

# Regolamentazione provvisoria dello sciopero ferroviario e bilanciamento con i diritti dei passeggeri

di Mariangela Fiore

Data di pubblicazione: 30-9-2026

*Il potere della Commissione di garanzia di adottare, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. a), della legge n. 146/1990, una regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili ha natura sostitutiva e temporanea e può essere esercitato anche in modo parziale, limitatamente agli aspetti dell'accordo collettivo ritenuti non più adeguati, quando l'autonomia collettiva non abbia raggiunto risultati idonei. L'esercizio del potere non è subordinato a ulteriori presupposti oltre all'inadeguatezza della disciplina vigente e all'interesse pubblico concreto a provvedere, ed è sindacabile soltanto per manifesta illogicità o irragionevolezza. L'obbligo di specifica motivazione è assolto quando la Commissione esplicita, sulla base di un'istruttoria adeguata, i mutamenti oggettivi del settore e delle esigenze dell'utenza che rendono necessaria la revisione, quali l'incremento dei flussi, la diversificazione dei passeggeri, l'evoluzione tecnologica e l'entrata in vigore di obblighi europei di riprotezione. È pertanto legittima la revisione dell'accordo nazionale ferroviario del 1999 che estenda le fasce di garanzia ai giorni festivi e ridefinisca, in termini percentuali, i treni a media e lunga percorrenza da assicurare durante lo sciopero, quando le organizzazioni sindacali non offrano elementi concreti idonei a confutare le risultanze istruttorie dell'Autorità.*

## Guida alla lettura

### a) In fatto

Tre organizzazioni sindacali del settore ferroviario impugnavano la delibera n. 25/20 del 30 gennaio 2025 con cui la Commissione di garanzia aveva adottato una regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili applicabile al personale del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane. La disciplina modificava l'accordo nazionale del 23 novembre 1999, estendendo ai giorni festivi le fasce di garanzia del servizio e sostituendo il precedente obbligo di assicurare tre coppie di treni a lunga e media percorrenza con un criterio percentuale parametrato alle prestazioni garantite nel trasporto regionale. Le organizzazioni ricorrenti contestavano il carattere parziale e peggiorativo della revisione, il difetto di istruttoria e motivazione, l'omessa considerazione dei servizi alternativi e l'eccessiva compressione del diritto di sciopero. Il procedimento era stato avviato anche a seguito della segnalazione dell'Autorità di regolazione dei trasporti, secondo cui l'assenza di fasce di garanzia festive rendeva concretamente inapplicabile l'obbligo europeo di riprotezione dei passeggeri in caso di soppressione o ritardo del servizio. Il tentativo di revisione consensuale dell'accordo si concludeva senza intesa.

### b) In diritto

Il TAR respinge il ricorso. L'art. 13, comma 1, lett. a), della legge n. 146/1990 consente alla Commissione di intervenire in via sostitutiva e temporanea quando le prestazioni concordate siano inidonee o l'autonomia collettiva non abbia raggiunto un accordo adeguato. Il potere può riguardare anche singoli aspetti dell'accordo, senza necessità di procedere a una revisione complessiva. La Commissione aveva svolto un'istruttoria adeguata, valorizzando l'aumento dei passeggeri, la crescita della mobilità ferroviaria, la diffusione dell'Alta velocità, la maggiore utilizzazione dei treni nei giorni festivi e l'obbligo di riprotezione previsto dall'art. 18 del regolamento UE n. 2021/782. La motivazione era quindi specifica e non manifestamente illogica. Le censure sindacali, fondate su affermazioni teoriche e non accompagnate da dati contrari, non erano idonee a dimostrare l'irragionevole compressione dell'art. 40 Cost. Le spese sono compensate.

### c) Il commento

La sentenza n. 13926/2026 affronta uno dei punti più delicati della **disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali: l'esercizio del potere sostitutivo della Commissione di garanzia quando l'autonomia collettiva non riesca ad adeguare una regolamentazione ormai risalente alle trasformazioni del settore e alle nuove esigenze dell'utenza**. La pronuncia assume particolare rilievo perché riguarda il **trasporto ferroviario**, ambito nel quale il **diritto di sciopero si confronta con la libertà di circolazione, con la sicurezza dei passeggeri e con obblighi europei di assistenza e riprotezione che non erano presenti, o non avevano la medesima incidenza, al momento della stipulazione dell'accordo nazionale del 1999**.

Il punto di partenza è l'**art. 1 della legge n. 146/1990**, che qualifica come **essenziali i servizi ferroviari** in quanto funzionali alla libertà di circolazione e stabilisce che la disciplina dello sciopero deve assicurare il contenuto essenziale dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. La norma non elimina il diritto di sciopero, ma ne **impone l'esercizio secondo regole e procedure capaci di preservare, durante l'astensione collettiva, le prestazioni indispensabili**. Il **bilanciamento non è quindi tra un diritto assoluto e un interesse amministrativo generico**, ma tra diritti e interessi di rango costituzionale, secondo un modello nel quale l'art. 40 Cost. rinvia alla legge la regolamentazione dell'esercizio dello sciopero. Il sistema privilegia, in prima battuta, l'autonomia collettiva.

L'**art. 2 della legge n. 146/1990** rimette alle amministrazioni, alle imprese e alle organizzazioni sindacali il compito di individuare nei contratti e negli accordi collettivi le prestazioni indispensabili, le modalità di erogazione e le procedure di raffreddamento e conciliazione. La **Commissione di garanzia** non è dunque chiamata ordinariamente a sostituire la contrattazione, ma a **valutarne l'idoneità rispetto al parametro legale del contemperamento**. Quando però l'accordo manca o risulta inidoneo, l'art. 13, comma 1, lett. a), attribuisce alla Commissione un **potere sostitutivo**: essa formula una proposta sull'insieme delle prestazioni, delle procedure e delle misure di contemperamento; se le parti non raggiungono un'intesa idonea, adotta una regolamentazione provvisoria destinata a operare fino alla conclusione di un accordo valutato positivamente. Il TAR qualifica correttamente questo **potere** come **temporaneo e sostitutivo**, ma non lo interpreta in senso restrittivo. La Commissione può intervenire anche soltanto su alcuni aspetti della disciplina

vigente, quando l'inadeguatezza sia circoscritta e non richieda la riscrittura integrale dell'accordo. Il principio era già stato affermato dal TAR Lazio, Sez. I, n. 12317/2019, secondo cui **la regolamentazione provvisoria può riguardare singole parti dell'accordo senza che ciò determini una illegittima parcellizzazione del potere**. Questa soluzione evita due opposti rischi: da un lato, **l'inerzia dell'Autorità ogni volta che l'accordo sia solo parzialmente inadeguato**; dall'altro, **la sostituzione integrale della disciplina pattizia anche quando soltanto specifiche previsioni non siano più idonee**. La parzialità dell'intervento, pertanto, non è di per sé un vizio, ma una modalità di esercizio del potere coerente con il principio di proporzionalità. Il caso concreto dimostra la ragionevolezza di questa impostazione. L'accordo del 1999 prevedeva, per i giorni feriali, fasce di garanzia calibrate sulle esigenze dei pendolari e, per la media e lunga percorrenza, un numero fisso di tre coppie di treni sulle principali direttrici. Nel frattempo il servizio ferroviario era profondamente mutato: erano state introdotte l'Alta velocità, nuove forme di mobilità intermodale e una maggiore integrazione tra trasporto regionale e lunga percorrenza; erano aumentati i flussi complessivi di passeggeri e si era diversificata la platea degli utenti, non più composta prevalentemente da lavoratori pendolari; inoltre, le giornate festive avevano assunto una rilevanza crescente per turismo, lavoro, esigenze personali e attività commerciali. **La Commissione non ha quindi introdotto una limitazione sganciata dal contesto, ma ha collegato la revisione a dati statistici, alle trasformazioni organizzative e tecnologiche del servizio e alla diversa distribuzione temporale della mobilità**.

La pronuncia riconosce così un **ruolo centrale all'istruttoria**. **L'ampia discrezionalità tecnica dell'Autorità non è sinonimo di libertà immotivata**. La Commissione deve acquisire dati e informazioni, sentire le organizzazioni sindacali, le imprese e le associazioni degli utenti, considerare gli accordi e gli atti di autoregolamentazione vigenti in settori analoghi o simili e confrontarsi con l'effettiva struttura del servizio.

**L'art. 12 della legge n. 146/1990** attribuisce espressamente alla Commissione il **potere di acquisire dati e informazioni anche mediante audizioni**, mentre **l'art. 13 impone che la provvisoria regolamentazione sia adottata sulla base di una specifica motivazione e tenga conto dei servizi alternativi o forniti da imprese concorrenti**. In precedenza, il Consiglio di Stato aveva sottolineato che, quando la Commissione modifica in senso significativamente restrittivo una misura consolidata, è necessaria un'istruttoria particolarmente accurata, capace di dimostrare la proporzionalità dell'intervento (Consiglio di Stato, Sez. V, n. 2115/2023; Consiglio di Stato, Sez. V, n. 2116/2023). La sentenza in commento non smentisce questo principio, ma ritiene che nel settore ferroviario l'istruttoria sia stata sufficientemente articolata: la Commissione aveva acquisito i dati sui flussi, aveva acquisito la posizione dell'Autorità di regolazione dei trasporti, aveva coinvolto le parti sociali, aveva registrato il mancato accordo e aveva chiesto a Ferrovie dello Stato il dato percentuale dei treni regionali garantiti nelle fasce protette. Il dato del 33 per cento è stato utilizzato come parametro per rendere omogenea la garanzia nella media e lunga percorrenza. Il criterio percentuale, secondo il TAR, è quindi sorretto da una logica verificabile e non costituisce una delega incontrollata alle imprese ferroviarie.

Particolarmente importante è il **rapporto tra la regolamentazione nazionale e il regolamento UE n. 2021/782**. L'art. 18 del regolamento impone all'impresa ferroviaria, in

caso di soppressione o di ritardo prevedibile di almeno sessanta minuti, di offrire al passeggero **la scelta tra il rimborso, la prosecuzione del viaggio o un itinerario alternativo a condizioni simili, anche mediante altri modi di trasporto quando necessario. Questo obbligo non coincide con la garanzia di un numero minimo di treni durante lo sciopero, ma incide sulla concreta possibilità del vettore di assolvere gli obblighi europei.** La segnalazione dell'Autorità di regolazione dei trasporti aveva evidenziato che, in assenza di fasce di garanzia festive, la riprotezione dei passeggeri sarebbe rimasta priva di concreta applicabilità nelle giornate di sciopero. Il TAR ritiene tale elemento idoneo a giustificare l'estensione delle fasce anche ai giorni festivi. La logica è quella di evitare che l'adempimento europeo resti solo astratto: se il vettore deve offrire un itinerario alternativo non appena possibile, il sistema deve preservare un livello minimo di funzionamento e di organizzazione del servizio che consenta di gestire le soppressioni senza esporre i passeggeri a una totale assenza di collegamenti. L'interferenza con il diritto di sciopero deve però essere valutata con attenzione. L'estensione delle fasce di garanzia ai giorni festivi incide sulle possibilità di astensione e può determinare un sacrificio maggiore per i lavoratori. Il TAR considera tuttavia decisiva l'assenza di dati contrari forniti dalle organizzazioni ricorrenti. Le censure sindacali prospettavano che l'intervento fosse peggiorativo, che i servizi alternativi fossero disponibili e che le imprese effettuassero spesso servizi ulteriori rispetto ai minimi, ma non contrapponevano a tale ricostruzione dati tecnici capaci di smentire l'incremento della mobilità festiva, la crescita dei flussi o l'impossibilità di garantire la riprotezione nel regime precedente. **Il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica non si trasforma così in una verifica astratta di preferibilità della soluzione. Il giudice controlla la completezza dell'istruttoria, la coerenza logica della motivazione e l'assenza di manifesta irragionevolezza; non può sostituire la propria valutazione a quella dell'Autorità quando quest'ultima abbia dato conto dei dati rilevanti e non siano stati introdotti elementi tecnici contrari.**

La pronuncia deve essere letta insieme al precedente del TAR Lazio, Sez. I, n. 14078/2019, che aveva individuato nell'inadeguatezza della disciplina vigente e nell'interesse pubblico concreto i presupposti del potere sostitutivo, e con il TAR Lazio, Sez. I, n. 14079/2019, che aveva riconosciuto l'ampiezza della discrezionalità della Commissione nel regolare la rarefazione degli scioperi. Al tempo stesso, il confronto con Consiglio di Stato, Sez. V, n. 2116/2023 mostra che **l'ampiezza del potere non esonera l'Autorità da un onere motivazionale elevato quando la misura incida in modo significativo su una disciplina consolidata.** La differenza tra i casi sta nella qualità dell'istruttoria: nel precedente del 2023 erano stati ritenuti insufficienti dati meramente virtuali sulle proclamazioni di sciopero; nella sentenza del 2026 il TAR valorizza dati oggettivi sull'evoluzione del servizio ferroviario e sull'aumento dei flussi, oltre al collegamento con un obbligo europeo specifico. La decisione presenta anche un profilo istituzionale. La Commissione di garanzia non tutela esclusivamente gli utenti e non è organo di protezione della parte datoriale. **La sua funzione è neutrale e consiste nel garantire il punto di equilibrio tra l'esercizio dello sciopero e i diritti della persona.** L'art. 13, lett. f), conferma questa collocazione distinguendo la regolamentazione ordinaria dalla precettazione, che rappresenta una misura eccezionale rimessa all'autorità governativa in presenza di un pericolo grave e imminente. La regolamentazione provvisoria non è quindi una forma anticipata di precettazione, ma uno strumento generale e fisiologico di disciplina del conflitto nei servizi essenziali. La sentenza valorizza inoltre il fatto che la

Commissione avesse inizialmente tentato la via consensuale e avesse limitato il proprio intervento alle fasce festive e ai treni di lunga e media percorrenza, dopo aver constatato il mancato accordo tra le parti. Il carattere sostitutivo del potere non cancella l'autonomia collettiva, ma opera quando essa non riesca a produrre una disciplina adeguata.

Sotto il profilo applicativo, la pronuncia conferma che la regolamentazione delle prestazioni indispensabili può essere dinamica. Un accordo idoneo nel 1999 può non esserlo più dopo l'introduzione dell'Alta velocità, l'aumento dei passeggeri, la crescita della mobilità nei festivi e l'evoluzione degli obblighi di tutela dell'utenza. La stabilità della disciplina pattizia non prevale sull'esigenza di mantenere effettivo il contemperamento imposto dalla legge. Il limite resta quello della proporzionalità: le prestazioni devono essere contenute, salvo casi particolari, entro il 50 per cento di quelle normalmente erogate e devono riguardare quote strettamente necessarie di personale, secondo i parametri dell'art. 13.

Nel caso deciso, il TAR ritiene che l'estensione delle fasce e il criterio percentuale non eccedano tale limite, anche perché la garanzia nelle fasce orarie richiede la normale erogazione del servizio e non rientra nella soglia generale del 50 per cento. In conclusione, la sentenza n. 13926/2026 **consolida una linea interpretativa favorevole all'effettività del potere regolatorio della Commissione, ma non autorizza interventi privi di istruttoria**. Il principio centrale è che **l'accordo collettivo non costituisce un vincolo immutabile e che l'Autorità può modificarne singole parti quando documenti l'inadeguatezza sopravvenuta e il concreto interesse pubblico a provvedere**. Nel settore ferroviario, **l'obbligo europeo di assicurare al passeggero rimborso, prosecuzione o itinerario alternativo può costituire un elemento decisivo del bilanciamento, soprattutto quando la disciplina nazionale precedente impedisca di rendere effettive tali opzioni nei giorni festivi**. L'esito del giudizio dipende, in definitiva, dalla combinazione di tre elementi: la sopravvenienza di un contesto oggettivamente mutato, l'istruttoria tecnicamente adeguata e la mancata dimostrazione, da parte delle organizzazioni sindacali, che la misura sia manifestamente sproporzionata o che esistano soluzioni meno restrittive ugualmente idonee a tutelare gli utenti.

**Sentenza n. 13926/2026 TAR Lazio (Sezione Prima)**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2605 del 2025, proposto da  
Organizzazione Sindacati Autonomi di Base – Or.S.A. Ferrovie, Federazione Autonoma dei  
Sindacati dei Trasporti – Fast Confsal, Unione Generale del Lavoro – Ugl Ferrovieri,  
rappresentati e difesi dall'avvocato Nikolaus Walter Maria Suck, con domicilio eletto in Roma,  
viale XXI Aprile, 11;

***contro***

Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici  
essenziali (CGSSE), Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, rappresentati e difesi  
dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***nei confronti***

Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A., rappresentata e difesa dagli avvocati Angelo Clarizia,  
Raffaele De Luca Tamajo, con domicilio eletto in Roma, via Principessa Clotilde, 2;  
Assoutenti Aps - Associazione nazionale utenti di servizi pubblici, rappresentata e difesa  
dall'avvocato Antonino Galletti, con domicilio eletto in Roma, via Francesco Denza, 3;

***per l'annullamento***

della nota della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi  
pubblici essenziali, prot. 0001098 del 3.2.2025 – Pos. 907/24 Settore TF ricevuta dalle  
ricorrenti in pari data e avente ad oggetto *“Regolamentazione provvisoria delle prestazioni  
indispensabili da garantire in caso di sciopero del personale dipendente del Gruppo Ferrovie  
dello Stato Italiane”*; della delibera n. 25/20 della Commissione di garanzia per l'attuazione  
della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali adottata nella seduta del 30.1.2025,  
comunicata alle ricorrenti con la predetta nota prot. 0001098 del 3.2.2025 e recante la predetta  
regolamentazione provvisoria; di tutti gli atti e provvedimenti presupposti, connessi e  
conseguenziali, tra i quali, in particolare: la delibera n. 24/450 della Commissione di garanzia  
per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali adottata nella seduta  
del 19.12.2024, comunicata con la nota prot. 0018154 del 27.12.2024 e recante *“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) (pos. 907/24)”*; la nota della medesima Commissione prot. 0000587  
del 20.1.2025 – Pos. 907/24 Settore TF avente ad oggetto *“Intervento ai sensi dell'articolo  
4.2.3., ultimo comma, dell'Accordo nazionale del settore ferroviario del 23 novembre 1999”*; la  
delibera della medesima Commissione n. 24/324 adottata nella seduta del 15.10.2024 di invito  
alla revisione dell'art. 4 dell'accordo nazionale del 23.11.1999.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, della  
Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici  
essenziali, di Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. e di Assoutenti Aps - Associazione nazionale  
utenti di servizi pubblici;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 luglio 2026 il dott. Angelo Fanizza e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Le organizzazioni sindacali, come in epigrafe indicate, hanno impugnato e chiesto l'annullamento della nota della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, prot. 0001098 del 3.2.2025 – Pos. 907/24 Settore TF ricevuta dalle ricorrenti in pari data e avente ad oggetto *“Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero del personale dipendente del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane”*; della delibera n. 25/20 della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali adottata nella seduta del 30.1.2025, comunicata alle ricorrenti con la predetta nota prot. 0001098 del 3.2.2025 e recante la predetta regolamentazione provvisoria; di tutti gli atti e provvedimenti presupposti, connessi e consequenziali, tra i quali, in particolare: la delibera n. 24/450 della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali adottata nella seduta del 19.12.2024, comunicata con la nota prot. 0018154 del 27.12.2024 e recante *“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) (pos. 907/24)”*; la nota della medesima Commissione prot. 0000587 del 20.1.2025 – Pos. 907/24 Settore TF avente ad oggetto *“Intervento ai sensi dell'articolo 4.2.3., ultimo comma, dell'Accordo nazionale del settore ferroviario del 23 novembre 1999”*; la delibera della medesima Commissione n. 24/324 adottata nella seduta del 15.10.2024 di invito alla revisione dell'art. 4 dell'accordo nazionale del 23.11.1999, e ciò con particolare riferimento alla previsione di fasce orarie di garanzia del servizio in caso di scioperi nelle giornate festive.

Le ricorrenti hanno premesso di essere *“organizzazioni sindacali che tutelano a livello nazionale e locale i lavoratori del trasporto ferroviario e delle attività connesse. OR.S.A. Ferrovie tutela e rappresenta unitariamente tutte le categorie professionali dei lavoratori dipendenti che operano in società di infrastrutture, di trasporto ferroviario e in quelle ad esse collegate (art. 2 del proprio Statuto). FAST Confsal si pone come rappresentanza sindacale di tutto il personale del Trasporto Ferroviario, del Trasporto Pubblico Locale e dei Servizi in Appalto a tale trasporto correlati (art. 1 del proprio Statuto). UGL Ferrovieri è una Federazione Nazionale della Confederazione – Unione Generale del Lavoro, si occupa di tutelare i diritti ed i bisogni delle lavoratrici e dei lavoratori dei settori dei trasporti e dei servizi e rappresenta le lavoratrici ed i lavoratori impiegati in modo diretto o indiretto nel comparto ferroviario”* (cfr. pagg. 3 – 4); hanno rappresentato che l'oggetto del giudizio è la *“proposta di revisione parziale dell'Accordo nazionale del settore ferroviario del 23 novembre 1999”*, veicolata dalla Commissione con la delibera n. 24/450 e – questo il nucleo problematico – a loro dire non riguardante *“l'insieme delle prestazioni, procedure e misure”* di cui all'art. 13, comma 1 lett. a) della legge 146/1990, ossia l'idoneità delle prestazioni indispensabili a garantire il

contemperamento dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona, bensì *“la mera sostituzione – seccamente peggiorativa per i lavoratori e le oo.ss. – di soli due singoli punti dell’art. 4 sulla articolazione delle prestazioni indispensabili, ovvero il punto 4.2.1. sulle fasce di garanzia e il punto 4.2.2. sulle coppie di treni da garantire durante gli scioperi”* (cfr. pag. 7).

In sostanza:

A) l'art. 4.2.1. dell'Accordo, nella versione anteriore alla revisione, prevedeva che *“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”*; mentre, in esito alla revisione il nuovo testo ha previsto che *“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”*;

B) l'art. 4.2.2. dell'Accordo, nella versione anteriore alla revisione, prevedeva che *“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”*; mentre, in esito alla revisione il nuovo testo ha previsto che *“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”*.

A fondamento del ricorso hanno dedotto i seguenti motivi:

1°) *“violazione, falsa applicazione e malgoverno degli artt. 1 c. 2, 2, 12 c. 1, 13 c. 1 lett. a) e b) e 16 della legge 12.6.1990, n. 146 e ss.mm.ii. Violazione dell’art. 40 Cost.. Incompetenza, travalicamento e travisamento dei presupposti per l'esercizio del potere di regolamentazione provvisoria. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione e per illogicità, irragionevolezza e ingiustizia manifesta, e sotto forma di sviamento”*.

Con tale motivo, le ricorrenti hanno lamentato che, in violazione dei principi sanciti dalla legge 146/1990, *“la regolamentazione della Commissione, invece di riguardare “l'insieme delle prestazioni, procedure e misure da considerarsi indispensabili”, costituisce dichiaratamente, quanto illegittimamente, una mera revisione “parziale”, limitata ad “alcuni aspetti” dell’Accordo complessivo ovvero i soli due, singoli ed isolati nonché connessi, delle fasce di garanzia (e dei relativi destinatari) e del numero di treni a media e lunga percorrenza ed alla sostituzione delle relative norme dedicate (artt. 4.2.1. e 4.2.2.) dell’Accordo complessivo”*; a loro dire, si tratterebbe di *“una sostituzione seccamente peggiorativa per i soli lavoratori e la loro possibilità di organizzare ed esercitare efficacemente il diritto di sciopero, e a tutto*

*vantaggio della parte datoriale, senza contropartite o previsioni compensative, in tal modo squilibrando l'assetto di pesi e contrappesi che regge(va) l'Accordo nel suo insieme, e violando e negando alla radice il valore e il concetto stesso di "contemperamento"* (cfr. pag. 15); e ciò, tanto più in ragione di una disponibilità novativa che sarebbe stata esplicitata sia nella nota del 9.1.2025, sia nell'audizione del 16.1.2025.

Ulteriore fronte di contestazione ha investito la *"considerazione mancata, insufficiente e/o illogica e travisata delle autoregolamentazioni analoghe e simili, degli accordi sostitutivi delle oo.ss. più rappresentative e della utilizzabilità di servizi sia alternativi che forniti da imprese concorrenti"* (cfr. pag. 17), lamentandosi, in particolare, che *"la Commissione da un lato individui il trasporto aereo come parametro di riferimento in un settore ritenuto "analogo o simile", ma poi dall'altro lato non ne tragga la naturale e dovuta conseguenza di tenere conto di tale servizio anche ai fini della esistenza e dell'utilizzabilità da parte dei passeggeri di servizi alternativi, come pure prescritto dalla legge"* (cfr. pag. 18).

Le ricorrenti hanno, quindi, evidenziato in chiave critica che *"non solo estendendo le fasce di garanzia ai giorni festivi, ma anche modificando e allargando oltremodo il "settore di utenza" considerato, dai soli "pendolari" ai "passeggeri" indistintamente, nonché ampliando in modo generico ed indeterminato i treni di lunga e media percorrenza da garantire, su delle "principali direttrici" anch'esse oggi non più meglio individuate determinate e lasciate all'arbitrio delle imprese ferroviarie, si è decisamente andati sia oltre il contenuto "essenziale" dei diritti della persona a favore di una tutela tendenzialmente assoluta degli stessi (che peraltro non è di competenza della Commissione), sia oltre le prestazioni ragionevolmente considerabili come "indispensabili"* (cfr. pag. 19).

In pratica, nel duopolio determinatosi nell'ambito dell'alta velocità, accadrebbe che *"Trenitalia ed Italo, storicamente, anche irritualmente ricorrendo a personale gerarchicamente superiore (pratica sanzionata anche giudizialmente), anziché sostituire i lavoratori comandati ai servizi minimi che richiedono la sostituzione con personale non scioperante, effettuano servizi ulteriori rispetto a quelli "minimi"* (cfr. pag. 20).

Le ricorrenti, da ultimo, hanno censurato il difetto di motivazione dell'impugnata revisione, contestando che: *"a) la Direzione Generale per il trasporto pubblico locale e regionale e la mobilità del Ministero delle Infrastrutture avesse puntualizzato di non ravvisare la necessità di modificare l'Accordo ferroviario oo.ss./FS del 1999 (come risulterebbe dalla sua nota 9687 del 26.7.2022 citata in atti), e che b) anche la controinteressata Ferrovie dello Stato Italiane con nota prot. 11215 del 6 settembre 2024 pur spingendo per una revisione dell'accordo nel proprio interesse e vantaggio, avesse riconosciuto che lo stesso continuava "pienamente a svolgere il compito di garanzia dei diritti costituzionali in gioco"* (cfr. pag. 21).

Nonché, ancora, hanno stigmatizzato il travisamento istruttorio del mercato di riferimento e del trasporto aereo e locale su gomma, oltre che i servizi dei gestori del settore dell'Alta Velocità e della lunga percorrenza, alcuni dei quali (come la società Italo, non vincolata da alcun accordo aziendale) *"in caso di sciopero (...) fornisce il 50% dei servizi normalmente offerti costituendo altra valida alternativa per tutti gli utenti"* (cfr. pag. 23).

Cosicché, sarebbe evidente *“la volontà perseguita ad ogni costo (ma come detto non rientrando nei compiti della Commissione) di tutelare in modo pieno ed assoluto gli utenti ed il diritto di circolazione ben oltre il suo contenuto essenziale, imponendo fasce di garanzia anche nei giorni festivi ed allargando il bacino di utenza protetto dai “pendolari” di cui al precedente art. 4.2.1. a tutti i “passeggeri” indistintamente di cui nella disposizione arbitrariamente “sostituita”, è idonea a produrre ulteriori conseguenze paradossali e illogiche”* (cfr., ancora, pag. 23).

2°) *“Ulteriore violazione, falsa applicazione e malgoverno degli artt. 1 c. 2, 2 e 12 c. 1 della legge 12.6.1990, n. 146 e ss.mm.ii. Errata applicazione e malgoverno dei Regolamenti (CE) n. 1371/2007 e n. 2021/782/UE. Ulteriore errore e travisamento nei presupposti di fatto e diritto ed eccesso di potere per difetto di motivazione”*.

Le ricorrenti, infine, hanno inteso confutare il rilievo della Commissione secondo cui *“la misura della riprotezione (...) non potrebbe “trovare concreta applicazione nel nostro Paese, in caso di sciopero nelle giornate festive”*”, rimarcando che tale misura non dovrebbe considerarsi necessariamente apprestabile nel medesimo giorno (cfr. pagg. 24 – 25).

Si sono costituiti congiuntamente in giudizio la Commissione di garanzia per l’attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali ed il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (25.2.2025), che, nella memoria depositata il 3.3.2025, hanno preliminarmente eccepito l’inammissibilità del ricorso *“in quanto diretto a censurare una delibera con una motivazione plurimotivata”*, evidenziando che non sarebbero state considerate tutte le *“singole motivazioni”* poste a base del provvedimento impugnato (cfr. pag. 11); hanno opposto che *“fin dalla prima delibera del 27 giugno 2022, trasmessa con nota del 19 luglio 2022, e poi con la delibera n. 24/324, del 15 ottobre 2024 e, successivamente, con la Proposta di regolamentazione provvisoria (delibera 24/450 del 19 dicembre 2024), la Commissione ha rappresentato le carenze più rilevanti contenute nella vigente disciplina, rimarcando il profilo dei servizi minimi, considerati del tutto inadeguati a rispondere alle nuove esigenze di mobilità degli utenti del servizio del trasporto ferroviario”* (cfr. pag. 14 – 15); e che *“i servizi ferroviari per i quali le Organizzazioni sindacali invocano una disciplina organica non sono dunque sovrapponibili e interscambiabili, se non limitatamente al settore dell’Alta Velocità, l’unico per il quale è, dunque, ipotizzabile una disciplina unitaria che deve però allargarsi a tutti gli istituti e le misure di contenimento previste dalla legge (procedure di raffreddamento e conciliazione, preavviso, durata, articolazione oraria, intervallo, franchigie, revoca, modalità di comunicazione all’utenza, prestazioni indispensabili)”* (cfr. pag. 16); hanno, poi, sottolineato che, nella specie, *“è stata ritenuta non più tollerabile la lacuna sui servizi minimi nelle giornate “festive”, senza considerare quante persone che sono passeggeri, lavorano regolarmente in tali giornate, 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”* (cfr. pag. 22).

Si è, poi, costituita in giudizio la società Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. (3.3.2025), opponendo che *“l’Accordo del 1999 necessitasse di un adeguamento allo scopo per le seguenti concomitanti ragioni: a) aumento del numero complessivo dei passeggeri, in parte senz’altro ascrivibile a un significativo e costante aumento dei flussi turistici nel nostro Paese; b) intervenuta diversificazione della tipologia di utenti del servizio (lavoratori pendolari, liberi*

*professionisti/imprenditori, cittadini, turisti); c) incremento della mobilità ferroviaria nelle giornate festive, correlato, oltre che ad un aumento dei flussi turistici, a un generale mutamento dei costumi sociali, recepito dallo stesso legislatore che ha realizzato una piena liberalizzazione dei giorni e orari di apertura degli esercizi commerciali, e rimosso 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; d) diversa organizzazione del servizio caratterizzato da un incremento dei treni a media e lunga percorrenza e dall'introduzione dell'Alta velocità; e) incremento della modalità di viaggio intermodale con stretta interconnessione ed integrazione tra le diverse linee di trasporto ferroviario (regionale, media - lunga percorrenza e Alta Velocità), allo scopo di consentire all'utente una piena fruibilità dei servizi ferroviari; e) intervenuta esigenza di 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" (cfr. pag. 8): ha, quindi, chiesto il rigetto del ricorso.*

Con ordinanza n. 1397 del 5 marzo 2025 la domanda cautelare è stata respinta: pronuncia confermata anche in esito all'appello cautelare, parimenti respinto con ordinanza del Consiglio di Stato, sez. V, 17 aprile 2025, n. 1485.

Si è, inoltre, costituita in giudizio Assoutenti APS – Associazione Nazionale Utenti di Servizi Pubblici (7.3.2025), chiedendo il rigetto del ricorso.

In vista dell'udienza di discussione del ricorso nel merito, fissata per il 15 luglio 2026, la società Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. ha ribadito le proprie argomentazioni nella memoria del 26.6.2026; ed analogamente, sempre con memoria depositata il 26.6.2026, anche le organizzazioni ricorrenti si sono riportate alle deduzioni ed alle conclusioni rassegnate nel ricorso: a tale udienza la causa è stata trattenuta per la decisione.

## DIRITTO

Il ricorso è infondato e, pertanto, va respinto, non cogliendo nel segno nessuno dei motivi di ricorso, connotati da affinità tematica e, per questo, esaminabili in modo congiunto.

L'art. 1, comma 1 della legge 146/1990 prevede che, *"ai fini della (...) legge, sono considerati servizi pubblici essenziali (...), quelli volti a garantire"* il godimento di alcuni *"diritti della persona, costituzionalmente tutelati"*. L'obiettivo della legge (art. 1, comma 2) è rappresentato dal *"contemperare l'esercizio del diritto di sciopero"* con i suddetti diritti.

Tali previsioni sono state sottoposte, in più occasioni, al vaglio del Giudice delle Leggi; a titolo di esempio, si è ipotizzato che il predetto contemperamento potesse fornire argomento per ritenere che il preavviso (previsto dall'art. 2, comma 1 e 5), non sarebbe dovuto quando i lavoratori, prima di attuare lo sciopero, adottino misure tali da escludere a priori ogni pregiudizio ai diritti degli utenti.

Ma sul punto, la Corte ha espresso una posizione garantista (cfr. sentenza 10 giugno 1993, n. 276), avendo statuito che *"un giudizio a priori di innocuità (per l'utenza) di uno sciopero attuato*

*senza preavviso non è mai possibile; né vale opporre gli esempi dello sciopero dei letturisti, degli addetti alle fatturazioni o ai distacchi degli allacciamenti agli utenti morosi, trattandosi di casi non soggetti alla legge n. 146, la quale non riguarda tutti i dipendenti delle aziende erogatrici, ma solo i dipendenti addetti alle attività di erogazione del servizio”; ha, quindi, sottolineato che “l’art. 1, comma 2, precisa che, per il raggiungimento dello scopo indicato nell’incipit del comma, “la presente legge dispone le regole da rispettare e le procedure da seguire in caso di conflitto collettivo”, dove la congiunzione “e” significa chiaramente che le une e le altre sono concorrenti, non alternative. Le prime consistono nelle misure, previste dall’art. 2, che le imprese erogatrici devono predisporre (in conformità dei contratti collettivi e dei regolamenti di servizio concordati con le rappresentanze sindacali-aziendali) e i lavoratori aderenti allo sciopero devono osservare, per assicurare agli utenti le prestazioni indispensabili; le seconde si riassumono essenzialmente nell’obbligo dei lavoratori, e per essi dei sindacati promotori dello sciopero, di dare un preavviso non inferiore a dieci giorni, indicando la durata dell’astensione dal lavoro, al fine (in primo luogo, ma non esclusivamente) di consentire alle imprese la predisposizione delle dette misure”; ha, di conseguenza, concluso che “lo sciopero nei pubblici servizi essenziali è sempre e incondizionatamente soggetto all’obbligo di preavviso” e che, addirittura, anche “lo sciopero economico-politico, in quanto connotato dalla funzione di pressione sugli organi di formazione della volontà politica, non può essere disciplinato diversamente dagli altri casi di sciopero politico elevato a diritto soggettivo, quali appunto i casi individuati dalla norma impugnata”.*

Sempre la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che l’esercizio del diritto di sciopero nel settore dei servizi pubblici essenziali “è assoggettato, dalla legge n. 146 del 1990, ad una disciplina di marcata connotazione procedimentale che, muovendo dalla fissazione dei requisiti minimi delle prestazioni indispensabili e determinando poi la sequela degli atti strumentalmente necessari per pervenire alla fase di astensione dall’attività lavorativa, giunge alla configurazione di un apparato sanzionatorio articolato in una serie di misure: amministrative, disciplinari e afflittive in senso lato”.

Proprio a tal fine, l’art. 12 della legge 146/1990 ha istituito la Commissione di garanzia, a proposito della quale la Corte ha osservato che “nel descrivere la composizione nonché gli aspetti organizzativi e funzionali della Commissione di garanzia, la norma non esclude affatto la necessità di vincoli procedurali che scandiscano l’attività della stessa. Anzi, sotto un primo e più generale profilo di efficienza e buon andamento, è chiaro come l’acquisizione di dati, le audizioni e le informazioni di cui al comma 4 della norma impugnata, con l’espresso riferimento alle pubbliche amministrazioni, alle organizzazioni sindacali e alle imprese, sia strumentale ad una esigenza di funzionalità, quindi ad un corretto esercizio delle diverse attribuzioni dell’Autorità in argomento” (cfr. Corte Costituzionale, 24 febbraio 1995, n. 57).

Dunque, si tratta di un’autorità che per legge si muove in modo strutturato nella consapevolezza di prevenire conflitti o dover concretamente operare per contemperare diritti in tendenziale contrapposizione: obiettivi che, nella loro pratica attuazione, sovente espongono l’operato di tale autorità a rilievi incentrati sull’indebolimento ora dell’autonomia negoziale delle parti, ora del dialogo sociale, ora degli interessi dei sindacati meno rappresentativi, il tutto, soprattutto, in settori, come quello del trasporto ferroviario, connotati da elevata conflittualità.

Nella specie, si controverte in merito alla regolamentazione provvisoria.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. a) della legge 146/1990, qualora siano valutate inidonee le prestazioni indispensabili e le altre misure di contenimento delle azioni di sciopero individuate dagli attori del conflitto collettivo, l'organo garante *"sottopone alle parti una proposta sull'insieme delle prestazioni, procedure e misure da considerare indispensabili"*; si tratta, di regola, di una prima fase che assume valenza meramente propositiva e provvisoria, destinata a venir meno a seguito di pronunciamento delle parti: se, tuttavia, queste non si pronunciano, l'organo di garanzia propone – come nella specie si è verificato – l'adozione della regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili, delle procedure di raffreddamento e di conciliazione e delle altre misure di contemperamento, in tal modo dando attuazione ad una fase (eventuale) di carattere deliberativo, seppure configurata in termini di provvisorietà.

La delibera di proposta costituisce un atto già completo che deve descrivere l'insieme delle prestazioni, delle procedure e delle misure da considerare indispensabili: un atto che non è connotato da autoritatività, perché avente (ancora) carattere interlocutorio, cioè preordinato ad una mediazione.

Occorre, inoltre, considerare che con la legge 83/2000 il legislatore ha puntellato la disciplina positiva, precisandosi che le prestazioni devono essere erogate in misura *"non eccedente mediamente il 50 per cento delle prestazioni normalmente erogate"* (art. 13, comma 1) e devono coinvolgere quote *"strettamente necessarie di lavoratori"* (art. 2, comma 2; art. 13, comma 1, lett. a) in misura non superiore mediamente ad un terzo del personale normalmente utilizzato per la piena erogazione del servizio nel tempo interessato dallo sciopero, e *"tenuto conto delle condizioni tecniche e della sicurezza"*.

I limiti indicati possono essere superati nel caso dell'erogazione completa del servizio nelle fasce orarie garantite, e, inoltre, *"eventuali deroghe da parte della Commissione, per casi particolari, devono essere adeguatamente motivate con specifico riguardo alla necessità di garantire livelli di funzionamento o di sicurezza strettamente occorrenti all'erogazione del servizio"* (art. 13, comma 1, lett. a). Nel decidere la misura delle prestazioni si deve tener conto *"dell'utilizzabilità di servizi alternativi o forniti da imprese concorrenti"* (art. 13, comma 1, lett. a).

In sostanza, la Commissione di garanzia, secondo la formulazione del predetto art. 13, è tenuta ad indicare la *"specific motivazione"* di inidoneità del contenuto dell'accordo raggiunto dalle parti; un obbligo di motivazione, dunque, introdotto all'evidente fine di assicurare un favore per una soluzione concertata: sarebbe a dire, nelle intenzioni del legislatore, a far sì che la Commissione – istituzionalmente conscia che l'ipotesi che tiene insieme l'impianto della legge è quella dell'attitudine del sistema sindacale a produrre autonomamente norme di contemperamento degli interessi in conflitto – operi mediante l'esercizio di un potere di proposta che individua, quale suo fondante presupposto, la mancanza o la necessità di modificare accordi collettivi.

È per questo che la proposta giunge al termine di una fase avanzata del procedimento di

determinazione delle prestazioni indispensabili e delle altre misure per le quali la Commissione di garanzia provvede all'ascolto delle parti e, una volta acquisiti gli elementi rilevanti e l'informazione completa sui servizi, nonché dopo aver acquisito il parere degli utenti, agisce in ottica conciliativa.

I fondamenti legislativi di cui più sopra si è detto vanno, a questo punto, contestualizzati nella vicenda controversa.

Occorre, in prima battuta, considerare che con nota del 13.2.2023 l'Autorità di Regolazione dei Trasporti ha fatto presente 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”*, connettendo a tale rilevazione fattuale che *“il regolamento (CE) n. 1371/2007 (le cui disposizioni, in tema di diritti spettanti al passeggero in caso di soppressioni o ritardi dei servizi di trasporto, valide fino al 7 giugno 2023, sono state riproposte, sostanzialmente, nel Regolamento 29 aprile 2021, n. 2021/782/UE), 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”*.

La disciplina in parola è l'art. 16 del predetto regolamento comunitario, in cui è previsto che *“qualora sia ragionevolmente prevedibile che il ritardo all'arrivo alla destinazione finale prevista dal contratto di trasporto sarà superiore a 60 minuti, il passeggero può scegliere immediatamente”* tra l'ottenimento del rimborso integrale del biglietto, ovvero il diritto di *“proseguire il viaggio a condizioni di trasporto simili, verso la destinazione finale, non appena possibile”*.

L'ART ha, in particolare, rilevato che *“tale misura di tutela a favore degli utenti, imposta dal diritto comunitario (...) 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)”*; di talché, 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”*.

Tale sollecitazione ha costituito il sostrato dell'attivazione dell'esercizio dei poteri della Commissione, non disgiunta, tale decisione, dalla valutazione di *“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”*, portata a conoscenza delle parti sociali con note del 22.7.2024, il tutto al fine di avviare un'interlocuzione su diversi aspetti dell'Accordo collettivo del 1999, a campo largo, ossia: *“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”*.

Pertanto, come in effetti si legge nel preambolo dell'impugnato provvedimento, *“al fine di*

*verificarne la perdurante attualità ed intraprendere, se del caso, le necessarie iniziative correttive, in funzione di un più aggiornato contemperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero e il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati"*, in data 12.9.2024 è partito il confronto mediante fissazione di un'audizione, pochi giorni prima del cui svolgimento, con nota del 6.9.2024, la Società Ferrovie dello Stato Italiane ha preso posizione circa la possibile revisione della previgente disciplina, evidenziando che questa, *"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"*.

Nel corso dell'interlocuzione con nota del 19.11.2024 le segreterie nazionali delle organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Ultrasporti, Ugl Ferrovieri, SIm Fast Confsal e Orsa Ferrovie, a valle dell'audizione, hanno dichiarato di ritenere non necessario alcun adeguamento dell'Accordo collettivo del 1999, di contro rimarcando l'esigenza di rimuovere una delle principali cause di insorgenza del conflitto collettivo costituita dal fatto che nel settore, pur operando 44 imprese, non esisterebbe un unico CCNL di comparto e, quindi, si verificherebbero fenomeni di *dumping* contrattuale dovuti all'applicazione, a parità di mansioni, di differenti CCNL.

Si è, pertanto, determinata una situazione di stallo, data dall'inconciliabilità delle posizioni definite sul campo.

A fronte di tale situazione, perciò, con delibera n. 24/324, adottata nella seduta del 15.10.2024, la Commissione, dopo aver premesso che la legge 146/1990 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 23.11.1999, con particolare riferimento alla previsione di fasce orarie di garanzia del servizio in caso di scioperi nelle giornate festive, assegnando termine fino all'8.11.2024 per la presentazione di una intesa.

Tale incontro si è svolto in data 29.10.2024 tra l'associazione datoriale e le segreterie nazionali delle organizzazioni sindacali Filt Cgil, Fit Cisl, Ultrasporti, Ugl Ferrovieri, SIm Fast Confsal e Orsa Ferrovie, nell'ambito del quale Agens ha, infine, 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 alle ore 21 e modificando la fascia mattutina, in coerenza con le diverse esigenze di mobilità che si sviluppano nelle medesime giornate festive, dalle ore 7 alle ore 10 (anziché dalle ore 6 alle ore 9).

Per i treni a media/lunga percorrenza, si legge nel provvedimento che *"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".*

Rispetto al quadro prospettato, in data 9.1.2026 le organizzazioni ricorrenti hanno opposto che *"in ordine alla modifica del paragrafo 4.2.1, non è accettabile, in difetto di idonea e congrua motivazione, se non quella di vanificare uno sciopero che intercetti la domenica - giornata festiva convenzionalmente individuata dalla legislazione vigente e di riposo per quasi la totalità dei lavoratori pendolari, indicare fasce di garanzia anche nei giorni festivi"; "in ordine alla modifica del punto 4.2.2, è egualmente non accettabile correlare la misura dei servizi da garantire per i treni a lunga/media percorrenza con il volume del trasporto ferroviario regionale"; ed hanno stigmatizzato che "in nessuna parte della delibera n. 24/450 l'Autorità fa una valutazione d'impatto di siffatte modifiche sull'accesso al diritto di sciopero nel settore del trasporto ferroviario e, in particolare, nel Gruppo FSI. In nessuna parte dell'atto di codesta Commissione viene attenzionato questo aspetto. Eppure, le scriventi hanno più volte denunciato, in audizione o con invio di formali documentazioni in seno all'autorità, una forte compressione del diritto di sciopero, a seguito dei mutamenti della struttura di impresa, della stratificazione di orientamenti in seno all'autorità, sempre più comprimenti nei confronti di tale diritto. Un atto di regolazione, emesso da un'autorità pubblica, che non tiene conto di un'effettiva contemperazione tra pari diritti costituzionali, viola il principio di attribuzione e – ragionando in questi termini – incide sui canoni di sussidiarietà e proporzionalità cari all'impianto nazionale e comunitario".*

Si è, pertanto, ribadita l'inconciliabilità delle posizioni.

A ciò ha, quindi, fatto seguito l'adozione delle modifiche oggetto di contestazione, a fondamento (e giustificazione) delle quali la Commissione ha, preliminarmente, considerato:

- 1) che "rispetto all'epoca della conclusione dell'Accordo nazionale del 23 novembre 1999, recante la disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero nel settore del trasporto ferroviario, sono sopravvenuti rilevanti mutamenti";*
- 2) 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. Quest'ultimo, infatti, all'art. 4.2.2., nel disciplinare le prestazioni indispensabili da garantire nel servizio di media/lunga percorrenza, si riferisce esclusivamente ai treni "della categoria Intercity o Eurostar";*
- 3) che "i dati Istat (...) 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)”; e che “tale incremento della mobilità ferroviaria, in parte, è senz'altro ascrivibile ad un significativo e costante aumento dei flussi turistici nel nostro Paese”;*

*4) che, quindi, sarebbe evidente che “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), abbia determinato un potenziamento degli effetti delle azioni di sciopero, producendo disagio su un aumentato bacino di utenza, ed abbia altresì un impatto trasversale, dal punto di vista della dimensione temporale, su tutti i giorni della settimana”; in altri termini, l’incremento della mobilità ferroviaria nelle giornate festive, oltre che ad un aumento dei flussi turistici, sarebbe “correlato ad un generale mutamento dei costumi sociali, recepito dallo stesso legislatore che, con l'articolo 31, comma I, 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 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”.*

*A consuntivo di tali considerazioni, e sulla registrata “impossibilità tra le parti di addivenire ad una revisione consensuale dell'art. 4 dell'Accordo del 1999”, è stato, allora, adottato l'impugnato provvedimento, mediante il quale si è intervenuti sulle fasce di garanzia in senso ampliativo (si sono aggiunte nei giorni festivi le fasce 7 – 10 e 18 – 21, restando salve le pregresse fasce per i giorni feriali); e, soprattutto, si è stabilito che “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”.*

*Tale regolazione non può considerarsi inopinata, posto che con nota dell'8.11.2024 la Commissione aveva chiesto alla società Ferrovie dello Stato Italiane di produrre “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”; e che, in riscontro a tale richiesta, in data 14.11.2024 la predetta società 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%".

Ad avviso del Collegio l'esplicitazione delle ragioni della revisione, e a monte l'istruttoria che ne costituisce la base argomentativa, integrano l'assolvimento dell'obbligo di "specifica motivazione".

Si tratta di tali valutazioni informate a profili di merito tecnico rimasti privi di confutazione in giudizio da parte delle ricorrenti, dalle quali – sotto il profilo della legittimità procedimentale – la Commissione ha tratto elementi decisivi in coerenza con la regola pregiudiziale di cui all'art. 13, ossia che *"la Commissione, al fine della provvisoria regolamentazione di cui alla presente lettera, deve tenere conto delle previsioni degli atti di autoregolamentazione vigenti in settori analoghi o similari nonché degli accordi sottoscritti nello stesso settore dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale"*.

Pertanto, è fondatamente affermabile che la discrezionalità tecnica esercitabile dalla Commissione nell'ottica di individuare un giusto punto di temperamento tra prestazioni essenziali e l'effettività del diritto di sciopero debba atteggiarsi come una funzione diretta di equilibri che si dovrebbero raggiungere (o meglio: che si sarebbero potuti raggiungere) in via autonoma e in chiave concertativa: ma, giocoforza, tali equilibri non sono stati affatto conseguiti dalle parti sociali, come più sopra si è dato conto, il che ha attivato l'esercizio di un potere tipico, puntualmente disciplinato dalla legge 146/1990.

È la legge, quindi, ad aver previsto un intervento della Commissione di tipo sostitutivo e temporaneo in caso di inerzia dell'autonomia collettiva ovvero in caso di inadeguatezza dei risultati raggiunti contrattualmente: e, soprattutto, la legge non è ancora ad altri presupposti l'esercizio del potere che, quindi, può essere riesercitato in base ad una valutazione tecnico-discrezionale e di opportunità senza particolari vincoli derivanti dal primo atto di esercizio del potere sostitutivo purché sia chiaro che non sussistano profili di irragionevolezza ed illogicità delle scelte operate.

Ad ogni modo, il merito delle valutazioni esperite è stato contestato in giudizio dalle organizzazioni ricorrenti, e ciò mediante censure che hanno investito due, sostanziali, ambiti.

Il primo ambito sottoposto a critica è la posizione di neutralità della Commissione.

A tal proposito, in tempi lontani la Corte Costituzionale ha statuito che *"quando sia stata raggiunta un'intesa a entrambi i livelli contrattuali e la Commissione di garanzia non abbia espresso una valutazione di inidoneità, fonte diretta dell'obbligo dei lavoratori di effettuare le prestazioni riconosciute indispensabili è il regolamento di servizio in quanto atto di esercizio (a formazione "procedimentalizzata" e quindi a contenuto vincolato) del potere direttivo del datore di lavoro. Se manca l'accordo a livello d'impresa, senza il quale non può essere emanato il regolamento, le prestazioni indispensabili - che il datore di lavoro è tenuto ad assicurare in ogni circostanza - saranno da lui determinate unilateralmente caso per caso mediante specifici ordini di servizio conformi alle indicazioni generali dell'intesa intervenuta al livello superiore della contrattazione collettiva oppure, se la Commissione le abbia giudicate negativamente, alla proposta presentata alle parti ai sensi dell'art. 13. Infine, qualora un accordo non sia stato*

*concluso in nessuna sede contrattuale, oppure le prestazioni concordate siano state giudicate inidonee dall'organo di garanzia, supplisce il potere di ordinanza dell'autorità designata dall'art. 8, che dovrà adeguarsi alla proposta della Commissione, se già formulata. In nessun caso, dunque, l'obbligo dei singoli lavoratori è un effetto direttamente collegabile al contratto collettivo" (cfr. sentenza 18 ottobre 1996, n. 344).*

Non è, quindi, aprioristicamente confondibile il ruolo e le funzioni della Commissione con gli obiettivi e la realizzazione di diritti che, invece, pertengono alla sfera di interesse delle parti sociali.

Nella specie, la Commissione ha promosso, nel luglio 2024, una verifica su un Accordo stipulato circa 25 anni addietro onde accertarne *"la perdurante attualità ed intraprendere, se del caso, le necessarie iniziative correttive, in funzione di un più aggiornato temperamento tra l'esercizio del diritto di sciopero e il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati"*: ha, però, registrato un muro contro muro tra l'approccio revisionale della società Ferrovie dello Stato (nota del 6.9.2024) e le organizzazioni sindacali (nota del 19.9.2024).

Nel successivo mese di ottobre 2024 ha tirato le fila di tale confronto, adottando la delibera n. 24, nella quale ha ristretto il perimetro del campo di intervento alle *"fasce orarie di garanzia del servizio in caso di scioperi nelle giornate festive"*.

Le ricorrenti hanno contestato la regolamentazione provvisoria, ma senza addurre alcuna prova circa l'effettività di un pregiudizio lamentato in chiave meramente teorica: hanno, cioè, sostenuto che l'attuazione del diritto di sciopero sarebbe meglio garantita escludendo le fasce orarie domenicali e festive e la ricomprensione dei treni a lunga percorrenza; ma nulla hanno dedotto circa l'ineludibile bilanciamento, che al tempo stesso è principio e metodo, imposto dall'art. 1 della legge 146/1990 a tutela delle prestazioni nei servizi pubblici essenziali.

E, soprattutto, non hanno contrapposto dati o elementi di confutazione all'oggettiva (perché sostanziata da riscontri statistici) evoluzione del sistema del trasporto ferroviario, all'incremento dei flussi di circolazione dell'utenza e della mobilità ferroviaria, cioè alle risultanze dell'attività della Commissione di garanzia.

Si deve, inoltre, considerare, a sostegno della neutralità della funzione e del ruolo della Commissione, la previsione di cui all'art. 2, comma 7 della legge 146/1990, ove è stabilito che *"le disposizioni del presente articolo in tema di preavviso minimo e di indicazione della durata non si applicano 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"*.

Tale norma, isolando fattispecie straordinarie, sottratte a taluni obblighi legali come il preavviso minimo e la durata massima dell'astensione, esprime proprio la difesa dell'effettività del diritto di sciopero traducendosi in una clausola di salvaguardia dell'ordinamento costituzionale perché implicante una deroga all'ordinaria procedimentalizzazione di tali iniziative per privilegiare, di converso, la sostanza e, si direbbe, la spontaneità delle rivendicazioni dei lavoratori.

Non meno significativo, sempre riguardo al ruolo di garanzia della Commissione, è il rapporto tra l'attività provvedimentale di quest'ultima ed il potere di precettazione, regolato dall'art. 13, comma 1, lett. f) della legge 146/1990 (in cui è previsto che la Commissione *“segnala all'autorità competente le situazioni nelle quali dallo sciopero o astensione collettiva può derivare un imminente e fondato pericolo di pregiudizio ai diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'articolo 1, comma 1, e formula proposte in ordine alle misure da adottare con l'ordinanza di cui all'articolo 8 per prevenire il predetto pregiudizio”*).

A prescindere dalla considerazione fattuale che tale potere sia esercitato in modo assai raro, tanto più nei servizi essenziali, la disposizione sopra citata conferma la natura di *extrema ratio* della precettazione, come tale collocata su un piano distinto dalla fisiologia del conflitto nei servizi essenziali, che trova nelle regole a carattere consensuale la propria espressione (si potrebbe, quindi, affermare che il presupposto normativo, cioè il pericolo di pregiudizio per i diritti della persona, abbia finito per essere convertito in vizio di legittimità).

Il secondo ambito di censura dei ricorrenti ha investito *“l'effetto distorsivo di aumentare in modo consistente il potere negoziale della parte datoriale”* (cfr. pagg. 11 e 15).

Ma neppure tale rilievo coglie nel segno.

Lo dimostra quanto accaduto in tema di precettazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in merito alla riduzione (a quattro ore) dello sciopero nazionale del settore trasporto pubblico locale (nella specie, era stato previsto per il giorno 15.12.2023 e proclamato per una durata di 24 ore), in merito al quale la III Sezione di questo Tribunale ha rilevato che *“l'ordinanza impugnata è stata adottata senza la previa segnalazione da parte della Commissione” di una “chiara esplicitazione delle speciali ragioni di necessità e di urgenza, relative a fatti sopravvenuti eventualmente occorsi a ridosso dell'astensione, tali da legittimare l'intervento officioso del Ministro”*; ed ha, inoltre, evidenziato che *“il Dicastero ha finito per sovrapporre la propria valutazione del predetto quadro a quella dell'Autorità di settore, alterando il vigente assetto regolatorio in materia che, per quanto attiene alla fase di impulso del potere di precettazione, contempla in via ordinaria il potere valutativo della Commissione e, soltanto per i casi d'urgenza, quello ministeriale, quale valvola di sicurezza del Sistema”*; ragione per cui è stato accolto il ricorso di un'organizzazione sindacale (cfr. sentenza 28 marzo 2024, n. 6084, non appellata).

Nella specie, però, ad avviso del Collegio il fondamento revisionale è stato chiarito ed esplicitato in modo approfondito e circostanziato, con richiamo ai vari presupposti che hanno reso indilazionabile – o anche maggiormente proporzionato rispetto alle sopravvenute esigenze di trasporto – un aggiornamento del pregresso Accordo del 1999.

Da ultimo, è persuasivo – a fini di rigetto del gravame – l'argomento della riprotezione dei passeggeri.

È consolidato, nella giurisprudenza comunitaria, l'orientamento per cui, in ottemperanza al principio di parità di trattamento e in conformità della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea 26 febbraio 2013 (causa C-11/11) i passeggeri dovrebbero avere diritto a

una compensazione pecuniaria al momento del raggiungimento della destinazione finale del loro viaggio o trasporto alternativo, analogamente ai passeggeri che subiscono interruzioni sui voli diretti.

L'obbligo in questione è, oggi, sancito nel regolamento (UE) 2021/782 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, nel quale espressamente si prevede che *“il rafforzamento dei diritti di indennizzo e di assistenza in caso di ritardo, perdita di coincidenza o soppressione del servizio dovrebbe tradursi in un più forte stimolo per il mercato del trasporto ferroviario di passeggeri, a vantaggio dei viaggiatori”* (cfr. considerando n. 35); che *“in caso di ritardo, ai passeggeri dovrebbero essere garantite opzioni di proseguimento del viaggio o itinerari alternativi a condizioni di trasporto simili. In tal caso si dovrebbe tenere conto delle esigenze delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta”* (cfr. considerando n. 36); e che, quindi, dev'essere ribadito l'obbligo di consentire al viaggiatore di *“proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo, a condizioni di trasporto simili, verso la destinazione finale non appena possibile”* (art. 18).

In conclusione, il ricorso dev'essere respinto.

Si ravvisano i presupposti per disporre la compensazione delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge nei sensi espressi in motivazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 luglio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente

Angelo Fanizza, Consigliere, Estensore

Alberto Ugo, Primo Referendario