



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS  
COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX**

21 April 2022

**Case Document No. 1**

***Unione sindacale di base (USB) v. Italy***  
Complaint No. 208/2022

**COMPLAINT**  
***(original in italian)***

**Registered at the Secretariat on 31 March 2022**

## RECLAMO COLLETTIVO

Executive Secretary of the European Committee of Social Rights  
Department of the European Social Charter  
Directorate General of Human Rights and Rule of Law  
Council of Europe

F-67075 Strasbourg Cedex  
[social.charter@coe.int](mailto:social.charter@coe.int)  
[DGI-ESC-Collective-Complaints@coe.int](mailto:DGI-ESC-Collective-Complaints@coe.int)

### UNIONE SINDACALE DI BASE (USB)

Via dell'Aeroporto, n. 129  
00175 – ROMA  
ITALIA

Indirizzo e-mail: [segreteria@usb.it](mailto:segreteria@usb.it)  
Indirizzo PEC: [usbnazionale@pec.usb.it](mailto:usbnazionale@pec.usb.it)

Oggetto: Reclamo collettivo promossa dall'Unione Sindacale di Base (USB) per  
violazione, da parte dello Stato Italiano, dell'art. 6 par. 4 e dell'art. G della Carta  
Sociale Europea Riveduta

## Indice

- 1. Oggetto del reclamo collettivo**
- 2. Il quadro normativo di riferimento**
  - 2.1. L'evoluzione della normativa sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali in Italia
  - 2.2. La nozione di servizi pubblici essenziali
  - 2.3. Il ruolo dell'autonomia collettiva e la Commissione di garanzia
  - 2.4. Le condizioni di esercizio del diritto di sciopero
  - 2.5. La precettazione
- 3. Sulla ricevibilità del reclamo**
  - 3.1. Lo Stato contro cui è diretto il reclamo collettivo
  - 3.2. L'organizzazione che presenta il reclamo
    - 3.2.1. L'Unione Sindacale di Base
    - 3.2.2. La legittimazione attiva dell'USB a presentare reclamo davanti al CEDS
- 4. Sul merito del reclamo collettivo**
  - 4.1. L'art. 6, par. 4, della CSER e la giurisprudenza pertinente del CEDS
    - 4.1.1. I principi
    - 4.1.2. La valutazione specifica del CEDS rispetto alle legislazioni nazionali
    - 4.1.3. La valutazione specifica del CEDS rispetto alla legislazione italiana
  - 4.2. Analisi della legislazione nazionale con riferimento alle previsioni e alle finalità dell'art. 6, par. 4, CSER
    - 4.2.1. Sui servizi essenziali ex art. 1, comma 2 e sull'obbligo di garantire le "prestazioni indispensabili" ai sensi degli art. 2, comma 2 e 13, comma 1 lett. a)
    - 4.2.2. Sull'obbligo di previa comunicazione della durata dello sciopero di cui all'art. 2, commi 1 e 5, l. n. 146/1990
    - 4.2.3. Sull'obbligo di preavviso di cui all'art. 2, commi 1 e 5, l. n. 146/1990 e sulle procedure di raffreddamento e conciliazione di cui all'art. 2, comma 2, l. n. 146/1990
    - 4.2.4. Sull'obbligo di rarefazione oggettiva e sui periodi di franchigia di cui all'art. 2, comma 2, l. n. 146/90
    - 4.2.5. Sul potere discrezionale della Commissione di garanzia ai sensi dell'art. 13, lett. c), d) ed e), l. n. 146/1990 e sulla sua sostanziale insindacabilità
    - 4.2.6. Sul potere di precettazione di cui all'art. 8 l. 146/90
- 5. Conclusioni**

## 1. Oggetto del reclamo collettivo

Con il presente reclamo l'Unione Sindacale di Base (USB), assistita dall'Avv. Andrea Danilo Conte del Foro di Firenze, dall'Avv. Marco Tufo del Foro di Grosseto e dal Prof. Giovanni Orlandini (Università di Siena), chiede al Comitato Europeo dei Diritti Sociali (CEDS) di dichiarare che la disciplina contenuta nell'art. 1, comma 2, nell'art. 2, comma 1, 2 e 5, nell'art. 13 comma 1, lett. a), c), d), e), e nell'art. 8 della legge 12 giugno 1990, n. 146 (*"Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge"*), letta alla luce della sua prassi applicativa, si pone in contrasto con l'art. 6, par. 4 (relativo al diritto di sciopero) e con l'art. G (*"restrizioni"*) della Carta Sociale Europea Revisionata (CSER). Oggetto del reclamo sono le regole d'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, come previste dalle richiamate disposizioni della l. n. 146/90 e come definite dagli accordi collettivi e dalle delibere della *"Commissione di garanzia"* che danno attuazione a dette disposizioni. Tali regole limitano il diritto di sciopero in maniera non compatibile con i principi deducibili dall'art. 6, par. 4 e dall'art. G CSER in quanto: 1) impongono lo svolgimento di attività lavorative durante lo sciopero (*"prestazioni indispensabili"*) non riconducibili ai soli *"servizi minimi"* necessari a perseguire le finalità di cui all'art. G CESR.; 2) prevedono l'obbligo di indicare la durata dello sciopero nel momento della sua proclamazione; 3) prevedono procedure obbligatorie di raffreddamento e di conciliazione da attivare preventivamente all'attuazione dello sciopero di durata tale da inficiarne l'effettività; 4) prevedono il divieto di scioperare in periodi successivi all'attuazione di uno sciopero (*"rarefazione oggettiva"*) e in determinati periodi dell'anno (*"franchigie"*); 5) attribuiscono ad una autorità amministrativa indipendente (la *"Commissione di garanzia"*) un potere di inibire o comunque limitare l'esercizio del diritto di sciopero di fatto insindacabile, in quanto sottratto al controllo del giudice; 6) attribuiscono al Prefetto ed al Ministro il potere di precettare i lavoratori in caso di sciopero, in assenza di presupposti di legge sufficientemente chiari e definiti per rendere possibile un controllo in merito al fatto che tale potere sia stato esercitato legittimamente.

La reclamante chiede al CEDS di dichiarare che ciascuno dei profili evidenziati della vigente disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali contrasta con gli articoli 6 par. 4 e G CESR e, *a fortiori*, che l'insieme dei profili evidenziati configura una complessiva disciplina del diritto di sciopero che limita l'esercizio di tale diritto in maniera non compatibile con le richiamate disposizioni della CESR.

## 2. Il quadro normativo di riferimento

### 2.1 L'evoluzione della normativa sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali in Italia

Lo sciopero in Italia è un diritto di rilievo costituzionale, riconosciuto dall'art. 40 della Costituzione a norma del quale *"Il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano"*. In assenza di una legge che desse attuazione alla riserva prevista dall'art. 40, è stata la giurisprudenza di legittimità e costituzionale a definire la portata del diritto di sciopero, qualificandolo come diritto a titolarità individuale da esercitarsi collettivamente. In particolare, la Corte costituzionale è intervenuta a più riprese per valutare la costituzionalità delle norme del codice penale del 1930 che prevedono una serie di reati connessi con l'esercizio del diritto di sciopero: in tal modo i Giudici delle leggi hanno contribuito ad inquadrare la questione dei limiti

apponibili all'esercizio del diritto di sciopero nella prospettiva del bilanciamento tra diritti costituzionali della persona<sup>1</sup>: nell'ordinamento italiano, dunque, lo sciopero può essere assoggettato ai soli limiti che siano funzionali a garantire il rispetto di altri diritti e libertà costituzionalmente rilevanti, come sono quelli assicurati dai servizi pubblici. Nello stesso senso si è mossa la giurisprudenza di legittimità che, nell'ambito del lavoro privato, ha affermato che lo sciopero può essere attuato in qualsiasi forma e modalità, con l'unico limite determinato dall'esigenza di non mettere a rischio la sopravvivenza stessa dell'azienda (c.d. produttività aziendale), tutelata dall'art. 41 della Costituzione (libertà d'impresa)<sup>2</sup>.

Nel corso degli anni Settanta, l'esigenza di contemperare il diritto di sciopero con i diritti degli utenti dei servizi pubblici è stata perseguita attraverso l'adozione da parte dei sindacati di "codici di autoregolamentazione"; l'efficacia di tali codici è stata poi rafforzata con l. n. 93/1983<sup>3</sup>, ai sensi della quale solamente i sindacati che li avessero adottati potevano essere ammessi alle trattative per stipulare i contratti collettivi nel settore pubblico.

Tuttavia, i codici di autoregolamentazione non potevano considerarsi vincolanti per i sindacati non firmatari, e comunque la loro violazione comportava unicamente sanzioni endo-associative, con esclusione di ogni responsabilità per inadempimento nei confronti del datore di lavoro. Nel 1990 il legislatore italiano ha quindi approvato la legge n.146 (allegato n. 1), anche in ragione del timore dei disagi che sarebbero potuti sorgere nel settore dei trasporti in occasione dei mondiali di calcio che, in quell'anno, si tenevano in Italia. Tale legge è stata successivamente modificata mediante la l. n. 83/2000<sup>4</sup> per rendere più stringenti i limiti di esercizio dello sciopero, in occasione di un altro grande evento, il Giubileo del 2000. Da ultimo, tramite il d. l. n. 146/2015 (convertito in l. n. 182/2015)<sup>5</sup>, la l. 146/90 è stato oggetto di un'ulteriore modifica, finalizzata ad ampliarne l'applicazione in relazione ai servizi connessi con la fruizione del patrimonio artistico e culturale del paese<sup>6</sup>.

## **2.2 La nozione di servizi pubblici essenziali**

L'art. 1 l. n. 146/1990 definisce i servizi pubblici essenziali che devono essere garantiti in caso di sciopero. Il principio fondamentale espresso dalla normativa in oggetto, che ne costituisce la *ratio*, consiste nello "*scopo di contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati*" (comma 2).

La legge dovrebbe dunque rispondere alla necessità di bilanciare due diritti che trovano riconoscimento nella Costituzione italiana e, come tali, aventi lo stesso rango: da un lato, il diritto di sciopero ex art. 40; dall'altro, i diritti degli utenti incisi dallo sciopero, che vengono garantiti attraverso l'erogazione dei servizi pubblici. Da qui, la necessità di fissare "*le regole da rispettare e le procedure da seguire in caso di conflitto collettivo, per assicurare l'effettività, nel loro contenuto essenziale, dei diritti medesimi*" (comma 2).

Tali diritti sono indicati al comma 1 dell'art. 1 l. n. 146/1990 secondo un elenco tassativo, ovvero non suscettibile di interpretazione estensiva né di modificazione o ampliamento, e sono,

---

<sup>1</sup> Corte Cost. n.123/62, 31/69, 125/80, 222/76

<sup>2</sup> Cass. 711/80

<sup>3</sup> L. 29 marzo 1983, n. 93 (Legge quadro sul pubblico impiego).

<sup>4</sup> L. 11 aprile 2000, n. 83 (Modifiche ed integrazioni della legge 12 giugno 1990, n. 146, in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati).

<sup>5</sup> L. 12 novembre 2015, n. 182 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 settembre 2015, n. 146, recante misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione).

<sup>6</sup> Il d. l. 146/15 è stato adottato sull'onda della risonanza mediatica data ad un episodio di conflittualità sindacale che aveva provocato disagi ai turisti in visita al Colosseo a Roma.

precisamente, *“quelli volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla vita, alla salute, alla libertà ed alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all’assistenza e previdenza sociale, all’istruzione ed alla libertà di comunicazione”*. I diritti in questione devono essere considerati nella loro unicità, essendo tassativi, e nella loro essenzialità, ossia nel loro contenuto essenziale, quali diritti inviolabili dell’uomo (la vita, la salute, la libertà) e sociali (assistenza e previdenza, istruzione, ecc.).

Il comma 2 dell’art. 1 l. n. 146/1990 esplicita la nozione di servizio pubblico essenziale di cui al comma 1, concretizzandola in un elenco di servizi di natura esemplificativa – funzionalmente connessi ai diritti tassativamente elencati - e dunque ampliabile in via interpretativa laddove ciò sia giustificato dalla *ratio legis*. In tale elenco (lett. a) – e)) vengono ricompresi, ad esempio, i servizi sanitari, l’igiene pubblica, la protezione civile, l’amministrazione della giustizia, l’apertura al pubblico dei musei e di altri istituti e luoghi di cultura, i trasporti pubblici, i servizi di erogazione degli emolumenti retributivi e pensionistici, l’istruzione, le poste e le telecomunicazioni. Nell’ambito di applicazione della legge rientrano anche i servizi strumentali e necessariamente connessi al servizio pubblico essenziale “principale” (ad es., il servizio di conduzione e manutenzione tecnica dell’impianto radar è strumentale all’assistenza alla navigazione aerea). Tali servizi possono essere erogati da soggetti tanto pubblici quanto privati (ad es. da un medico che lavori in una clinica privata), così come anche da parte di lavoratori autonomi, professionisti e piccoli imprenditori (ad esempio, da un avvocato o da un conducente di taxi). Per questo motivo la l. n. 146/1990 trova applicazione ai servizi pubblici essenziali forniti *“indipendentemente dalla natura giuridica del rapporto di lavoro, anche se svolti in regime di concessione o mediante convenzione”* (art. 2, comma 1).

### **2.3 Il ruolo dell’autonomia collettiva e la Commissione di garanzia**

Il bilanciamento del diritto di sciopero con gli altri diritti costituzionali elencati nell’art. 1, comma 1, l. n. 146/1990 avviene attraverso la fissazione di alcune condizioni previste direttamente dalla stessa legge, al cui rispetto i soggetti che proclamano lo sciopero sono tenuti, e mediante la definizione dei livelli minimi di “prestazioni indispensabili” che dovranno essere garantiti dagli erogatori dei servizi nel corso dello sciopero. La legge enuncia tali obblighi solo in termini generali, affidando alla contrattazione collettiva (o a codici di autoregolamentazione, quando il servizio è prestato da lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori), il compito di integrare le condizioni legali di esercizio dello sciopero e di determinare, regolare e specificare le prestazioni indispensabili.

L’autonomia collettiva, nel determinare le condizioni di esercizio del diritto di sciopero e le prestazioni indispensabili, è sottoposta al controllo di un’autorità amministrativa indipendente di nomina parlamentare: la Commissione di garanzia dell’attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, istituita dall’art. 12 l. n. 146/2000<sup>7</sup>.

La Commissione si occupa, innanzitutto, di valutare l’idoneità delle misure previste dagli accordi collettivi a garantire il contemperamento tra il diritto di sciopero e il godimento dei diritti della persona di cui all’art. 1, comma 1. Nel caso in cui non ritenga idonee le misure proposte (o non sia stato raggiunto un accordo in merito), la Commissione sottopone alle parti una proposta relativa all’insieme di prestazioni, procedure e misure che ritiene necessarie e, laddove le parti non si pronuncino entro 15 giorni, la Commissione medesima (verificata la loro indisponibilità ad

---

<sup>7</sup> I 9 membri della Commissione di garanzia sono nominati (tra esperti di diritto costituzionale, diritto del lavoro e di relazioni industriali), con decreto del Presidente della Repubblica, su designazione dei Presidenti di Camera e Senato e durano in carica 6 anni (rinnovabili una sola volta) (art.10 l. n.146/90)

addivenire a un accordo a seguito di audizioni da effettuare entro 20 giorni), adotta con propria delibera una “regolamentazione provvisoria”, dal valore giuridicamente vincolante e che resta in vigore sino al raggiungimento di un accordo valutato idoneo<sup>8</sup> (art. 13, comma 1, lett. a)).

Ai fini della regolamentazione provvisoria, i livelli minimi delle prestazioni indispensabili, “*salvo casi particolari*”, devono essere contenuti “*in una misura non eccedente mediamente il 50% [cioè la metà] delle prestazioni normalmente erogate e riguardare quote strettamente necessarie di personale non superiori mediamente a un terzo del personale normalmente utilizzato per la piena erogazione del servizio nel tempo interessato dallo sciopero*”, dovendosi tenere comunque conto “*dell'utilizzabilità di servizi alternativi o forniti da imprese concorrenti*”. I criteri descritti assumono rilievo non solo per la predisposizione delle regolamentazioni provvisorie da parte della Commissione ma anche quali “*parametri di riferimento*” per la valutazione ad opera della Commissione stessa dell'idoneità degli accordi collettivi (art. 13, comma 1, lett. a)). Ne consegue che, di fatto, il “limite” del 50% identifica le “prestazioni indispensabili” comunemente imposte nei diversi settori, dal momento che la Commissione di garanzia di norma considera “non idonei” gli accordi che non lo rispettano. Inoltre, la Commissione ha anche il potere di prescrivere livelli minimi di prestazioni in misura maggiore rispetto al limite di legge, fornendo una motivazione con riferimento alla necessità di garantire livelli di funzionamento e di sicurezza “*strettamente occorrenti all'erogazione dei servizi*”, così da non compromettere i diritti fondamentali di cui all'art. 1, comma 1. Di modo che, nei fatti, i criteri quantitativi indicati dall'art.13, comma 1 lett. a), determinano il livello minimo delle prestazioni da garantire in caso di sciopero, e non già quello massimo.

I servizi minimi (*rectius* “prestazioni indispensabili) vanno garantiti sempre in caso di sciopero, nei settori rientranti nell'ambito di applicazione della l. 146/90. Laddove invece sia necessario assicurare fasce orarie di erogazione dei servizi (come, ad esempio, avviene nel settore dei trasporti), questi vanno garantiti nella misura di quelli normalmente offerti e quindi non rientrano nel predetto limite del 50%. Lo stesso vale per i c.d. periodi di franchigia, nei quali lo sciopero non è ammesso (cfr. infra par. 2.4)

Tra le altre funzioni della Commissione meritevoli di menzione vi sono compiti consultivi e di mediazione, potendo essa, sia su richiesta congiunta delle parti sia di propria iniziativa, esprimere il proprio giudizio in ordine all'interpretazione e applicazione degli accordi collettivi ed emanare, su richiesta congiunta delle parti, un lodo sul merito della controversia (art. 13, comma 1, lett. b)) ma anche, in caso di conflitti di particolare rilievo nazionale, invitare i soggetti proclamanti lo sciopero a differirlo per il tempo necessario a consentire un ulteriore tentativo di mediazione (art. 13, comma 1, lett. c)).

La Commissione si occupa inoltre di prevenire scioperi in violazione delle condizioni di esercizio di cui alla l. n. 146/1990, indicando immediatamente ai soggetti interessati le eventuali violazioni (in particolare, relative al mancato rispetto dell'obbligo di rarefazione e di astensione dallo sciopero nei periodi di franchigia, su cui v. *infra*) e invitandoli, con apposita delibera, a riformulare la proclamazione in conformità alle regole legali e delle discipline di settore, differendo lo sciopero ad altra data (art. 13, comma 1, lett. d)).

Altra funzione della Commissione è quella di rilevare l'eventuale concomitanza tra interruzioni o riduzioni di servizi pubblici alternativi, che interessino i medesimi bacini di utenza, a causa di astensioni collettive proclamate da sindacati diversi e invitare i soggetti che abbiano comunicato successivamente la proclamazione a differire lo sciopero (art. 13, comma 1, lett. e)).

---

<sup>8</sup> Il potere di adottare delibere di provvisoria regolamentazione in caso di mancato accordo collettivo o di accordo dichiarato inidoneo, è stato introdotto dalla l. n. 83/00 di riforma della l. 146/90; con tale riforma si è inteso rafforzare il ruolo della Commissione di garanzia, riducendo di conseguenza l'autonomia delle parti sociali nella regolazione dello sciopero.

La Commissione, a fronte di inadempienze e violazioni della l. n. 146/1990 o delle discipline di settore, delibera sanzioni verso i soggetti proclamanti l'astensione (art. 13, comma 1, lett. l)), consistenti nella sospensione dei permessi sindacali retribuiti e dei contributi trattenuti dalla retribuzione e (eventualmente) nell'esclusione per due mesi dalle trattative con la controparte (art. 4, comma 2). I lavoratori sono soggetti a sanzioni disciplinari, che il datore (azienda o amministrazione) ha l'obbligo di irrogare (ed il cui inadempimento è a sua volta sanzionato) (art. 4, comma 1). Le sanzioni sono inasprite ("raddoppiate nel loro massimo") in caso di sciopero attuato in violazione di una delibera di "invito" adottata ai sensi dell'art. 13, comma 1 lett. c), d), e).

Laddove dall'astensione collettiva possa derivare "un imminente e fondato pericolo di pregiudizio ai diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'art. 1", spetta alla Commissione segnalare il caso specifico all'autorità competente per la precettazione (v. *infra*), formulando al contempo le misure che dovranno essere prese da quest'ultima allo scopo di prevenire tale pregiudizio (art. 13, comma 1, lett. f)).

Da questa breve disamina dei poteri assegnati alla Commissione di garanzia dalla l. 146/90, emerge chiaramente come questa svolga un ruolo assolutamente centrale nella definizione delle regole d'esercizio dello sciopero nei servizi pubblici. In particolare, l'attribuzione del potere di adottare una "provvisoria regolamentazione" in caso di mancato accordo collettivo o di accordo dichiarato non "idoneo" (potere introdotto con la riforma del 2000), riduce fortemente l'autonomia delle parti sociali, cui pur la l. 146/90 attribuisce la funzione di regolare in prima istanza lo sciopero nei diversi settori. La negoziazione tra le parti sociali è, di fatto, eterodiretta dalla Commissione, dal momento che le regole da essa proposte o dettate costituiscono un riferimento ineludibile per i sindacati chiamati a firmare gli accordi (così, espressamente, ex art. 13, comma 1, lett. a)); e d'altra parte, soltanto alcuni sindacati tra quelli rappresentativi nei diversi settori, risultano firmatari degli accordi sulle prestazioni indispensabili.

Tutto ciò spiega come mai le specifiche regole applicabili nei diversi settori compresi nell'ambito di applicazione della l. n. 146/90, anche quando contenute negli accordi collettivi, risultino fortemente limitanti il diritto di sciopero, in modo (come si evidenzierà) non compatibile con l'art. 6, par. 4 CSE.

## **2.4 Le condizioni di esercizio del diritto di sciopero**

L'art. 2, comma 2, l. n. 146/1990 prescrive che negli accordi collettivi siano previste procedure di raffreddamento e conciliazione da esperire obbligatoriamente prima della proclamazione dello sciopero. Laddove le parti non intendano adottare le procedure previste da accordi collettivi, possono chiedere che il tentativo di conciliazione sia svolto presso la Prefettura o il Comune, se lo sciopero ha rilievo locale, o presso il Ministero del lavoro, se ha rilievo nazionale.

Nel caso in cui il tentativo di conciliazione fallisca, la proclamazione dello sciopero è soggetta a un obbligo di preavviso non inferiore a giorni dieci, elevabile a un termine superiore da parte dei contratti collettivi (art. 2, commi 2 e 5). A tale obbligo è connesso quello dei soggetti proclamanti lo sciopero di comunicare per iscritto, nel medesimo termine di preavviso, la durata, le modalità di attuazione e le motivazioni dell'astensione. Destinatario della comunicazione sono sia le amministrazioni o le imprese eroganti il servizio sia gli organi competenti alla precettazione (v. *infra*), a cui si aggiunge, per prassi e come previsto da alcune discipline di settore, la comunicazione alla Commissione di garanzia.

L'obbligo di preavviso ha la finalità di permettere al soggetto erogante il servizio di predisporre le misure dirette a consentire l'erogazione delle prestazioni indispensabili, allo scopo di favorire eventuali tentativi di composizione del conflitto e affinché l'utenza possa usufruire di servizi



alternativi (art. 2, comma 5). **La necessaria indicazione della durata dello sciopero esclude a priori la legittimità di sciopero a oltranza.** Tali obblighi procedurali vengono meno soltanto in caso di *“astensione dal lavoro in difesa dell’ordine costituzionale, o di protesta per gravi eventi lesivi dell’incolumità e della sicurezza dei lavoratori”* (art. 2, comma 9).

In occasione della riforma della l. n. 83/2000 è stato introdotto il c.d. obbligo di rarefazione. I contratti collettivi devono infatti indicare anche *“intervalli minimi da osservare tra l’effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo, quando ciò sia necessario ad evitare che, per effetto di scioperi proclamati in successione da soggetti diversi e che incidono sullo stesso servizio finale o sullo stesso bacino di utenza, sia oggettivamente compromessa la continuità dei servizi pubblici di cui all’art. 1”* (art. 2, comma 2). La rarefazione può essere “soggettiva”, quando l’intervallo minimo deve intercorrere tra scioperi proclamati dal medesimo soggetto collettivo, od “oggettiva”, laddove esso riguardi due sindacati diversi. Più precisamente, l’intervallo minimo di rarefazione deve intercorrere tra l’effettuazione, e dunque l’esaurimento, di una azione di sciopero e la proclamazione del successivo.

All’obbligo di rarefazione si affianca la previsione di periodi cc.dd. di franchigia per alcuni settori, quali, ancora, il trasporto pubblico, e cioè di periodi temporali durante i quali gli scioperi non vengono ammessi perché corrispondenti con particolari periodi dell’anno, ad esempio festività, esodi e rientri estivi, o con specifici eventi, ad esempio di natura istituzionale, quali le consultazioni elettorali o referendarie<sup>9</sup>. Alcune discipline di settore prevedono inoltre limitazioni allo sciopero in concomitanza di particolari giornate, i cui servizi non possono essere differiti oltre un termine specifico<sup>10</sup>, fino a stabilire il divieto assoluto di sciopero laddove concomitante con scioperi dello stesso settore o anche di diversi settori che impattino sul medesimo bacino di utenza o con specifiche manifestazioni di rilevante importanza<sup>11</sup>.

È inoltre vietato il c.d. effetto annuncio, ossia la revoca spontanea dello sciopero proclamato dopo che l’utenza sia stata informata di esso (art. 2, comma 6). Tale condotta viene infatti considerata una *“forma sleale di azione sindacale”*, atteso che la sola diffusione della notizia dello sciopero provoca disagi agli utenti, producendo una pressione sulla parte datoriale la quale, in ragione del mero annuncio dello sciopero, sarebbe indotta ad accogliere le rivendicazioni, senza che poi lo sciopero effettivamente venga svolto.

## **2.5 La precettazione**

L’esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali può inoltre essere limitato dal potere autoritativo del Governo e del Prefetto (l’autorità governativa locale).

Nel caso in cui vi sia *“il fondato pericolo di un pregiudizio grave e imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati”* indicati all’art. 1, comma 1, l. n. 146/1990, causato dall’interruzione o dalla alterazione del funzionamento dei servizi pubblici di cui al comma 2 in conseguenza dello sciopero, il Presidente del Consiglio dei Ministri o un Ministro da lui delegato, se il conflitto ha rilevanza nazionale o interregionale, oppure il Prefetto o il corrispondente organo nelle regioni a statuto speciale, su propria iniziativa nei casi di necessità e urgenza, con previa informazione alla Commissione di garanzia, o su segnalazione di quest’ultima, negli altri casi, invitano le parti a desistere dalle condotte che determinano la situazione di pericolo ed esperiscono tentativo di conciliazione. Se quest’ultimo non riesce, l’autorità di governo adotta un’ordinanza di precettazione, ossia un provvedimento amministrativo d’urgenza contenente *“le misure*

---

<sup>9</sup> V. ad esempio art. 4 Accordo nazionale trasporto pubblico locale; art. 8 Regolamentazione provvisoria trasporto aereo.

<sup>10</sup> V. ad esempio art. 10 Accordo comparto istruzione e ricerca

<sup>11</sup> V. art. 5 Accordo nazionale trasporto pubblico locale; art. 12 Regolamentazione provvisoria trasporto aereo.

*necessarie a prevenire il pregiudizio ai diritti della persona costituzionalmente tutelati” ex art. 1, comma 1 (art. 8, comma 1, l. n. 146/1990).*

Il contenuto dell’ordinanza di precettazione può essere vario. Essa può disporre il differimento dall’astensione ad altra data, anche unificando astensioni già proclamate, la riduzione della durata dello sciopero oppure prescrivere che i soggetti proclamanti e aderenti all’astensione e le amministrazioni o imprese eroganti il servizio osservino misure idonee ad assicurare livelli di funzionamento del servizio compatibili con la salvaguardia dei diritti di cui all’art. 1, comma 1. L’autorità competente per la precettazione tiene inoltre conto della proposta eventualmente formulata dalla Commissione di garanzia, nella sua segnalazione ex art. 13, comma 1, lett. f)) o successivamente, in ordine alle misure da adottare con l’ordinanza. Quest’ultima deve essere adottata almeno 48 ore prima dell’inizio dell’astensione collettiva, salvo non sia ancora in corso il tentativo di conciliazione o in caso di urgenza, e deve specificare il periodo di tempo durante il quale i provvedimenti da essa previsti dovranno essere osservati dalle parti.

Avverso l’ordinanza di precettazione i soggetti che promuovono lo sciopero, le amministrazioni e le imprese eroganti il servizio nonché i singoli lavoratori destinatari della stessa possono promuovere ricorso, entro 7 giorni dalla sua comunicazione o dalla sua affissione nel luogo di lavoro, innanzi al tribunale amministrativo regionale (TAR) competente. La proposizione del ricorso non sospende automaticamente l’esecutività dell’ordinanza, che dunque è immediatamente esecutiva, essendo necessario l’intervento del TAR, il quale può provvedere alla sospensione solo per la parte del provvedimento che considera eccedente l’esigenza di salvaguardia dei diritti di cui all’art. 1, comma 1.

L’inosservanza dell’ordinanza di precettazione determina l’irrogazione di sanzioni pecuniarie sia nei confronti dei singoli lavoratori (da 500 a 1000 euro per ogni giorno di inottemperanza) che per i soggetti proclamanti (da 2.500 a 50.000 euro per ogni giorno di inottemperanza) (art. 9, l. n. 146/90).

### 3. Sulla ricevibilità del reclamo

#### 3.1 Lo Stato contro cui è diretto il reclamo collettivo

Il presente reclamo è diretto contro l’Italia. L’Italia ha ratificato tanto la Carta Sociale Europea mediante la legge n. 30/1999 quanto il protocollo addizionale alla Carta Sociale Europea in materia di reclami collettivi, mediante la l. 298/1997 (allegati n. 2 e 3)

#### 3.2. L’organizzazione che presenta il reclamo

##### 3.2.1 L’Unione Sindacale di Base (USB)

L’unione Sindacale di Base (in sigla USB) è la Confederazione dei sindacati di base intercategoriale *“nella quale si organizzano tutti i lavoratori e le lavoratrici comunque dipendenti, di tutte le categorie, in servizio con qualsiasi tipologia di contratto di lavoro comunque classificato, ... nonché pensionati e disoccupati”* (art. 1 Statuto, allegato n. 4). Ha una struttura composta dalle sedi provinciali, le sedi regionali e la sede nazionale che coordina le attività sul territorio (art. 6 Statuto, allegato n. 4).

USB è il più grande sindacato di base esistente in Italia, è presente in tutte le regioni con sedi in oltre 80 province, quindi è diffuso su tutto il territorio nazionale. L’associazione sindacale è firmataria di CCNL tanto nel pubblico impiego quanto nel lavoro privato. E’ stata riconosciuta pacificamente dotata dei requisiti di rappresentatività in numerosi pronunciamenti di merito e di

legittimità (cfr. ex multis Cass. 5321/2017 emessa nei confronti del sindacato SinCobas che costituisce solo uno dei molti soggetti sindacali dalla cui fusione ed accorpamento è sorta USB). E' interlocutore stabile delle massime istituzioni del Paese e svolge regolari audizioni presso le Commissioni lavoro del Senato e della Camera in ordine ai disegni di legge in discussione.

In data 17 luglio 2015 ha aderito al Testo Unico sulla Rappresentanza, adesione accolta da Confindustria in data 30 luglio 2015 entrando formalmente nel sistema delle relazioni industriali regolamentato dal suddetto Testo Unico.

USB *“si propone la rappresentanza, la difesa e la promozione dei diritti economici e sociali professionali sindacali e culturali dei lavoratori, delle lavoratrici, da perseguire con un forte radicamento nei luoghi di lavoro e nella società”* (art. 2 Statuto, allegato n. 4). La sua azione sindacale si basa *“sui principi di libertà, democrazia, solidarietà, uguaglianza e giustizia sociale...nella decisa volontà di affermare il diritto di ogni individuo al soddisfacimento dei bisogni essenziali irrinunciabili quali il diritto al lavoro, alla salute, alla casa, al reddito, ai saperi, all'assistenza sociale, ad un ambiente sostenibile”* (art. 2 Statuto, allegato 4).

Dal 14 febbraio 2014 USB è membro della World Federation of Trade Unions (WFTU) (allegato n. 5).

### 3.2.2. La legittimazione attiva dell'USB a presentare reclamo davanti al CEDS

USB ha pertanto legittimazione attiva ad inoltrare il presente reclamo dinnanzi al CEDS, in virtù di quanto disposto dall'art. 1 del Protocollo addizionale alla Carta Sociale Europea che attribuisce il diritto a presentare reclami alle *“organizzazioni internazionali rappresentative di datori di lavoro e di lavoratori dipendenti dalla giurisdizione della parte contraente chiamata in causa dal reclamo”*.

USB ha inoltre un evidente interesse ad agire in virtù dei principi e scopi statuari tra i quali (art. 2 comma 2 lettera d, allegato 4) è previsto, tra l'altro: *“difendere il diritto di sciopero e promuovere tutte le iniziative sindacali legali ed istituzionali per estendere tale garanzia”*.

Sussistendo la legittimazione attiva e l'interesse ad agire USB promuove pertanto il presente reclamo contro l'Italia.

La rappresentanza legale di USB è prevista dall'art. 9 comma 2 lettera b che prevede la figura del *“rappresentante legale della Confederazione USB cui è attribuita la rappresentanza legale della Confederazione USB su tutte le materie di fronte a terzi ed in giudizio”*. Attualmente in virtù di quanto previsto dal verbale del Coordinamento nazionale del 9 luglio 2017 la rappresentante legale è la signora Paola Palmieri (allegato n. 6)

## 4. Sul merito del reclamo collettivo

La disciplina contenuta nella l. n. 146/1990 pone la questione della rilevanza, in relazione all'oggetto del presente reclamo, delle disposizioni di cui agli artt. 6, par. 4, e G della Carta Sociale Europea Revisionata.

### 4.1 L'art. 6, par. 4, della CSER e la giurisprudenza pertinente del CEDS

L'art. 6, par. 4 della CSER prevede che gli Stati membri, allo scopo di garantire l'effettivo esercizio del diritto di negoziazione collettiva, riconoscono *“il diritto dei lavoratori e dei datori di lavoro d'intraprendere azioni collettive in caso di conflitti d'interesse, compreso il diritto di sciopero, fatti salvi gli obblighi eventualmente derivanti dalle convenzioni collettive in vigore”*.

#### 4.1.1 I principi

Secondo l'interpretazione del CEDS l'art. 6, par. 4, CSER riconosce il diritto di sciopero, che può essere regolato dalla legge o lasciato all'interpretazione giurisprudenziale<sup>12</sup>.

Ai sensi dell'art. G CSER, i diritti di cui alla Parte I e II della Carta, e quindi anche il diritto di sciopero ex art. 6, par. 4, “non potranno essere oggetto di restrizioni o di limitazioni non specificate nelle parti I e II ad eccezione di quelle stabilite dalla legge e che sono necessarie, in una società democratica, per garantire il rispetto dei diritti e delle libertà altrui o per proteggere l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la salute pubblica o il buon costume”. Questa previsione corrisponde ai secondi paragrafi degli artt. 8 e 11 CEDU e, pur non potendo essere oggetto di violazione in quanto tale, deve essere presa in considerazione nella valutazione della conformità delle situazioni nazionali con le disposizioni sostanziali della CSER<sup>13</sup>. Le possibili restrizioni previste dagli Stati Membri ai diritti della CSER sono pertanto conformi alla Carta solo se rispettose delle precondizioni di cui all'art. G, le quali, attesa la gravità delle conseguenze derivanti dalla limitazione di tali diritti, in particolare per i soggetti più vulnerabili, vanno interpretate in senso restrittivo, in quanto eccezioni (l'art. G recita testualmente “ad eccezione”, n.d.r.) che trovano applicazione unicamente in circostanze estreme<sup>14</sup>.

Ai sensi dell'art. G e della giurisprudenza del CEDS, le restrizioni ai diritti CSER, e dunque anche al diritto di sciopero, devono essere:

a) “stabilite dalla legge”: le restrizioni possono essere previste dalla legge ordinaria o da altra fonte o anche dalla giurisprudenza, purché esse abbiano “un chiaro fondamento giuridico”, ad esempio siano state adottate da un'assemblea democratica<sup>15</sup>, e siano espresse in modo sufficientemente chiaro, cioè soddisfino i requisiti di precisione e prevedibilità implicate dal principio di legalità;

b) che perseguano una “finalità legittima” - in risposta a “una pressante esigenza sociale” - tra quelle indicate nell'art. G, ossia la protezione dei diritti e delle libertà altrui, l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la salute pubblica e il buon costume<sup>16</sup>. Sebbene, in una società democratica, spetti al legislatore definire l'interesse pubblico, trovando il giusto equilibrio tra le esigenze di tutti i membri della società, con un certo margine di apprezzamento secondo la CSER, esso, in quanto soggetto agli obblighi nascenti dalla Carta, non può perseguirlo senza garantire un appropriato livello di protezione dei diritti sociali, che sia in ogni caso adeguato a soddisfare i bisogni sociali di base. In altre parole, il legislatore deve bilanciare l'interesse pubblico (eventualmente, anche economico) con l'imperativo di proteggere adeguatamente i diritti sociali, né gli Stati possono sottrarsi agli obblighi assunti lasciando a istituzioni esterne il compito di definire l'interesse pubblico<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> Conclusion I (1969), Statement of Interpretation on Article 6§4.

<sup>13</sup> Syndicat des Agrégés de l'Enseignement Supérieur (SAGES) v. France, Complaint No. 26/2004, decision on the merits of 15 June 2005 § 31 e 33.

<sup>14</sup> Greek General Confederation of Labour (GSEE) v. Greece, Complaint No. 111/2014, decision on the merits of 23 March 2017, § 83.

<sup>15</sup> Greek General Confederation of Labour (GSEE) v. Greece, Complaint No. 111/2014, decision on the merits of 23 March 2017, § 83.

<sup>16</sup> Greek General Confederation of Labour (GSEE) v. Greece, Complaint No. 111/2014, decision on the merits of 23 March 2017, § 83.

<sup>17</sup> Greek General Confederation of Labour (GSEE) v. Greece, Complaint No. 111/2014, decision on the merits of 23 March 2017, § 85 e 87.

c) “necessarie, in una società democratica, per garantire” il perseguimento delle finalità legittime di cui all’art. 6: la restrizione del diritto deve essere proporzionata alla finalità perseguita, cioè deve esserci un rapporto di ragionevole proporzionalità tra la prima e la seconda<sup>18</sup>. Dunque, il legislatore deve assicurare che gli atti legislativi che adottano le restrizioni di tali diritti rispettino la proporzionalità tra i fini perseguiti e le conseguenze negative sul godimento dei diritti stessi. In ragione di ciò, anche in casi estremi le restrizioni messe in atto devono essere appropriate per raggiungere gli obiettivi perseguiti, non devono spingersi oltre ciò che serve per realizzare quegli obiettivi, devono essere applicati per il solo fine al quale sono destinati e devono mantenere un livello di protezione adeguato<sup>19</sup>. Inoltre, è compito delle autorità pubbliche effettuare una analisi approfondita e bilanciata degli effetti delle misure restrittive, con particolare riferimento al loro possibile impatto sui gruppi più vulnerabili del mercato del lavoro insieme alla genuina consultazione di coloro che maggiormente subiscono tali misure, valutando se non possano essere adottate misure alternative e meno restrittive<sup>20</sup>.

#### **Tali principi sono stati applicati dal CEDS anche allo sciopero nei servizi pubblici essenziali.**

In proposito, il CEDS ha statuito che divieti o limitazioni, totali o parziali, del diritto di azione collettiva in tali settori sono legittimi, in quanto nell’ambito di essi lo sciopero potrebbe mettere in pericolo l’ordine pubblico, la sicurezza nazionale o la salute pubblica. La compatibilità di tali restrizioni con l’art. 6, par. 4, dipende però dalla misura in cui la vita della comunità coinvolta dipende da quel servizio<sup>21</sup>. Inoltre, vietare semplicemente ai lavoratori di determinati settori l’esercizio del diritto di sciopero, in particolare se definiti in maniera estensiva (come ad esempio il settore dell’ “energia” o quello della “salute”), senza distinguere le specifiche funzioni di ciascuno, non risponde al principio di proporzionalità e non costituisce perciò una restrizione necessaria in una società democratica. Tutt’al più può essere considerata conforme all’art. 6, par. 4, la fissazione di servizi minimi in tali settori<sup>22</sup>.

In forza degli stessi principi, le autorità governative possono porre fine a uno sciopero ma anch’esse purché vengano rispettate le condizioni di cui all’art. 6<sup>23</sup>.

Sotto il profilo procedurale, le procedure di conciliazione e raffreddamento sono ritenute ammissibili dal CEDS purché il meccanismo designato non sia talmente lento da compromettere l’effetto deterrente dello sciopero<sup>24</sup>. Inoltre, i periodi di preavviso nonché quelli di rarefazione sono conformi all’art. 6, par. 4, purché abbiano una durata ragionevole<sup>25</sup>.

#### **4.1.2 La valutazione specifica del CEDS rispetto alle legislazioni nazionali**

Il CEDS ha più volte richiamato gli Stati aderenti a non estendere eccessivamente i settori nei quali lo sciopero è limitato per garantire i “servizi essenziali”, che devono essere identificati nel rispetto dell’articolo 6 della Carta.

Nelle Conclusioni del 2018 relative all’Armenia, ad esempio, ha osservato che:

---

<sup>18</sup> Conclusions XIII-1, The Netherlands, Article 6§4; European Confederation of Police (EuroCOP) v. Ireland, Complaint No. 83/2012, decision on the merits of 2 December 2013, §§ 207 -214.

<sup>19</sup> Greek General Confederation of Labour (GSEE) v. Greece, Complaint No. 111/2014, decision on the merits of 23 March 2017, § 87.

<sup>20</sup> Greek General Confederation of Labour (GSEE) v. Greece, Complaint No. 111/2014, decision on the merits of 23 March 2017, § 90.

<sup>21</sup> Conclusions I (1969), Statement of Interpretation on Article 6§4.

<sup>22</sup> Conclusions XVII-1 (2004), Czech Republic.

<sup>23</sup> Conclusions 2014, Norway, Article 6§4.

<sup>24</sup> Conclusions XVII-1 (2004), Czech Republic.

<sup>25</sup> Conclusions XIV-1 (1998), Cyprus.

*“According to the report Article 77 of the Labour Code prescribes that during a strike in activities covering railway transport and urban public transport, civil aviation, communication, healthcare, food production, water supply, sewerage and waste disposal, organisations with a continuous production cycle, as well as in organisations the termination of work wherein may result in grave or hazardous consequences for life and health of the society or individual persons) a minimum service provision is required. Minimum service requirements shall be set by the relevant state or local self-government bodies.*

*The Committee considers that **the sectors in which the right to strike may be restricted are overly extensive and it has not been demonstrated that the restrictions satisfy the conditions laid down in Article G of the Charter. The Committee asks whether employee representatives are involved in the discussions on the minimum service to be provided on an equal footing with employers”**.*

Molteplici sono stati anche gli interventi del CEDS per censurare regole troppo stringenti e limitanti relative alle condizioni d’esercizio dello sciopero nei servizi pubblici.

Nelle proprie Conclusioni del 2018 sulla legislazione dell’Ucraina il CEDS, con riferimento alla previa comunicazione della durata dello sciopero, ha così affermato:

*“As to the procedural requirements, the Committee noted that according to Article 19 of the Law on the Procedure for Settlement of Collective Labour Disputes, “the body or person leading a strike shall inform the employer or its authorised representative in writing no later than seven days before the commencement of a strike, or no later than fifteen days if the decision to strike concerns a continuous production plant”. Also, “the body or person leading a strike shall determine the location of the strike in agreement with the employer or his representative”. Finally, “in the event of gatherings, meetings or picketing held outside the boundaries of an enterprise, the body or person leading the strike must advise the local executive authority or the body of local self-government of the event planned no later than three days in advance” (Conclusions 2014).*

*The Committee recalled that **the requirement to notify the duration of the strike to the employer prior to strike action is contrary to the Article 6§4 of the Charter, even for essential public services. The Committee asked if the law or the practice requires that the above mentioned prior notice addressed to the employer must contain an indication of the planned duration of the strike. The report states that the law does not provide for any requirement to notify the duration of a strike to the employer prior strike. The duration of the strike is not limited by law”**.*

Similmente, rispetto alla durata delle procedure di conciliazione e raffreddamento, il CEDS ha concluso nel 2004 con riferimento alla legislazione della Repubblica Ceca:

*“Strikes that start before mediation has been tried are unlawful, by virtue of Section 20 (a) of the Act. In its previous conclusion the Committee considered that **this mediation requirement, which was considerably more onerous than a cooling off period, constituted a restriction of the right to take collective action not in conformity with the Charter. In particular, it thought that the length of the period prescribed in Section 12 of the Act (“if the dispute has not been resolved within thirty days of the mediator being informed of the substance of the dispute, the mediation is considered to have failed”) was excessive”**.*

Il CEDS si è anche pronunciato in merito al potere dell'autorità pubblica di intervenire eccezionalmente per limitare o porre fine a uno sciopero. In particolare, con riguardo alla legislazione spagnola, il CEDS ha concluso nel 2018:

*“The Committee recalls that pursuant to Section 10.1 of Royal Legislative-Decree No. 17/1977 of 4 March 1977 the Government may impose arbitration to end a strike in exceptional circumstances, namely when it considers that there is a threat to the rights and freedoms of others because a strike had gone on for too long, the parties’ positions were irreconcilable and too much damage was being done to the national economy. According to a Supreme Court judgment of 9 May 1988, a situation permitting Government interference has to be exceptional, or there must be a cumulative series of circumstances, all of which have to be considered by the Government, before it can make use of its exceptional discretionary power. The Committee asks for more detailed description of these exceptional circumstances.*

*The Committee in its previous conclusions (Conclusions XIX-3 (2010) and XX-3 (2014)), found that Royal Decree-Law 17/1977 allowed the use of obligatory arbitration in circumstances that exceeded the limits established by Article 31 of the 1961 Charter.*

*The report states that there has been no change in this respect, therefore the Committee considers that the situation is still not in conformity with the 1961 Charter. The Committee asks to be kept informed of when and in what circumstances this procedure has been used”.*

L'intervento pubblico sopra menzionato, per essere legittimo, deve rispettare i principi tracciati dall'art. G CSER. In questi termini, nelle Conclusioni del 2014 riguardanti la legislazione della Norvegia, il CEDS ha affermato che:

*“First, the Committee examines the oil sector conflict. In 2012, the Government intervened to end a dispute in the oil sector by recommending the use of compulsory arbitration. [...] The Government found that even a short interruption to all oil and gas production would be highly detrimental to the trust in Norway as a credible supplier of oil and gas.*

*Furthermore, a full shutdown of production would have a serious impact on the Norwegian economy, including major ripple effects on the supplier industry [...]. The Committee observes that even though the strike in the case at hand may have had important consequences for the economy, this being the primary consideration on which state intervention to terminate the strikes was based, the intervention (which brought the collective action to an end) was not necessary for the protection of the rights and freedoms of others or for the protection of public interest, national security, public health or morals. The Committee accepts that the implications of the industrial action would be serious in terms of the loss of revenue but is not satisfied that the situation was so serious that it fell within the limits of Article 31 of the Charter, ie. that it was necessary for the protection of the public interest. The loss of revenue, the Committee notes, would not necessarily have been of a permanent nature.*

*The Committee therefore considers that the intervention of the Government to terminate the collective action and impose compulsory recourse to arbitration in the oil sector conflict was not in conformity with Article 6§4 of the Charter”.*

Applicando i medesimi principi, il CEDS, nelle Conclusioni del 2018 sulla legislazione dell'Islanda, ha affermato:

*“During the reference period, Parliament intervened in disputes on several occasions.*

*On 12 April 2014, the Parliament passed a law ending strike action by the Icelandic Seamen's Union on the ferry Herjólfur VE, which had begun on 5 March the same year. The strike meant that work on the ferry came to an end between 5.00 p.m. and 08.00 a.m. the following day, and no work at all was allowed at the weekend. Then, from and including 21 March 2014, the strike also included the whole day on Fridays, with the result that the ferry sailed only four days a week between Vestmannaeyjar (a group of islands off the south coast of Iceland), and the mainland. The bill which was passed as law ending the strike action emphasised the special position of the islands with respect to transportations with the mainland as being evident and unequivocal. Transport of goods between the mainland and the islands is effected mainly by sea, as a consequence of which the strike had a negative impact on business operations in the islands, in addition to the impact on the people of the islands who depended on the ferry to access essential services of many types on the mainland.*

*The Committee considers that although the justification for terminating the strike was the protection of the rights and freedom of others (and the economy), it has not been demonstrated that the conditions of Article 31 of the 1961 Charter have been fulfilled namely it was necessary in a democratic society. In order to be satisfied that the conditions of Article 31 of the 1961 Charter had been fulfilled the Committee would have needed further information on the essential services denied to the inhabitants, lack of hospital care, other modes of transport etc. Therefore the Committee concludes that the situation is not in conformity with Article 6§4 of the 1961 Charter, on the ground that during the reference period the legislature intervened in order to terminate collective action in circumstances which went beyond those permitted by Article 31 of the 1961 Charter.*

*On 15 May 2014, Parliament passed a law ending strike action by pilots working for the airline Icelandair. The strike involved an open-ended ban on working overtime and a temporary strike which, together, were supposed to span the period 9 May to 3 June 2014. The industrial action by the pilots' association was to cover the 300 pilots at Icelandair and would affect about 600 flights to and from the country, disrupting the travel plans of about 100,000 passengers during the 9 days that the temporary strike was supposed to last. In the bill which was passed as a law banning the action, reference was made to the economic interests at risk, i.e. the income that would be lost by the tourist and seafood-exporting industries.*

*The Committee notes that in the case at hand, even though a work stoppage in the aviation sector may have had important consequences on the economy and this being the primary consideration on which state intervention to terminate the strike was based, it has not been established that such intervention falls within the limits of Article 31 of the 1961 Charter, namely that it was necessary for the protection of the rights and freedoms of others or for the protection of public interest, national security, public health or morals. It considers that the situation is not in conformity with Article 6§4 of the 1961 Charter, on the ground that during the reference period the legislature intervened in order to terminate collective action in circumstances which went beyond those permitted by Article 31 of the 1961 Charter.*

*Likewise it considers that the termination of the strike by air traffic controllers in June 2016 did not fall within the limits of Article 31 of the 1961 Charter.*

*On 13 June 2015 the Parliament passed legislation against industrial action by the Alliance of University Graduates (BHM) and the Icelandic Nurses' Association, In the bill which was passed as the Act on the Wages and Terms of Certain Unions within BHM and the Icelandic Nurses' Association, it was stated that it was necessary to respond to the widespread disruption that the strike entailed, particularly in the health services.*

*The Committee considers that although the justification for terminating the strike was the protection of the rights and freedom of others (and the economy), it has not been demonstrated*



*that the conditions of Article 31 of the 1961 Charter have been fulfilled namely it was necessary in a democratic society. It considers that the situation is not in conformity with Article 6§4 of the 1961 Charter, on the ground that during the reference period the legislature intervened in order to terminate collective action in circumstances which went beyond those permitted by Article 31 of the 1961 Charter”.*

Dunque, come emerge dagli ultimi casi richiamati, l'intervento dell'autorità pubblica che restringa o limiti il diritto di sciopero deve tener conto non solo degli interessi e delle libertà di coloro che subiscono gli effetti dello sciopero ma anche dello stesso diritto di scioperare di chi si astiene dal lavoro, effettuando un bilanciamento approfondito tra gli interessi in gioco che tenga conto della necessità di ridurre al minimo le restrizioni imposte all'esercizio di tale diritto.

Per questo motivo, il CEDS ha censurato la normativa greca nella decision on the merits del 23 marzo 2017, Greek General Confederation of Labour (GSEE) v. Greece, Complaint No. 111/2014, § 90:

*“The Committee has found no evidence, especially from the side of the Government, that a thorough balancing analysis of the effects of the legislative measures has been conducted by the authorities, notably of their possible impact on the most vulnerable groups in the labour market nor are there any indications that a genuine consultation has been carried out with those most affected by the measures. It follows that there has been no real examination or consideration of possible alternative and less restrictive measures”.*

Il bilanciamento con altre libertà e diritti deve sempre essere effettuato in modo tale da garantire l'effettività del diritto di sciopero, come chiarito dal CEDS già nelle Conclusioni del 2004 sull'Olanda:

*“The Committee recalls that since the judgment of 30 May 1986 in which the Dutch Supreme Court ruled that Article 6§4 and Article 31 of the Charter were directly applicable in national law (Conclusions XI-1 (1991)), it pays particular attention when examining case law of the Dutch courts, in particular Supreme Court rulings, in order to check whether the courts take decisions in the light of the principles laid down in the matter (Complaint No. 12/2002, Confederation of Swedish Enterprise v. Sweden, decision on the merits, 15 May 2003, §43). It is up to the Committee to verify, as a last resort, that the Dutch courts are ruling in a reasonable manner and **in particular that their intervention does not so reduce the substance of the right to strike as to render it ineffective.**”*

Nello specifico, è lo stesso art. G CSER a richiedere che vengano presi in considerazione gli interessi dei soggetti che proclamano lo sciopero, sia in ordine alla certezza legale delle restrizioni al diritto di astensione sia mediante la predisposizione di procedure che tengano conto di tali interessi. Ciò è stato chiaramente affermato dal CEDS nella Decision on the merits del 13 settembre 2011, §43-44, European Trade Union Confederation (ETUC)/Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB)/ Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique (CSC)/ Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB) v. Belgium, Complaint No. 59/2009:

*“43. In providing that restrictions on the enjoyment of Charter rights must be “prescribed by law”, Article G does not require that such restrictions must necessarily be imposed solely through provisions of statutory law. The case-law of domestic courts may also comply with this requirement **provided that it is sufficiently stable and foreseeable to provide sufficient legal***

*certainty for the parties concerned. The decisions of the domestic courts adopted under the emergency relief procedure, as brought to the Committee's attention by the parties to the complaint, do not meet these conditions (see paragraphs 14-16). In particular, inconsistencies of approach appear to exist as between similar cases, and the case law lacks sufficient precision and consistency so as to enable parties wishing to engage in picketing activity to foresee whether their actions will be subject to legal restraint.*

*44. In addition, the Committee considered that the expression "prescribed by law" includes within its scope the requirement that fair procedures exist. The complete exclusion of unions in practice from the so called "unilateral application" procedure poses the risk that their legitimate interests are not taken into consideration. Unions may only intervene in the procedure after an initial binding decision has been taken and the collective action has been stopped. As a result of the unilateral nature of this procedure, the judge "may" summon other affected parties, but if he elects not to do so, the decision can be taken without such parties making submissions at the initial hearing or in its immediate aftermath. As a result, unions may be obliged to initiate collective action again, or else must go through a time-consuming appeal procedure. Consequently, the exclusion of unions from the emergency relief procedure may lead to a situation where the intervention by the courts runs the risk of producing unfair or arbitrary results. For this reason, such restrictions to the right to strike cannot be considered as being prescribed by law."*

#### 4.1.3 La valutazione specifica del CEDS rispetto alla legislazione italiana

Sin dalla sua entrata in vigore, la l. n. 146/1990 è stata posta all'attenzione del CEDS nei rapporti periodici presentati dall'Italia.

Già nelle Conclusioni sulla legislazione italiana del 1992, il CEDS sottolineava la necessità che le restrizioni del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali fossero conformi all'allora art. 31 della Carta Sociale Europea (oggi art. G CSER). Per tale ragione, invitava l'Italia a fornire dettagli, nel rapporto successivo, in ordine:

- a) all'ambito di applicazione e agli effetti degli accordi collettivi adottati ai sensi della l. n. 146/1990;
- b) all'autorità cui spettava di decidere sulle sanzioni da irrogare a lavoratori e/o sindacati in caso di violazione delle regole di cui alla l. n. 146/1990 nonché in merito alle procedure per fare appello avverso tali sanzioni;
- c) alle azioni della Commissione di garanzia e ai loro risultati nel periodo di riferimento del rapporto;
- d) alla compatibilità della l. n. 146/1990 con la normativa sulla pubblica sicurezza (R.D. 18 giugno 1931, n. 773) e sulla legge comunale e provinciale (R.D. 3 marzo 1934, n. 383)<sup>26</sup>.

Nel rapporto del 1993 l'Italia forniva solo una lista di codici di autoregolamentazione, così il CEDS reiterava la propria richiesta relativa alla copertura degli accordi collettivi di cui alla l. n. 146/1990. Chiarito l'Italia che le sanzioni per violazione dell'ordinanza di precettazione venivano adottate dalle stesse autorità pubbliche emananti l'ordinanza e applicate dagli Ispettorati del lavoro, e che avverso tali sanzioni era possibile proporre appello ai sensi degli artt. 22 ss. l. n. 689/1981, il CEDS chiedeva chiarimenti riguardo a tale ultimo procedimento. Nello specifico, poi, il CEDS affermava di non poter accertare la conformità delle restrizioni al diritto di sciopero di cui alla l. n. 146/1990 rispetto alla CSER, non disponendo di informazioni sufficienti. Chiedeva pertanto che nel rapporto successivo l'Italia riportasse quali scioperi avessero avuto luogo nei servizi pubblici essenziali nel relativo periodo di riferimento, fornendo dettagli sull'operatività delle prestazioni

---

<sup>26</sup> Conclusions XII-2, Italy, Article 6§4.

indispensabili<sup>27</sup>. Poiché tali informazioni non venivano fornite dalla Repubblica italiana neppure nel rapporto successivo, riferito all'anno 1995, il CEDS insisteva nuovamente sul punto<sup>28</sup>.

Nelle Conclusioni relative al 1998, invece, il CEDS rilevava che al fine di valutare la conformità della l. n. 146/1990 all'art. 6, par. 4, CSER fosse necessario sapere se fossero state adottate ordinanze di precettazione allo scopo di garantire prestazioni indispensabili e, in caso affermativo, cosa coprisse il termine "prestazioni indispensabili" nei dettagli. Il CEDS rilevava inoltre che i settori nei quali, per la l. n. 146/1990, fosse necessario prevedere prestazioni indispensabili fossero numerosi. Pertanto, il CEDS riservava la propria opinione in proposito, fino al rapporto successivo<sup>29</sup>. Tale richiesta di chiarimento, non pervenuta nel rapporto successivo, veniva reiterata dal CEDS nelle Conclusioni relative al 2000<sup>30</sup> ma neppure il rapporto dell'anno 2002 risultava soddisfacente sul punto, mancando informazioni dettagliate in merito ai casi specifici nei quali le ordinanze fossero state adottate<sup>31</sup>.

La carenza dei rapporti italiani rispetto ai casi nei quali le ordinanze di precettazione erano state adottate in Italia non veniva sanata nemmeno successivamente.

Nelle Conclusioni relative al 2006, infatti, il CEDS rilevava che, sebbene il rapporto includesse una lista di casi nei quali le ordinanze erano state adottate, esso si basava su una indagine delle prefetture e riguardava solamente scioperi a livello locale. Ciò non veniva ritenuto soddisfacente dal Comitato, il quale, reputando per tale motivo la situazione italiana non conforme all'art. 6, par. 4, richiedeva nuovamente informazioni precise e dettagliate, nel successivo rapporto, sul potere della pubblica autorità di adottare le ordinanze e sulle loro conseguenze. Il CEDS osservava inoltre che i poteri della Commissione di garanzia, a seguito della l. n. 83/2000, risultavano rafforzati ma chiedeva informazioni dettagliate, nel rapporto successivo, riguardo a come tali poteri fossero stati attuati in pratica. Rilevando l'introduzione di meccanismi di conciliazione e raffreddamento, il CEDS chiedeva poi che, nel successivo rapporto, l'Italia fornisse informazioni dettagliate in ordine all'attuazione in pratica anche di tali misure. Infine, il CEDS rilevava che il nuovo obbligo introdotto dalla l. n. 83/2000, di fornire preavviso sull'esatta durata dello sciopero nei servizi pubblici essenziali al datore di lavoro prima dello sciopero fosse una restrizione eccessiva al diritto di sciopero che andava oltre i limiti di cui all'art. G CSER e, come tale, non conforme all'art. 6, par. 4, CSER<sup>32</sup>.

Tale pronuncia di non conformità, con reiterazione della richiesta di informazioni in proposito, era nuovamente fatta dal CEDS nelle Conclusioni del 2010. Ad essa si aggiungeva la richiesta di informazioni dettagliate sull'attuazione pratica dei nuovi poteri della Commissione di garanzia di sanzionare le condotte di sindacati, datori di lavoro e lavoratori autonomi rispetto allo sciopero nonché sull'adozione di codici di autoregolamentazione da parte di autonomi e piccoli imprenditori. Infine, non essendo cambiata la situazione in Italia, il CEDS dichiarava nuovamente che l'obbligo di preavviso sull'esatta durata dello sciopero di cui alla l. n. 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000, costituiva una eccessiva restrizione del diritto di sciopero rispetto al dettame dell'art. G CSER, come tale contraria all'art. 6, par. 4, CSER<sup>33</sup>.

La Repubblica italiana, nel rapporto del 2016 non forniva informazioni soddisfacenti rispetto, da un lato, al potere del Governo di adottare ingiunzioni o ordinanze limitative del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e, dall'altro lato, all'obbligo di preavviso sulla durata dell'azione

---

<sup>27</sup> Conclusions XIII-1, Italy, Article 6§4.

<sup>28</sup> Conclusions XIII-3, Italy, Article 6§4.

<sup>29</sup> Conclusions XIV-1, Italy, Article 6§4.

<sup>30</sup> Conclusions XV-3, Italy, Article 6§4.

<sup>31</sup> Conclusions 2002, Italy, Article 6§4.

<sup>32</sup> Conclusions 2006, Italy, Article 6§4.

<sup>33</sup> Conclusions 2010, Italy, Article 6§4.

collettiva, non essendo nel frattempo stata modificata la l. n. 146. Pertanto, con riferimento a tali due aspetti, il CEDS reiterava la dichiarazione di non conformità della l. n. 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000, all'art. 6, par. 4 e G CSER<sup>34</sup>.

Nel rapporto successivo, la Repubblica italiana rappresentava come la l. n. 146/1990 avesse l'obiettivo di bilanciare il diritto di sciopero dei lavoratori con i diritti degli altri individui incisi dallo sciopero nei servizi pubblici essenziali e come la Commissione di garanzia, il Governo o i Prefetti potessero emanare atti per stabilire le misure necessarie a garantire i diritti costituzionalmente tutelati. Il rapporto forniva un elenco di servizi pubblici rispetto ai quali il diritto di sciopero poteva essere limitato, ad esempio il settore dei trasporti, postale, di telecomunicazione o di smaltimento dei rifiuti. In proposito, il CEDS, nelle Conclusioni del 2016, chiedeva all'Italia se gli scioperi in tali settori potessero essere totalmente proibiti oppure se piuttosto fosse richiesta l'erogazione di un determinato livello minimo di servizi e, per tale ragione, auspicava che nel rapporto successivo venissero forniti dettagli sugli atti adottati durante il successivo periodo di riferimento che proibissero e limitassero gli scioperi, allo scopo di valutare la conformità della l. n. 146/1990 all'art. G CSER<sup>35</sup>.

#### **4.2 Analisi della legislazione nazionale con riferimento alle previsioni e alle finalità dell'art. 6, par. 4, CSER**

##### **4.2.1. Sui servizi essenziali ex art. 1, comma 2 e sull'obbligo di garantire le "prestazioni indispensabili" ai sensi degli art. 2, comma 2 e 13, comma 1 lett. a)**

L'elenco dei servizi pubblici considerati "essenziali" dall'art. 1, comma 2, legge 146/90 è di per sé molto ampio e articolato. Sotto questo profilo la legge permette poi una progressiva estensione del proprio ambito di applicazione. Se infatti l'elenco dei diritti costituzionalmente garantiti da tutelare in caso di sciopero di cui all'art.1, comma 1 deve considerarsi tassativo, non così è per i servizi funzionalmente connessi con la tutela di tali diritti. I servizi elencati nel comma 2 vanno dunque considerati meramente esemplificativi, come dimostra l'inciso "*in particolare nei seguenti servizi*", che precede l'elenco. Ciò è confermato dalla prassi attuativa della legge 146/90, visto che la Commissione nel corso degli anni ha integrato l'elenco di legge. Ad esempio, ai servizi di trasporto pubblico urbano, ferroviario, aereo e marittimo, sono stati aggiunti il servizio taxi, la distribuzione di carburante e l'autonoleggio con conducente<sup>36</sup> ed al servizio sanitario pubblico (indicato genericamente dalla legge) è stata aggiunta la sanità privata ed il servizio termale a fini terapeutici<sup>37</sup>. La Commissione ha poi incluso nei servizi essenziali attività strumentali o accessorie alla loro erogazione, anche se chiaramente non riconducibili ad esigenze di tutela dei diritti della persona di rilievo costituzionale: ad esempio, il catering aeroportuale o all'interno degli

---

<sup>34</sup> Conclusions 2014, Italy, Article 6§4.

<sup>35</sup> Conclusions 2016, Italy, Article 6§4.

<sup>36</sup> Delibera m. 7.2 del 12.5.1994 e n.01/111 del 4.10.2001.

<sup>37</sup> Delibera n. 04/612 dell'11.11.2004; nei pareri formulati con le note prot. n. 391 del 15.1.2003 e prot. n. 12643 del 23.10.2003, la Commissione ha ritenuto rispettivamente soggette alla disciplina dei servizi pubblici essenziali sia le aziende esercenti il servizio di lavaggio e noleggio di biancheria per strutture sanitarie, sia le aziende esercenti il servizio di gestione delle acque termali ai fini terapeutici.

aeromobili<sup>38</sup>; le attività tecnico-informatiche svolte in appalto per l'Università o gli Enti di ricerca<sup>39</sup>; il servizio di mensa scolastica, considerato accessorio rispetto alle attività educative<sup>40</sup>.

L'ampiezza dell'ambito di applicazione della l. 146/90 costituisce di per sé un profilo di contrarietà con l'art. 6, par.4 CSE, specie considerando il potere attribuito alla Commissione di arricchire *ad libitum* il numero dei servizi da considerare "essenziali". Tenendo conto di ciò, il contrasto con i principi deducibili dalla Carta diventa palese se si considera in che modo, nella prassi applicativa della legge, vengono identificate le "prestazioni indispensabili" da garantire in caso di sciopero nell'ambito dei diversi servizi ai sensi dell'art. 2, comma 2, letto in combinato disposto con l'art. 13, comma 1, lett. a), l. 146/90.

La l. 146/90 ammette l'imposizione di regole d'esercizio del diritto di sciopero funzionali a garantire un livello di erogazione di servizi che non possono considerarsi "servizi minimi", nell'accezione che a tale concetto deve essere data alla luce dell'art. G della Carta, come interpretato dal CEDS nella sua giurisprudenza. Come detto, infatti, l'art. 13, comma 1, lett. a), l. 146/90, per individuare le "prestazioni indispensabili", da una parte fissa il criterio quantitativo del 50% delle prestazioni normalmente erogate (e del terzo del personale normalmente impiegato) ed attribuisce alla Commissione di garanzia il potere di derogare a tali limiti "*in casi particolari*" e quando lo ritiene necessario "*per garantire livelli di funzionamento e di sicurezza strettamente occorrenti all'erogazione dei servizi*"; all'altra prevede la possibilità di individuare "*fasce orarie di erogazione dei servizi*" durante le quali questi "*devono essere garantiti nella misura di quelli normalmente offerti*".

Tali disposizioni, calate in un contesto nel quale il personale addetto ai servizi pubblici è stato drasticamente ridotto nel corso degli ultimi anni per attuare politiche di contenimento della spesa, portano alla paradossale situazione per cui le "prestazioni indispensabili" da garantire coincidono con quelle erogate normalmente (il che, ad esempio, accade frequentemente nell'ambito della sanità pubblica), con conseguente totale neutralizzazione degli effetti dello sciopero. E non mancano casi nei quali, grazie all'obbligo di garantire le prestazioni indispensabili, vengono erogati livelli di prestazioni perfino superiori a quelli che sarebbero stati normalmente erogati nella giornata interessata dallo sciopero. Ciò è confermato dalla stessa Commissione di garanzia, dal momento che nella sua relazione annuale al Parlamento il Presidente della Commissione ha riconosciuto che il "*servizio essenziale viene spesso erogato con dei livelli di qualità ben al di sotto delle soglie minime previste in caso di sciopero*"<sup>41</sup>.

La violazione dei principi deducibili dal combinato disposto degli artt. 6.4 e G CSE emerge in maniera particolarmente evidente nei settori la cui riconducibilità alla nozione di "servizi essenziali" appare di per sé dubbia. La prassi attuativa della l. 146/90 in tali settori conferma altresì che i criteri quantitativi indicati dall'art. 13, comma 1, lett. a) costituiscono di fatto il livello

---

<sup>38</sup> Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili nel trasporto aereo, che include i "servizi aeroportuali accessori" nei servizi essenziali (deliberazione n.14/387 del 13.10.2014).

<sup>39</sup> Regolamentazione provvisoria relativa al Consorzio Interuniversitario Cineca (deliberazione n.19/45 del 15.3.2019)

<sup>40</sup> Tra le tante, vd delibera di valutazione del comportamento n.17/271 del 28.9.2017 e parere 495/14, del 10.3.2014; l'inclusione del servizio di mensa scolastica tra i servizi essenziali è stato oggetto di contrastanti orientamenti dei giudici amministrativi, chiamati a valutarne la legittimità ai sensi dell'art.1, l. 146/90 (vd ad es. T.A.R Friuli Venezia Giulia 28 novembre 2017, n. 366, che ne ha dichiarato l'illegittimità); da ultimo però il Consiglio di Stato ha avallato la posizione della Commissione di garanzia (CdS, sez. III, 11 febbraio 2019, n.996), affermando che deve considerarsi rientrante tra i servizi essenziali in ambito scolastico "*l'insieme della attività che presiedono al normale svolgimento educativo e di assistenza nelle scuole*" (nello stesso senso anche Tribunale di Milano, sent. 1700 del 29.6.2015).

<sup>41</sup> Relazione alle Camere del Presidente della Commissione di garanzia Giuseppe Santoro Passarelli per l'anno 2018, Roma 18 giugno 2019, pag.11 (e, negli stessi termini, p. 16)

minimo dell'attività da erogare in caso di sciopero, e non già (come la lettera della legge sembrerebbe indicare) il livello massimo consentito.

Si prenda, ad esempio, il caso dell'accordo integrativo del comparto Ministeri del 23 febbraio 2016, siglato per attuare la "micro-riforma" della l. 146/90 operata dal d. l. n. 146 del 20 settembre 2015 (convertito in l. n. 182/15)<sup>42</sup>. Questa riforma è stata attuata (con decretazione d'urgenza!) sull'onda dell'eco mediatico prodotto da un'assemblea sindacale dei lavoratori addetti alla vigilanza del Colosseo (a Roma), che aveva creato dei disagi per un gruppo di turisti stranieri. Grazie ad essa, *"l'apertura al pubblico dei musei e altri istituti e luoghi della cultura"*<sup>43</sup> è adesso espressamente inclusa nell'elenco dei servizi essenziali da garantire in caso di sciopero. Ebbene, l'art. 2 par. 2 del citato accordo prevede che la pubblica fruizione degli istituti e dei luoghi di cultura debba essere assicurata *"nella misura non inferiore al 50% degli spazi ordinariamente aperti al pubblico, comprensivi degli elementi caratterizzanti"*, e che *"qualora quest'ultima misura [... ] si riveli inadeguata a garantire le specifiche esigenze dell'utenza"*, debba essere assicurata *"la completezza del servizio"* tramite l'individuazione *"di una fascia oraria corrispondente al 50% del normale orario di apertura al pubblico [...] coincidente con il periodo di massima richiesta dell'utenza"* (art. 2, par. 2 dell'accordo). L'accordo attuativo della "micro-riforma" del 2016 prevede pertanto che *"per garantire le specifiche esigenze dell'utenza"* si garantisca *"la completezza del servizio"* per una fascia oraria corrispondente al 50% del normale orario di lavoro" e che a tal fine *"per garantire la piena erogazione del servizio"* si possa (art. 3 dell'accordo) contingentare il personale ricorrendo al *"personale programmato nei normali turni"*.

Anche in altri settori (oltre a quello testé richiamato) le prestazioni indispensabili vengono individuate attraverso la previsione di fasce orarie durante le quali deve essere garantito il servizio nella sua completezza. Nell'accordo nazionale del trasporto locale (integrato da una delibera di provvisoria regolamentazione<sup>44</sup>), ad esempio, vengono individuate due fasce orarie in cui deve essere garantito il servizio completo, per un totale di sei ore *"coincidenti con i periodi di massima richiesta dell'utenza o con le esigenze di particolari categorie di utenti, per le quali il servizio si pone come essenziale (lavoratori e studenti, aree rurali e montane, aree a vocazione turistica, caserme, aree industriali, ospedali cimiteri)"*. Non solo nelle fasce di garanzia il servizio deve svolgersi secondo l'ordinario programma di esercizio di tutti i giorni, compresi quelli festivi, ma i regolamenti di servizio (da adottare, in base all'accordo, nelle singole aziende) devono assicurare la presenza in tempo utile del personale necessario *"al fine di garantire la regolare ripresa del servizio alla conclusione dello sciopero e/o all'orario di inizio delle fasce di garanzia"*. Ciò significa che nel fissare le fasce e le modalità di interruzione e ripresa del servizio dovrà essere tenuto conto anche del tempo necessario affinché l'autista possa recarsi in deposito, prendere il mezzo e recarsi dove l'autobus avrebbe dovuto riprendere la propria corsa secondo il normale orario di servizio.

Le regole contenute negli accordi richiamati testimoniano come la l. 146/90 consenta di definire livelli di "servizi minimi" (*rectius*, "prestazioni indispensabili") che comprimono il diritto di sciopero ben oltre l'esigenza di evitare il *vulnus* ai diritti della persona di rilievo costituzionale (come prevede l'art. 1, comma 1 della l. 146/90), essendo il loro fine semplicemente quello di

---

<sup>42</sup> allegato n. 7

<sup>43</sup> Per individuare l'ambito di applicazione dell'accordo occorre far riferimento agli "istituti e luoghi di cultura" di cui all'art. 101 del d. lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), richiamato dall'art.1, comma 2, l. 146/90 (come modificato dal d.l. 146/15); ne consegue l'assoggettamento alle regole limitative dello sciopero dei lavoratori impiegati non solo nei musei, ma in qualsiasi *"biblioteca, archivio, area o parco archeologico e complesso monumentale"*, indipendentemente dalla natura pubblica o privata di tali strutture.

<sup>44</sup> Delibera 18/138 che integra, modificandolo, l'Accordo nazionale settore Trasporto pubblico locale del 28 febbraio 2018, allegato n. 8.

eliminare il più possibile i disagi per l'utenza. Tali regole, come abbiamo visto nei due esempi sopra citati, si spingono sino ad individuare ampie fasce orarie (che nel settore dei beni culturali sono quantificate addirittura nel 50% del servizio) in cui lo sciopero è totalmente "neutralizzato" garantendo "la piena erogazione del servizio".

D'altra parte, è altresì evidente come tali regole riducano il potere vulnerante dello sciopero nei confronti della controparte, fino sovente ad annullarlo. A tal proposito si deve anche considerare che in taluni settori in cui il finanziamento pubblico costituisce la voce più rilevante delle entrate, di gran lunga superiore a quelle degli incassi derivanti dall'erogazione del servizio (ad esempio Fondazioni culturali o lirico sinfoniche) il datore di lavoro (azienda, Fondazione, ente), in virtù di tali regole, piuttosto che un danno ricavi spesso un beneficio dallo sciopero, visto che alla perdita delle retribuzioni dei lavoratori non corrisponde una perdita nei ricavi.

#### **4.2.2 Sull'obbligo di previa comunicazione della durata dello sciopero di cui all'art. 2, commi 1 e 5, l. n. 146/1990**

L'obbligo di comunicare previamente la durata dello sciopero, con preavviso non inferiore a dieci giorni, di cui all'art. 2, commi 1 e 5 l. n. 146/1990 è in contrasto con l'art. G CSER e, dunque, con l'art. 6, par. 4, CSER, come già rilevato dal CEDS nelle Conclusioni del 2006, del 2010 e del 2014 sulla legislazione italiana. Infatti, come anche recentemente ribadito dal CEDS nelle Conclusioni del 2018 sulla legislazione dell'Ucraina, l'obbligo di comunicare la durata dello sciopero al datore di lavoro prima del suo esercizio è contrario all'art. 6, par. 4, CSER anche nei servizi pubblici essenziali<sup>45</sup>. Tale disposizione va quindi oltre i limiti di cui all'art. G CSER, ponendo restrizioni non necessarie, in una società democratica, per garantire il rispetto dei diritti e delle libertà altrui o per proteggere l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la salute pubblica o il buon costume.

La contrarietà della normativa italiana con l'art. 6, par. 4 si manifesta ancor più chiaramente se si considera in che modo l'obbligo previsto dall'art. 2, comma 1 l. n. 146/1990 è recepito negli accordi sulle prestazioni indispensabili e nelle delibere di provvisoria regolamentazione. L'obbligo di indicare preventivamente la durata dello sciopero, infatti, non solo determina l'illegittimità in sé della proclamazione di scioperi "ad oltranza", ma si traduce di fatto in una compressione della durata degli scioperi proclamabili tale da escluderne con ogni evidenza la capacità di incidere significativamente sugli interessi della controparte. Basti a tal proposito richiamare l'accordo nazionale relativo al settore del trasporto locale del 28 febbraio 2018 (che a sua volta ha recepito quanto precedentemente prescritto dalla Commissione di garanzia nella delibera di provvisoria regolamentazione n. 02/13 del 31 gennaio 2002), in base al quale "il primo sciopero per qualsiasi tipo di vertenza non potrà superare le quattro ore di servizio" ed "eventuali scioperi successivi relativi alla stessa vertenza non potranno superare la durata dell'intera giornata lavorativa" (art. 12 dell'accordo)<sup>46</sup>.

#### **4.2.3. Sull'obbligo di preavviso di cui all'art. 2, commi 1 e 5, l. n. 146/1990 e sulle procedure di raffreddamento e conciliazione di cui all'art. 2, comma 2, l. n. 146/1990**

L'obbligo di preavviso di cui all'art. 2, commi 1 e 5, l. n. 146/1990 è inoltre contrario all'art. 6, par. 4, CSER e all'art. G CSER, se letto in combinato disposto con l'obbligo di esperire procedure di

---

<sup>45</sup> *Supra*.

<sup>46</sup> In tutti gli accordi e le delibere di provvisoria regolamentazione sono previsti stringenti limiti in relazione alla durata dello sciopero; in particolare, la durata del primo sciopero non può quasi mai superare la giornata di lavoro

raffreddamento e conciliazione prima della proclamazione dello sciopero ai sensi dell'art. 2, comma 2, l. n. 146/1990.

Come già esposto, le procedure di conciliazione e raffreddamento sono ritenute ammissibili dal CEDS purché il meccanismo designato non sia talmente lento da compromettere l'effetto deterrente dello sciopero<sup>47</sup>. Inoltre, i periodi di preavviso nonché quelli di rarefazione sono conformi all'art. 6, par. 4, purché abbiano una durata ragionevole<sup>48</sup>. Per questa ragione, il CEDS, nel 2004, ha dichiarato in contrasto con la CSER la legislazione della Repubblica Ceca che fissava un termine di 30 giorni per l'esperimento del tentativo di conciliazione, decorrente dal momento in cui il conciliatore era stato informato della controversia, in quanto di lunghezza eccessiva.

Ora, la l. n. 146/1990, all'art. 1, commi 1 e 5, prevede un obbligo di preavviso non inferiore a 10 giorni, che può essere elevato (senza limiti massimi) dagli accordi collettivi, fonti alle quali viene delegata anche la regolamentazione delle procedure di raffreddamento e conciliazione. Ebbene, la mancata previsione nella l. n. 146/1990 di un termine massimo di preavviso e di un termine massimo entro il quale deve essere esperita la procedura di raffreddamento e conciliazione consente alle discipline di settore di fissare termini assai ampi che si traducono in periodi complessivi, comprendenti il termine per l'esperimento del tentativo di conciliazione e quello di preavviso, di lunghezza eccessiva e di durata irragionevole, tali da compromettere l'effetto deterrente dello sciopero. Tali periodi complessivi in alcuni settori sono pari o superano i 30 giorni. Ad esempio:

-nel settore dei Consorzi di bonifica, la procedura di raffreddamento e conciliazione per gli scioperi di rilevanza nazionale può durare sino a 20 giorni (termine prorogabile con accordo tra le parti)<sup>49</sup> e il termine di preavviso minimo, sempre per scioperi nazionali, è di 13 giorni<sup>50</sup>, per una durata complessiva di giorni 33;

-nel settore del Trasporto ferroviario, la procedura di raffreddamento e conciliazione per scioperi di rilevanza nazionale può durare sino a 10 giorni (prorogabili per accordo tra le parti)<sup>51</sup> e il termine di preavviso minimo arriva ad essere di 20 giorni in caso di sciopero generale nazionale proclamato a sostegno del rinnovo del contratto collettivo nazionale<sup>52</sup>;

-nel settore del Supporto ferroviario, la procedura di conciliazione e raffreddamento, divisa in due fasi, può durare sino a 21 giorni<sup>53</sup> e il termine di preavviso minimo è di 12 giorni in caso di sciopero nazionale<sup>54</sup>, per una durata complessiva di 33 giorni;

---

<sup>47</sup> Conclusions XVII-1 (2004), Czech Republic.

<sup>48</sup> Conclusions XIV-1 (1998), Cyprus.

<sup>49</sup> Art. 6 Allegato all'accordo nazionale 18 giugno 2001, settore Consorzi di bonifica.

<sup>50</sup> Art. 6 accordo nazionale per il personale dei Consorzi di bonifica.

<sup>51</sup> Accordo del 18 aprile 2001 per la determinazione delle procedure di raffreddamento e conciliazione delle controversie collettive.

<sup>52</sup> Art. 4.2.4 Accordo sui servizi minimi essenziali del 23 novembre 1999, come modificato e integrato dagli accordi del 18 aprile 2001 e 29 ottobre 2001 settore trasporto ferroviario.

<sup>53</sup> Art. 10 Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili nel settore degli appalti e delle attività di supporto ferroviario.

<sup>54</sup> Art. 3 Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili nel settore degli appalti e delle attività di supporto ferroviario.



-nel settore del Trasporto aereo, la procedura di conciliazione e raffreddamento, divisa in due fasi, può durare sino a 20 giorni<sup>55</sup> e il termine di preavviso minimo è di giorni 12<sup>56</sup>, per una durata complessiva di 32 giorni.

La l. 146/90 inoltre attribuisce alla Commissione di garanzia il potere di invitare i soggetti che hanno proclamato lo sciopero a differire ulteriormente la data della sua attuazione, *“in caso di conflitti di particolare rilievo nazionale”* (art. 13, comma 1, lett. c)), con conseguente prolungamento della durata delle procedure di conciliazione rispetto ai termini previsti dagli accordi collettivi. La violazione della delibera di invito, per altro, determina l'irrogazione di sanzioni (per i soggetti proclamanti e per i lavoratori) raddoppiate rispetto all'importo normale (art. 4, comma 4-ter).

Alla luce di ciò, la l. n. 146/1990 si pone in contrasto con l'art. G CSER, in quanto la somma del periodo di preavviso e del tempo necessario ad esperire le procedure di raffreddamento e conciliazione (la cui durata può essere prolungata a discrezione della Commissione) costituisce una regola irragionevole e sproporzionata rispetto alle finalità di cui all'art. G medesimo, traducendosi in una restrizione o limitazione non necessaria, in una società democratica, per garantire il rispetto dei diritti e delle libertà altrui o per proteggere l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la salute pubblica o il buon costume.

#### **4.2.4. Sull'obbligo di rarefazione oggettiva e sui periodi di franchigia di cui all'art. 2, comma 2, l. n. 146/90**

L'art. 2, comma 2, l. n. 146/1990 non è conforme all'art. 6, par. 4, e all'art. G CSER nella parte in cui stabilisce che i contratti collettivi debbano indicare intervalli minimi da osservare tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo da parte di organizzazioni sindacali diverse (c.d. obbligo di rarefazione oggettiva). Inoltre, la previsione da parte delle discipline di settore di obblighi di rarefazione soggettiva (ossia intervalli minimi da osservare tra uno sciopero e un altro da parte del medesimo sindacato), di periodi di franchigia e di divieti di concomitanza, in combinazione con l'obbligo di rarefazione oggettiva, rende assai difficoltoso l'esercizio del diritto di sciopero, sino a precluderlo del tutto, confinandone il legittimo espletamento a periodi dell'anno assai circoscritti.

I periodi di rarefazione oggettiva previsti dagli accordi e dalle regolamentazioni provvisorie, infatti, variano dai 15<sup>57</sup> ai 30<sup>58</sup> giorni. Su questo profilo degli accordi la Commissione di garanzia opera un controllo particolarmente incisivo, come dimostra il caso dell'accordo nazionale del settore del trasporto pubblico locale, unilateralmente modificato con delibera di provvisoria regolamentazione che ha disposto il prolungamento del periodo di rarefazione da 10 a 20 giorni. *“a prescindere dalle motivazioni e dal livello sindacale che ha proclamato lo sciopero”*<sup>59</sup>.

Nella pratica applicativa, la Commissione di garanzia, esercitando il proprio potere di cui all'art. 13, lett. d) ed e), l. n. 146/1990, può anche invitare i soggetti proclamanti lo sciopero a osservare

---

<sup>55</sup> Artt. 30 e 31 Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili e delle altre misure di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, come modificata dalla legge n. 83 del 2000, nel settore del trasporto aereo.

<sup>56</sup> Art. 4 Regolamentazione provvisoria delle prestazioni indispensabili e delle altre misure di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, come modificata dalla legge n. 83 del 2000, nel settore del trasporto aereo.

<sup>57</sup> Art. 16 Regolamentazione provvisoria settore Trasporto aereo.

<sup>58</sup> Art. 17 Regolamentazione provvisoria settore Trasporto aereo, con riferimento ai servizi di assistenza di volo.

<sup>59</sup> Art. 11 Accordo nazionale settore Trasporto pubblico locale del 28 febbraio 2018, come modificato dalla delibera 18/138.

intervalli addirittura maggiori, come testimoniato dal caso che, per completezza, si riporta di seguito:

*USB in data 11 febbraio 2019 indicava uno sciopero generale per il giorno 12 aprile 2019.*

*La Commissione di garanzia indicava la sussistenza della violazione dell'obbligo di "rarefazione soggettiva", stante l'adesione di USB allo sciopero dell'8 marzo (festa della donna) e invitava USB a revocare lo sciopero.*

*USB con risposta del 5 marzo 2019 comunicava alla Commissione che la legge non recava traccia del criterio della "rarefazione soggettiva" limitandosi a tutelare la "continuità dei servizi pubblici", mediante la previsione di intervalli minimi tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo. In tal senso, rilevato che tra lo sciopero generale previsto per l'8 marzo e quello proclamato per il 12 aprile intercorrevano **ben 34 giorni**, chiedeva alla Commissione un "urgente incontro" per chiarimenti, riservando la revoca dello sciopero agli esiti dello stesso.*

*Il Presidente della Commissione rispondeva che il vincolo della "rarefazione soggettiva" fosse rilevabile dall'interpretazione dell'art. 2 comma 2; sosteneva inoltre che l'obbligo di rispettare l'intervallo minimo comportasse implicitamente che uno stesso sindacato non potesse proclamare due scioperi generali ravvicinati; definiva scioperi generali "a pacchetto" quelli di questo tipo (ossia, nel caso di specie con 34 giorni di intervallo tra uno sciopero ed un altro) e concludeva che la Commissione era disponibile a una audizione di USB su questi temi ma solo previa revoca dello sciopero<sup>60</sup>*

Oltre che durante i periodi di rarefazione, lo sciopero è poi vietato durante i periodi di franchigia, previsti dagli accordi e dalle delibere di provvisoria regolamentazione. Diverse discipline di settore vietano infatti lo sciopero in determinati periodi dell'anno. Il già citato Accordo collettivo Nazionale nel Comparto Ministeri del 23 febbraio 2016 (già allegato quale documento n. 7 al presente atto) all'art. 4 vieta in assoluto ogni forma di sciopero per l'intero mese di agosto, dal 23 dicembre al 3 gennaio, nei giorni che intercorrono tra il giovedì antecedente la Pasqua ed il martedì successivo alla Pasqua, in un ampio e per altro non ben definito servizio quale quello della "fruizione dei beni culturali".

Anche in questo caso, le regole previste per il trasporto pubblico locale testimoniano gli ampi margini di compressione del diritto di sciopero ammessi dalla l. 146/90. L'accordo del 28 febbraio 2018 ha infatti ulteriormente esteso i periodi di franchigia rispetto alle già ampie previsioni contenute nella delibera di provvisoria regolamentazione del 2002 (il che, come detto, non ha evitato il parziale giudizio di inidoneità espresso dalla Commissione in merito alla rarefazione oggettiva). In base all'art. 4 dell'accordo, lo sciopero è oggi vietato nei periodi che vanno dal 17 dicembre al 7 gennaio, dal 27 giugno al 4 luglio, dal 28 luglio al 3 settembre e dal 30 ottobre al 5 novembre; a tali periodi si aggiungono poi le 5 giornate che precedono Pasqua, i tre giorni che precedono e seguono e quelle concomitanti con le consultazioni elettorali e la giornata precedente e successiva alle consultazioni elettorali e referendarie a carattere locale<sup>61</sup>.

Praticamente nel settore del trasporto locale, per l'intero periodo estivo è previsto il divieto di proclamazione di sciopero, laddove nella regolamentazione previgente i periodi erano dal 27 giugno al 4 luglio e dal 28 luglio al 3 agosto, periodi che effettivamente coincidevano con i rientri dalle e le partenze per le ferie. Anche nel settore del trasporto locale, dunque, tutto il mese di

---

<sup>60</sup> Cfr. Indicazione immediata della Commissione di Garanzia del 28.02.2019 e successivo provvedimento Commissione Garanzia del 7.03.2019 (allegati n. 9)

<sup>61</sup> V. anche, similmente, art. 8 Regolamentazione provvisoria settore Trasporto aereo.

agosto è coperto dalla franchigia a prescindere dalle date di rientro o partenza per le ferie estive dell'utenza, normalmente coincidenti con la metà o la fine del mese<sup>62</sup>.

L'accordo prevede poi l'impegno delle strutture nazionali, regionali, provinciali e aziendali dei sindacati ad evitare astensioni in concomitanza di altri scioperi che interessino il medesimo bacino di utenza nonché in concomitanza di importanti manifestazioni con la precisazione che per l'importanza della manifestazione si avrà riguardo ai visitatori utenti coinvolti nonché alle eventuali giornate di apertura e chiusura, nonché nelle eventuali *"giornate aggiuntive ritenute di particolare rilievo all'interno del periodo interessato dalla richiamata manifestazione, individuate con accordo sindacale fra le parti interessate, sottoposto alla valutazione della Commissione di Garanzia"* (art. 5 dell'Accordo). Quest'ultima previsione (presente in diversi settori<sup>63</sup>) è particolarmente rilevante per valutare l'effettivo impatto dell'obbligo di franchigia, giacché con essa si attribuisce alla Commissione di garanzia un potere di estendere i periodi in cui è vietato lo sciopero oltre quelli previsti dallo stesso accordo; un potere che (come di chiarirà nel paragrafo successivo) la Commissione ha esercitata con ampia discrezionalità.

L'eccessiva e irragionevole lunghezza dei periodi di rarefazione<sup>64</sup> e la combinazione di tale obbligo con le regole di franchigia e i divieti di concomitanza rendono dunque assai complesso l'esercizio del diritto di sciopero sino a determinarne l'ineffettività<sup>65</sup>. Si tratta, quindi, di regole che vanno oltre le restrizioni o limitazioni di cui all'art. G CSER, le quali dovrebbero avere carattere eccezionale e comprimere nella misura minima possibile l'esercizio del diritto di sciopero<sup>66</sup>. Le regole *de quibus*, invece, non sono necessarie, in una società democratica, per garantire il rispetto dei diritti e delle libertà altrui o per proteggere l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la salute pubblica o il buon costume, e, imponendo divieti non giustificati da tali finalità, restringono in modo sproporzionato l'esercizio del diritto di sciopero, fino a precluderlo.

#### **4.2.5. Sul potere discrezionale della Commissione di garanzia ai sensi dell'art. 13, lett. c), d) ed e), l. n. 146/1990 e sulla sua sostanziale insindacabilità**

Il diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali è inoltre notevolmente limitato, nei fatti, anche a causa dell'ampia discrezionalità riconosciuta alla Commissione di garanzia nell'adottare le c.d. delibere di invito, ai sensi dell'art. 13, lett. c), d) ed e), l. n. 146/1990. Del primo caso (lett. c.) si è già detto nel punto 4.2.2. Basti qui aggiungere che il potere di invito finalizzato a posticipare la data dello sciopero per esperire un ulteriore tentativo di mediazione è previsto *"in caso di conflitti di particolare rilievo nazionale"*; e che l'accertamento di tale presupposto di legge è rimesso al potere discrezionale della stessa Commissione.

In relazione alle ipotesi di cui alle lett. d) ed lett. e), alla Commissione è attribuito un potere discrezionale nell'identificare il servizio finale o il bacino di utenza a rischio di compromissione in caso di sciopero. Non è infrequente, infatti, che la Commissione rilevi violazioni dell'obbligo di

---

<sup>62</sup> Il divieto di sciopero per l'intero mese di agosto è previsto anche dall'accordo nazionale comparto ministeri del 23 febbraio 2016, in relazione ai servizi di fruizione di beni culturali (*"apertura al pubblico di musei ed altri istituti e luoghi di cultura"*, ai sensi dell'art.1, comma 2 lett a), l. 146/90 come modificata dal d.l. 146/15).

<sup>63</sup> Vd ad es. 12 Regolamentazione provvisoria Trasporto aereo e art. 9 Regolamentazione provvisoria Telecomunicazioni.

<sup>64</sup> Conclusions XIV-1 (1998), Cyprus.

<sup>65</sup> Conclusioni del 2004 sull'Olanda.

<sup>66</sup> Greek General Confederation of Labour (GSEE) v. Greece, Complaint No. 111/2014, decision on the merits of 23 March 2017, § 83.

rarefazione oggettiva, chiedendo, con delibera di invito, ai sindacati di desistere dall'astensione o di rinviarla, in presenza di scioperi che riguardano bacini di utenza assai circoscritti. Anche la previsione di periodi di franchigia, per come interpretata e attuata dalla Commissione di garanzia, produce la violazione degli artt. 6, par. 4, e G CSER, e ciò, di nuovo, in ragione dell'ampia discrezionalità riconosciuta alla Commissione nel valutare il grado di rilevanza di un evento che giustifichi la limitazione del diritto di sciopero. Peraltro, la combinazione dell'obbligo di rarefazione oggettiva con l'osservanza dei periodi di franchigia, attesa la segnalata discrezionalità riconosciuta alla Commissione nella loro applicazione, può tradursi, nei fatti, nella totale preclusione dell'esercizio del diritto di sciopero.

Al fine di chiarire le censure rilevate è opportuno richiamare alcuni casi concreti<sup>67</sup>, esemplificativi delle criticità segnalate in ordine alla rarefazione oggettiva e ai periodi di franchigia:

1) Il 29 settembre 2014 USB indicava uno sciopero generale con esclusione del comparto scuola, per il giorno 24 ottobre 2014. La Commissione, considerato che la UIL trasporti aveva indetto in data 15 settembre 2014 uno sciopero riguardante il personale della compagnia aerea New Livingstone per il 19 ottobre della durata di 4 ore, richiamata la propria delibera 3/134 del 24.9.2003 in tema di intervalli minimi tra uno sciopero generale e scioperi in ambiti diversi e di livelli diversi, in virtù della quale debba intercorrere un intervallo di almeno 10 giorni per evitare una "non accettabile incidenza sulla continuità del servizio", indicava, ai sensi dell'art. 13 comma 1 lett. d), l. n. 146/1990, la violazione della regola della **rarefazione oggettiva**. La Commissione rilevava altresì violazione della **regola della franchigia** dal momento che domenica 26 ottobre si sarebbe votato in due Comuni (Reggio Calabria e San Cipriano d'Aversa). La Commissione invitava quindi USB ad annullare lo sciopero nel settore aereo, a rispettare le regole violate o a rinviare lo sciopero.

USB replicava alla Commissione di garanzia come la compagnia aerea New Livingstone, al tempo dello sciopero de quo, **operasse sul territorio nazionale con tre aerei**, per cui lo sciopero indetto da UIL trasporti con riferimento al personale di tale compagnia **non potesse, di fatto, considerarsi di livello nazionale**, in quanto **incidente su un servizio e un bacino di utenza evidentemente limitato, in ragione delle piccole dimensioni della compagnia aerea**. Inoltre, USB faceva anche notare che la **New Livingstone aveva cessato l'attività di volo** in data 6 ottobre 2014. Da ciò derivava l'insussistenza della violazione della regola della rarefazione oggettiva dovendosi ritenere lo sciopero UIL revocato per cessazione dell'attività della suddetta compagnia. Per quanto atteneva alla violazione della regola della franchigia comunicava di aver escluso dallo sciopero i territori dei due Comuni interessati.

2) Con riferimento al medesimo sciopero, con successiva comunicazione, la Commissione di garanzia rilevava che dal 17 ottobre al 26 ottobre **nella sola città di Perugia si sarebbe svolta la manifestazione "Eurocholate"**. Pertanto, ai sensi del medesimo art. 13 comma 1 lettera d), la Commissione rilevava la violazione di **"mancato rispetto del divieto di concomitanza con manifestazioni di rilevante importanza"** previsto dalla delibera del 31 gennaio 2002 n. 2/13, secondo la quale **non è possibile effettuare scioperi "in concomitanza con manifestazioni di rilevante importanza"**. Alla luce di ciò, la Commissione invitava alla "revoca immediata dello sciopero". Analoga richiesta la Commissione avanzava in virtù di altra manifestazione che si sarebbe tenuta a **Torino** dal giorno 23 al 27 ottobre per il **Salone del Gusto**. USB rilevava che la manifestazione di Perugia iniziava il 19 ottobre e terminava il 26 ottobre e quella di Torino era

---

<sup>67</sup> Indicazione immediata della Commissione di Garanzia del 7.10.2014; Indicazione immediata Commissione Garanzia del 16.10.2014 (allegato n. 9).

prevista dal 23 al 27 dello stesso mese, contestando inoltre la natura di “manifestazione di rilevante importanza” dei due eventi. Peraltro, USB deduceva che il giorno dello sciopero (il 24 ottobre) non fosse né il giorno di inaugurazione né di chiusura delle due manifestazioni. Nonostante USB avesse segnalato la gravità del non poter indire uno sciopero per l’intera durata delle due manifestazioni culinarie e avesse chiesto alla Commissione un ripensamento, quest’ultima “confermava integralmente” la propria valutazione in ordine alla violazione delle regole sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, reiterando la richiesta di differimento o di annullamento dell’astensione. Di conseguenza, USB, al fine di non incorrere in sanzioni, escludeva anche Perugia e Torino dagli ambiti territoriali dello sciopero e revocava altresì lo sciopero nel settore del trasporto aereo.

3) USB indicava uno sciopero nazionale per il personale Alitalia per il 21 aprile 2017. La Commissione rilevato che lo sciopero era stato indetto in concomitanza con altre astensioni proclamate da altri sindacati, pur dando atto della regolare indizione degli scioperi, rilevava la particolarità della data, che cadeva in prossimità dei ponti del 25 Aprile e dell’1 maggio, e **la possibile presenza di “flussi turistici”**. Alla luce di ciò, la Commissione invitava i sindacati “al senso di responsabilità”.

I sindacati proclamanti venivano dunque convocati dal Ministero dei trasporti, con il quale concordavano di confermare alcuni scioperi e differirne altri. Lo sciopero di USB era confermato. Tuttavia, la Commissione di garanzia, nonostante l’accordo raggiunto in sede ministeriale, rilevato che il 21 aprile costituiva una **“giornata particolare”, vicina a Pasqua e ai ponti, e che si prevedevano “flussi turistici”, ordinava il differimento ad altra data dello sciopero.**

USB impugnava la delibera della Commissione innanzi al TAR. A seguito di rigetto dell’impugnazione da parte del TAR, USB si trovava costretta a differire lo sciopero al 12 maggio.

Come emerge dai casi menzionati, l’ampia discrezionalità riconosciuta alla Commissione di garanzia nel far osservare l’obbligo di rarefazione oggettiva e i periodi di franchigia anche in combinazione tra loro, ordinando il differimento ad altra data persino di scioperi regolarmente indetti, è idonea a limitare fortemente l’esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali in situazioni nelle quali non vi è alcuna necessità di garantire, in una società democratica, il rispetto dei diritti e delle libertà altrui o di proteggere l’ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la salute pubblica o il buon costume.

Del resto, si ribadisce che, secondo la stessa giurisprudenza del CEDS già richiamata, le restrizioni al diritto di sciopero, anche quando poste in essere mediante interventi di autorità pubbliche (giudiziarie o amministrative), non devono essere tali da “ridurre la sostanza del diritto di sciopero in modo tale da renderlo ineffettivo”<sup>68</sup>. In particolare, le restrizioni di cui all’art. G CSER devono essere “stabilite dalla legge”, ossia previste in modo sufficientemente stabile e prevedibile, al fine di consentire ai soggetti sui quali incidono di avere certezza legale in ordine alle limitazioni riguardanti l’esercizio del proprio diritto di astensione<sup>69</sup>. Peraltro, secondo il CEDS, tale principio di legalità delle restrizioni al diritto di sciopero si traduce nella necessità che siano previste procedure eque che tengano conto anche degli interessi degli scioperanti<sup>70</sup>.

Ebbene, la normativa italiana in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali è in contrasto con i principi richiamati, in quanto l’ampia discrezionalità di cui gode la Commissione di garanzia

---

<sup>68</sup> Conclusioni del 2004 sull’Olanda.

<sup>69</sup> Decision on the merits del 13 settembre 2011, §43-44, European Trade Union Confederation (ETUC)/Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB)/ Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique (CSC)/ Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB) v. Belgium, Complaint No. 59/2009.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

nell'applicazione dell'obbligo di rarefazione oggettiva e dei periodi di franchigia è tale da rendere sostanzialmente ineffettivo l'esercizio del diritto di sciopero e da impedire ai soggetti proclamanti di conoscere in anticipo, con adeguata certezza, in quali periodi sia permesso scioperare. In particolare, con riferimento ai casi riportati, emerge come la l. n. 146/1990 attribuisca alla Commissione di garanzia di decidere arbitrariamente quali siano le “manifestazioni di rilevante importanza” in concomitanza delle quali il diritto di sciopero debba essere limitato, con ciò consentendo all'autorità pubblica di restringere il diritto di sciopero anche in situazioni nelle quali non sussiste alcun serio pericolo per i diritti e le libertà altrui o per l'ordine pubblico, ai sensi dell'art. 6 CSER.

E' di tutta evidenza, infatti, che il divieto di scioperare è imposto dalla Commissione di garanzia al fine di consentire il regolare svolgimento di manifestazioni o attività che non attengono in alcun modo a “servizi essenziali” (nei due casi sopra citati un “salone del gusto” ed una manifestazione sul cioccolato), nell'accezione che a tale termine è riconosciuta dal CEDS nell'interpretare l'art. 6, par. 4<sup>71</sup>; né d'altra parte tali divieti possono giustificarsi come funzionali a garantire livelli di “servizio minimo” nel settore dei trasporti. E non vale sostenere che gli esempi richiamati costituirebbero dei casi limiti, non esemplificativi della prassi effettiva; giacché, anche se così fosse (e così non è), essi stanno comunque a dimostrare in maniera inequivoca l'ampiezza dei poteri che la l. n. 146/90 attribuisce alla Commissione nell'impedire l'esercizio del diritto di sciopero.

D'altra parte, le delibere della Commissioni di garanzia sono di fatto insindacabili: la normativa italiana non prevede infatti una procedura che consenta di valutare la correttezza delle decisioni adottate dalla Commissione di garanzia, ovvero il loro essere funzionali a garantire il corretto contemperamento tra diritto di sciopero e diritti della persona costituzionalmente garantiti, come prescrive l'art.1 l. 146/90. Le delibere di invito a differire o ad annullare lo sciopero proclamato, si traducono così in ordini rivolti ai soggetti proclamanti, i quali non hanno alcun reale strumento per far valere i propri interessi, trovandosi di fronte all'alternativa tra dare seguito alle richieste della Commissione oppure persistere nella propria condotta e vedersi irrogare sanzioni. Riguardo alle suddette delibere non è prevista espressamente dalla legge alcuna procedura che permetta di considerare gli interessi ed i diritti dei sindacati che proclamano lo sciopero o dei lavoratori che vi aderiscono. In teoria è possibile impugnare le delibere della Commissione davanti al giudice amministrativo, secondo le norme generali dell'ordinamento. Il giudice amministrativo, però, nell'ordinamento italiano, è titolare di una giurisdizione generale di legittimità, dunque limitata alla conformità di un atto amministrativo a norme di legge, estesa al merito in tassative ipotesi, tra le quali non rientra la materia degli scioperi nei servizi pubblici essenziali (artt. 7 e 134 D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 “Codice del processo amministrativo”). Peraltro la giurisprudenza amministrativa in sede di sospensiva tende a ritenere insussistente il *fumus* e quindi a respingere i ricorsi aventi per oggetto i provvedimenti adottati dalla Commissione ex art. 13 lettera d) ritenendo che gli stessi siano riconducibili a un mero potere di “moral suasion” e quindi meramente prodromici alla vera e propria adozione di un provvedimento amministrativo avente natura sanzionatoria (in tal senso TAR Lazio ord. 3162/2019, Consiglio di Stato n. 3008 del 18.6.2008)

A conferma di quanto detto alla reclamante non risultano precedenti giurisprudenziali che abbiano annullato una delibera della Commissione perché lesiva del diritto di sciopero.

---

<sup>71</sup> Tra le varie manifestazione in relazioni alle quali la Commissione di garanzia ha vietato l'esercizio del diritto di sciopero (oltre a quelle indicati negli esempi nel testo), si segnalano il Motorshow di Bologna, la manifestazione Milano Moda Donna, il Salone del mobile a Rho, il Raduno degli Alpini, la manifestazione Friuli Doc.

#### 4.2.6. Sul potere di precettazione di cui all'art. 8 l. 146/90

All'insieme delle regole di esercizio del diritto di sciopero configurato dagli accordi e dalle delibere della Commissione, si aggiunge poi lo speciale potere di precettazione che la l. 146/90 attribuisce alla pubblica autorità (Prefetto o Ministro). Come detto, si tratta di un potere straordinario di inibire o limitare l'esercizio dello sciopero, eventualmente anche nei casi in cui questo sia stato proclamato nel rispetto delle regole vigenti nel settore interessato.

Anche il potere di precettazione di cui all'art. 8 l. n. 146/1990, per come esercitato in pratica dalla pubblica autorità, è contrario agli artt. 6, par. 4 e G CSER, imponendo, nei fatti, restrizioni o limitazioni al diritto di sciopero non necessarie a garantire, in una società democratica, il rispetto dei diritti e delle libertà altrui o a proteggere l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la salute pubblica o il buon costume. Il Ministro e il Prefetto, infatti, nella pratica applicativa, sovente esercitano tale potere anche laddove non sussista effettivamente "il fondato pericolo di un pregiudizio grave e imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'articolo 1, comma 1" (come prescrive l'art. 8, comma 1, l. 146/90) e ciò a causa dell'ampia discrezionalità che la legge concede loro nell'individuazione di tali condizioni di pericolo.

La discrezionalità delle autorità precettanti attiene anche al livello delle prestazioni da garantire, dal momento che frequentemente viene imposto l'obbligo di lavorare ad una quota di lavoratori ben superiore a quella necessaria per assicurare i servizi minimi. Lo confermano recenti orientamenti della giurisprudenza amministrativa, che ha riconosciuto *"l'ammissibilità di una misura di precettazione che coinvolga la totalità dei lavoratori e delle prestazioni che gli stessi sono chiamati a svolgere (sino al c.d. divieto di sciopero)"*<sup>72</sup>.

Tale discrezionalità (di nuovo) si associa all'assenza di procedure eque, nelle quali i soggetti proclamanti lo sciopero possano rivendicare il rispetto dei presupposti ai quali la legge condiziona l'esercizio del potere di inibire l'azione sindacale.

Al fine di comprendere tali profili di censura, è opportuno, di nuovo, fornire alcuni esempi tratti dalla prassi che ha interessato il soggetto reclamante<sup>73</sup>:

1) *USB indicava lo sciopero dei dipendenti del gruppo Alitalia per l'intera giornata del 25 novembre 2019. Il Ministero dei trasporti, "in relazione alla particolare **condizione di emergenza in cui versa la viabilità su vaste aree del territorio nazionale a causa della eccezionale emergenza meteorologica**", invitava le organizzazioni sindacali al senso di responsabilità e a sospendere lo sciopero e invitava le sigle sindacali che avevano proclamato lo sciopero a un confronto. Al termine del confronto il Ministero disponeva la riduzione dello sciopero a 4 ore dalle 13 alle 17. USB "ritenendo eccessiva la riduzione imposta differisce lo sciopero al 13 dicembre".*

2) *USB, espletata la procedura di raffreddamento, indicava lo sciopero della Polizia locale presso il Comune di Milano per l'intera giornata del 7 dicembre 2018. Il Prefetto di Milano con Ordinanza del 4.12.2018, considerato che per i giorni 6 e 7 dicembre era in programma a Milano **la presenza di alcuni Ministri degli Stati membri dell'OSCE a causa di una conferenza**, considerato che **nella stessa giornata la città sarebbe stata interessata dalla celebrazione eucaristica del Vescovo e dalla Fiera degli Oh bej! Oh bej**, ordinava il differimento ad altra data dello sciopero.*

---

<sup>72</sup> Così, testualmente, Consiglio di Stato 24 aprile 2018, n. 2471 (negli stessi termini, Cds 3300/2005). La legittimità della precettazione di tutti i lavoratori addetti al servizio essenziale è affermata anche dalla Cassazione (vd Cass. 5 maggio 1999, n. 4466 e 4476, in relazione a controversie relative all'irrogazione di sanzioni amministrative per violazione dell'ordinanza di precettazione)

<sup>73</sup> Ministero dei Trasporti Ordinanza 191T del 22.11.2019

USB quindi indicava il nuovo sciopero per il successivo 24 marzo 2019, intera giornata. Il Prefetto con Ordinanza del 21.3.2019, considerato che per quel giorno era previsto **l'evento sportivo la "Stramilano" e quello minore la "Stramilanina"**, ordinava il differimento ad altra data dello sciopero.

USB, dunque, differiva nuovamente lo sciopero ed indicava il nuovo sciopero per il successivo 7 aprile 2019. Il Prefetto, con ordinanza del 4.4.2019, rilevato che per quella data era prevista **una gara sportiva denominata "Generali Milano Marathon 2019"**, rilevato altresì che per lo stesso giorno era previsto **l'incontro di calcio allo stadio Meazza Inter/Atalanta**, tenuto conto che "in ragione del numero degli iscritti alle sigle sindacali coinvolte è possibile stimare un'elevata adesione allo sciopero", ordinava al personale del corpo di Polizia Municipale il rispetto degli ordini di servizio disposti dal Comando al fine di garantire la tutela e la salvaguardia dei diritti costituzionalmente garantiti.

3) USB, rilevato che l'iter parlamentare aveva calendarizzato la discussione in aula della conversione in legge del d.l. 50/2017 che prevedeva tra l'altro provvedimenti tesi ad accelerare il processo di privatizzazione del trasporto locale, stante la contrarietà del sindacato a tale politica di privatizzazione, indicava in data 9 giugno 2017 uno sciopero di 4 ore del Trasporto pubblico locale in concomitanza con l'arrivo in aula della discussione sulla legge di conversione, quindi per il giorno 26 giugno 2017. Con successiva nota del 9 giugno, chiariva che lo sciopero non avrebbe riguardato i comuni interessati dal ballottaggio per le elezioni amministrative del 29 giugno 2017. Il Ministero delle Infrastrutture con nota del 22 giugno 2017<sup>74</sup>, "pur riconoscendo la legittimità dello sciopero indetto", "a fronte **dell'eccezionale ondata di calore** prevista con pericolo per la salute dei cittadini", "facendo affidamento al senso di responsabilità già manifestato in analoghi frangenti", invitava l'organizzazione sindacale "a desistere dalle azioni di sciopero proclamate". USB, con nota del giorno successivo (23 giugno), considerato il pieno rispetto della normativa dello sciopero indetto, l'importanza delle questioni che avevano motivato la mobilitazione, auspicando un confronto istituzionale nel merito delle stesse in grado di affrontare le problematiche sollevate con l'indizione dello sciopero, confermava lo stesso.

Il Ministero, con ordinanza del 23 giugno 2017 n. 188T "pur rilevando la legittimità delle astensioni programmate per il 26 giugno", "a fronte **dell'eccezionale ondata di calore prevista**", considerata "**la previsione di un prossimo ulteriore fenomeno di instabilità atmosferica ed un imminente innalzamento della temperatura sull'intero territorio nazionale**", considerato che "in circostanze eccezionali come questa", rilevate anche dalla Commissione di Garanzia, il Ministero stesso non poteva sottrarsi "dal porre come prioritaria la valutazione sul vulnus arrecabile ad un elevato numero di cittadini utenti dei trasporti", ordinava "il differimento ad altra data dello sciopero".

Come emerge dai casi appena richiamati, il potere di precettazione può essere esercitato da parte dell'autorità amministrativa, di fatto, anche quando non vi è alcun fondato pericolo di un pregiudizio grave e imminente ai diritti della persona costituzionalmente garantiti dalla l. n. 146/1990 e persino in casi di conclamata "regolare indizione degli scioperi" quindi in ipotesi di proclamazione dello sciopero effettuati nel rispetto della normativa. L'ampia discrezionalità riconosciuta alla autorità amministrativa nel poter riscontrare tali condizioni di pericolo anche in situazioni che, di fatto, non sono tali (o che, come nel caso n. 3 sopra esposto non riguardano un pericolo attuale, nella specie per la salute, in quanto dipendente da previsioni meteo, come tali

---

<sup>74</sup> allegati n. 10



suscettibili di margini di errore) si traduce nella sostanziale preclusione dell'esercizio del diritto di sciopero, circostanza, questa, che palesa la contrarietà del potere di precettazione ai principi della CSER<sup>75</sup>.

Similmente a casi già affrontati dal CEDS in passato, nei quali l'intervento dell'autorità pubblica era finalizzato a proteggere dall'astensione dal lavoro interessi di tipo economico o a garantire la continuità di alcuni servizi essenziali (ad esempio, legati alla sanità pubblica)<sup>76</sup>, le esemplificazioni riportate dimostrano come la l. n. 146/1990 legittimi l'esercizio del potere di precettazione in condizioni nelle quali non vi è un serio rischio di lesione dei diritti, delle libertà altrui, dell'ordine pubblico, della sicurezza nazionale, della salute pubblica o del buon costume, tale da giustificare restrizioni *ex art. G CSER*. Inoltre, come già sopra rilevato il potere di precettazione, per come esercitato dall'autorità amministrativa, non consente ai soggetti interessati di avere certezza legale (ossia stabilità e prevedibilità) in ordine alle restrizioni e limitazioni relative all'esercizio del proprio diritto<sup>77</sup>, in ragione dell'ampia discrezionalità con cui viene interpretata l'espressione *"fondato pericolo di pregiudizio grave e imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'articolo 1, comma 1"*. Si aggiunge che, come dimostrato dai casi richiamati, le procedure previste dalla l. n. 146/1990 per contemperare gli interessi degli utenti con quelli degli scioperanti in caso di precettazione non rispondono al canone dell'equità<sup>78</sup>, atteso che, laddove l'autorità amministrativa adotti l'ordinanza di precettazione, i soggetti che promuovono lo sciopero, ai sensi dell'art. 10 l. n. 146/1990, possono solamente impugnarla di fronte al giudice amministrativo, il quale, come già dedotto al motivo 4.2.6, valuta la sola legittimità del provvedimento, senza entrare nel merito della sussistenza dei presupposti legittimanti il potere dell'autorità che ha disposto la precettazione ("il fondato pericolo di pregiudizio grave ed imminente i diritti della persona") e limitandosi a verificare la correttezza della procedura adottata dall'autorità amministrativa. In ogni caso, anche nell'ipotesi in cui, all'esito del giudizio, venisse dichiarata l'illegittimità dell'ordinanza di precettazione, il diritto di sciopero potrebbe ormai essere stato del tutto vanificato, atteso che la presentazione del ricorso non sospende automaticamente l'esecutività dell'ordinanza.

## 5. Conclusioni

Alla luce di quanto sopra, la l. n. 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000 e dal d. l. n. 146/2015 (convertito in l. n. 182/15), letta alla luce della sua prassi applicativa, è in conflitto con gli artt. 6, par. 4, e G CSER, e ciò per le seguenti ragioni:

1) perché consente l'imposizione di obblighi di erogazione di servizi in costanza di sciopero ("prestazioni indispensabili") ultronei rispetto a quelli necessari a garantire "servizi minimi" funzionali a perseguire le finalità di cui all'art. G CSER (art. 1, comma 2 e art. 2, comma 2).

2) perché pone a carico dei soggetti che proclamano lo sciopero l'obbligo di comunicare preventivamente la durata dell'astensione (art. 2, commi 1 e 5, l. n. 146/1990);

---

<sup>75</sup> Conclusioni del 2004 sull'Olanda.

<sup>76</sup> Conclusioni del 2018 sulla legislazione dell'Islanda; Conclusioni del 2014 riguardanti la legislazione della Norvegia.

<sup>77</sup> Decision on the merits del 13 settembre 2011, §43-44, European Trade Union Confederation (ETUC)/Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB)/ Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique (CSC)/ Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB) v. Belgium, Complaint No. 59/2009.

<sup>78</sup> *Ibidem*.

3) perché la durata complessiva risultante dalla somma del periodo di preavviso obbligatorio (di cui all'art. 2, commi 1 e 5, l. n. 146/1990) e del tempo necessario per esperire le procedure obbligatorie di raffreddamento e conciliazione prima della proclamazione dello sciopero (ai sensi dell'art. 2, comma 2, l. n. 146/1990 ed, eventualmente, dell'art. 13, comma 1 lett. c) è di lunghezza eccessiva e irragionevole, tale da compromettere l'effetto deterrente dello sciopero;

4) perché l'obbligo di rarefazione oggettiva (art. 2, comma 2, l. n. 146/1990), da solo e in combinazione con i periodi di franchigia e i divieti di concomitanza tra gli scioperi, rende assai difficoltoso l'esercizio del diritto di sciopero, sino a precluderlo e ridurlo alla completa ineffettività, privandolo del suo effetto deterrente;

5) perché la discrezionalità riconosciuta alla Commissione di garanzia, ai sensi dell'art. 13, lett. d) ed e), l. n. 146/1990, nell'identificare il servizio finale o il bacino di utenza a rischio di compromissione in caso di sciopero e nell'applicare le regole di rarefazione oggettiva e di franchigia e i divieti di concomitanza tra gli scioperi, limita fortemente l'esercizio del diritto di sciopero, sino a renderlo ineffettivo, non fornendo ai soggetti scioperanti alcuna prevedibilità, stabilità e certezza legale in ordine alle restrizioni o limitazioni relative all'esercizio del proprio diritto di astensione dal lavoro, né definendo la l. n. 146/1990 alcuna procedura equa al riguardo, idonea a sindacare nel merito il contenuto delle delibere della Commissione e che tenga in considerazioni gli interessi di chi abbia proclamato lo sciopero;

5) perché l'ampia discrezionalità riconosciuta all'autorità amministrativa nell'esercizio del potere di differimento dello sciopero e/o di precettazione di cui all'art. 8 l. n. 146/1990 è tale, nei fatti, da precludere e rendere ineffettivo l'esercizio del diritto di sciopero, essendo tale potere esercitabile in situazioni nella quali non vi è un serio rischio di lesione dei diritti, delle libertà altrui, dell'ordine pubblico, della sicurezza nazionale, della salute pubblica o del buon costume, tale da giustificare restrizioni *ex art. G CSER*, non fornendo ai soggetti scioperanti alcuna prevedibilità, stabilità e certezza legale in ordine alle restrizioni o limitazioni relative all'esercizio del proprio diritto di astensione dal lavoro, né definendo la l. n. 146/1990 alcuna procedura equa in proposito, idonea a sindacare nel merito il contenuto delle ordinanze e che tenga in considerazioni gli interessi di chi abbia proclamato lo sciopero.

Per questi motivi, la USB chiede che il Comitato Europeo dei Diritti Sociali Voglia:

**a)** accertare e dichiarare ammissibile e procedibile il ricorso collettivo formulato dalla USB;  
**b)** dichiarare che la normativa italiana relativa allo sciopero nei servizi pubblici essenziali, introdotta con l. n. 146/1990, come modificata dalla l. n. 83/2000 e dal d. l. n. 146/15 (convertito in l. n. 182/15), nelle seguenti disposizioni:

articolo 1 comma 2;

articolo 2 comma 1, 2 e 5;

articolo 8;

articolo 13, comma 1, lett. a), c), d) ed e);

articolo 8

lette alla luce della prassi applicativa, si pone in contrasto con le previsioni dell'art. 6, par. 4, CSER e dell'art. G CSER, in quanto prevede e legittima la previsione e la messa in atto di restrizioni e limitazioni del diritto di sciopero non necessarie, in una società democratica, per garantire il rispetto dei diritti e delle libertà altrui o per proteggere l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la salute pubblica o il buon costume;

c) disporre le comunicazioni e gli adempimenti previsti in caso di violazione della CSER.

**La reclamante chiede altresì di poter utilizzare la lingua italiana nel presente procedimento e in particolare in tutti gli atti scritti.**

Roma-Strasburgo, 30 marzo 2022

Firma  
**Paola Palmieri**



Allegati

1. L. 12.06.1990 n. 146 “Norme sull’esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell’attuazione della legge”
2. L. 9.2.1999 n. 30 “Ratifica ed esecuzione della Carta Sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996”
3. L. 28.8.1997 n. 298 “Ratifica ed esecuzione del protocollo alla Carta sociale Europea che prevede un sistema di reclami collettivi fatto a Strasburgo il 9.11.1995”
4. Statuto USB
5. Adesione USB a WFTU
6. Nomina di Paola Palmieri come rappresentante legale
7. Accordo collettivo nazionale in materia di norme di garanzia dei servizi minimi essenziali del 23.2.2016 (comparto ministeri)
8. Deliberazione 18/138 in materia di trasporto pubblico locale
9. Indicazioni immediate Commissione Garanzia 28.2.2019 e provvedimento Commissione Garanzia 7.3.2019
10. Indicazione immediata Commissione garanzia ai sensi dell’art. 13 comma 1 lettera d) l. 146/1990 del 16.10.2014
11. Nota Ministero infrastrutture e trasporti del 22.6.2017 e Ordinanza Ministero Trasporti 188T del 23.6.2017