



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

16 May 2023

Case Document No. 7

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

**RESPONSE FROM USB
TO THE GOVERNMENT'S SUBMISSIONS
ON THE MERITS**

Registered at the Secretariat on 28 April 2023

RECLAMO COLLETTIVO N. 208/2022
UNIONE SINDACALE DI BASE (USB) VS. ITALIA

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
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
Indirizzo PEC: usbnazionale@pec.usb.it

Oggetto: Replica sulle osservazioni del Governo italiano sul merito del reclamo registrate il 15 febbraio 2023

Indice

I. Introduzione.....	Pag. 3
II. Sulla genericità delle osservazioni del Governo italiano	Pag. 3
III. Sull'inconferenza del richiamo ai principi eurounitari.....	Pag.4
IV. Sul ruolo dell'autonomia collettiva.....	Pag. 4
V. Sulle ulteriori censure della reclamante	Pag. 5
VI. Conclusioni	Pag. 5

I. Introduzione

1. Con lettera datata 2 marzo 2023, Ref ► 48/2023 LV/IU, il Presidente del Comitato Europeo dei Diritti Sociali, ai sensi dell'art. 8 del Protocollo Addizionale alla Carta Sociale Europea, invitava la reclamante Unione Sindacale di Base (USB) a replicare alle osservazioni del Governo italiano presentate in data 15 febbraio 2023, entro il 28 aprile 2023.
2. In adempimento a tale invito, la reclamante replica come segue.

II. Sulla genericità delle osservazioni del Governo italiano

1. Le osservazioni del Governo italiano contengono riferimenti generici all'art. 6.4 ed alla lett. G CSE, nonché alla giurisprudenza del CEDS, dai quali non si ricavano in alcun modo argomenti a sostegno della supposta compatibilità della disciplina italiana dello sciopero nei servizi pubblici con gli standard internazionali deducibili dalla CSE.
2. Se è infatti pacifico che lo sciopero può essere limitato dalla legge per tutelare altri diritti e interessi di pari o superiore rilievo, ciò non significa che qualsiasi limitazione dettata a tal fine sia legittimata dalla CSE. Lo stesso Governo riconosce che i limiti al diritto di sciopero si giustificano quando il suo esercizio comprime "excessively" altri diritti fondamentali (punto 16 delle osservazioni); ed è proprio su questo piano che si coglie l'evidente contrarietà agli standard internazionali della normativa italiana (e della sua concreta attuazione), giacché essa permette una limitazione del diritto di sciopero che va ben al di là dell'esigenza di evitare "excessive" compressioni dei diritti di rilievo costituzionale lesi dal suo esercizio. Come evidenziato nel reclamo, il sistema di regole delineato dalla l. 146/90 infatti, persegue piuttosto il mero fine di limitare il più possibile i disagi che inevitabilmente qualsiasi astensione collettiva provoca all'utenza di un servizio pubblico.
3. In nessun passaggio delle sue osservazioni il Governo fornisce argomenti per contraddire questo vizio di fondo della normativa italiana, che si traduce in regole sostanziali e vincoli procedurali incompatibili con i principi fissati dalla CSER.
4. A ben vedere, l'unico argomento utilizzato dal Governo per contraddire l'asserita violazione dell'art. 6.4 da parte della l. 146/90, si fonda sul generico richiamo all'art. G, come se tale norma bastasse di per sé a giustificare qualsiasi regolazione dello sciopero nei servizi pubblici, fatta la sola eccezione del radicale divieto al suo esercizio.
5. Che questa sia la convinzione del Governo emerge chiaramente dal punto 24 delle osservazioni, in cui si afferma che l'art.1, l. 146/90 "is suitable ex se to demonstrate the groundless of the alleged violation". In altre parole, si sostiene che quanto prevede l'art. 1 sarebbe sufficiente a dimostrare la compatibilità della legge con l'art. G e, quindi, con gli standard fissati dalla CSER a tutela del diritto di sciopero. Ma è evidente che così non è: l'art. 1 si limita infatti ad elencare i diritti (in modo esaustivo) ed i servizi essenziali (in modo illustrativo) che giustificano una compressione del diritto di sciopero nell'ordinamento italiano, ma non dice

assolutamente nulla in merito al grado di compressione di quel diritto, che dipende dal modo con cui è operato in pratica il bilanciamento con gli altri diritti fondamentali, cioè da come il diritto di sciopero è concretamente regolato dagli atti cui la legge rinvia negli articoli successivi (contratti collettivi validati dalla Commissione di garanzia, delibere di provvisoria regolamentazione adottate dalla stessa Commissione e, eventualmente, ordinanza di precettazione del Prefetto o del Ministro del lavoro).

6. Il riferimento alle altre fonti dell'UE e del Consiglio d'Europa (punti 52-54) che, con la CSER, concorrono a definire gli standard internazionali in materia di sciopero (in specie, l'art. 28 della CDFUE e l'art. 11 CEDU, come interpretato dalla Corte EDU) nulla aggiunge a supporto dell'argomentazione del Governo. Si tratta anche in questo caso di richiami generici, che eludono la questione centrale del modo affatto sbilanciato a sfavore del diritto di sciopero con cui il bilanciamento tra contrapposti diritti viene declinato dalla normativa italiana.

III. Sull'inconferenza del richiamo ai principi eurounitari

Il richiamo poi alla “saga” Laval (punto 56-58) è del tutto inconferente: affermare, come fa il Governo, che la normativa italiana garantisce una più favorevole tutela al diritto di sciopero rispetto al diritto dell'UE (oltre ad essere un'affermazione in sé opinabile e indimostrata), non incide in alcun modo sulla questione oggetto del reclamo, giacché il caso Laval verte sul bilanciamento del diritto di sciopero con le libertà economiche riconosciute dal TFUE (in specie, di prestazione di servizi) e non con i diritti degli utenti dei servizi pubblici.

IV. Sul ruolo dell'autonomia collettiva

1. Quanto alle osservazioni del Governo relative al ruolo delle parti sociali (punti 33-36) che la l. n. 146/1990 valorizzerebbe (in quanto affida alla contrattazione collettiva il compito di regolare lo sciopero), merita rimarcare come l'autonomia delle parti sociali sia compressa, per non dire mortificata, dal ruolo preminente assegnato dalla l. n. 146/90 alla Commissione di garanzia. È infatti la Commissione di garanzia ad avere l'ultima parola in merito alla definizione delle prestazioni indispensabili da erogare in caso di sciopero, come riconosce lo stesso Governo ricordando che “the function of institutional guarantor of the fair balance between the right to strike and constitutional protected personal rights was recognised by the legislator in the hands of the Commission” (punto 37). D'altra parte è ben difficile considerare genuino prodotto dell'autonomia collettiva delle parti sociali un contratto collettivo che ha efficacia solo se il suo contenuto è approvato da un'autorità amministrativa (la valutazione di idoneità); e che è sostituito da un atto amministrativo (la delibera di provvisoria regolamentazione) qualora non ottenga tale approvazione.
2. Merita per altro osservare, a margine di tali precisazioni, come per la reclamante i contratti collettivi che regolano l'esercizio dello sciopero ai sensi della l. 146/90

ancor meno possano ritenersi espressione dell'autonomia collettiva, in quanto sottoscritti da altre organizzazioni sindacali; e ciò nonostante il significativo grado di rappresentatività che essa presenta in molti settori nei quali tali contratti trovano applicazione.

V. Sulle ulteriori censure della reclamante

1. Nella parte conclusiva delle proprie osservazioni il Governo intende rispondere alle puntuali censure avanzate dalla reclamante su diversi profili della disciplina dello sciopero delineata dalla l. 146/90: cooling and conciliation procedure; prior notice; maximum duration of abstention; indispensable services; principle of rarefaction (punti 60-70). In realtà nessuna argomentazione è proposta per contraddire tali censure, dal momento che ci si limita a descrivere il quadro normativo esistente, ribadendo come tutte le regole specifiche previste dalla l. 146/90 siano orientate a tutelare l'utenza. Il che è un'ovvietà, che nulla dice in merito alla compatibilità di quelle regole con gli standard internazionali deducibili dall'art. 6.4 CSER.
2. In alcuni passaggi, in vero, quanto afferma il Governo rafforza perfino le ragioni della reclamante, evidenziando il carattere esorbitante dei limiti apposti al diritto di sciopero dalla normativa italiana: è il caso del punto 64, dove, a giustificazione dell'obbligo di indicare la durata massima dello sciopero, si ricorda che tale durata può anche essere di sole 4 ore, se evidentemente la Commissione ritiene che ciò costituisca “the threshold of tolerability of the strike for the users of the service”; o, ancora, è il caso del punto 66, dove si precisa come “the obligation of subjective and objective rarefaction operates independently of the proclaiming trade unions, their degree of representativeness, and without any need to examine the possible presumptive impact on the services affected by the abstention”.
3. Infine, nessun argomento è addotto a difesa del potere di precettazione previsto dagli artt. 8-10 della l. 146/90. Il che è la più eloquente prova del fatto che un simile potere di intervento autoritativo nelle dinamiche sindacali, esercitabile nei fatti al di fuori di qualsiasi controllo in merito alla sua legittimità, non può trovare spazio “in una società democratica”.

VI. Conclusioni

Per tali ragioni, si chiede che tutte le eccezioni e contestazioni del Governo italiano, dedotte mediante osservazioni del 15 febbraio 2023, vengano rigettate, in quanto generiche, inconferenti e infondate, e si insiste nell'accoglimento integrale delle conclusioni di cui al reclamo collettivo n. 208/2022, registrato in data 31 marzo 2022.

Roma-Strasburgo, 25 aprile 2023

Paola Palmieri