i luoghi di lavoro. Basti pensare che in Italia 1 lavoratore su 5 è impiegato la domenica, numeri che crescono nel settore dei lavoratori autonomi, dove 1 su 4 è in servizio anche di domenica>>*;

che, preso atto delle diverse esigenze dell'utenza, con delibera del 27 giugno 2022, trasmessa con nota prot. 9444 del 19 luglio 2022, l'Autorità ha invitato la Società FSI e le Organizzazioni sindacali di categoria ad avviare un confronto in merito alla regola di cui all'art. 4.2.1. dell'Accordo nazionale del 23 novembre 1999, nella parte in cui limita ai soli giorni feriali la garanzia del servizio nelle fasce orarie di maggiore flusso di passeggeri e non prevede la medesima tutela degli utenti quando lo sciopero è effettuato nei giorni festivi. Tale invito veniva formulato al dichiarato scopo di verificare se la disposizione potesse ritenersi ancora attuale ed idonea ad assicurare un equo temperamento tra il diritto di sciopero ed i diritti degli utenti, ovvero se la stessa dovesse ritenersi culturalmente superata dall'esigenza di garanzia dei servizi che, ai fini del diritto di mobilità dei cittadini, era oramai pienamente avvertita anche con riferimento alle giornate domenicali e festive;

che all'invito della Commissione ha risposto, con nota 9687 del 26 luglio 2022, la Direzione Generale per il trasporto pubblico locale e regionale e la mobilità pubblica sostenibile del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, la quale ha comunicato di non avere osservazioni in merito alla revisione dell'articolo in oggetto;

che, con nota prot. 2251/2023 del 13.2.24, l'Autorità di Regolazione dei Trasporti, premesso il fatto di aver *“esaminato più casi attinenti alla cancellazione di viaggi ferroviari in giornate festive a causa di sciopero e senza la garanzia di fasce orarie”*, ha segnalato che *“il regolamento (CE) n. 1371/2007, sul quale l'Autorità ha il dovere di vigilare, prevede, tra l'altro, un obbligo di riprotezione a carico del vettore e a favore dei passeggeri a cui venga cancellato un viaggio”* e che, sotto tale profilo, rileva *“la possibilità, per il passeggero, prevista alla lettera b) della norma, di proseguire il viaggio a condizioni di trasporto simili, verso la destinazione finale, non appena possibile.”* Tale misura di tutela a favore degli utenti, imposta dal diritto comunitario – ha evidenziato l'Autorità dei Trasporti - non può trovare concreta applicazione nel nostro Paese, in caso di sciopero nelle giornate festive, posto che, in tali evenienze, alla luce dell'articolo 4 dell'Accordo Collettivo del 1999 vigente in materia, non sono previste fasce di garanzia del servizio (a differenza di quanto previsto nelle giornate feriali) e, pertanto, ha invitato la Commissione a *“valutare, in linea con quanto già prospettato, tenendo conto anche della citata disposizione del Regolamento, l'aggiornamento della regola in vigore prevedendo fasce di garanzia minime anche nei giorni festivi.”*;

che, con note prot. 9797 e prot. 9798, del 22 luglio 2024, la Commissione, rilevato che *“nel periodo intercorso dall'entrata in vigore della disciplina di settore sopra richiamata, sono*

intervenute rilevanti modificazioni negli assetti organizzativi e di erogazione del servizio di trasporto ferroviario e sono mutate radicalmente le esigenze degli utenti in relazione ad una accresciuta e diversificata fruizione del servizio”, ha sollecitato un confronto con le parti sociali in relazione a più aspetti dell’Accordo collettivo (quali, il campo di applicazione della disciplina, le procedure di raffreddamento e conciliazione, la durata e articolazione oraria degli scioperi, le prestazioni indispensabili e loro articolazione, i periodi di franchigia, gli intervalli tra azioni di sciopero, le misure per potenziare e rendere effettiva l’informazione all’utenza e il preavviso massimo), al fine di verificarne la perdurante attualità ed intraprendere, se del caso, le necessarie iniziative correttive, in funzione di un più attuale contemperamento tra l’esercizio del diritto di sciopero e il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. A tale scopo l’Autorità ha invitato le parti sociali a produrre propri contributi in relazione ai temi evidenziati e convocato le medesime a partecipare ad apposita audizione convocata per il 12 settembre 2024;

che, in relazione alle tematiche sollevate dalla Commissione, le Organizzazioni sindacali hanno presentato proprie memorie, prima dell’audizione del 12 settembre 2024, con le quali tutte, sia pure con argomenti differenti, hanno manifestato una posizione di sostanziale contrarietà ad ipotesi di revisione complessiva della disciplina di settore;

che, con nota prot. 11215 del 6.9.2024, la Società Ferrovie dello Stato Italiane, in nome e per conto di tutte le Società del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane, ha accolto positivamente l’invito della Commissione ad avviare una riflessione finalizzata alla possibile revisione della disciplina di settore che, *“pur continuando pienamente a svolgere il compito di garanzia dei diversi diritti costituzionali in gioco, necessita di un aggiornamento, peraltro già contemplato dallo stesso Accordo del '99, “anche in considerazione delle significative trasformazioni organizzative del servizio, dell’evoluzione e della diversificazione delle esigenze dell’utenza e degli sviluppi tecnologici che hanno interessato il settore negli ultimi anni.”*;

che, nel corso dell’audizione delle Organizzazioni sindacali del 12 settembre 2024, il Commissario delegato per il settore, preso atto delle rigidità espresse dai soggetti collettivi, ha richiamato l’attenzione dei delegati sugli aspetti più critici della disciplina vigente, tra cui quello delle prestazioni indispensabili nei giorni festivi e delle franchigie, ed ha invitato le parti a ricercare su tali punti una soluzione consensuale che consenta di porre rimedio alle problematiche, oramai improcrastinabili, riscontrate nell’esperienza applicativa dell’Accordo;

che, con nota prot 11847 del 19 settembre 2024, le Segreterie Nazionali delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Ugl Ferrovieri, Fast Confsal e Orsa, facendo seguito all’audizione del 12 settembre 2024, hanno dichiarato di ritenere non necessari adeguamenti dell’Accordo collettivo del 1999 e, in particolare, delle misure delle franchigie e delle fasce di garanzia sulle quali il Commissario delegato aveva invitato le parti a concentrare la propria attenzione. A sostegno della loro convinzione, le Organizzazioni sindacali hanno richiamato presunti dati ISTAT dai quali emergerebbe una sostanziale riduzione dei passeggeri trasportati nel settore ferroviario e, dall’altro lato, fatto riferimento alle Relazioni annuali nelle quali la Commissione ha sempre evidenziato un esercizio ponderato del diritto di sciopero da parte delle esponenti. Nell’ambito della nota, i soggetti collettivi hanno evidenziato, piuttosto, l’esigenza di rimuovere una delle principali cause di insorgenza del conflitto collettivo costituita dal fatto che nel settore, pur operando 44 imprese (Dati Ansfisa) non esiste un unico CCNL di comparto e, quindi, si riscontrano fenomeni di *dumping* contrattuale dovuti

all'applicazione, a parità di mansioni, di differenti CCNL. Infine, e comunque, hanno rivendicato la competenza delle parti sociali a negoziare, eventualmente, la disciplina di settore;

che, con delibera n. 24/324, adottata nella seduta del 15 ottobre 2024, la Commissione, premesso che la legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, affida *“in via prioritaria alla responsabilità delle parti sociali la determinazione convenzionale delle prestazioni indispensabili, delle modalità e delle procedure di erogazione e delle altre misure dirette a consentire un contemperamento tra beni costituzionalmente garantiti, quando per tutelare nella sua essenzialità un diritto o interesse di rango superiore sia necessario sacrificare l'esercizio del diritto di sciopero”*, ha invitato il Gruppo FSI e le Organizzazioni sindacali di categoria alla revisione dell'art. 4 dell'Accordo nazionale del 23 novembre 1999, con particolare riferimento alla previsione di fasce orarie di garanzia del servizio in caso di scioperi nelle giornate festive, assegnando termine fino all'8 novembre 2024 per la presentazione di una intesa da sottoporre all'attenzione della Commissione;

che, con nota prot. 13319 del 16 ottobre 2024, il Commissario delegato per il settore ha richiesto a Ferrovie dello Stato Italiane informazioni, anche di ordine numerico, relativamente all'andamento dei flussi di viaggiatori nelle giornate festive indicando, altresì, le percentuali medie di utenti del servizio di trasporto ferroviario che circolano nelle giornate festive rispetto ai passeggeri che fruiscono del servizio nelle giornate feriali;

che Ferrovie dello Stato Italiane, con nota del 28 ottobre 2024, ha informato la Commissione che l'Associazione datoriale Agens, con nota del 23 ottobre 2024, aveva convocato un incontro con le Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, SIm Fast Confsal e Orsa, per il giorno 29 ottobre 2024, al fine di avviare un confronto tra le parti in relazione all'art. 4 della disciplina di settore, come richiesto dalla Commissione;

che, con nota prot. n. 14852 del 7 novembre 2024, l'Associazione Agens ha informato la Commissione che, in data 29 ottobre 2024, si è svolto presso la sua sede l'incontro tra l'Associazione datoriale e le Segreterie Nazionali delle Organizzazioni sindacali Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti, Ugl Ferrovieri, Fast Confsal e Orsa Ferrovie, nell'ambito del quale Agens ha evidenziato, anzitutto, l'esigenza di elaborare una disciplina per l'intero settore del trasporto ferroviario, in luogo dell'attuale Accordo aziendale FS del 23 novembre 1999, tenuto conto dell'ingresso di nuovi operatori ferroviari nel mercato dei servizi di trasporto ferroviario. Con riferimento all'invito avanzato dalla Commissione con delibera n. 23/324 del 15 ottobre 2024, invece, ha proposto di prevedere *“fasce di garanzia nell'ambito del trasporto regionale anche in caso di astensioni indette nei giorni festivi, confermando la fascia pomeridiana dalle ore 18:00 alle ore 21:00 e ripensando la fascia mattutina, in coerenza con le diverse esigenze di mobilità che si sviluppano nelle medesime giornate festive, dalle ore 7:00 alle ore 10:00 (anziché 6:00 – 9:00). Diversamente, con riferimento ai treni a media/lunga percorrenza, Agens ha sottolineato la necessità di individuare una percentuale minima di treni Alta Velocità e Intercity da garantire in caso di sciopero, incrementale rispetto al numero di treni attualmente definiti sulla base di quanto previsto al punto 4.2.3 dell'Accordo sui servizi minimi essenziali nel settore del trasporto ferroviario”*, precisando che, *“viste le peculiarità che caratterizzano il trasporto ferroviario di media/lunga percorrenza (es.: gestione del c.d. giro materiali e degli eventuali stazionamenti dei treni in*

stazione), soprattutto con riguardo alle Imprese Ferroviarie di grandi dimensioni con impianti collocati su tutto il territorio nazionale, il criterio del contingentamento minimo risulta l'unico idoneo a preservare complessivamente la circolazione dei treni in caso di sciopero che verrebbe fortemente compromessa dall'eventuale adozione di altri principi, ivi compreso quello delle fasce di garanzia proprie del trasporto regionale". Infine, l'Associazione datoriale ha informato la Commissione che il confronto tra le parti sarebbe proseguito con un successivo incontro calendarizzato per il giorno 14 novembre 2024;

che, con nota prot. 14859 dell'8 novembre 2024, in riscontro alla richiesta della Commissione del 16 ottobre 2024, Ferrovie dello Stato Italiane ha trasmesso i dati inerenti all'andamento dei flussi viaggiatori della Società Trenitalia S.p.A., relativamente agli anni 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024 (periodo gennaio/settembre), suddivisi per Direzione di Business (Regionale, Alta Velocità e Intercity) e recanti le percentuali medie di utenti che circolano nelle giornate festive rispetto ai passeggeri delle giornate feriali; l'Azienda ha altresì fornito i dati percentuali del servizio garantito sull'Alta Velocità e Intercity durante gli scioperi, in rapporto alla ordinaria programmazione;

che, con nota prot. 14950 dell'8 novembre 2024, la Commissione ha chiesto alla Società Ferrovie dello Stato Italiane di completare il quadro informativo fornito con un prospetto analogo a quello riferito alla lunga percorrenza, che abbia riguardo al servizio di trasporto regionale, al fine di individuare il dato percentuale dei servizi garantiti durante le giornate feriali, rispetto all'ordinaria circolazione ferroviaria prevista per l'intera giornata;

che con nota prot. 15403 del 14 novembre 2024, Ferrovie dello Stato Italiane, in riscontro alla richiesta istruttoria della Commissione, ha comunicato che il dato percentuale dei treni regionali che circolano durante le fasce garantite (6:00 — 9:00 e 18:00 — 21:00) nelle giornate feriali, rispetto all'offerta prevista nell'intera giornata, si attesta al 33%;

che, con nota prot. 15535 del 18 novembre 2024, Agens ha comunicato alla Commissione che, in data 14 novembre 2024, è stato esperito il secondo incontro con le Organizzazioni sindacali Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti, Ugl Ferrovieri, Fast Confsal e Orsa Ferrovie, nel corso del quale l'Associazione, anche in nome e per conto del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane, *“ha ribadito la propria disponibilità a raggiungere un'intesa per la modifica dell'accordo nazionale del 23 novembre 1999, come modificato e integrato dagli accordi del 18 aprile 2001 e del 19 ottobre 2001, funzionale ad apprezzare i punti di intervento già rappresentati a codesta Commissione con la succitata missiva. Al riguardo le Organizzazioni sindacali hanno confermato il posizionamento già espresso a Codesta Autorità nel corso dell'audizione tenutasi in data 12 settembre 2024.”* Con la medesima nota, Agens ha aggiunto, inoltre, che, allo stato, non è stata individuata una data per la prosecuzione del confronto;

che, con nota prot. 16785 del 28 novembre 2024, la Commissione ha richiesto all'Istat di poter acquisire i dati relativi al flusso di passeggeri trasportati nel trasporto ferroviario (suddivisi per destinazione: interna e internazionale) relativamente all'anno 2023, posto che, nelle serie storiche esplorabili sul sito istituzionale dell'Ente pubblico, sono pubblicati dati statistici solo fino al 2022;

che, con nota prot. 17049 del 2 dicembre 2024, l'Istat ha trasmesso i dati richiesti dalla Commissione relativi all'andamento del traffico passeggeri del 2023;

che le parti sociali non hanno trasmesso alla Commissione alcuna proposta consensuale di revisione dell'articolo 4 dell'Accordo di settore;

che, nella seduta del 10 dicembre 2024, la Commissione ha deliberato di convocare in audizione, per il giorno 18 dicembre 2024, le Associazioni dei Consumatori e degli Utenti (nota prot. n. 17516 del 10 dicembre 2024) al fine di sottoporre alla loro attenzione le questioni riguardanti il livello delle prestazioni indispensabili previste dalla vigente disciplina sullo sciopero nel trasporto ferroviario, con specifico riferimento alla mancata garanzia delle fasce orarie nelle giornate festive ed ai servizi minimi garantiti sulla lunga percorrenza;

che, nel corso dell'audizione interlocutoria, i rappresentanti delle Associazioni Confconsumatori, Federconsumatori e Centro Tutela Consumatori hanno rappresentato il loro punto di vista in merito agli aspetti dell'attuale regolamentazione ritenuti particolarmente critici, sollecitando l'intervento della Commissione nella direzione di una maggior tutela dei diritti degli utenti, sia in relazione all'ampliamento dei servizi da garantire durante lo sciopero - armonizzando la relativa disciplina con quella dell'Autorità di regolazione dei trasporti in materia di tutela dei consumatori e utenti del servizio di trasporto - sia sotto il profilo di una più efficace ed adeguata informazione all'utenza, prestando una particolare attenzione non solo ai passeggeri disabili ma anche ai passeggeri a mobilità ridotta;

CONSIDERATO

che, rispetto all'epoca della conclusione dell'Accordo Collettivo di settore, sono sopravvenute rilevanti trasformazioni dell'assetto organizzativo e della tipologia dei servizi offerti nel settore del trasporto ferroviario;

che, grazie alla tecnologia e ad importanti investimenti, sono state introdotte nuove modalità di trasporto ferroviario (l'Alta Velocità) che non esistevano all'epoca della conclusione dell'Accordo collettivo di settore. Non è un caso che l'Accordo di settore vigente, all'art. 4.2.2., nel disciplinare le prestazioni indispensabili da garantire nel servizio di media/lunga percorrenza, faccia riferimento esclusivamente ai treni “*della categoria Intercity o Eurostar*”;

che, come noto, le innovazioni della rete ferroviaria sono state ideate e realizzate nella prospettiva di una intermodalità e, quindi, di una stretta interconnessione ed integrazione tra le diverse linee di trasporto ferroviario (regionale, media - lunga percorrenza e Alta Velocità), nonché tra queste e le altre forme di trasporto (in particolare, Trasporto Aereo, Trasporto Marittimo e Trasporto Pubblico Locale), allo scopo di consentire all'utente una piena fruibilità dei servizi ferroviari e per favorire, in particolare, il ricorso al trasporto pubblico in alternativa a mezzi di trasporto meno sostenibili dal punto di vista ambientale (trasporto su strada);

che tale integrazione tra le forme di trasporto ha reso più conveniente, agevole e funzionale per i cittadini (lavoratori e non) l'uso del trasporto pubblico rispetto a quello dell'auto privata;

che è notoria la maggiore attrattività del servizio ferroviario (soprattutto dopo l'introduzione del servizio di Alta Velocità e con specifico riguardo a particolari categorie di utenti) rispetto, finanche, al trasporto aereo;

che un ulteriore grande impulso al processo di ammodernamento della rete ferroviaria deriva dall'attuazione, tuttora in corso, del PNRR, che considera strategici gli obiettivi dell'intermodalità dei mezzi di trasporto e della mobilità sostenibile;

che l'incremento della mobilità ferroviaria risulta chiaramente attestato da molteplici fonti. I dati Istat ricavabili dalla banca dati Istatdata¹ evidenziano un trend in costante crescita del numero complessivo di passeggeri trasportati in tutte le serie storiche esplorabili, ovvero dal 2004 al 2022, con esclusione dell'anno 2020 (caratterizzato dalle note limitazioni alla libertà di circolazione per ragioni sanitarie e con volume di passeggeri complessivo attestatosi a 381.351.880), dopo il quale è seguita, comunque, una rapida ripresa dell'andamento del trasporto ferroviario (e, così, nel 2021 i passeggeri complessivi trasportati si sono attestati a 481.270.400, mentre nel 2022 a 677.040.151). A ciò si aggiungano i dati statistici relativi all'anno 2023 forniti dall'Istat in riscontro ad apposita richiesta della Commissione, i quali evidenziano un ulteriore significativo incremento della circolazione ferroviaria ed, in particolare, il fatto che il volume complessivo dei passeggeri in detto periodo si è attestato a complessivi 809.498.460 (rispetto ai 677.040.151 del 2022). Ed ancora, il 20° Rapporto sulla mobilità degli italiani del 27 novembre 2023, intitolato *“Il passato, il presente, il futuro”* ed elaborato dall'Isfort² rileva, alla pag. 28, che *“Nel confronto con i dati 2019 i flussi della rete Anas risultano inferiori ancora del 5%. Più intenso il ritmo di crescita dei passeggeri del trasporto ferroviario. In particolare, nella media e lunga percorrenza (Alta Velocità e Intercity) i volumi sono ormai superiori al dato 2019, mentre per il trasporto regionale sussiste una quota di passeggeri, superiore al 10%, ancora da recuperare nel confronto con il livello pre-Covid., mentre, alla pag. 30, il medesimo Rapporto, nel commentare i Graf. 35, Graf. 36 e Graf. 37 (ai quali integralmente si rinvia) evidenzia che gli stessi “mostrano invece, sempre tra gennaio 2019 e settembre 2023, gli andamenti del traffico ferroviario (Alta Velocità, Intercity e regionale rispettivamente) in termini sia di passeggeri trasportati (domanda) che di corse effettuate (offerta). Si può osservare che nel trasporto regionale e negli Intercity la curva di offerta dei servizi si è piuttosto rapidamente riallineata ai livelli pre-Covid, mentre nell'Alta Velocità ha seguito più da vicino la dinamica della domanda.”* Ad ulteriore conforto di tali tendenze si richiama anche l'ultimo Report trimestrale sulle tendenze della mobilità relativo al II° trimestre 2024, predisposto dalla Struttura Tecnica di Missione (STM) del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti³, dal quale si evince (come riportato nel comunicato pubblicato al sito internet <https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/mobilita-ancora-crescita-la-domanda-nel-settore-trasporti>), che rispetto al primo trimestre del 2023 *“In riferimento al trasporto ferroviario, a fronte di un'offerta di servizi di Alta Velocità (AV) e Intercity rispettivamente pari al +4% e +1%, il traffico passeggeri risulta superiore rispettivamente del 2% e 6%, tendenza confermata anche per il trasporto regionale.”*;

¹ Consultabile all'indirizzo <https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it>;

² Consultabile all'indirizzo https://www.isfort.it/wp-content/uploads/2023/12/RapportoMobilita2023_Def.pdf

³ Consultabile all'indirizzo <https://www.mit.gov.it/node/19507>

che tale incremento della mobilità ferroviaria, in parte, è senz'altro ascrivibile ad un significativo e costante aumento dei flussi turistici nel nostro Paese. A tale riguardo, basti citare il comunicato congiunto⁴ elaborato in data 4 giugno 2024 dall'Istat e Ministero del Turismo, frutto delle attività congiunte del Gruppo di Lavoro inter-istituzionale sul turismo "Alloggiati web", costituitosi nel 2023 nell'ambito del Protocollo d'intesa "Sviluppo e valorizzazione dell'informazione statistica sul turismo", sottoscritto dall'Istat e dal Ministero del turismo. Nell'ambito di esso le Istituzioni pubbliche espongono che *"Le stime relative all'anno 2023 registrano i valori più elevati osservati da sempre dalle rilevazioni sul turismo: oltre 134 milioni di arrivi e 451 milioni di presenze negli esercizi ricettivi presenti sul territorio nazionale.*

Tra il 2019 e il 2023 gli arrivi nelle strutture ricettive italiane crescono di 3 milioni di unità (+2,3% rispetto al 2019), mentre le presenze turistiche crescono di 14,5 milioni (+3,3%).

Sono circa 16 milioni gli arrivi in più rispetto al 2022 (+13,4%) e oltre 39 milioni le presenze (+9,5%).

Dopo il periodo pandemico (2020-2022), la componente estera della clientela torna a prevalere su quella domestica: nel 2023 il 52,4% delle presenze turistiche sono riferite a clienti non residenti in Italia.

Gli arrivi e le presenze nel settore extra-alberghiero crescono del 16,9% e dell'11,0% rispetto al 2022, e presentano incrementi maggiori di quelli del settore alberghiero (+11,5% e +8,1%).

Lazio e Lombardia sono le regioni che crescono maggiormente rispetto al 2022, visto il sostenuto incremento delle presenze turistiche delle città di Roma e Milano."

che appare evidente come l'oggettivo progressivo incremento dei flussi dei passeggeri del trasporto ferroviario, registratosi negli ultimi dieci anni, e la intervenuta diversificazione della tipologia di utenti del servizio (lavoratori pendolari, liberi professionisti/imprenditori, cittadini, turisti) abbiano un impatto trasversale, dal punto di vista della dimensione temporale, su tutti i giorni della settimana;

che, l'incremento della mobilità ferroviaria nelle giornate festive, oltre che ad un aumento dei flussi turistici, è correlato ad un generale mutamento dei costumi sociali, recepito dallo stesso legislatore che, con l'articolo 31, comma 1, del D.L. 201/2011 (Decreto salva-Italia), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha realizzato una piena liberalizzazione dei giorni e orari di apertura degli esercizi commerciali e rimosso, conseguentemente, qualsiasi limite all'apertura degli stessi nelle giornate festive, con conseguente aumento della circolazione delle persone, anche sulle linee ferroviarie, sia per esigenze di lavoro, sia per esigenze personali e familiari, il cui soddisfacimento è favorito da un sistema complessivo - di maggiore compatibilità con la vita lavorativa - che garantisce un più ampio accesso ai servizi alla persona;

che anche i dati acquisiti da questa Autorità in fase di istruttoria confermano che, rispetto all'epoca di adozione dell'Accordo di settore, è significativamente aumentata la domanda di mobilità in corrispondenza delle giornate festive. Dalle ultime rilevazioni della Società

⁴ Consultabile all'indirizzo <https://www.ministeroturismo.gov.it/comunicato-congiunto-mitur-istat-relativo-allandamento-turistico-in-italia-nel-2023-prime-stime-regionali/>

Ferrovie dello Stato risulta infatti che dal 2019 al 2024 le percentuali medie di utenti che circolano nelle giornate festive rispetto ai passeggeri delle giornate feriali si attestano ben al di sopra del 50%, con un *trend* di crescita costante;

RITENUTO

che la mobilità ferroviaria nel tempo si è affermata quale diritto trasversale, funzionale al godimento di una pluralità di diritti, altrettanto costituzionali, quali quello alla salute, al lavoro e all'ambiente;

che, nel quadro di questa profonda evoluzione del sistema dei trasporti e delle abitudini e bisogni di mobilità delle persone, risulta imprescindibile, oramai, procedere ad un ripensamento complessivo dell'assetto regolatorio;

che le stesse parti contraenti l'Accordo Collettivo del 1999 hanno stabilito all'articolo 1, rubricato "Efficacia", che la disciplina convenuta si riferiva allo stato di organizzazione del servizio esistente all'epoca e che future eventuali trasformazioni avrebbero richiesto una revisione dell'Accordo;

che, la legge affida in prima istanza all'autonomia collettiva delle parti sociali il compito di disciplinare la materia dell'esercizio del diritto di sciopero;

che, allo stato, dalle risultanze istruttorie in possesso di questa Autorità, emerge una interruzione delle trattative tra le parti sociali per la conclusione di un accordo in materia;

che è intenzione di questa Autorità privilegiare l'autonomia collettiva delle parti sociali e, quindi, concedere alle stesse ulteriore tempo per addivenire ad una proposta di revisione complessiva della materia;

che, tuttavia, in un'ottica di contemperamento dei contrapposti interessi degli utenti, questa Commissione non può esimersi dall'obbligo di intervenire, in via eteronoma, in relazione a quegli aspetti per i quali l'esperienza applicativa dell'Accordo collettivo vigente ha manifestato profili di criticità ed inidoneità - rappresentati anche dalle Associazioni dei consumatori e degli utenti - tali da rendere improcrastinabile una regolazione eteronoma, in difetto di un accordo delle parti sociali;

che, in particolare, la regola di cui all'art. 4.2.1. dell'Accordo nazionale del 23 novembre 1999 - che, con riferimento al trasporto ferroviario regionale, limita ai soli giorni feriali la garanzia del servizio nelle fasce orarie di maggiore flusso di passeggeri e non prevede la medesima tutela degli utenti quando lo sciopero è effettuato nei giorni festivi - è stata concepita in un contesto socio-organizzativo ormai obsoleto;

che, sotto tale aspetto, non è tollerabile, in termini di adeguato contemperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero e il godimento dei diritti della persona costituzionalmente garantiti, l'assenza di un'adeguata tutela e garanzia di servizi minimi in caso di scioperi nelle giornate festive, alla luce delle mutate esigenze di mobilità degli utenti, come testimoniato dall'aumento della mobilità ferroviaria nelle giornate festive;

che, pertanto, non trova più alcuna giustificazione una distinzione per “giorni feriali/giorni festivi” nella previsione di soglie minime di servizio da garantire in occasione degli scioperi che interessino il servizio di trasporto regionale;

che, l'estensione delle fasce di garanzia nel trasporto regionale alle ipotesi di scioperi nelle giornate festive, oltre che doverosa, nella prospettiva di una più adeguata tutela della libertà costituzionale di circolazione delle persone, risulta altresì necessaria, ai fini di dell'allineamento della normativa (secondaria) nazionale dettata in materia di sciopero nel settore del trasporto ferroviario alle regole sovraordinate di carattere comunitario (peraltro, di diretta applicabilità) definite dal Regolamento CE n. 1371/2007 che prescrivono un obbligo di riprotezione dell'utente in caso di cancellazione del proprio viaggio e che, secondo quanto evidenziato dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti, sarebbe precluso, a priori, a normativa vigente, in caso di scioperi nelle giornate festive, non essendo previste in tali evenienze fasce di garanzia;

che l'intervento nei termini anzidetti ha quindi lo scopo di prevenire ulteriori violazioni alle regole di diritto comunitario suscettibili di dare luogo a procedure di infrazione a carico del nostro Paese;

che, avuto riguardo alla nuova organizzazione del sistema dei trasporti, e, in particolare, in ragione della stretta interdipendenza tra le diverse forme di trasporto, appare altresì necessaria un'armonizzazione delle prestazioni indispensabili da garantire, in termini percentuali, assicurando i medesimi livelli di garanzia del servizio sul trasporto regionale e sulla lunga percorrenza, in quanto funzionale ad un sistema integrato ed interconnesso dei trasporti e ad una effettiva garanzia del nucleo essenziale della libertà costituzionale di circolazione;

che, nelle more della conclusione di un accordo tra le parti, risulta pertanto doveroso, quantomeno, procedere ad una parziale revisione delle disposizioni in materia di prestazioni indispensabili di cui all'Accordo nazionale del settore ferroviario del 23 novembre 1999, (modificato e integrato in data 18 aprile 2001 e in data 29 ottobre 2001, pubblicato nella G.U. del 12 aprile 2002, n. 86) al fine di assicurare nel trasporto regionale, anche nei giorni festivi, servizi adeguati nelle fasce orarie di massima utenza dei passeggeri secondo i volumi normalmente offerti e individuare un criterio che assicuri, in misura percentuale proporzionale, un livello minimo di servizio in caso di sciopero sulla lunga percorrenza, allineandolo a quello del trasporto regionale;

che, con particolare riferimento alle fasce orarie di garanzia nei giorni festivi, occorre tenere conto dei bisogni di mobilità e delle tipologie di utenti del servizio che appaiono più eterogenei e diversificati rispetto a quelli che caratterizzano la mobilità nei giorni feriali (essenzialmente pendolare);

DISPONE

l'apertura della procedura ex articolo 13, comma 1, lett. a), della legge n. 146 del 1990, come modificata dalla legge n. 83 del 2000;

FORMULA

ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. a), della legge n. 146 del 1990, come modificata dalla legge n. 83 del 2000, la seguente proposta:

Proposta di Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili da garantire in occasione di sciopero del personale dipendente del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane.

Articolo 1

Il punto 4.2.1. dell'Accordo nazionale del settore ferroviario del 23 novembre 1999, (modificato e integrato in data 18 aprile 2001 e in data 29 ottobre 2001, pubblicato nella G.U. del 12 aprile 2002, n. 86) è sostituito dal seguente: *“4.2.1. Nei giorni feriali e festivi devono essere assicurati servizi adeguati nelle fasce orarie di massima utenza dei passeggeri, secondo i volumi normalmente offerti a tale settore di utenza. Le fasce orarie di garanzia sono individuate come segue: 6-9, 18-21 nei giorni feriali; 7-10, 18-21 nei giorni festivi.”*

Articolo 2

Il punto 4.2.2. dell'Accordo nazionale del settore ferroviario del 23 novembre 1999, (modificato e integrato in data 18 aprile 2001 e in data 29 ottobre 2001, pubblicato nella G.U. del 12 aprile 2002, n. 86) è sostituito dal seguente: *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”.*

AVVERTE

che, in caso di mancata pronuncia, la Commissione, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 13, comma 1, lettera a), terzo periodo della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, adotterà, con propria delibera, dopo aver ulteriormente verificato, in seguito ad apposite audizioni, l'indisponibilità delle parti a raggiungere un accordo, la provvisoria Regolamentazione, la quale sarà vincolante per le parti, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, fino al raggiungimento di un accordo valutato idoneo;

DISPONE

la notifica della presente delibera al Gruppo FSI, ad AGENS ed alle Segreterie nazionali delle Organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Uiltrasporti, Ugl Ferrovieri, SLM Fast Confsal, Orsa Ferrovie, Usb Lavoro Privato, Cub Trasporti, Cobas e SGB, avvertendo che, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. a) della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni, le parti devono pronunciarsi sulla proposta della Commissione, entro quindici giorni dalla notifica della stessa;

DISPONE, ALTRESI',

la trasmissione della presente delibera alle Organizzazioni dei consumatori e degli utenti, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni, al fine di acquisirne il parere, assegnando loro il termine di quindici giorni dalla ricezione della stessa, al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, nonché, per conoscenza, ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. n), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni.

