

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

DECISION ON THE MERITS

Adoption: 10 September 2025

Notification: 12 November 2025

Publication: 13 March 2026

Unione Sindacale di Base (USB) v. Italy

Complaint No. 208/2022

The European Committee of Social Rights, committee of independent experts established under Article 25 of the European Social Charter ("the Committee"), during its 350th session in the following composition:

Aoife NOLAN, President
Tatiana PUIU, Vice-President
George THEODOSIS, Vice-President
Kristine DUPATE, General Rapporteur
Karin Møhl LARSEN
Yusuf BALCI
Mario VINKOVIĆ
Miriam KULLMANN
Carmen SALCEDO BELTRÁN
Franz MARHOLD
Alla FEDOROVA
Olivier DE SCHUTTER
Kristina KOLDINSKÁ
Carmen-Constantina NENU

Assisted by Henrik KRISTENSEN, Executive Secretary

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

DECISIONE SUI MERITI

Adozione: 10 settembre 2025

Notifica: 12 novembre 2025

Pubblicazione: 13 marzo 2026

Unione Sindacale di Base (USB) c. Italia

Reclamo n. 208/2022

Il Comitato Europeo dei Diritti Sociali, comitato di esperti indipendenti istituito ai sensi dell'articolo 25 della Carta Sociale Europea ("il Comitato"), durante la sua 350^{ma} sessione nella seguente composizione:

Aoife NOLAN, Presidente
Tatiana PUIU, Vice-Presidente
George THEODOSIS, Vice-Presidente
Kristine DUPATE, Relatore Generale
Karin Møhl LARSEN
Yusuf BALCI
Mario VINKOVIĆ
Miriam KULLMANN
Carmen SALCEDO BELTRÁN
Franz MARHOLD
Alla FEDOROVA
Olivier DE SCHUTTER
Kristina KOLDINSKÁ
Carmen-Constantina NENU

Assisted by Henrik KRISTENSEN, Executive Secretary

Having deliberated on 4 December 2024, 16 January, 2 July and 9 and 10 September 2025,

On the basis of the report presented by Mario VINKOVIĆ,

Delivers the following decision adopted on the latter date:

PROCEDURE

1. The complaint lodged by *Unione sindacale di base* (USB) was registered on 31 March 2022.
2. USB alleges that Law No. 146/1990 as subsequently amended (in particular by Law No. 182/2015) regarding the exercise of the right to strike in essential public services, considered in light of its practical application, is in breach of Article 6§4 having regard to Article G of the revised European Social Charter ("the Charter"). More specifically, USB argues that Articles 1(2), 2(1), (2) and (5), 13(1)(a), (c), (d) and (e) and 8 of Law No. 146/1990 authorise the adoption and enforcement of restrictions and limitations on the right to strike that are not compatible with the aforementioned provisions of the Charter.
3. On 7 December 2022, the Committee declared the complaint admissible.
4. Referring to Article 7§1 of the 1995 Protocol Providing for a System of Collective Complaints ("the Protocol"), the Committee invited the Government to submit written submissions on the merits of the complaint by 15 February 2023.
5. Referring to Article 7§§1, 2 of the Protocol and in application of Article 32§§1, 2 of its Rules of Procedure ("the Rules"), the Committee invited the States Parties to the Protocol, the States having made a declaration in accordance with Article D§2 of the Charter, as well as the international organisations of employers or trade unions referred to in Article 27§2 of the 1961 Charter, if they so wished, to submit observations on the merits of the complaint by 15 February 2023.
6. The observations by the European Trade Union Confederation (ETUC) on the merits of the complaint were registered on 14 February 2023. The President of the Committee invited the Government and USB, if they so wished, to submit a response to the observations by ETUC by 31 March 2023.
7. The Government's submissions on the merits of the complaint were registered on 15 February 2023. In accordance with Rule 31§2 of the Rules, USB was invited to submit a response to the Government's submissions by 28 April 2023.
8. On 31 March 2023, the Government requested an extension of the deadline for submitting its response to the observations by ETUC. The President of the Committee granted an extension until 18 April 2023.
9. The response from the Government to the observations by ETUC was registered on 18 April 2023.

Dopo aver deliberato il 4 dicembre 2024, il 16 gennaio, il 2 luglio e il 9 e 10 settembre 2025,

In base al rapporto presentato da Mario VINKOVIĆ,

Adotta la seguente decisione adottata in quest'ultima data:

PROCEDURA

1. Il reclamo presentato da *Unione sindacale di base* (USB) è stato registrato il 31 marzo 2022.
2. USB sostiene che la Legge n. 146/1990, come successivamente modificata (in particolare da La Legge n. 182/2015) riguardante l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, considerata alla luce della sua applicazione pratica, è in violazione dell'articolo 6§4 tenendo conto dell'articolo G della Carta Sociale Europea rivista ("la Carta"). Più specificamente, USB sostiene che gli articoli 1(2), 2(1), (2) e (5), 13(1)(a), (c), (d) e (e) e 8 della Legge n. 146/1990 autorizzano l'adozione e l'applicazione di restrizioni e limitazioni al diritto di sciopero che non sono compatibili con le suddette disposizioni della Carta.
3. Il 7 dicembre 2022, il Comitato ha dichiarato la denuncia ammissibile.
4. Riferendosi all'articolo 7§1 del Protocollo del 1995 che prevede un sistema di collettiva Il Comitato ha invitato il Governo a presentare osservazioni scritte sui meriti del reclamo entro il 15 febbraio 2023.
5. Riferendosi all'articolo 7§§1, 2 del Protocollo e in applicazione dell'articolo 32§§1, 2 In base al suo Regolamento di Procedura ("il Regolamento"), il Comitato ha invitato gli Stati Parte al Protocollo, gli Stati che hanno presentato una dichiarazione ai sensi dell'articolo D§2 della Carta, così come le organizzazioni internazionali di datori di lavoro o sindacati menzionati nell'articolo 27§2 della Carta del 1961, se lo desiderano, a presentare osservazioni sul merito del reclamo entro il 15 febbraio 2023.
6. Le osservazioni della Confederazione Europea dei Sindacati (ETUC) sui I meriti del reclamo sono stati registrati il 14 febbraio 2023. Il Presidente del Comitato ha invitato il Governo e l'USB, se lo desideravano, a presentare una risposta alle osservazioni dell'ETUC entro il 31 marzo 2023.
7. Le presentazioni del Governo sui meriti del reclamo sono state registrate il 15 febbraio 2023. In conformità con la Regola 31§2 del Regolamento, l'USB è stata invitata a presentare una risposta alle presentazioni del Governo entro il 28 aprile 2023.
8. Il 31 marzo 2023, il Governo ha richiesto un'estensione del termine per presentare la propria risposta alle osservazioni dell'ETUC. Il Presidente del Comitato ha concesso un'estensione fino al 18 aprile 2023.
9. La risposta del Governo alle osservazioni dell'ETUC è stata registrata il 18 aprile 2023.

10. The response from USB to the Government's submissions on the merits was registered on 28 April 2023.

11. In accordance with Rule 31§3 of the Rules, the Government was invited to submit a reply to USB's response by 16 June 2023.

12. The reply from the Government was registered on 16 June 2023.

SUBMISSIONS OF THE PARTIES

A – The complainant organisation

13. Unione Sindacale di Base (USB) alleges that certain provisions of Law No. 146/1990 (Articles 1(2), 2(1), (2) and (5), 13(1)(a), (c), (d) and (e) and 8), as subsequently amended and considered in the light of their practical application, violate Article 6§4 (the right to strike) having regard to Article G (restrictions) of the Charter on the ground that the rules governing the exercise of the right to strike within essential public services impose excessive limitations on this right.

14. More specifically, USB alleges that the right to strike is excessively restricted having regard to Article G and in violation of Article 6§4 (the right to strike) due to:

- a. The lack of a dedicated procedure for reviewing in substance the independent administrative authorities' decisions to prohibit or otherwise limit the exercise of the right to strike;
- b. The requirement of having to perform work during a strike in an essential service that goes beyond what is necessary to guarantee "minimum services";
- c. The requirement to indicate the duration of a strike in the prior notice that has to be given to the employer at least 10 days before it is called;
- d. The imposition of cooling-off and conciliation procedures, which must be completed before a strike can start and are of such a duration as to impair that strike's efficacy;
- e. The imposition of a prohibition on strikes for a certain period of time after a strike has taken place ("objective distancing") and at certain times during the year ("excluded periods");
- f. The granting to the Prefect and the Minister of the power to order workers to return to work in the event of a strike without foreseeing a possibility to review whether the power has been legitimately exercised.

B – The respondent Government

15. The Government states that the restrictions of the exercise of the right to strike in the essential public service introduced in the legal system are in conformity with the provisions of the Charter.

16. The Government accordingly requests the Committee to find the complaint unfounded in all respects.

10. La risposta da USB alle osservazioni del Governo sui meriti è stata registrata il 28 aprile 2023.

11. In conformità con la Regola 31§3 delle Regole, il Governo è stato invitato a presentare una replica alla risposta di USB entro il 16 giugno 2023.

12. La replica del Governo è stata registrata il 16 giugno 2023.

OSSERVAZIONI DELLE PARTI

A – L'organizzazione denunciante

13. Unione Sindacale di Base (USB) sostiene che alcune disposizioni della Legge n. 146/1990 (Articoli 1(2), 2(1), (2) e (5), 13(1)(a), (c), (d) e (e) e 8), come modificata successivamente e considerate alla luce della loro applicazione pratica, violano l'articolo 6§4 (il diritto di sciopero) tenendo conto dell'articolo G (restrizioni) della Carta, in quanto le regole che disciplinano l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali impongono limitazioni eccessive a questo diritto.

14. Più specificamente, USB sostiene che il diritto di sciopero è eccessivamente ristretto tenendo conto dell'articolo G e in violazione dell'articolo 6§4 (il diritto di sciopero) a causa di:

- a. La mancanza di una procedura dedicata per rivedere sostanzialmente le decisioni delle autorità amministrative indipendenti di vietare o limitare in altro modo l'esercizio del diritto di sciopero;
- b. L'obbligo di dover svolgere lavoro durante uno sciopero in un servizio essenziale che va oltre quanto necessario per garantire "servizi minimi";
- c. L'obbligo di indicare la durata di uno sciopero nell'avviso preventivo che deve essere dato al datore di lavoro almeno 10 giorni prima che venga indetto;
- d. L'imposizione di procedure di raffreddamento e conciliazione, che devono essere completate prima che uno sciopero possa iniziare e sono di tale durata da compromettere l'efficacia di quello sciopero;
- e. L'imposizione di un divieto di scioperi per un certo periodo di tempo dopo che uno sciopero si è svolto ("distanziamento obiettivo") e in determinati periodi dell'anno ("periodi esclusi");
- f. L'attribuzione al Prefetto e al Ministro del potere di ordinare ai lavoratori di ritornare al lavoro in caso di sciopero senza prevedere la possibilità di rivedere se il potere è stato esercitato legittimamente.

B – Il governo convenuto

15. Il governo afferma che le restrizioni all'esercizio del diritto di sciopero nel servizio pubblico essenziale introdotte nell'ordinamento giuridico sono conformi alle disposizioni della Carta.

16. Di conseguenza, il governo richiede al Comitato di dichiarare il ricorso infondata in tutti i suoi aspetti.

THIRD PARTY OBSERVATIONS

17. The European Trade Union Confederation (ETUC) considers that the restrictions on the exercise of the right to strike in essential public services contained in the provisions of Law No. 146/1990 are in breach with Article 6§4 of the Charter inter alia, because they impose an obligation to provide during a strike "indispensable services" in addition to those necessary to guarantee "minimum services"; because the compulsory period of notice, together with compulsory reflection and conciliation procedures, are excessive and unreasonable, so as to undermine the dissuasive effect of the strike and because the wide discretionary power granted to the administrative authority in the exercise of the power to postpone strikes and/or issue warnings under Article 8 of Law No. 46/1990 is likely, in practice, to exclude and render ineffective the exercise of the right to strike.

RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

18. In their submissions, the parties refer to the following provisions of domestic law:

A – Constitutional principles

19. The relevant provisions of the Constitution of the Italian Republic read as:

Article 40

The right to strike shall be exercised in compliance with the law.

Article 41

Private economic enterprise shall have the right to operate freely. It cannot be carried out in conflict with social utility or in such a manner as may harm health, the environment, safety, liberty and human dignity. The law shall determine appropriate programmes and checks to ensure that public and private economic enterprise activity is directed at and coordinated for social and environmental purposes.

Article 113

The judicial safeguarding of rights and legitimate interests before the bodies of ordinary or administrative justice is always permitted against acts of the public administration. Such judicial protection may not be excluded or limited to particular kinds of appeal or for particular categories of acts.

Article 117

Legislative powers shall be vested in the State and the Regions in compliance with the Constitution and with the constraints deriving from EU legislation and international obligations.

B – General legislative and contractual provisions related to the right to strike in Italy

OSSERVAZIONI DI TERZE PARTI

17. La Confederazione Europea dei Sindacati (ETUC) considera che il le restrizioni all'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali contenute nelle disposizioni della Legge n. 146/1990 sono in violazione dell'articolo 6§4 della Carta inter alia, perché impongono un obbligo di fornire durante uno sciopero "servizi indispensabili" in aggiunta a quelli necessari per garantire "servizi minimi"; perché il periodo di preavviso obbligatorio, insieme alle procedure obbligatorie di riflessione e conciliazione, sono eccessivi e irragionevoli, tali da compromettere l'effetto dissuasivo dello sciopero e perché il vasto potere discrezionale conferito all'autorità amministrativa nell'esercizio del potere di rinviare gli scioperi e/o emettere avvisi ai sensi dell'articolo 8 della Legge n. 46/1990 è suscettibile, in pratica, di escludere e rendere inefficace l'esercizio del diritto di sciopero.

LEGGE E PRATICA DOMESTICA RILEVANTE

18. Nei loro atti, le parti si riferiscono alle seguenti disposizioni di diritto interno legge:

A – Principi costituzionali

19. Le disposizioni pertinenti della Costituzione della Repubblica Italiana recitano:

Articolo 40

Il diritto di sciopero deve essere esercitato nel rispetto della legge.

Articolo 41

Le imprese economiche private hanno il diritto di operare liberamente. Non possono essere svolte in conflitto con l'utilità sociale o in modo tale da danneggiare la salute, l'ambiente, la sicurezza, la libertà e la dignità umana. La legge stabilirà programmi e controlli appropriati per garantire che l'attività delle imprese economiche pubbliche e private sia diretta e coordinata per scopi sociali e ambientali.

Articolo 113

La tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi della giustizia ordinaria o amministrativa è sempre consentita contro gli atti della pubblica amministrazione. Questa protezione giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari tipi di ricorso o per particolari categorie di atti.

Articolo 117

I poteri legislativi sono conferiti allo Stato e alle Regioni nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dalla legislazione dell'UE e dagli obblighi internazionali.

B – Disposizioni legislative e contrattuali generali relative al diritto di sciopero in Italia

20. **Law No. 93/183** (Framework Law on public sector employment) provides that only trade unions that adopted self-regulatory codes may participate in negotiations concerning the conclusion of collective agreements within the public sector.

21. **Law No. 146/1990** amended by **Law No. 83/2000** provides that the exercise of the right to strike is limited during periods in which major events take place.

Article 1 as in force since 19 November 2015

For the purposes of this Act, essential public services, irrespective of the legal nature of the employment relationship, even if carried out under a concessionary regime or by agreement, are those aimed at guaranteeing the enjoyment of the constitutionally protected rights of the individual to life, health, freedom and security, freedom of movement, social assistance and social security, education and freedom of communication.

For the purpose of reconciling the exercise of the right to strike with the enjoyment of the constitutionally protected rights of the individual referred to in paragraph 1, this Act lays down the rules to be observed and the procedures to be followed in the event of collective conflict, in order to ensure the effectiveness, in their essential content, of such rights, in particular in the following services and limited to all the services identified as indispensable under Article 2:

a) as regards the protection of life, health, liberty and security of the person, the environment and the historical and artistic heritage: health; public hygiene; civil protection; the collection and disposal of urban waste and special, toxic and harmful waste; customs, limited to the control of animals and perishable goods; the supply of energy, energy products, natural resources and basic necessities, as well as the operation and maintenance of related facilities, limited to the safety of the same the administration of justice, with particular reference to measures restricting personal liberty and to precautionary and urgent measures, as well as to criminal trials with defendants in custody; environmental protection services and the supervision of cultural heritage; the regulated opening to the public of museums and other cultural institutes and places, as referred to in Article 101(3) of the Cultural Heritage and Landscape Code, as per Legislative Decree no. 42 of 22 January 2004; No. 42;

b) with regard to the protection of freedom of movement: urban and suburban public transport by road, rail, air, airport and maritime transport limited to island connections;

c) with regard to social assistance and social security, as well as salary emoluments or in any case whatever is economically necessary to satisfy the necessities of life pertaining to constitutionally guaranteed personal rights: the services of disbursement of the relevant amounts, also through the banking service;

with regard to education: public education, with particular reference to the need to ensure the continuity of nursery, kindergarten and primary school services, as well as the conduct of final examinations and examinations, and university education, with particular reference to the final examinations of educational cycles;

with regard to freedom of communication: postal services, telecommunications and public broadcasting.

Article 2 as in force since 26 April 2000

Article 2 (1)

Within the scope of the essential public services indicated in Article 1, the right to strike shall be exercised in compliance with measures aimed at enabling the provision of indispensable services to guarantee the purposes set forth in paragraph 2 of Article 1, with a minimum notice period not shorter than that provided for in paragraph 5 of this Article. Persons calling a strike are obliged to communicate in writing, within the notice period, the duration and manner of implementation, as well as the reasons for collective abstention from work. The communication must be given both to the administrations or companies providing the service and to the special office set up at the authority responsible for adopting the order referred to in Article 8, which shall see to its immediate transmission to the Guarantee Commission referred to in Article 12.

Article 2 (2)

20. La Legge n. 93/183 (Legge Quadro sul lavoro nel settore pubblico) prevede che solo i sindacati che hanno adottato codici di autoregolamentazione possano partecipare alle negoziazioni riguardanti la conclusione di contratti collettivi nel settore pubblico.

21. La Legge n. 146/1990 modificata dalla Legge n. 83/2000 prevede che l'esercizio del diritto di sciopero sia limitato durante i periodi in cui si svolgono eventi di grande rilevanza.

Articolo 1 in vigore dal 19 novembre 2015

Ai fini della presente Legge, i servizi pubblici essenziali, indipendentemente dalla natura giuridica del rapporto di lavoro, anche se svolti sotto un regime di concessione o per accordo, sono quelli volti a garantire il godimento dei diritti protetti dalla Costituzione dell'individuo alla vita, alla salute, alla libertà e alla sicurezza, alla libertà di movimento, all'assistenza sociale e alla sicurezza sociale, all'istruzione e alla libertà di comunicazione.

Al fine di conciliare l'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti protetti dalla Costituzione dell'individuo di cui al paragrafo 1, la presente Legge stabilisce le regole da osservare e le procedure da seguire in caso di conflitto collettivo, per assicurare l'efficacia, nel loro contenuto essenziale, di tali diritti, in particolare nei seguenti servizi e limitatamente a tutti i servizi identificati come indispensabili ai sensi dell'Articolo 2:

a) per quanto riguarda la protezione della vita, della salute, della libertà e della sicurezza della persona, dell'ambiente e del patrimonio storico e artistico: salute; igiene pubblica; protezione civile; la raccolta e disposizione dei rifiuti urbani e dei rifiuti speciali, tossici e nocivi; dogane, limitate al controllo di animali e beni deperibili; la fornitura di energia, prodotti energetici, risorse naturali e bisogni fondamentali, così come il funzionamento e la manutenzione delle strutture correlate, limitate alla sicurezza delle stesse; l'amministrazione della giustizia, con particolare riferimento alle misure che limitano la libertà personale e alle misure cautelari e urgenti, così come ai processi penali con imputati in custodia; servizi di protezione ambientale e supervisione del patrimonio culturale; la apertura regolamentata al pubblico di musei e altri istituti e luoghi culturali, come indicato nell'Articolo 101(3) del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, ai sensi del Decreto Legislativo n. 42 del 22 gennaio 2004; n. 42;

b) per quanto riguarda la protezione della libertà di movimento: trasporto pubblico urbano e suburbano via strada, ferrovia, aerea, trasporto aeroportuale e marittimo limitato ai collegamenti insulari;

c) per quanto riguarda l'assistenza sociale e la sicurezza sociale, così come le emolumenti salariali o in ogni caso ciò che è economicamente necessario per soddisfare le necessità della vita relative ai diritti personali garantiti dalla costituzione: i servizi di erogazione delle somme pertinenti, anche attraverso il servizio bancario;

per quanto riguarda l'istruzione: istruzione pubblica, con particolare riferimento alla necessità di garantire la continuità dei servizi di asilo, scuola materna e scuola primaria, così come lo svolgimento degli esami finali e delle prove, e l'istruzione universitaria, con particolare riferimento agli esami finali dei cicli educativi;

per quanto riguarda la libertà di comunicazione: servizi postali, telecomunicazioni e radiodiffusione pubblica.

Articolo 2 in vigore dal 26 aprile 2000

Articolo 2 (1)

Nel quadro dei servizi pubblici essenziali indicati nell'Articolo 1, il diritto di sciopero deve essere esercitato nel rispetto delle misure volte a consentire la fornitura di servizi indispensabili per garantire gli scopi stabiliti nel paragrafo 2 dell'Articolo 1, con un periodo di preavviso non inferiore a quello previsto nel paragrafo 5 del presente Articolo. Le persone che proclamano uno sciopero sono obbligate a comunicare per iscritto, entro il periodo di preavviso, la durata e le modalità di attuazione, nonché le ragioni dell'astensione collettiva dal lavoro. La comunicazione dev'essere data sia alle amministrazioni o alle aziende che forniscono il servizio sia all'ufficio speciale istituito presso l'autorità competente per adottare l'ordinanza di cui all'Articolo 8, che provvederà alla sua immediata trasmissione alla Commissione di Garanzia di cui all'Articolo 12.

Articolo 2 (2)

The administrations and service-providing undertakings, with due respect for the right to strike and the purposes set out in paragraph 2 and Article 1, and in relation to the nature of the service and safety requirements, as well as the preservation of the integrity of the facilities, shall agree, in collective agreements or agreements pursuant to Legislative Decree No. 29 of 3 February 1993, as subsequently amended, as well as in service regulations, to be issued on the basis of agreements with the staff representations referred to in Article 47 of the same Legislative Decree No. 29 of 1993, the essential services they are required to provide, within the scope of the services referred to in Article 1, the methods and procedures for providing them and the other measures aimed at enabling the fulfilments referred to in paragraph 1 of this Article. Such measures may provide for the abstention from strike action of strictly necessary quotas of workers required to perform the services and, in that case, indicate the modalities for identifying the workers concerned, or they may provide for forms of periodic disbursement and must also indicate minimum intervals to be observed between the implementation of one strike and the proclamation of the next, when this is necessary to prevent the continuity of the public services referred to in Article 1 from being objectively jeopardised as a result of strikes proclaimed successively by different trade unions and affecting the same final service or the same catchment area. Such collective agreements or contracts shall in any event provide for cooling-off and conciliation procedures, mandatory for both parties, to be carried out before a strike is called pursuant to paragraph 1. If they do not intend to adopt the procedures provided for in agreements or collective agreements, the parties may request that the preliminary attempt at conciliation be carried out: if the strike has a local relevance, at the prefecture, or at the municipality in the case of strikes in public services for which it is responsible and unless the municipal administration is a party; if the strike has a national relevance, at the competent structure of the Ministry of Labour and Social Security. If the indispensable services and the other measures referred to in this article are not provided for by collective contracts or agreements or by self-regulation codes, or if they are not considered suitable, the Guarantee Commission shall adopt, in the forms referred to in Article 13, paragraph 1, subparagraph (a), the provisional regulations compatible with the purposes of paragraph 3. The administrations and undertakings providing transport services are required to inform users, at the same time as the publication of the timetables of ordinary services, of the list of services that will be guaranteed in any case in the event of a strike and the relevant timetables, as defined by the agreements provided for in this paragraph.

Article 2 (5)

In order to allow the administration or company providing the service to prepare the measures referred to in paragraph 2 and for the purpose of encouraging the carrying out of any attempts to resolve the conflict and of allowing users to use service alternatives, the notice referred to in paragraph 1 cannot be less than ten days.

Attempts to settle the conflict and to allow users to make use of alternative services, the notice period referred to in paragraph 1 shall not be less than ten days. Longer periods of notice may be laid down in collective agreements, in the agreements referred to in Legislative Decree No 29 of 3 February 1993, as subsequently amended, and in the service regulations to be issued on the basis of the agreements with the staff representatives referred to in Article 47 of the same Legislative Decree No. 29 of 1993 and in the self-regulatory codes referred to in Article 2 of this Law.

Article 2 (6)

The administrations or undertakings providing the services referred to in Art. 1 are required to inform users, in an appropriate manner, at least five days before the beginning of the strike, of the ways and times services will be provided during the strike and of the measures for their reactivation; they must also guarantee and make known the prompt reactivation of the service when the abstention from work has ended. Unless an agreement has been reached between the parties or a request has been made by the Guarantee Commission or by the authority competent to issue the order referred to in Article 8, the spontaneous withdrawal of a strike after the users have been informed in accordance with this paragraph shall constitute an unfair form of industrial action and shall be assessed by the Guarantee Commission for the purposes of

Le amministrazioni e le imprese fornitrici di servizi, nel rispetto del diritto di sciopero e degli scopi stabiliti nel paragrafo 2 e nell'articolo 1, e in relazione alla natura del servizio e ai requisiti di sicurezza, nonché alla preservazione dell'integrità delle strutture, devono concordare, in contratti collettivi o accordi ai sensi del Decreto Legislativo n. 29 del 3 febbraio 1993, come successivamente modificato, nonché nei regolamenti di servizio, da emanare sulla base di accordi con le rappresentanze del personale di cui all'articolo 47 dello stesso Decreto Legislativo n. 29 del 1993, i servizi essenziali che sono tenuti a fornire, nel quadro dei servizi di cui all'articolo 1, le modalità e le procedure per fornirli e le altre misure volte a consentire gli adempimenti di cui al paragrafo 1 del presente articolo. Tali misure possono prevedere l'astensione dallo sciopero di quote strettamente necessarie di lavoratori richiesti per svolgere i servizi e, in tal caso, indicare le modalità per identificare i lavoratori interessati, oppure possono prevedere forme di erogazione periodica e devono anche indicare intervalli minimi da osservare tra l'attuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo, quando ciò è necessario per prevenire che la continuità dei servizi pubblici di cui all'articolo 1 venga oggettivamente compromessa a causa di scioperi proclamati successivamente da diversi sindacati e che interessano lo stesso servizio finale o la stessa area di utenza. Tali contratti collettivi o contratti devono in ogni caso prevedere procedure di raffreddamento e conciliazione, obbligatorie per entrambe le parti, da attuare prima che venga proclamato uno sciopero ai sensi del paragrafo 1. Se non intendono adottare le procedure previste nei contratti o accordi collettivi, le parti possono richiedere che il tentativo preliminare di conciliazione venga effettuato: se lo sciopero ha rilevanza locale, presso la prefettura, o presso il comune nel caso di scioperi nei servizi pubblici di cui è responsabile e a meno che l'amministrazione comunale non sia parte; se lo sciopero ha rilevanza nazionale, presso la struttura competente del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Se i servizi indispensabili e le altre misure di cui al presente articolo non sono previsti da contratti collettivi o accordi o da codici di autoregolamentazione, o se non sono considerati idonei, la Commissione di Garanzia adotterà, nelle forme di cui all'articolo 13, comma 1, lettera (a), le disposizioni provvisorie compatibili con le finalità del comma 3. Le amministrazioni e le imprese che forniscono servizi di trasporto sono tenute a informare gli utenti, contestualmente alla pubblicazione degli orari dei servizi ordinari, dell'elenco dei servizi che saranno garantiti in ogni caso in caso di sciopero e degli orari pertinenti, come definiti dagli accordi previsti nel presente comma.

Articolo 2 (5)

Al fine di consentire all'amministrazione o all'azienda che fornisce il servizio di preparare le misure richiamate nel comma 2 e per incentivare il tentativo di risolvere il conflitto e di consentire agli utenti di utilizzare alternative di servizio, il preavviso di cui al comma 1 non può essere inferiore a dieci giorni.

I tentativi di risolvere il conflitto e di consentire agli utenti di avvalersi di servizi alternativi, il periodo di preavviso di cui al comma 1 non deve essere inferiore a dieci giorni. Periodi di preavviso più lunghi possono essere stabiliti in accordi collettivi, negli accordi di cui al Decreto Legislativo n. 29 del 3 febbraio 1993, come successivamente modificato, e nei regolamenti di servizio da emettere sulla base degli accordi con i rappresentanti del personale di cui all'articolo 47 dello stesso Decreto Legislativo n. 29 del 1993 e nei codici di autoregolamentazione di cui all'articolo 2 di questa Legge.

Articolo 2 (6)

Le amministrazioni o le imprese che forniscono i servizi di cui all'art. 1 sono tenute a informare gli utenti, in modo appropriato, almeno cinque giorni prima dell'inizio dello sciopero, delle modalità e dei tempi in cui i servizi saranno forniti durante lo sciopero e delle misure per la loro riattivazione; devono inoltre garantire e rendere noto il tempestivo ripristino del servizio quando l'astensione dal lavoro è terminata. A meno che non sia stato raggiunto un accordo tra le parti o non sia stata presentata una richiesta dalla Commissione di Garanzia o dall'autorità competente a emettere l'ordine di cui all'articolo 8, il ritiro spontaneo di uno sciopero dopo che gli utenti sono stati informati ai sensi del presente comma costituirà una forma ingiusta di azione industriale e sarà valutato dalla Commissione di Garanzia ai fini di

Article 4, paragraphs 2 to 4-bis. The public broadcasting service is required to disseminate such communications in a timely manner, providing full information on the beginning, duration, alternative measures and modalities of the strike in the course of all television and radio news programmes. Daily newspapers and radio and television stations that avail themselves of financing or, in any case, of tariff, credit or tax concessions provided for by State laws are also obliged to give the same information. Administrations and service-providing undertakings are obliged to promptly provide the Guarantee Commission, upon request, with information concerning strikes proclaimed and carried out, cancellations, suspensions and postponements of proclaimed strikes, and the reasons for them, as well as the causes of conflicts. Violation of these obligations shall be assessed by the Guarantee Commission for the purposes of Article 4, paragraph 4-sexies.

Article 2 (7)

The provisions of this article regarding minimum notice and duration shall not apply in cases of abstention from work in defence of the constitutional order, or in protest against serious events detrimental to the safety and security of workers.

Article 8 (1) as in force since 26 April 2000

When there is a well-founded danger of serious and imminent harm to the constitutionally protected personal rights referred to in Article 1, paragraph 1, which could be caused by the interruption or alteration of the functioning of the public services referred to in Article 1, as a result of a strike or forms of collective abstention of self-employed workers, professionals or small businessmen, upon a report of the Guarantee Commission or, in cases of necessity and urgency, on its own initiative, informing the Guarantee Commission in advance, the President of the Council of Ministers or a Minister delegated by him, if the conflict is of national or inter-regional importance, or, in other cases, the prefect or the corresponding body in the regions with a special statute, after informing the Presidents of the regions or the autonomous provinces of Trento and Bolzano, shall invite the parties to desist from the behaviour that is causing the dangerous situation, shall attempt conciliation, to be completed as soon as possible, and if the attempt fails, shall adopt by order the measures necessary to prevent the prejudice to the rights of the individual constitutionally protected in Article 1(1).

Article 12 as in force since 1 January 2014

1. A Guarantee Commission for the implementation of the Act is established to assess the suitability of the measures to ensure the reconciliation of the exercise of the right to strike with the enjoyment of the constitutionally protected rights of the individual, as referred to in Article 1(1).

2. The Commission is composed of nine members, chosen, on designation by the Presidents of the Chamber of Deputies and the Senate of the Republic, from among experts in constitutional law, labour law and industrial relations, and appointed by decree of the President of the Republic; it may avail itself of the advice of experts in the organisation of essential public services affected by the conflict, as well as experts who have distinguished themselves in the protection of users. The Commission shall avail itself of personnel, also with managerial qualification, of public administrations or other public law bodies on secondment or out of office, adopting the relevant measures to this end. For civil servants, the provision of Article 17, paragraph 14 of Law No. 127 of 15 May 1997 applies. The Commission identifies, with its own deliberation, the staff quotas to be used, up to a maximum of 30 units. Personnel employed by the Commission in a secondment or outplacement position shall retain their legal status and basic salary of their administration of origin, at the expense of the latter. The same staff shall be entitled to an allowance at the rate provided for the staff of the roles of the Presidency of the Council of Ministers, as well as other ancillary remuneration provided for by the national collective labour agreements. The additional remuneration shall be paid from the fund referred to in paragraph 5. Members of Parliament and persons holding other elective public offices, or offices in political parties, trade unions or employers' associations, as well as those who have continuous collaboration or consultancy relationships with the aforesaid bodies or with administrations or public service providers may not be members of the Commission.

Articolo 4, commi 2 a 4-bis. Il servizio pubblico di radiodiffusione è tenuto a diffondere tali comunicazioni in modo tempestivo, fornendo informazioni complete sull'inizio, la durata, le misure alternative e le modalità dello sciopero nel corso di tutti i programmi di notizie televisive e radiofoniche. I quotidiani e le stazioni radio e televisive che si avvalgono di finanziamenti o, in ogni caso, di agevolazioni tariffarie, creditizie o fiscali previste dalle leggi statali sono anch'essi obbligati a fornire le stesse informazioni. Le amministrazioni e le imprese fornitrici di servizi sono obbligate a fornire tempestivamente alla Commissione di Garanzia, su richiesta, informazioni relative agli scioperi proclamati e attuati, cancellazioni, sospensioni e rinvii di scioperi proclamati, e le ragioni di essi, così come le cause dei conflitti. La violazione di questi obblighi sarà valutata dalla Commissione di Garanzia ai fini dell'articolo 4, comma 4-sexies.

Articolo 2 (7)

Le disposizioni di questo articolo riguardanti il preavviso minimo e la durata non si applicano nei casi di astensione dal lavoro in difesa dell'ordine costituzionale, o in protesta contro eventi gravi dannosi per la sicurezza e la protezione dei lavoratori.

Articolo 8 (1) in vigore dal 26 aprile 2000

Quando sussiste un fondato pericolo di danno grave e imminente ai diritti personali protetti dalla Costituzione di cui all'articolo 1, comma 1, che potrebbe essere causato dall'interruzione o alterazione del funzionamento dei servizi pubblici di cui all'articolo 1, a seguito di uno sciopero o forme di astensione collettiva di lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, su segnalazione della Commissione di Garanzia o, in casi di necessità e urgenza, d'iniziativa, informando preventivamente la Commissione di Garanzia, il Presidente del Consiglio dei Ministri o un Ministro da lui delegato, se il conflitto ha importanza nazionale o interregionale, o, in altri casi, il prefetto o l'organo corrispondente nelle regioni a statuto speciale, dopo aver informato i Presidenti delle regioni o delle province autonome di Trento e Bolzano, inviterà le parti a desistere dal comportamento che sta causando la situazione pericolosa, tenterà la conciliazione, da completare il prima possibile, e se il tentativo fallisce, adotterà con ordinanza le misure necessarie a prevenire il pregiudizio ai diritti dell'individuo protetti dalla Costituzione di cui all'articolo 1(1).

Articolo 12 in vigore dal 1 gennaio 2014

1. È istituita una Commissione di Garanzia per l'attuazione della Legge per valutare l'idoneità delle misure per garantire la conciliazione dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti protetti dalla Costituzione dell'individuo, di cui all'articolo 1(1).

2. La Commissione è composta da nove membri, scelti, su designazione dei Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, tra esperti in diritto costituzionale, diritto del lavoro e relazioni industriali, e nominati con decreto del Presidente della Repubblica; può avvalersi del parere di esperti nell'organizzazione dei servizi pubblici essenziali interessati dal conflitto, nonché di esperti che si sono distinti nella protezione degli utenti. La Commissione può avvalersi di personale, anche con qualifica dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche o di altri enti di diritto pubblico in distacco o fuori ruolo, adottando le misure pertinenti a tal fine. Per i dipendenti pubblici, si applica la disposizione dell'articolo 17, comma 14 della Legge n. 127 del 15 maggio 1997. La Commissione identifica, con propria deliberazione, le quote di personale da utilizzare, fino a un massimo di 30 unità. Il personale impiegato dalla Commissione in posizione di distacco o fuori ruolo mantiene il proprio status giuridico e il salario base della propria amministrazione di origine, a carico di quest'ultima. Lo stesso personale avrà diritto a un'indennità nella misura prevista per il personale dei ruoli della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché ad altre remunerazioni accessorie previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro. La remunerazione aggiuntiva sarà corrisposta dal fondo di cui al comma 5. I membri del Parlamento e le persone che ricoprono altri incarichi pubblici elettivi, o incarichi in partiti politici, sindacati o associazioni di datori di lavoro, così come coloro che hanno rapporti di collaborazione o consulenza continuativa con i suddetti enti o con amministrazioni o fornitori di servizi pubblici non possono essere membri della Commissione.

3. The Commission elects its chairman from among its members; it is appointed for six years and its members may be reappointed once.

4. The Commission establishes the modalities of its operation. It acquires, also through hearings, data and information from public administrations, trade unions and enterprises, as well as from associations of users of essential public services. It may also make use of the activities of the National Economic and Labour Council (CNEL), as well as those of the Labour Market Observatories and the Civil Service Observatory.

5. The Commission provides for the autonomous management of the expenses related to its functioning, within the limits of the appropriations provided for this purpose in a special fund established in the State budget. The financial management accounts shall be subject to audit by the Court of Auditors. The rules governing the management of the expenditure, including by way of derogation from the provisions on the general State accounts, shall be approved by decree of the President of the Republic to be issued pursuant to Article 17(2) of Law No. 23 August 1988, and shall be subject to the control of the Court of Auditors.

6. The costs resulting from the implementation of this article, amounting to 2,300 million lire for each of the years 1990, 1991 and 1992, shall be covered by a corresponding reduction in the appropriation entered, for the purposes of the three-year budget for 1990-1992, in Chapter 6856 of the Treasury Ministry's budget estimate for 1990, using the appropriation "Provisions aimed at guaranteeing the operation of essential public services in the context of the protection of the right to strike and the establishment of the Commission for Labour Relations in the Public Services". The Minister of the Treasury is authorised to make the necessary budgetary changes by his own decrees.

6-bis. In order to ensure the continuity of the Commission's activity, within the limits of the quotas referred to in paragraph 2, the permanent staff of the public administration, in service on secondment as of 30 June 2013, who so request, shall be transferred to the Commission and shall be included in the organic role of the Commission's staff, established for this purpose without new or additional burdens on the public finance, with a corresponding reduction of the staff numbers of the administrations to which they belong and transfer of the relevant financial resources. The number of seconded staff units which the administration may avail itself of under paragraph 2 shall be reduced by a number equal to the number of units placed on the roster.

Article 13 (1), as in force since 26 April 2000

1. The Commission:

a) shall assess, also on its own initiative, after hearing the consumers' and users' organisations recognised for the purposes of the list referred to in Law No 281 of 30 July 1998, which are concerned and operating in the territory in question, and which may express their opinion within the time limit set by the said Commission, the suitability of the essential services, of the cooling-off and conciliation procedures and of the other measures identified pursuant to Article 2(2) to ensure that the exercise of the right to strike is reconciled with the enjoyment of constitutionally protected individual rights, referred to in paragraph 1 of Article 1, and if it does not consider them suitable on the basis of specific reasons, it shall submit to the parties a proposal on the set of services, procedures and measures to be considered essential. The parties shall give their opinion on the Commission's proposal within fifteen days of notification. If they fail to express an opinion, the Commission, after verifying, following appropriate hearings to be held within twenty days, the willingness of the parties to reach an agreement, shall adopt by its own decision the provisional rules on essential services, cooling-off and conciliation procedures and other measures to achieve compliance, communicating them to the parties concerned, who shall be bound by them for the purposes of Article 2, paragraph 3, until such time as an agreement deemed suitable is reached. In the same manner, the Commission shall assess the self-regulatory codes referred to in Article 2(2)(a), and take action in the event that they are lacking or are not appropriate within the meaning of this subparagraph. For the purpose of the provisional regulation referred to in this letter, the Commission shall take into account the provisions of the self-regulatory acts in force in similar or analogous sectors as well as the

3. La Commissione elegge il proprio presidente tra i suoi membri; è nominata per sei anni e i suoi membri possono essere riconfermati una volta.

4. La Commissione stabilisce le modalità del proprio funzionamento. Acquisisce, anche attraverso audizioni, dati e informazioni dalle amministrazioni pubbliche, dai sindacati e dalle imprese, nonché dalle associazioni degli utenti dei servizi pubblici essenziali. Può inoltre avvalersi delle attività del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), così come di quelle degli Osservatori del Mercato del Lavoro e dell'Osservatorio della Pubblica Amministrazione.

5. La Commissione prevede la gestione autonoma delle spese relative al suo funzionamento, nei limiti delle stanziamenti previsti a tal fine in un fondo speciale istituito nel bilancio dello Stato. I conti di gestione finanziaria saranno soggetti a verifica dalla Corte dei Conti. Le norme che disciplinano la gestione della spesa, anche in deroga alle disposizioni sui conti generali dello Stato, saranno approvate con decreto del Presidente della Repubblica da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della Legge n. 23 agosto 1988, e saranno soggette al controllo della Corte dei Conti.

6. I costi derivanti dall'attuazione di questo articolo, pari a 2.300 milioni di lire per ciascuno degli anni 1990, 1991 e 1992, saranno coperti da una corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale per il 1990-1992, nel Capitolo 6856 del bilancio preventivo del Ministero del Tesoro per il 1990, utilizzando lo stanziamento "Disposizioni finalizzate a garantire il funzionamento dei servizi pubblici essenziali nel contesto della protezione del diritto di sciopero e dell'istituzione della Commissione per i Rapporti di Lavoro nei Servizi Pubblici". Il Ministro del Tesoro è autorizzato a effettuare le necessarie variazioni di bilancio con propri decreti.

6-bis. Al fine di garantire la continuità dell'attività della Commissione, nei limiti delle quote richiamate al comma 2, il personale permanente della pubblica amministrazione, in servizio in trasferimento a partire dal 30 giugno 2013, che ne faccia richiesta, sarà trasferito alla Commissione e sarà incluso nel ruolo organico del personale della Commissione, istituito a tal fine senza nuovi o ulteriori oneri per la finanza pubblica, con una corrispondente riduzione dei numeri di personale delle amministrazioni a cui appartengono e trasferimento delle relative risorse finanziarie. Il numero delle unità di personale in trasferimento di cui l'amministrazione potrà avvalersi ai sensi del comma 2 sarà ridotto di un numero pari a quello delle unità inserite nell'elenco.

Articolo 13 (1), in vigore dal 26 aprile 2000

1. La Commissione:

a) valuterà, anche di propria iniziativa, dopo aver ascoltato le organizzazioni dei consumatori e degli utenti riconosciute ai fini dell'elenco di cui alla Legge n. 281 del 30 luglio 1998, che sono interessate e operano nel territorio in questione, e che possono esprimere il loro parere entro il termine stabilito dalla suddetta Commissione, l'idoneità dei servizi essenziali, delle procedure di raffreddamento e conciliazione e delle altre misure individuate ai sensi dell'articolo 2, comma 2, per garantire che l'esercizio del diritto di sciopero sia conciliato con il godimento dei diritti individuali protetti dalla Costituzione, di cui al comma 1 dell'articolo 1, e se non li ritiene idonei sulla base di motivi specifici, presenterà alle parti una proposta sul complesso dei servizi, procedure e misure da considerare essenziali. Le parti dovranno esprimere il loro parere sulla proposta della Commissione entro quindici giorni dalla notifica. Se non esprimono un parere, la Commissione, dopo aver verificato, a seguito di audizioni appropriate da tenersi entro venti giorni, la disponibilità delle parti a raggiungere un accordo, adotterà con propria decisione le norme provvisorie sui servizi essenziali, procedure di raffreddamento e conciliazione e altre misure per garantire la conformità, comunicandole alle parti interessate, che saranno vincolate ad esse ai fini dell'articolo 2, comma 3, fino a quando non si raggiunga un accordo ritenuto idoneo. Allo stesso modo, la Commissione valuterà i codici di autoregolamentazione di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a), e interverrà nel caso in cui siano carenti o non appropriati ai sensi di questa lettera. Ai fini della regolamentazione provvisoria di cui alla presente lettera, la Commissione terrà conto delle disposizioni degli atti di autoregolamentazione in vigore in settori simili o analoghi, così come degli

agreements entered into in the same sector by the most representative trade unions at national level. In the provisional regulation, the essential services must be identified in such a way as not to compromise, for the duration of the regulation itself, the basic needs referred to in Article 7; except in special cases, they must be limited to an average of no more than 50% of the services normally provided and must concern strictly necessary quotas of personnel no more than one third of the personnel normally used for the full provision of the service during the time covered by the strike, taking into account the technical and safety conditions. It shall in any case take into account the use of alternative services or services provided by competing undertakings. When, for the purposes set forth in Article 1, it is necessary to ensure time slots for the provision of services, the latter must be guaranteed to the extent of those normally offered and therefore not included in the aforementioned 50% percentage. Any derogations on the part of the Commission, for particular cases, must be adequately justified with specific regard to the need to guarantee levels of operation and security strictly necessary for the provision of services, so as not to compromise the basic requirements set out in Article 1. The same criteria provided for the identification of essential services for the purposes of provisional regulation shall constitute benchmarks for the Commission's assessment of the appropriateness of negotiated and self-regulatory acts. The resolutions adopted by the Commission pursuant to this Letter shall immediately be forwarded to the Presidents of the Chambers;

b) expresses its judgement on questions of interpretation or application of the contents of the agreements or self-regulatory codes referred to in paragraph 2 of Art. 2 and Art. 2-bis for the part within its competence at the joint request of the parties or on its own initiative. At the joint request of the parties concerned, the Commission may also issue an award on the merits of the dispute. Where the service is carried out with the concurrence of several administrations and undertakings, the Commission may summon the administrations and undertakings concerned, including those that were instrumental, ancillary or collateral services, and the respective trade union organisations, and make a proposal to the parties concerned to standardise the regulations referred to in Article 2(2), taking into account the needs of the service as a whole;

c) upon receipt of the communication referred to in Article 2, paragraph 1, it may take information or summon the parties to hearings to verify whether attempts at conciliation have been made and whether the conditions for a settlement of the dispute exist, and in the case of conflicts of particular national importance, it may invite, by means of a special resolution, the parties that have called the strike to postpone the date of the abstention from work for the time necessary to allow a further attempt at mediation;

d) shall immediately inform the persons concerned of any breach of the provisions on notice, maximum duration, prior cooling-off and conciliation procedures, periods of exemption, minimum intervals between successive proclamations, and any other requirement concerning the phase preceding collective abstention, and may invite the persons concerned to reformulate their proclamation in accordance with the law and agreements or self-regulatory codes, postponing abstention from work to another date;

e) notes the possible concomitance of interruptions or reductions of alternative public services, affecting the same catchment area, as a result of collective abstentions proclaimed by different trade unions, and may invite those whose proclamation has been communicated subsequently to postpone the collective abstention to another date;

f) reports to the competent authority the situations in which the strike or collective abstention may result in an imminent and well-founded danger of prejudice to the constitutionally protected individual rights referred to in Article 1(1), and make proposals as to the measures to be taken by the order referred to in Article 8 to prevent such prejudice;
[...]

l) shall ensure appropriate and timely forms of publicity for its resolutions, with particular regard to the invitation resolutions referred to in subparagraphs c) d), e) and h), and may request the publication in the Official Gazette of notices containing the agreements or codes of self-regulation at national level deemed suitable or any provisional regulations it has resolved upon in the absence of suitable agreements or codes. Administrations and service-providing

accordi stipulati nello stesso settore dai sindacati più rappresentativi a livello nazionale. Nell'a regolamentazione provvisoria, i servizi essenziali devono essere identificati in modo tale da non compromettere, per la durata della regolamentazione stessa, i bisogni fondamentali di cui all'articolo 7; salvo casi particolari, devono essere limitati a una media di non più del 50% dei servizi normalmente forniti e devono riguardare quote di personale strettamente necessarie non superiori a un terzo del personale normalmente utilizzato per la piena fornitura del servizio durante il periodo coperto dallo sciopero, tenendo conto delle condizioni tecniche e di sicurezza. Dovrà in ogni caso tenere conto dell'uso di servizi alternativi o servizi forniti da imprese concorrenti. Quando, ai fini stabiliti dall'articolo 1, è necessario garantire fasce orarie e per la fornitura dei servizi, questi ultimi devono essere garantiti nella misura di quelli normalmente offerti e quindi non inclusi nella suddetta percentuale del 50%.Eventuali deroghe da parte della Commissione, per casi particolari, devono essere adeguatamente giustificate con specifico riguardo alla necessità di garantire livelli di funzionamento e sicurezza strettamente necessari per la fornitura dei servizi, per non compromettere i requisiti fondamentali stabiliti nell'articolo 1. I medesimi criteri previsti per l'identificazione dei servizi essenziali ai fini della regolamentazione provvisoria costituiranno parametri per la valutazione della Commissione sull'adeguatezza degli atti negoziati e di autoregolamentazione. Le risoluzioni adottate dalla Commissione ai sensi della presente lettera saranno immediatamente trasmesse ai Presidenti delle Camere;

b) esprime il proprio giudizio su questioni di interpretazione o applicazione dei contenuti degli agreement o codici di autoregolamentazione di cui al comma 2 dell'art. 2 e all'art. 2-bis per la parte di propria competenza su richiesta congiunta delle parti o di propria iniziativa. Su richiesta congiunta delle parti interessate, la Commissione può anche emettere un lodo sul merito della disputa. Quando il servizio è svolto con la partecipazione di più amministrazioni e imprese, la Commissione può convocare le amministrazioni e le imprese interessate, inclusi quelli che hanno fornito servizi strumentali, accessori o collaterali, e le rispettive organizzazioni sindacali, e fare una proposta alle parti interessate per standardizzare i regolamenti di cui all'articolo 2, paragrafo 2, tenendo conto delle esigenze del servizio nel suo complesso; c) alla ricezione della comunicazione di cui all'articolo 2, paragrafo 1, può raccogliere informazioni o convocare le parti per audizioni per verificare se sono stati fatti tentativi di conciliazione e se esistono le condizioni per una risoluzione della controversia, e nel caso di conflitti di particolare importanza nazionale, può invitare, mediante una risoluzione speciale, le parti che hanno indetto lo sciopero a posticipare la data dell'astensione dal lavoro per il tempo necessario per consentire un ulteriore tentativo di mediazione;

d) deve informare immediatamente le persone interessate di qualsiasi violazione delle disposizioni relative all'avviso, durata massima, periodo di raffreddamento e procedure di conciliazione, periodi di esenzione, minimi intervalli tra proclamazioni successive e qualsiasi altro requisito riguardante la fase precedente all'astensione collettiva, e può invitare le persone interessate a riformulare la loro proclamazione in conformità con la legge e gli accordi o codici di autoregolamentazione, posticipando l'astensione dal lavoro a un'altra data;

e) prende atto della possibile concomitanza di interruzioni o riduzioni di servizi pubblici alternativi, che interessano la stessa area di utenza, a causa di astensioni collettive proclamate da diversi sindacati, e può invitare coloro la cui proclamazione è stata comunicata successivamente a posticipare l'astensione collettiva a un'altra data;

f) riferisce all'autorità competente le situazioni in cui lo sciopero o l'astensione collettiva possono comportare un imminente e fondato pericolo di pregiudizio ai diritti individuali protetti costituzionalmente di cui all'articolo 1(1), e fa proposte riguardo alle misure da adottare dall'ordine di cui all'articolo 8 per prevenire tale pregiudizio;
[...]

l) deve garantire forme appropriate e tempestive di pubblicità per le sue risoluzioni, con particolare riguardo alle risoluzioni di invito di cui ai sottoparagrafi c), d), e) e h), e può richiedere la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale di avvisi contenenti gli accordi o codici di autoregolamentazione a livello nazionale ritenuti idonei o qualsiasi regolamento provvisorio che ha risolto in assenza di accordi o codici idonei. Le amministrazioni e le imprese fornitrici di servizi

undertakings are obliged to publicise the Commission's deliberations, as well as the agreements or collective agreements referred to in Article 2(2), by posting them in a place accessible to all;

m) reports to the Presidents of the Chambers, at their request or on its own initiative, on the aspects within its competence of national and local disputes concerning essential public services, assessing the conformity of the conduct of collective and individual actors, administrations and undertakings with self-regulation rules or indispensable performance clauses;

n) It transmits the acts and rulings within its competence to the Presidents of the Chambers and to the Government, which ensures their dissemination through the media.

22. **Decree-Law No. 146/2015** converted into **Law No. 182/2015** amended Law No. 146/1990 by expanding its scope with regard to services relating to the enjoyment of the country's artistic and cultural heritage.

23. **Resolution No. 18/138** (Guarantee Commission implementation of the law on strikes in essential public services, 9 April 2018)

[...] It is considered indispensable that companies, in fulfilling their obligations under Article 2, paragraph 6, of Law No. 146 of 1990, as amended, provide users with not only the names of the trade unions that have called for strike action and the reasons behind the dispute, but also data on the percentage of adherence recorded during the most recent strikes called by the same trade unions.

With reference to Article 11 (Rarefaction) of the aforementioned National Agreement, the critical remarks made by the trade union organizations regarding the excessive restriction and compromise of the trade unions' ability to exercise the 'individual' right to strike due to the extension of the rarefaction period cannot be accepted. As is well known, the fundamental objective of Law No. 146 of 1990 is to ensure a balance between the exercise of the right to strike, recognized by the Constitution for all workers, and the higher-ranking right of citizen-users to access essential public services.

This objective is pursued not only through the provisions, in accordance with Article 2 of the aforementioned law, which set rules concerning the formal regularity of strike action, including notice, duration, implementation modalities, and communication of the reasons behind the proclamation. The law also establishes the obligation to observe minimum intervals between strike actions affecting the same service, even if called by different trade unions, as a necessary condition to ensure the continuity of public services.

This provision, which is of fundamental importance, indicates that the balance between constitutional rights is effectively guaranteed not only through the formal regularity of individual strike actions but also, and above all, by preventing excessive repetition of strikes within a short period. Excessive repetition of abstentions would ultimately impair the rights of citizen-users by essentially nullifying their ability to enjoy essential services.

It is deemed appropriate to set a minimum interval of 20 days between one strike action and the next, with the sole aim of finding adequate solutions to rebalance the excessive impairment of citizens' right to freedom of movement caused by strike proclamations carried out in a context of objective trade union fragmentation. [...]

C – Domestic case law

24. **Constitutional Court**, judgments Nos. 123/62, 31/69, 125/80, 222/76.

Pursuing the balancing of constitutional rights and individual rights, under Italian law a strike may be limited only to the extent to guarantee respect for other rights and freedoms protected in line with Article 40 of the Constitution, such as those guaranteed by public services.

sono obbligate a pubblicizzare le deliberazioni della Commissione, così come gli accordi o contratti collettivi di cui all'articolo 2(2), affiggendo in un luogo accessibile a tutti; m) riferisce ai Presidenti delle Camere, su loro richiesta o di propria iniziativa, sugli aspetti di sua competenza delle controversie nazionali e locali riguardanti i servizi pubblici essenziali, e valutando la conformità della condotta degli attori collettivi e individuali, delle amministrazioni e delle imprese con le regole di autoregolamentazione o le clausole di prestazione indispensabili;

n) Trasmette gli atti e le delibere di sua competenza ai Presidenti delle Camere e al Governo, che ne garantisce la diffusione attraverso i media.

22. Decreto-Legge n. 146/2015 convertito in Legge n. 182/2015 modificata Legge n. 146/1990 ampliando il suo ambito riguardo ai servizi relativi al godimento del patrimonio artistico e culturale del paese.

23. Risoluzione n. 18/138 (Commissione di Garanzia attuazione della legge sui scioperi nei servizi pubblici essenziali, 9 aprile 2018)

[...] Si considera indispensabile che le aziende, nel rispettare i propri obblighi ai sensi dell'Articolo 2, comma 6, della Legge n. 146 del 1990, come modificata, forniscano agli utenti non solo i nomi dei sindacati che hanno indetto lo sciopero e le motivazioni del conflitto, ma anche dati sulla percentuale di adesione registrata durante gli scioperi più recenti indetti dagli stessi sindacati.

Con riferimento all'Articolo 11 (Rarefazione) del suddetto Accordo Nazionale, le osservazioni critiche formulate dalle organizzazioni sindacali riguardo all'eccessiva restrizione e compromissione della capacità dei sindacati di esercitare il diritto 'individuale' di sciopero a causa dell'estensione del periodo di rarefazione non possono essere accettate. Come è ben noto, l'obiettivo fondamentale della Legge n. 146 del 1990 è garantire un equilibrio tra l'esercizio del diritto di sciopero, riconosciuto dalla Costituzione per tutti i lavoratori, e il diritto di rango superiore dei cittadini-utenti di accedere ai servizi pubblici essenziali.

Questo obiettivo è perseguito non solo attraverso le disposizioni, in conformità con l'Articolo 2 della suddetta legge, che stabiliscono regole riguardanti la regolarità formale dell'azione di sciopero, inclusi preavviso, durata, modalità di attuazione e comunicazione delle motivazioni alla base della proclamazione. La legge stabilisce anche l'obbligo di osservare intervalli minimi tra le azioni di sciopero che interessano lo stesso servizio, anche se indette da sindacati diversi, come condizione necessaria per garantire la continuità dei servizi pubblici.

Questa disposizione, di fondamentale importanza, indica che l'equilibrio tra i diritti costituzionali è effettivamente garantito non solo attraverso la regolarità formale delle singole azioni di sciopero ma anche, e soprattutto, prevenendo l'eccessiva ripetizione degli scioperi in un breve periodo. L'eccessiva ripetizione delle astensioni comprometterebbe infine i diritti dei cittadini-utenti annullando sostanzialmente la loro capacità di godere dei servizi essenziali.

Si ritiene opportuno stabilire un intervallo minimo di 20 giorni tra un'azione di sciopero e l'altra, con l'unico scopo di trovare soluzioni adeguate per riequilibrare l'eccessivo pregiudizio del diritto dei cittadini alla libertà di movimento causato dalle proclamazioni di sciopero effettuate in un contesto di oggettiva frammentazione sindacale. [...]

C – Giurisprudenza domestica

24. Tribunale Costituzionale, sentenze n. 123/62, 31/69, 125/80, 222/76.

Nel perseguire l'equilibrio tra diritti costituzionali e diritti individuali, secondo la legge italiana uno sciopero può essere limitato solo nella misura necessaria a garantire il rispetto di altri diritti e libertà protetti in conformità all'Articolo 40 della Costituzione, come quelli garantiti dai servizi pubblici.

25. **Constitutional Court**, judgment No. 85/2013

"[...] all the fundamental rights protected by the Constitution are in a relationship of mutual integration and it is not possible to identify one of them that has absolute predominance over the others, since if this were not the case, there would be the unlimited expansion of one of the rights, which would become a 'tyrant' against the other constitutionally recognised and protected legal situations, which constitute, as a whole, an expression of the dignity of the person."

26. **Council of State**, judgments No. 2115 and No. 2116

On 1 March 2023 the Italian Council of State, in a case brought by trade unions alleging that with Resolution 18/138 of the Guantanee Commission (see §23 above) had restricted unduly the right to strike, held that "*The discretion of the Commission must "be exercised with particular caution and attention, making decisions that are the result of careful investigation and characterized, in identifying the most appropriate measure to be implemented, by a detailed motivation from which it is possible to reconstruct in its entirety and completeness the informative framework that justifies the authoritative action."* and concluded that in the instant case this had not been so and therefore requested that the Guarantee Commission reassess the situation with regard to the setting of 20 days instead of 10 in terms of minimum interval between one strike action and the next with regard to the local transport sector.

RELEVANT INTERNATIONAL MATERIAL

A – The Council of Europe

1. Parliamentary Assembly

27. Resolution 2033 (2015) of 28 January 2015, "Protection of the right to bargain collectively, including the right to strike" reads as follows:

"1. Social dialogue, the regular and institutionalised dialogue between employers' and workers' representatives, has been an inherent part of European socio-economic processes for decades. The rights to organise, to bargain collectively and to strike – all essential components of this dialogue – are not only democratic principles underlying modern economic processes, but fundamental rights enshrined in the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) and the European Social Charter (revised) (ETS No. 163).

2. However, these fundamental rights have come under threat in many Council of Europe member States in recent years, in the context of the economic crisis and austerity measures. In some countries, the right to organise has been restricted, collective agreements have been revoked, collective bargaining undermined and the right to strike limited. As a consequence, in the affected countries, inequalities have grown, there has been a persistent trend towards lower wages, and negative effects on working and employment conditions have been observed.

3. The Parliamentary Assembly is most concerned by these trends and their consequences for the values, institutions and outcomes of economic governance. Without equal opportunities for all in accessing decent employment and without appropriate means of defending social rights in a globalised economic context, the inclusion, development and life chances of whole generations will be put into question. In the medium term, the exclusion of certain groups from economic development, the distribution of wealth and decision making could seriously damage European economies and democracy itself.

4. Investing in social rights is an investment in the future. In order to build and maintain strong and sustainable socio-economic systems in Europe, social rights need to be protected and promoted.

5. In particular, the rights to bargain collectively and to strike are crucial to ensure that workers and their organisations can effectively take part in the socio-economic process to promote their

25. Tribunale Costituzionale, sentenza n. 85/2013

"[...] tutti i diritti fondamentali protetti dalla Costituzione sono in una relazione di mutua integrazione e non è possibile identificare uno di essi che abbia predominanza assoluta sugli altri, poiché se così non fosse, ci sarebbe l'espansione illimitata di uno dei diritti, che diventerebbe un 'tiranno' contro le altre situazioni giuridiche riconosciute e protette costituzionalmente, che costituiscono, nel loro insieme, un'espressione della dignità della persona."

26. Consiglio di Stato, sentenze n. 2115 e n. 2116

Il 1 marzo 2023 il Consiglio di Stato italiano, in un caso presentato dai sindacati che sostenevano che con la Risoluzione 18/138 della Commissione Guantanee (vedi §23 sopra) s'era indebitamente limitato il diritto di sciopero, ha stabilito che "La discrezionalità della Commissione deve "essere esercitata con particolare cautela e attenzione, prendendo decisioni che sono il risultato di un'attenta indagine e caratterizzate, nell'individuazione della misura più appropriata da attuare, da una motivazione dettagliata da cui è possibile ricostruire nella sua interezza e completezza il quadro informativo che giustifica l'azione autoritativa." e ha concluso che nel caso in esame ciò non era avvenuto e pertanto ha richiesto che la Commissione di Garanzia rivalutasse la situazione riguardo alla fissazione di 20 giorni invece di 10 in termini di intervallo minimo tra un'azione di sciopero e la successiva riguardo al settore dei trasporti locali.

MATERIALE INTERNAZIONALE RILEVANTE

A – Il Consiglio d'Europa

1. Assemblea Parlamentare

27. La Risoluzione 2033 (2015) del 28 gennaio 2015, "Protezione del diritto di contrattare collettivamente, incluso il diritto di sciopero" recita come segue:

"1. Il dialogo sociale, il dialogo regolare e istituzionalizzato tra i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori, è stato una parte intrinseca dei processi socio-economici europei per decenni.

I diritti di organizzarsi, di contrattare collettivamente e di scioperare – tutti componenti essenziali di questo dialogo – non sono solo principi democratici alla base dei moderni processi economici, ma diritti fondamentali sanciti dalla Convenzione Europea dei Diritti Umani (ETS n. 5) e dalla Carta Sociale Europea (revisionata) (ETS n. 163).

2. Tuttavia, questi diritti fondamentali sono stati minacciati in molti Stati membri del Consiglio d'Europa negli ultimi anni, nel contesto della crisi economica e delle misure di austerità. In alcuni paesi, il diritto di organizzarsi è stato limitato, i contratti collettivi sono stati revocati, la contrattazione collettiva è stata minata e il diritto di sciopero è stato limitato. Di conseguenza, nei paesi colpiti, le disuguaglianze sono aumentate, c'è stata una tendenza persistente verso salari più bassi, e sono stati osservati effetti negativi sulle condizioni di lavoro e occupazione.

3. L'Assemblea Parlamentare è molto preoccupata per queste tendenze e le loro conseguenze per valori, istituzioni e risultati della governance economica. Senza pari opportunità per tutti nell'accesso a un'occupazione dignitosa e senza mezzi appropriati per difendere i diritti sociali in un contesto economico globalizzato, l'inclusione, lo sviluppo e le possibilità di vita di intere generazioni saranno messi in discussione. A medio termine, l'esclusione di determinati gruppi dallo sviluppo economico, dalla distribuzione della ricchezza e dalla presa di decisioni potrebbe danneggiare seriamente economie europee e la democrazia stessa.

4. Investire nei diritti sociali è un investimento nel futuro. Per costruire e mantenere sistemi socio-economici forti e sostenibili in Europa, i diritti sociali devono essere protetti e promossi.

5. In particolare, i diritti di contrattare collettivamente e di scioperare sono cruciali per garantire che i lavoratori e le loro organizzazioni possano partecipare efficacemente al processo socio-economico per promuovere i loro

interests when it comes to wages, working conditions and social rights. "Social partners" should be taken to mean just that: "partners" in achieving economic performance, but sometimes opponents striving to find a settlement concerning the distribution of power and scarce resources."

28. Resolution 2146 (2017) of 25 January 2017, "Reinforcing social dialogue as an instrument for stability and decreasing social and economic inequalities" reads as follows:

"5. [...] the Assembly calls on member States to: [...]"

5.4. keep legal limitations on the right to collective bargaining and the right to strike to the strict minimum, as provided for by well-established ILO and European standards;[...]"

2. European Convention of Human Rights

29. Article 11 (Freedom of assembly and association) reads as follows:

1. Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of his interests.

2. No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals or for the protection of the rights and freedoms of others. This Article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on the exercise of these rights by members of the armed forces, of the police or of the administration of the State.

3. European Court of Human Rights (ECtHR)

30. In *Demir and Baykara v. Turkey*, Case No. 34503/97, judgment of 12 November 2008, §154, the ECtHR considered that

"...the right to bargain collectively with the employer has, in principle, become one of the essential elements of the "right to form and to join trade unions for the protection of [one's] interests" set forth in Article 11 of the Convention, it being understood that States remain free to organise their system so as, if appropriate, to grant special status to representative trade unions. Like other workers, civil servants, except in very specific cases, should enjoy such rights, but without prejudice to the effects of any "lawful restrictions" that may have to be imposed on "members of the administration of the State" within the meaning of Article 11§2..."

31. In *Enerji Yapi-Yop Sen v. Turkey*, Case No. 68959/01, judgment of 21 April 2009, §32, the Court recognised the right to strike as an aspect of the right to collective bargaining. It is not absolute and may be subject to certain conditions and restrictions. Certain categories of civil servants could be prohibited from striking. However, the ban does not extend to all public servants or employees of State-run commercial or industrial concerns. The legal restrictions on the right to strike should be defined as clearly and narrowly as possible, while an absolute ban, without balancing the imperatives and the purposes listed in Article 11§2 is not permitted.

B – The United Nations

1. Universal Declaration of Human Rights (UDHR) (1948)

32. Article 29 of UDHR reads as follows:

interessi quando si tratta di salari, condizioni di lavoro e diritti sociali. I "partner sociali" dovrebbero essere intesi proprio in questo modo: "partner" nel raggiungimento delle performance economiche, ma a volte oppositori che si sforzano di trovare un accordo riguardo alla distribuzione del potere e delle risorse scarse.

28. Risoluzione 2146 (2017) del 25 gennaio 2017, "Rafforzare il dialogo sociale come un strumento per la stabilità e la riduzione delle disuguaglianze sociali ed economiche" recita come segue:

"5. [...] l'Assemblea invita gli Stati membri a: [...]"

5.4. mantenere le limitazioni legali al diritto di contrattazione collettiva e al diritto di sciopero al minimo necessario, come previsto da standard ILO e europei ben consolidati;[...]"

2. Convenzione europea dei diritti dell'uomo

29. Articolo 11 (Libertà di riunione e associazione) recita come segue:

1. Ognuno ha il diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione con altri, incluso il diritto di formare e unirsi ai sindacati per la protezione dei propri interessi.

2. Non possono essere imposte restrizioni all'esercizio di questi diritti, se non quelle prescritte dalla legge e necessarie in una società democratica nell'interesse della sicurezza nazionale o della pubblica sicurezza, per la prevenzione di disordini o crimini, per la protezione della salute o della morale o per la protezione dei diritti e delle libertà degli altri. Questo articolo non impedisce l'imposizione di restrizioni legali all'esercizio di questi diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato.

3. Corte Europea dei Diritti Umani (CEDU)

30. Nel *Demir e Baykara contro Turchia*, Causa n. 34503/97, sentenza del 12 novembre 2008, §154, la CEDU ha ritenuto che

"...il diritto di contrattare collettivamente con il datore di lavoro è, in linea di principio, diventato uno degli elementi essenziali del "diritto di formare e di aderire ai sindacati per la protezione dei propri interessi" stabilito nell'Articolo 11 della Convenzione, essendo inteso che gli Stati rimangono liberi di organizzare il proprio sistema in modo da, se del caso, concedere uno status speciale ai sindacati rappresentativi. Come altri lavoratori, i funzionari pubblici, tranne in casi molto specifici, dovrebbero godere di tali diritti, ma senza pregiudizio per gli effetti di eventuali "restrizioni legali" che potrebbero dover essere imposte ai "membri dell'amministrazione dello Stato" ai sensi dell'Articolo 11§2..."

31. Nel *Enerji Yapi-Yop Sen* contro Turchia, Causa n. 68959/01, sentenza del 21 aprile 2009, §32, la Corte ha riconosciuto il diritto di sciopero come un aspetto del diritto alla contrattazione collettiva. Non è assoluto e può essere soggetto a determinate condizioni e restrizioni. Alcune categorie di funzionari pubblici potrebbero essere proibite dallo sciopero. Tuttavia, il divieto non si estende a tutti i pubblici dipendenti o ai dipendenti di imprese commerciali o industriali statali. Le restrizioni legali sul diritto di sciopero dovrebbero essere definite in modo chiaro e ristretto, mentre un divieto assoluto, senza bilanciare gli imperativi e gli scopi elencati nell'Articolo 11§2, non è consentito.

B – Le Nazioni Unite

1. Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (UDHR) (1948)

32. Articolo 29 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani recita quanto segue:

- “1. Everyone has duties to the community in which alone the free and full development of his personality is possible.
2. In the exercise of his rights and freedoms, everyone shall be subject only to such limitations as are determined by law solely for the purpose of securing due recognition and respect for the rights and freedoms of others and of meeting the just requirements of morality, public order and the general welfare in a democratic society.
3. These rights and freedoms may in no case be exercised contrary to the purposes and principles of the United Nations.”

2. International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) (1966)

33. Article 22 of ICCPR reads as follows:

- “1. Everyone shall have the right to freedom of association with others, including the right to form and join trade unions for the protection of his interests.
2. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those which are prescribed by law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (ordre public), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others. This article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on members of the armed forces and of the police in their exercise of this right.
3. Nothing in this article shall authorize States Parties to the International Labour Organisation Convention of 1948 concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize to take legislative measures which would prejudice, or to apply the law in such a manner as to prejudice, the guarantees provided for in that Convention.”

3. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) (1966)

34. Article 8 of ICESCR reads as follows:

- “The States Parties to the present Covenant undertake to ensure:
- a) The right of everyone to form trade unions and join the trade union of his choice, subject only to the rules of the organization concerned, for the promotion and protection of his economic and social interests. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those prescribed by law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public order or for the protection of the rights and freedoms of others;
 - b) The right of trade unions to establish national federations or confederations and the right of the latter to form or join international trade union organisations;
 - c) The right of trade unions to function freely subject to no limitations other than those prescribed by law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public order or for the protection of the rights and freedoms of others;
 - d) The right to strike, provided that it is exercised in conformity with the laws of the particular country.
2. This Article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on the exercise of these rights by members of the armed forces or of the police or of the administration of the State.
 3. Nothing in this article shall authorize States Parties to the International Labour Organisation Convention of 1948 concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize to take legislative measures which would prejudice, or apply the law in such a manner as would prejudice, the guarantees provided for in that Convention.”

4. Human Rights Committee (CCPR)

35. In addressing the issue of essential services, the CCPR emphasised on multiple occasions that the right to freedom of association encompasses the right to strike, including within the framework of essential service provisions:

- “1. Ognuno ha doveri verso la comunità nella quale è possibile lo sviluppo libero e completo della sua personalità.
2. Nell'esercizio dei suoi diritti e libertà, ognuno sarà soggetto solo a tali limitazioni come sono determinate dalla legge esclusivamente per garantire il dovuto riconoscimento e rispetto per i diritti e le libertà degli altri e per soddisfare le giuste esigenze della moralità, dell'ordine pubblico e del benessere generale in una società democratica.
3. Questi diritti e libertà non possono in nessun caso essere esercitati in contrasto con gli scopi e principi delle Nazioni Unite.”

2. Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (ICCPR) (1966)

33. Articolo 22 dell'ICCPR recita quanto segue:

- “1. Ognuno avrà il diritto alla libertà di associazione con altri, incluso il diritto di formare e unirsi ai sindacati per la protezione dei propri interessi.
2. Non possono essere imposte restrizioni all'esercizio di questo diritto, se non quelle prescritte dalla legge e necessarie in una società democratica nell'interesse della sicurezza nazionale o della pubblica sicurezza, dell'ordine pubblico, della protezione della salute pubblica o della morale, o della protezione dei diritti e delle libertà degli altri. Questo articolo non impedisce l'imposizione di restrizioni legali ai membri delle forze armate e della polizia nel loro esercizio di questo diritto.
3. Nulla in questo articolo autorizza gli Stati Parte alla Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro del 1948 riguardante la Libertà di Associazione e la Protezione del Diritto di Organizzarsi a prendere misure legislative che possano pregiudicare, o ad applicare la legge in modo tale da pregiudicare, le garanzie previste da quella Convenzione.”

3. Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (ICESCR) (1966)

34. L'articolo 8 dell'ICESCR recita come segue:

- “Gli Stati Parte del presente Patto si impegnano a garantire:
- a) Il diritto di ogni individuo di formare sindacati e di unirsi al sindacato di sua scelta, soggetto solo alle regole dell'organizzazione interessata, per la promozione e la protezione dei suoi interessi economici e sociali. Non possono essere imposte restrizioni all'esercizio di questo diritto, se non quelle prescritte dalla legge e necessarie in una società democratica nell'interesse della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico o per la protezione dei diritti e delle libertà degli altri;
 - b) Il diritto dei sindacati di costituire federazioni o confederazioni nazionali e il diritto di queste ultime di formare o unirsi a organizzazioni sindacali internazionali;
 - c) Il diritto dei sindacati di operare liberamente, soggetto a nessuna limitazione se non quelle prescritte dalla legge e necessarie in una società democratica nell'interesse della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico o per la protezione dei diritti e delle libertà degli altri;
 - d) Il diritto di sciopero, a condizione che venga esercitato in conformità con le leggi del particolare paese.
2. Questo articolo non deve impedire l'imposizione di restrizioni legali all'esercizio di questi diritti da parte dei membri delle forze armate o della polizia o dell'amministrazione dello Stato.
 3. Nulla in questo articolo autorizza gli Stati Parte alla Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro del 1948 riguardante la Libertà di Associazione e la Protezione del Diritto di Organizzare a prendere misure legislative che possano pregiudicare, o applicare la legge in modo tale da pregiudicare, le garanzie previste da quella Convenzione.

4. Comitato per i Diritti Umani (CCPR)

35. Affrontando la questione dei servizi essenziali, il CCPR ha sottolineato in più occasioni che il diritto alla libertà di associazione comprende il diritto di sciopero, incluso nel quadro delle disposizioni sui servizi essenziali:

“The State party should take measures to revise the scope of the category of essential services with a view to ensuring that all those civil servants whose services cannot reasonably be deemed as essential are entitled to their right to strike, also in accordance with article 22 of the International Covenant on Civil and Political Rights” (CCPR/C/DEU/CO/7 (CCPR 2021), para. 51.)

“The Committee reiterates the recommendation made by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (E/C.12/EST/CO/3, para. 27) that the Civil Service Act be reviewed with a view to allowing civil servants who do not provide essential services to exercise their right to strike. The State party should refrain from imposing any undue limitations on the right to strike and should ensure that the Collective Labour Dispute Resolution Act is in full conformity with article 22 of the Covenant” (CCPR, Concluding Observations, Estonia 2019, CCPR/C/EST/CO/4 (CCPR 2019), para. 32.).

36. Concerning the procedural requirements such as a permissible duration of strikes under national laws, the CCPR stated:

“31. [...] The Committee is also concerned about the requirements set forth in the Collective Labour Dispute Resolution Act that may adversely affect the meaningful exercise of the right to strike in practice, inter alia by limiting the duration of a warning strike to one hour as opposed to three days for sympathy strikes (art. 22).

32. [...] The State party should refrain from imposing any undue limitations on the right to strike and should ensure that the Collective Labour Dispute Resolution Act is in full conformity with article 22 of the Covenant. (CCPR, Concluding Observations, Estonia 2019, CCPR/C/EST/CO/4 (CCPR 2019), paras. 31 and 32.)”

5. Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR)

37. In addressing the issue of essential services the CESCR reiterated general principles on multiple occasions and recommended that the state parties take specific actions to:

“[...] Ensure that restrictions on the right to strike in certain sectors are interpreted strictly, with a view to ensuring that all those workers whose services cannot reasonably be deemed as essential are entitled to their right to strike (Concluding observations, Bahrain 2022, E/C.12/BHR/CO/1 (CESCR 2022), para. 25(c))”

“[...] limit the prohibition against striking for public sector employees by narrowing the definition of “essential services” so that it complies with the Covenant and relevant International Labour Organization standards. (Concluding observations, Serbia 2022, E/C.12/SRB/CO/3 (CESCR 2022), para. 49.)”

“[...] Revise the scope of the category of essential services to ensure that all those public servants whose services cannot reasonably be deemed as essential are entitled to their right to strike (Concluding observations, Czechia 2022, E/C.12/CZE/CO/3 (CESCR 2022), para. 27(a))”

“[...] remove excessive restrictions on the right to strike, in law and in practice, and limit the scope of “essential services” to services where interruption would endanger the life, personal safety or health of the whole or part of the population [...]Concluding observations, Viet Nam 2014, E/C.12/VNM/CO/2-4 (CESCR 2014) (no numbered paragraphs))”.

The restrictions to the right to strike of school teachers or of workers in the railway sector cannot be justified by invoking the “essential” nature of the service that they provide. (E/C.12/DEU/CO/6 (2018) (Germany), paras. 44-45 (teachers); E/C.12/RUS/CO/6 (2017) (Russian Federation), paras. 34-35 (railway workers)).

38. Concerning the minimum services the CESCR invited the state party concerned to:

“Lo Stato parte dovrebbe adottare misure per rivedere l'ambito della categoria dei servizi essenziali con l'obiettivo di garantire che tutti quei funzionari pubblici i cui servizi non possono ragionevolmente essere definiti essenziali abbiano diritto al loro diritto di sciopero, anche in conformità con l'articolo 22 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici” (CCPR/C/DEU/CO/7 (CCPR 2021), par. 51.)

“Il Comitato ribadisce la raccomandazione formulata dal Comitato per i Diritti Economici, Sociali e Culturali (E/C.12/EST/CO/3, par. 27) che la Legge sul Servizio Civile venga rivista con lo scopo di consentire ai funzionari pubblici che non forniscono servizi essenziali di esercitare il loro diritto a scioperare. Lo Stato parte dovrebbe astenersi dall'imporre limitazioni indebite al diritto di sciopero e dovrebbe garantire che la Legge sulla Risoluzione delle Controversie Lavorative Collettive sia pienamente conforme all'articolo 22 del Patto” (CCPR, Osservazioni conclusive, Estonia 2019, CCPR/C/EST/CO/4 (CCPR 2019), par. 32.).

36. Riguardo ai requisiti procedurali come una durata ammissibile di colpi sotto le leggi nazionali, il CCPR ha dichiarato:

“31. [...] Il Comitato è inoltre preoccupato per i requisiti stabiliti nella Legge sulla Risoluzione delle Controversie Collettive di Lavoro che potrebbero influire negativamente sull'esercizio significativo del diritto di sciopero nella pratica, tra l'altro limitando la durata di uno sciopero di avvertimento a un'ora rispetto ai tre giorni per gli scioperi di solidarietà (art. 22).

32. [...] Lo Stato parte dovrebbe astenersi dall'imporre limitazioni indebite al diritto di sciopero e dovrebbe garantire che la Legge sulla Risoluzione delle Controversie Collettive di Lavoro sia pienamente conforme all'articolo 22 del Patto. (CCPR, Osservazioni conclusive, Estonia 2019, CCPR/C/EST/CO/4 (CCPR 2019), paras. 31 e 32.)

5. Comitato per i diritti economici, sociali e culturali (CESCR)

37. Affrontando la questione dei servizi essenziali, il CESCR ha ribadito principi generali in più occasioni e raccomandato che le parti statali adottino azioni specifiche per:

“[...] Assicurarsi che le restrizioni sul diritto di sciopero in determinati settori siano interpretate in modo rigoroso, con l'obiettivo di garantire che tutti quei lavoratori i cui servizi non possono essere ragionevolmente considerati essenziali abbiano diritto al loro diritto di sciopero (Osservazioni conclusive, Bahrain 2022, E/C.12/BHR/CO/1 (CESCR 2022), par. 25(c))”

“[...] limitare il divieto di sciopero per i dipendenti del settore pubblico restringendo la definizione di “servizi essenziali” in modo che sia conforme al Patto e agli standard pertinenti dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro. (Osservazioni conclusive, Serbia 2022, E/C.12/SRB/CO/3 (CESCR 2022), par. 49.)”

“[...] Rivedere l'ambito della categoria dei servizi essenziali per garantire che tutti quei funzionari pubblici i cui servizi non possono ragionevolmente essere considerati essenziali abbiano diritto di sciopero (Osservazioni conclusive, Repubblica Ceca 2022, E/C.12/CZE/CO/3 (CESCR 2022), par. 27(a))”

“[...] rimuovere restrizioni eccessive al diritto di sciopero, sia in legge che nella pratica, e limitare l'ambito dei “servizi essenziali” a servizi la cui interruzione metterebbe in pericolo la vita, la sicurezza personale o la salute dell'intera popolazione o di una parte di essa [...] Osservazioni conclusive, Vietnam 2014, E/C.12/VNM/CO/2-4 (CESCR 2014) (senza paragrafi numerati)).

Le restrizioni al diritto di sciopero degli insegnanti o dei lavoratori del settore ferroviario non possono essere giustificate invocando la natura “essenziale” del servizio che forniscono. (E/C.12/DEU/CO/6 (2018) (Germania), paras. 44-45 (insegnanti); E/C.12/RUS/CO/6 (2017) (Federazione Russa), paras. 34-35 (lavoratori ferroviari)).

38. Riguardo ai servizi minimi, il CESCR ha invitato lo stato parte interessato a:

"[...] establish the list of services, jobs and categories of personnel that are strictly necessary for the performance of a minimum level of service in the event of a strike in public service activities. [...](Concluding observations, Mali 2018, E/C.12/MLI/CO/1 (CESCR 2018), para. 29)"

39. Concerning the procedural requirements such as the issue of requisitioning workers in the event of a strike the CESCR recommended the State party concerned to:

"[...] to restrict the powers of requisition in the event of strikes exclusively to occasions where essential services need to be maintained for the population."(Concluding observations, Central African Republic 2018, E/C.12/CAF/CO/1 (CESCR 2018), para. 32.)"

40. Joint Declaration of the Human Rights Committee (CCPR) and the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CECSR), Statement on freedom of association, including the right to form and join trade unions, 18 October 2019:

"1. [...] The Human Rights Committee and the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, welcome the progress made by States to guarantee the freedom of association in labour relations. At the same time, the two committees note the challenges faced in the effective protection of this fundamental freedom, including undue restrictions of the right of individuals to form and join trade unions, the right of unions to function freely, and the right to strike. [...]"

4. [...] The committees recall that the right to strike is corollary to the effective exercise of the freedom to form and join trade unions. Both committees have sought to protect the right to strike in their review of the implementation of the ICESCR and the ICCPR by the States parties."

C – International Labour Organisation (ILO)

1. ILO Convention No. 98 on the Right to Organise and Collective Bargaining (1949)

41. Article 4 of the ILO Convention No. 98 reads as follows:

Article 4

"Measures appropriate to national conditions shall be taken, where necessary, to encourage and promote the full development and utilisation of machinery for voluntary negotiation between employers or employers' organisations and workers' organisations, with a view to the regulation of terms and conditions of employment by means of collective agreements."

2. ILO Recommendation No. 92, Voluntary Conciliation and Arbitration Recommendation, 1951

42. ILO Recommendation No. 92 provides:

"1. Voluntary conciliation machinery, appropriate to national conditions, should be made available to assist in the prevention and settlement of industrial disputes between employers and workers.

2. Where voluntary conciliation machinery is constituted on a joint basis, it should include equal representation of employers and workers.

3.

(1) The procedure should be free of charge and expeditious; such time limits for the proceedings as may be prescribed by national laws or regulations should be fixed in advance and kept to a minimum.

(2) Provision should be made to enable the procedure to be set in motion, either on the initiative of any of the parties to the dispute or ex officio by the voluntary conciliation authority.

"[...] stabilire l'elenco dei servizi, dei lavori e delle categorie di personale che sono strettamente necessari per l'erogazione di un livello minimo di servizio in caso di sciopero nelle attività di servizio pubblico. [...](Osservazioni conclusive, Mali 2018, E/C.12/MLI/CO/1 (CESCR 2018), par. 29)"

39. Riguardo ai requisiti procedurali come la questione della requisizione lavoratori in caso di sciopero il CESCR ha raccomandato allo Stato parte interessato di:

"[...] per limitare i poteri di requisizione in caso di scioperi esclusivamente alle occasioni in cui è necessario mantenere i servizi essenziali per la popolazione." (Osservazioni conclusive, Repubblica Centrafricana 2018, E/C.12/CAF/CO/1 (CESCR 2018), par. 32.)

40. Dichiarazione Congiunta del Comitato per i Diritti Umani (CCPR) e del Comitato in materia di diritti economici, sociali e culturali (CECSR), Dichiarazione sulla libertà di associazione, incluso il diritto di formare e unirsi ai sindacati, 18 ottobre 2019:

"1. [...] Il Comitato per i Diritti Umani e il Comitato per i Diritti Economici, Sociali e Culturali accolgono con favore i progressi compiuti dagli Stati per garantire la libertà di associazione nelle relazioni lavorative. Allo stesso tempo, i due comitati notano le sfide affrontate nella protezione efficace di questa libertà fondamentale, comprese le restrizioni indebite del diritto degli individui di formare e unirsi ai sindacati, il diritto dei sindacati di operare liberamente e il diritto di sciopero. [...]"

4. [...] I comitati ricordano che il diritto di sciopero è un corollario all'effettivo esercizio della libertà di formare e unirsi ai sindacati. Entrambi i comitati hanno cercato di proteggere il diritto di sciopero nella loro revisione dell'attuazione del ICESCR e dell'ICCPR da parte degli Stati parte."

C – Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL)

1. Convenzione n. 98 dell'ILO sul diritto di organizzazione e contrattazione collettiva (1949)

41. Articolo 4 della Convenzione OIL n. 98 recita quanto segue:

Articolo 4

"Dovrebbero essere adottate misure appropriate alle condizioni nazionali, ove necessario, per incoraggiare e promuovere il pieno sviluppo e utilizzo di meccanismi per la negoziazione volontaria tra datori di lavoro o organizzazioni dei datori di lavoro e organizzazioni dei lavoratori, con l'obiettivo di regolare i termini e le condizioni di lavoro mediante accordi collettivi."

2. Raccomandazione OIL n. 92, Conciliazione e Arbitrato Volontari Raccomandazione, 1951

42. La Raccomandazione OIL n. 92 prevede:

"1. Dovrebbero essere messi a disposizione meccanismi di conciliazione volontaria, appropriati alle condizioni nazionali, per assistere nella prevenzione e risoluzione delle controversie industriali tra datori di lavoro e lavoratori.

2. Quando i meccanismi di conciliazione volontaria sono costituiti su base congiunta, dovrebbero includere una rappresentanza equa di datori di lavoro e lavoratori.

3.

(1) La procedura dovrebbe essere gratuita e rapida; i termini di tempo per le procedure che possono essere prescritti dalle leggi o regolamenti nazionali dovrebbero essere fissati in anticipo e mantenuti al minimo.

(2) Dovrebbero essere previste disposizioni per consentire l'avvio della procedura, sia su iniziativa di una delle parti in causa sia d'ufficio da parte dell'autorità di conciliazione volontaria.

4. If a dispute has been submitted to conciliation procedure with the consent of all the parties concerned, the latter should be encouraged to abstain from strikes and lockouts while conciliation is in progress.

5. All agreements which the parties may reach during conciliation procedure or as a result thereof should be drawn up in writing and be regarded as equivalent to agreements concluded in the usual manner.

II. Voluntary Arbitration

6. If a dispute has been submitted to arbitration for final settlement with the consent of all parties concerned, the latter should be encouraged to abstain from strikes and lockouts while the arbitration is in progress and to accept the arbitration award.

III. General

7. No provision of this Recommendation may be interpreted as limiting, in any way whatsoever, the right to strike."

3. Committee on Freedom of Association (CFA)

43. Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, Sixth edition, 2018

"779. The Committee has stated on many occasions that strikes at the national level are legitimate insofar as they have economic and social objectives and not purely political ones. The prohibition of strikes could only be acceptable in the case of civil servants acting on behalf of the public authorities or workers in essential services in the strict sense of the term, i.e., services whose interruption could endanger the life, personal safety, or health of the whole or part of the population.

...

794. In general, a decision to suspend a strike for a reasonable period to allow the parties to seek a negotiated solution through mediation or conciliation efforts does not, in itself, constitute a violation of the principles of freedom of association.

...

801. The requirement that a 20-day period of notice be given in services of social or public interest does not undermine the principles of freedom of association.

802. The legal requirement of a cooling-off period of 40 days before a strike is declared in an essential service, in so far as it is designed to provide the parties with a period of reflection, is not contrary to the principles of freedom of association. This clause which defers action may enable both parties to come once again to the bargaining table and possibly to reach an agreement without having recourse to a strike.

803. The information asked for in a strike notice should be reasonable, or interpreted in a reasonable manner, and any resulting injunctions should not be used in such a manner as to render legitimate trade union activity nearly impossible.

...

815. The Committee has expressed concern over the imposition of a limit on the duration of a strike, which, due to its nature as a last resort for the defense of workers' interests, cannot be predetermined.

...

830. The right to strike may be restricted or prohibited:

(1) in the public service only for public servants exercising authority in the name of the State; or
(2) in essential services in the strict sense of the term (i.e., services whose interruption would endanger the life, personal safety, or health of the whole or part of the population).

...

836. To determine situations in which a strike could be prohibited, the criterion to be established is the existence of a clear and imminent threat to the life, personal safety, or health of the whole or part of the population.

837. What constitutes essential services in the strict sense of the term depends largely on the particular circumstances prevailing in a country. Moreover, this concept is not absolute, as a non-essential service may become essential if a strike lasts beyond a certain time or extends

4. Se una controversia è stata sottoposta a procedura di conciliazione con il consenso di tutte le parti interessate, queste ultime dovrebbero essere incoraggiate ad astenersi da scioperi e serrate mentre la conciliazione è in corso.

5. Tutti gli accordi che le parti possono raggiungere durante la procedura di conciliazione o a seguito della stessa dovrebbero essere redatti per iscritto e considerati equivalenti agli accordi conclusi in modo consueto.

II. Arbitrato Volontario

6. Se una controversia è stata sottoposta ad arbitrato per una risoluzione finale con il consenso di tutte le parti interessate, queste ultime dovrebbero essere incoraggiate ad astenersi da scioperi e serrate mentre l'arbitrato è in corso e ad accettare il lodo arbitrale.

III. Generale

7. Nessuna disposizione di questa Raccomandazione può essere interpretata come una limitazione, in alcun modo, del diritto di sciopero."

3. Comitato per la Libertà di Associazione (CFA)

43. Raccolta delle decisioni del Comitato per la Libertà di Associazione, Sesta edizione, 2018

"779. Il Comitato ha dichiarato in molte occasioni che gli scioperi a livello nazionale sono legittimi nella misura in cui hanno obiettivi economici e sociali e non puramente politici. Il divieto di scioperi potrebbe essere accettabile solo nel caso di funzionari pubblici che agiscono per conto delle autorità pubbliche o di lavoratori in servizi essenziali nel senso stretto del termine, cioè, servizi la cui interruzione potrebbe mettere in pericolo la vita, la sicurezza personale o la salute dell'intera popolazione o di una parte di essa.

...

794. In generale, una decisione di sospendere uno sciopero per un periodo ragionevole per consentire alle parti di cercare una soluzione negoziata attraverso sforzi di mediazione o conciliazione non costituisce, di per sé, una violazione dei principi di libertà di associazione.

...

801. L'obbligo di dare un preavviso di 20 giorni nei servizi di interesse sociale o pubblico non mina i principi di libertà di associazione.

802. L'obbligo legale di un periodo di raffreddamento di 40 giorni prima che venga dichiarato uno sciopero in un servizio essenziale, nella misura in cui è progettato per fornire alle parti un periodo di riflessione, non è contrario ai principi di libertà di associazione. Questa clausola che rinvia l'azione può consentire a entrambe le parti di tornare nuovamente al tavolo delle trattative e possibilmente di raggiungere un agreement senza ricorrere a uno sciopero.

803. Le informazioni richieste in un avviso di sciopero dovrebbero essere ragionevoli, o interpretate in modo ragionevole, e eventuali ingiunzioni risultanti non dovrebbero essere utilizzate in modo tale da rendere quasi impossibile l'attività sindacale legittima.

...

815. Il Comitato ha espresso preoccupazione per l'imposizione di un limite alla durata di uno sciopero, che, per sua natura come ultima risorsa per la difesa degli interessi dei lavoratori, non può essere predetermined.

...

830. Il diritto di sciopero può essere limitato o vietato:

(1) nel servizio pubblico solo per i funzionari pubblici che esercitano autorità in nome dello Stato; o
(2) nei servizi essenziali nel senso stretto del termine (cioè, servizi la cui interruzione metterebbe in pericolo la vita, la sicurezza personale o la salute dell'intera popolazione o di una parte di essa).

...

836. Per determinare le situazioni in cui uno sciopero potrebbe essere vietato, il criterio da stabilire è l'esistenza di una chiara e imminente minaccia alla vita, alla sicurezza personale o alla salute dell'intera popolazione o di parte di essa.

837. Ciò che costituisce servizi essenziali nel senso stretto del termine dipende in larga misura dalle specifiche circostanze prevalenti in un paese. Inoltre, questo concetto non è assoluto, poiché un servizio non essenziale può diventare essenziale se uno sciopero dura oltre un certo periodo o si estende

beyond a certain scope, thereby endangering the life, personal safety, or health of the whole or part of the population.

838. The principle regarding the prohibition of strikes in essential services might lose its meaning if a strike were declared illegal in one or more undertakings that were not performing an "essential service" in the strict sense of the term, i.e., services whose interruption would endanger the life, personal safety, or health of the whole or part of the population.

839. It would not be appropriate for all state-owned undertakings to be treated the same in respect of limitations on the right to strike without distinguishing, in the relevant legislation, between those that are genuinely essential and those that are not.

840. The following may be considered essential services: the hospital sector; electricity services; water supply services; the telephone service; the police and armed forces; firefighting services; public or private prison services; the provision of food to pupils of school age and the cleaning of schools; air traffic control.

841. The principle that air traffic control is an essential service applies to all strikes, regardless of their form—go-slow, work-to-rule, sick-out, etc.—as these may be just as dangerous as a regular strike for the life, personal safety, or health of the whole or part of the population.

842. The following do not constitute essential services in the strict sense of the term: radio and television; the petroleum sector and oil facilities; distribution of fuel to ensure that flights continue to operate; filling and selling gas canisters; ports; banking; the Central Bank; insurance services; computer services for the collection of excise duties and taxes; department stores and pleasure parks; the metal and mining sectors; transport generally, including metropolitan transport; airline pilots; production, transport, and distribution of fuel; rail services; metropolitan transport; postal services; refuse collection services; refrigeration enterprises; hotel services; construction; car manufacturing; agricultural activities, the supply and distribution of foodstuffs; tea, coffee, and coconut plantations; the Mint; the government printing service and the state alcohol, salt, and tobacco monopolies; the education sector; mineral water bottling companies; aircraft repairs; elevator services; export services; private security services (with the exception of public or private prison services); airports (with the exception of air traffic control); pharmacies; bakeries; beer production; the glass industry....

...

866. The establishment of minimum services in the case of strike action should only be possible in:

- (1) Services whose interruption would endanger the life, personal safety, or health of the whole or part of the population (essential services in the strict sense of the term);
- (2) Services that are not essential in the strict sense of the term but where the extent and duration of a strike might result in an acute national crisis endangering the normal living conditions of the population; and
- (3) Public services of fundamental importance.

...

909. The responsibility for declaring a strike illegal should not lie with the government but with an independent and impartial body.

...

914. The responsibility for suspending a strike should not lie with the government but with an independent body that has the confidence of all parties concerned."

4. CEACR (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations)

44. General Survey on the fundamental Conventions concerning rights at work in light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008, International Labour Conference, 101st Session, 2012

Essential Services

oltre un certo ambito, mettendo così in pericolo la vita, la sicurezza personale o la salute dell'intera popolazione o di parte di essa.

838. Il principio riguardante il divieto di scioperi nei servizi essenziali potrebbe perdere il suo significato se uno sciopero venisse dichiarato illegale in una o più imprese che non stessero svolgendo un "servizio essenziale" nel senso stretto del termine, ossia servizi la cui interruzione metterebbe in pericolo la vita, la sicurezza personale o la salute dell'intera popolazione o di parte di essa.

839. Non sarebbe appropriato trattare tutte le imprese statali allo stesso modo rispetto alle limitazioni sul diritto di sciopero senza distinguere, nella legislazione pertinente, tra quelle che sono realmente essenziali e quelle che non lo sono.

840. I seguenti possono essere considerati servizi essenziali: il settore ospedaliero; i servizi elettrici; servizi di approvvigionamento idrico; il servizio telefonico; la polizia e le forze armate; i servizi antincendio; servizi carcerari pubblici o privati; la fornitura di cibo agli alunni in età scolastica e la pulizia delle scuole; il controllo del traffico aereo.

841. Il principio secondo cui il controllo del traffico aereo è un servizio essenziale si applica a tutti gli scioperi, indipendentemente dalla loro forma—sciopero lento, rispetto rigoroso delle regole, assenteismo, ecc.—poiché questi possono essere altrettanto pericolosi quanto uno sciopero regolare per la vita, la sicurezza personale o la salute dell'intera popolazione o di parte di essa.

842. I seguenti non costituiscono servizi essenziali nel senso stretto del termine: radio e televisione; il settore petrolifero e le strutture petrolifere; distribuzione di carburante per garantire che i voli continuino a operare; riempimento e vendita di bombole di gas; porti; banche; la Banca Centrale; servizi assicurativi; servizi informatici per la raccolta di accise e tasse; grandi magazzini e parchi di divertimento; settori dei metalli e delle miniere; trasporti in generale, incluso il trasporto metropolitano; piloti di linee aeree; produzione, trasporto e distribuzione di carburante; servizi ferroviari; trasporto metropolitano; servizi postali; servizi di raccolta dei rifiuti; imprese di refrigerazione; servizi alberghieri; costruzione; produzione di automobili; attività agricole, fornitura e distribuzione di generi alimentari; piantagioni di tè, caffè e cocco; la Zecca; servizio di stampa governativa e i monopoli statali su alcol, sale e tabacco; il settore dell'istruzione; aziende di imbottigliamento di acqua minerale; riparazioni di aeromobili; servizi di ascensori; servizi di esportazione; servizi di sicurezza privata (ad eccezione dei servizi carcerari pubblici o privati); aeroporti (ad eccezione del controllo del traffico aereo);farmacie; panetterie; produzione di birra; l'industria del vetro....

...

866. L'istituzione di servizi minimi in caso di sciopero dovrebbe essere possibile solo in:

- (1) Servizi la cui interruzione metterebbe in pericolo la vita, la sicurezza personale o la salute dell'intera o di parte della popolazione (servizi essenziali nel senso stretto del termine);
- (2) Servizi che non sono essenziali nel senso stretto del termine, ma dove l'estensione e durata di uno sciopero potrebbero portare a una crisi nazionale acuta che mette in pericolo le normali condizioni di vita della popolazione; e
- (3) Servizi pubblici di fondamentale importanza.

...

909. La responsabilità di dichiarare uno sciopero illegale non dovrebbe ricadere sul governo, ma su un organismo indipendente e imparziale.

...

914. La responsabilità di sospendere uno sciopero non dovrebbe ricadere sul governo, ma su un organismo indipendente che gode della fiducia di tutte le parti interessate."

4. CEACR (Comitato di Esperti sull'Applicazione delle Convenzioni e Raccomandazioni)

44. Indagine Generale sulle convenzioni fondamentali riguardanti i diritti nel lavoro in luce della Dichiarazione dell'OIL sulla Giustizia Sociale per una Globalizzazione Equa, 2008, Conferenza Internazionale del Lavoro, 101ª Sessione, 2012

Servizi Essenziali

131. The second acceptable restriction on strikes concerns essential services. The Committee considers that essential services, for the purposes of restricting or prohibiting the right to strike, are only those "the interruption of which would endanger the life, personal safety or health of the whole or part of the population." This concept is not absolute in its nature, as a non-essential service may become essential if the strike exceeds a certain duration or extent, or as a function of the special characteristics of a country (for example, an island State). In practice, national legislation frequently uses the concept of essential services to limit or prohibit the right to strike. This may range from a relatively short limitative enumeration to a long list included in the law itself. In extreme cases, the legislation provides that a mere statement to this effect by the authorities suffices to justify the essential nature of the service. However, in certain countries, such as Bulgaria, the right to strike can be exercised throughout the public service and in all services termed essential for the community.

132. In practice, the manner in which strikes are viewed at the national level varies widely: several States continue to define essential services too broadly or leave too much discretion to the authorities to unilaterally declare a service essential; others allow strikes to be prohibited on the basis of their potential economic consequences (particularly in EPZs and recently established enterprises) or prohibit strikes on the basis of the potential detriment to public order or to the general or national interest. Such provisions are not compatible with the principles relating to the right to strike.

Activities Not Considered as Essential Services

134. When examining concrete cases, the ILO supervisory bodies have considered that it should be possible for strikes to be organized by workers in both the public and private sectors in numerous services, including the following: the banking sector; railways; transport services and public transport; air transport services and civil aviation; teachers and the public education service; the agricultural sector; fuel distribution services and the hydrocarbon, natural gas, and petrochemical sector; coal production; maintenance of ports and airports; port services and authorities; loading and unloading services for ships; postal services; municipal services; services for the loading and unloading of animals and of perishable foodstuffs; EPZs; government printing services; road cleaning and refuse collection; radio and television; hotel services; construction.

Activities Considered as Essential Services

135. When examining concrete cases, the ILO supervisory bodies have considered that essential services in the strict sense of the term may include air traffic control services; telephone services; services responsible for dealing with the consequences of natural disasters; firefighting services; health and ambulance services; prison services; the security forces; water and electricity services. The Committee has also considered that other services (such as meteorological services and social security services) include certain components which are essential and others that are not.

Negotiated Minimum Service

136. In situations in which a substantial restriction or total prohibition of strike action would not appear to be justified and where, without calling into question the right to strike of the large majority of workers, consideration might be given to ensuring that users' basic needs are met or that facilities operate safely or without interruption, the introduction of a negotiated minimum service, as a possible alternative to a total prohibition of strikes, could be appropriate. In the view of the Committee, the maintenance of minimum services in the event of strikes should only be possible in certain situations, namely: (i) in services the interruption of which would endanger the life, personal safety, or health of the whole or part of the population (or essential services "in the strict sense of the term"); (ii) in services which are not essential in the strict sense of the term but in which strikes of a certain magnitude and duration could cause an acute crisis threatening the normal conditions of existence of the population; and (iii) in public services of fundamental importance.

D – The European Union

131. La seconda restrizione accettabile sui scioperi riguarda i servizi essenziali. Il Comitato ritiene che i servizi essenziali, ai fini della restrizione o del divieto del diritto di sciopero, siano solo quelli "la cui interruzione metterebbe in pericolo la vita, la sicurezza personale o la salute dell'intera popolazione o di una parte di essa." Questo concetto non è assoluto nella sua natura, poiché un servizio non essenziale può diventare essenziale se lo sciopero supera una certa durata o estensione, o in funzione delle caratteristiche speciali di un paese (ad esempio, uno Stato insulare). In pratica, la legislazione nazionale utilizza frequentemente il concetto di servizi essenziali per limitare o vietare il diritto di sciopero. Questo può variare da un elenco limitativo relativamente breve a un lungo elenco incluso nella legge stessa. Nei casi estremi, la legislazione prevede che una semplice dichiarazione in tal senso da parte delle autorità sia sufficiente a giustificare la natura essenziale del servizio. Tuttavia, in alcuni paesi, come la Bulgaria, il diritto di sciopero può essere esercitato in tutto il servizio pubblico e in tutti i servizi definiti essenziali per la comunità.

132. In pratica, il modo in cui gli scioperi sono visti a livello nazionale varia ampiamente: diversi Stati continuano a definire i servizi essenziali in modo troppo ampio o lasciano troppa discrezionalità alle autorità per dichiarare unilateralmente un servizio essenziale; altri consentono che gli scioperi siano vietati sulla base delle loro potenziali conseguenze economiche (particolarmente nelle ZES e nelle imprese recentemente costituite) o vietano gli scioperi sulla base del potenziale danno all'ordine pubblico o all'interesse generale o nazionale. Tali disposizioni non sono compatibili con i principi relativi al diritto di sciopero.

Attività Non Considerate Servizi Essenziali

134. Esaminando casi concreti, gli organi di vigilanza dell'OIL hanno ritenuto che dovrebbe essere possibile per i lavoratori organizzare scioperi sia nel settore pubblico che in quello privato in numerosi servizi, inclusi i seguenti: il settore bancario; ferrovie; servizi di trasporto e trasporto pubblico; servizi di trasporto aereo e aviazione civile; insegnanti e il servizio di istruzione pubblica; settore agricolo; servizi di distribuzione di carburante e settore degli idrocarburi, gas naturale e petrochimico; produzione di carbone; manutenzione di porti e aeroporti; servizi e autorità portuali; servizi di carico e scarico per navi; servizi postali; servizi municipali; servizi per il carico e scarico di animali e di alimenti deperibili; ZES; servizi di stampa governativa; pulizia stradale e raccolta dei rifiuti; radio e televisione; servizi alberghieri; costruzione.

Attività Considerate Servizi Essenziali

135. Quando si esaminano casi concreti, gli organi di vigilanza dell'ILO hanno ritenuto che i servizi essenziali nel senso stretto del termine possano includere i servizi di controllo del traffico aereo; i servizi telefonici; i servizi responsabili della gestione delle conseguenze dei disastri naturali; i servizi antincendio; i servizi sanitari e di ambulanza; i servizi penitenziari; le forze di sicurezza; i servizi idrici elettrici. Il Comitato ha anche ritenuto che altri servizi (come i servizi meteorologici e i servizi di sicurezza sociale) includano alcuni componenti che sono essenziali e altri che non lo sono.

Servizio Minimo Negoziato

136. In situazioni in cui una sostanziale restrizione o una totale proibizione dell'azione di sciopero non sembrerebbe giustificata e dove, senza mettere in discussione il diritto di sciopero della grande maggioranza dei lavoratori, si potrebbe prendere in considerazione l'assicurazione che le esigenze fondamentali degli utenti siano soddisfatte o che le strutture operino in sicurezza o senza interruzione, l'introduzione di un servizio minimo negoziato, come possibile alternativa a una totale proibizione degli scioperi, potrebbe essere appropriata. A parere del Comitato, il mantenimento dei servizi minimi in caso di scioperi dovrebbe essere possibile solo in determinate situazioni, vale a dire: (i) nei servizi la cui interruzione metterebbe in pericolo la vita, la sicurezza personale o la salute dell'intera popolazione o di parte di essa (o servizi essenziali "nel senso stretto del termine"); (ii) nei servizi che non sono essenziali nel senso stretto del termine ma in cui scioperi di una certa entità e durata potrebbero causare una crisi acuta che minaccia le normali condizioni di esistenza della popolazione; e (iii) nei servizi pubblici di fondamentale importanza.

D – L'Unione Europea

The Charter of Fundamental Rights of the European Union (CFREU)

45. Article Article 28 (Right of collective bargaining and action) of the CFREU reads as follows:

Article 28 (Right of collective bargaining and action)

Workers and employers, or their respective organisations, have, in accordance with Union law and national laws and practices, the right to negotiate and conclude collective agreements at the appropriate levels and, in cases of conflicts of interest, to take collective action to defend their interests, including strike action.

THE LAW

I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE Article 6§4 OF THE CHARTER

46. Article 6§4 and Article G of the Charter read as follows:

Article 6 – The right to bargain collectively

Part I: “All workers and employers have the right to bargain collectively.”

Part II: “With a view to ensuring the effective exercise of the right to bargain collectively, the Parties undertake:

[...]

and recognise:

4. the right of workers and employers to collective action in cases of conflicts of interest, including the right to strike, subject to obligations that might arise out of collective agreements previously entered into.”

Article G – Restrictions

“1 The rights and principles set forth in Part I when effectively realised, and their effective exercise as provided for in Part II, shall not be subject to any restrictions or limitations not specified in those parts, except such as are prescribed by law and are necessary in a democratic society for the protection of the rights and freedoms of others or for the protection of public interest, national security, public health, or morals.

2 The restrictions permitted under this Charter to the rights and obligations set forth herein shall not be applied for any purpose other than that for which they have been prescribed.”

Appendix to the Revised Charter, Part II, Article 6§4

“It is understood that each Party may, insofar as it is concerned, regulate the exercise of the right to strike by law, provided that any further restriction that this might place on the right can be justified under the terms of Article G.”

A – Arguments of the parties

1. The complainant organisation

La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (CFREU)

45. L'Articolo 28 (Diritto alla contrattazione collettiva e all'azione) della CFREU recita come segue:

Articolo 28 (Diritto alla contrattazione collettiva e

all'azione) I lavoratori e i datori di lavoro, o le loro rispettive organizzazioni, hanno, in conformità con il diritto dell'Unione e le leggi e pratiche nazionali, il diritto di negoziare e concludere accordi collettivi ai livelli appropriati e, in caso di conflitti di interesse, di intraprendere azioni collettive per difendere i propri interessi, compresa l'azione di sciopero.

LA LEGGE

I. VIOLAZIONE PRESUNTA DELL'ARTICOLO 6§4 DELLA CARTA

46. L'Articolo 6§4 e l'Articolo G della Carta recitano come segue:

Articolo 6 – Il diritto di contrattare collettivamente

Parte I: “Tutti i lavoratori e datori di lavoro hanno il diritto di contrattare collettivamente.”

Parte II: “Al fine di garantire l'effettivo esercizio del diritto di contrattare collettivamente, le Parti si impegnano:

[...]

e riconoscono:

4. il diritto dei lavoratori e dei datori di lavoro all'azione collettiva in caso di conflitti di interesse, incluso il diritto di sciopero, soggetto agli obblighi che potrebbero derivare da accordi collettivi precedentemente stipulati.”

Articolo G – Restrizioni

“1 I diritti e i principi stabiliti nella Parte I, quando realizzati efficacemente, e il loro esercizio efficace come previsto nella Parte II, non saranno soggetti a restrizioni o limitazioni non specificate in quelle parti, eccetto quelle prescritte dalla legge e necessarie in una società democratica per la protezione dei diritti e delle libertà degli altri o per la protezione dell'interesse pubblico, della sicurezza nazionale, della salute pubblica o della morale.

2 Le restrizioni consentite ai sensi della presente Carta ai diritti e obblighi qui stabiliti non saranno applicate per alcun scopo diverso da quello per cui sono state prescritte.

Appendice alla Carta Revisionata, Parte II, Articolo 6§4

“Si comprende che ciascuna Parte può, nella misura in cui è interessata, regolare l'esercizio del diritto di sciopero per legge, a condizione che qualsiasi ulteriore restrizione che ciò potrebbe comportare sul diritto possa essere giustificata ai sensi dell'articolo G.”

A – Argomenti delle parti

1. L'organizzazione denunciante

47. USB refers to the provisions of Law No. 146/1990 concerning the exercise of the right to strike highlighting that Article 1 defines the essential public services that must be guaranteed in the event of a strike in a way so as to balance the right to strike with the enjoyment of individual rights determined by the same Article and protected by the Constitution. Article 1(1) includes rights, such as right to life, health, freedom and security, freedom of movement, and rights to social assistance and social security, education, and communication. Article 1(2) provides examples of essential services linked to each of these rights. It also includes services closely related to the main essential public service, regardless of whether they are delivered by public or private sector employees. Article 2 sets out the conditions governing the exercise of the right to strike.

48. USB indicates that Law No. 146/1990 leaves the identification and regulation of the essential services to collective bargaining, which is subject to approval by an independent administrative authority (Guarantee Commission) whose members are appointed by the President of the Republic acting on the proposal of the presidents of the Chamber of Representatives and of the Senate.

49. USB points out that by Law No. 182/2015, museums and other cultural institutions and venues were added to the list of essential services. Furthermore, under Article 2(2), read in conjunction with Article 13(1)(a) of Law No. 146/90, the Guarantee Commission may at its discretion increase the number of services considered essential. According to USB, over the years, the Guarantee Commission expanded the list of essential services by adding: taxi transportation and fuel distribution to the list of essential transportation services, private healthcare and spa provided for therapeutic purposes to the list of essential public healthcare services, catering services to services essential for airports and aircrafts, IT services to services essential for universities and research centres, school canteen to service essential for educational activities. In USB's view, the above extensions of the notion of "essential services" violate Article 6§4 of the Charter.

50. USB asserts that as regards the regulation of essential services during the exercise of the right to strike, the Guarantee Commission's task is to ensure that measures provided for in collective agreements are suitable for ensuring that a balance is struck between the right to strike and the exercise of individual rights. In case these agreed measures are not suitable or if no agreement is reached, the Guarantee Commission submits a proposal regarding the measures to the parties. Within 15 days, the parties need to state their views and reach an agreement. Otherwise, the Guarantee Commission adopts a resolution establishing provisional regulations applicable until a suitable agreement is reached (Article 13(1)(a)).

51. Under the Guarantee Commission regulations (adopted in accordance with Article 13(1)(a) of Law No. 146/1990), an agreement is considered suitable if, during the strike, the minimum level of essential services is set at no more than 50% of the services normally provided, and only the strictly necessary staff is involved, not exceeding one third of the staff normally employed for full-service provision. However, according to USB, the Guarantee Commission in practice routinely imposes the maximum level provided by the legislation.

47. USB si riferisce alle disposizioni della Legge n. 146/1990 riguardanti l'esercizio di il diritto di sciopero evidenziando che l'Articolo 1 definisce i servizi pubblici essenziali che devono essere garantiti in caso di sciopero in modo da bilanciare il diritto di sciopero con il godimento dei diritti individuali determinati dallo stesso Articolo e protetti dalla Costituzione. L'Articolo 1(1) include diritti, come il diritto alla vita, alla salute, alla libertà e alla sicurezza, alla libertà di movimento, e diritti all'assistenza sociale e alla sicurezza sociale, istruzione e comunicazione. L'Articolo 1(2) fornisce esempi di servizi essenziali collegati a ciascuno di questi diritti. Include anche servizi strettamente legati al principale servizio pubblico essenziale, indipendentemente dal fatto che siano forniti da dipendenti del settore pubblico o privato. L'Articolo 2 stabilisce le condizioni che regolano l'esercizio del diritto di sciopero.

48. USB indica che la Legge n. 146/1990 lascia l'identificazione e la regolamentazione dei servizi essenziali alla contrattazione collettiva, soggetta all'approvazione di un autorità amministrativa indipendente (Commissione di Garanzia) i cui membri sono nominate dal Presidente della Repubblica su proposta dei presidenti della Camera dei Deputati e del Senato.

49. USB sottolinea che con la Legge n. 182/2015, i musei e altre istituzioni culturali e luoghi sono stati aggiunti all'elenco dei servizi essenziali. Inoltre, ai sensi dell'Articolo 2(2), letto in combinazione con l'Articolo 13(1)(a) della Legge n. 146/90, la Commissione di Garanzia può a sua discrezione aumentare il numero di servizi considerati essenziali. Secondo USB, nel corso degli anni, la Commissione di Garanzia ha ampliato l'elenco dei servizi essenziali aggiungendo: il trasporto taxi e la distribuzione di carburante all'elenco dei servizi di trasporto essenziali, l'assistenza sanitaria privata e le terme fornite per scopi terapeutici all'elenco dei servizi pubblici di assistenza sanitaria essenziali, i servizi di ristorazione ai servizi essenziali per aeroporti e aerei, i servizi IT ai servizi essenziali per università e centri di ricerca, la mensa scolastica ai servizi essenziali per le attività educative. In opinione di USB, le suddette estensioni della nozione di "servizi essenziali" violano l'Articolo 6§4 della Carta.

50. USB afferma che per quanto riguarda la regolamentazione dei servizi essenziali durante il esercizio del diritto di sciopero, il compito della Commissione di Garanzia è garantire che le misure previste nei contratti collettivi siano idonee a garantire un equilibrio tra il diritto di sciopero e l'esercizio dei diritti individuali. Nel caso in cui queste misure concordate non siano idonee o se non si raggiunge un accordo, la Commissione di Garanzia presenta una proposta riguardante le misure alle parti. Entro 15 giorni, le parti devono esprimere le proprie opinioni e raggiungere un accordo. In caso contrario, la Commissione di Garanzia adotta una risoluzione che stabilisce regolamenti provvisori applicabili fino a quando non si raggiunge un accordo idoneo (Articolo 13(1)(a)).

51. Sotto le normative della Commissione di Garanzia (adottate in conformità con Ai sensi dell'articolo 13(1)(a) della Legge n. 146/1990), un accordo è considerato idoneo se, durante lo sciopero, il livello minimo dei servizi essenziali è fissato a non più del 50% dei servizi normalmente forniti, e solo il personale strettamente necessario è coinvolto, senza superare un terzo del personale normalmente impiegato per la fornitura completa del servizio. Tuttavia, secondo USB, la Commissione di Garanzia in pratica impone regolarmente il livello massimo previsto dalla legislazione.

52. Article 13(1)(a) of Law No. 146/1990 further establishes that some services at certain times of day must be guaranteed at the level of those normally offered. USB states as an example that in the transportation sector during certain times of day the provision of essential services must be guaranteed at a normal level. More precisely, the National Agreement for Local Transport Services (supplemented by a provisional regulatory Resolution 18/138 amending and supplementing the National Agreement on Local Public Transport of 28 February 2018) stipulates two periods during the day in which the full service must be guaranteed, for a total of six hours “coinciding with the periods of maximum demand by users or the requirements of particular categories of user for which the service is essential (workers and students, rural and mountain areas, major tourist areas, barracks, industrial areas, hospitals and cemeteries)”.

53. The Guarantee Commission consults and mediates following a joint request of the parties, or on its own initiative (Article 13(1)b). It may also invite the organiser to postpone a strike in case of conflicts of national importance and to attempt conciliation (Article 13(1)c). In case of violation of the conditions applicable to the exercise of the right to strike laid down by Law No. 146/1990 (such as refraining from strikes during the excluded periods), the Guarantee Commission issues an invitation to the relevant social partners to abstain from striking or to postpone the strike until a later date (Article 13(1)d). Furthermore, the Guarantee Commission identifies possible parallel strikes (called by different trade unions) of essential services that affect the same groups of users and can invite the relevant social partners to postpone them (Article 13(1)e).

54. As regards the conditions applicable to the exercise of the right to strike, according to Article 2(2) of Law No. 146/1990, before a strike is called, the cooling-off and conciliation procedures set out in collective agreements must be carried out. If conciliation is unsuccessful and a strike is to take place, there should be at least 10 days prior notice in writing. The prior notice must include details such as the duration of the strike (Article 2(1)), the reasons for it, and arrangements during the strike.

55. USB alleges that Law No. 146/1990 fails to establish the maximum overall time limit for the completion of the cooling-off and conciliation procedure, resulting in extremely broad sectoral rules that can be adopted. Such rules result in overall periods (periods that include the time limit for the attempt at conciliation and the provision of prior notice), that, according to USB, are excessively and unreasonably long (equal to or longer than 30 days in some sectors). In other words, the limits are prolonged to such an extent that their duration impairs the deterrent effect of the strike.

56. USB provides the following examples of, what they consider excessive overall periods for the:

- land reclamation consortia, the conciliation period for national strikes can last 20 days and the minimum notice period 13 days, resulting in an overall period of 33 days;
- rail transport sector, the conciliation procedure for national strikes can last 10 days and the minimum notice period 20 days for a national general strike called in relation to the renewal of the national collective agreement;
- rail support sector, the conciliation may last for up to 21 days and prior notice of at least 12 days must be given for a national strike, resulting in an overall period of 33 days;

52. Articolo 13(1)(a) della Legge n. 146/1990 stabilisce ulteriormente che alcuni servizi in determinate fasce orarie devono essere garantiti al livello di quelli normalmente offerti. USB indica come esempio che nel settore dei trasporti durante determinate fasce orarie la fornitura di servizi essenziali deve essere garantita a un livello normale. Più precisamente, l'Accordo Nazionale per i Servizi di Trasporto Locale (integrato da una Risoluzione regolamentare provvisoria 18/138 che modifica e integra l'Accordo Nazionale sui Trasporti Pubblici Locali del 28 febbraio 2018) prevede due periodi durante la giornata in cui deve essere garantito il servizio completo, per un totale di sei ore “corrispondenti ai periodi di massima domanda da parte degli utenti o alle esigenze di particolari categorie di utenti per i quali il servizio è essenziale (lavoratori e studenti, aree rurali e montane, principali aree turistiche, caserme, aree industriali, ospedali e cimiteri)”.

53. La Commissione di Garanzia consulta e media a seguito di una richiesta congiunta delle parti, o di propria iniziativa (Articolo 13(1)b). Può anche invitare l'organizzatore a posticipare uno sciopero in caso di conflitti di importanza nazionale e a tentare la conciliazione (Articolo 13(1)c). In caso di violazione delle condizioni applicabili all'esercizio del diritto di sciopero stabilite dalla Legge n. 146/1990 (come astenersi dallo sciopero durante le fasce escluse), la Commissione di Garanzia emette un invito ai partner sociali interessati a stenersi dallo sciopero o a posticiparlo a una data successiva (Articolo 13(1)d). Inoltre, la Commissione di Garanzia identifica possibili scioperi paralleli (indetti da diversi sindacati) di servizi essenziali che interessano gli stessi gruppi di utenti e può invitare i partner sociali interessati a posticiparli (Articolo 13(1)e).

54. Per quanto riguarda le condizioni applicabili all'esercizio del diritto di sciopero, secondo l'Articolo 2(2) della Legge n. 146/1990, prima di indire uno sciopero, devono essere eseguite le procedure di raffreddamento e conciliazione previste dai contratti collettivi. Se la conciliazione non ha successo e si deve procedere con uno sciopero, deve essere data almeno 10 giorni di preavviso per iscritto. Il preavviso deve includere dettagli come la durata dello sciopero (Articolo 2(1)), le motivazioni e le disposizioni durante lo sciopero.

55. USB sostiene che la Legge n. 146/1990 non stabilisce il tempo massimo complessivo limite per il completamento della procedura di raffreddamento e conciliazione, che porta a regole settoriali estremamente ampie che possono essere adottate. Tali regole comportano periodi complessivi (periodi che includono il termine per il tentativo di conciliazione e la fornitura di preavviso), che, secondo USB, sono eccessivamente e irragionevolmente lunghi (pari a o superiori a 30 giorni in alcuni settori). In altre parole, i limiti sono prolungati a un tale punto che la loro durata compromette l'effetto deterrente dello sciopero.

56. USB fornisce i seguenti esempi di ciò che considerano eccessivo nel complesso periodi per il:

- I consorzi di bonifica, il periodo di conciliazione per gli scioperi nazionali può durare 20 giorni e il periodo minimo di preavviso 13 giorni, risultando in un periodo complessivo di 33 giorni;
- Il settore del trasporto ferroviario, la procedura di conciliazione per gli scioperi nazionali può durare 10 giorni e il periodo minimo di preavviso è di 20 giorni per uno sciopero generale nazionale indetto in relazione al rinnovo del contratto collettivo nazionale;
- nel settore del supporto ferroviario, la conciliazione può durare fino a 21 giorni e deve essere data una notifica preventiva di almeno 12 giorni per uno sciopero nazionale, risultando in un periodo complessivo di 33 giorni;

- air transport sector, the conciliation may last for up to 20 days and prior notice of at least 12 days must be given for a national strike, resulting in an overall period of 32 days.

Furthermore, under Article 13(1)c, the Guarantee Commission may extend the duration of the conciliation procedure beyond the time limits provided for under collective agreements.

57. Article 2(2) was amended by Law No. 83/2000 when minimum intervals between two strikes were introduced so that the continuity of public services would be ensured. The minimum intervals must be respected in case of subsequent strikes organised by the same trade union (so called subjective interval or distancing), and where strikes are organised by different trade unions but affecting the exercise of individual rights of the same group of persons, i.e. the users of essential services (so called objective interval or distancing). The objective distancing periods vary between 15 and 30 days. Moreover, under Article 13(d) and (e) of Law No 146/1990, the Guarantee Commission may invite those who called the strike to comply with an even longer period of objective distancing. In practice, the objective distancing rules are prohibiting parallel strikes if they affect the same group of services users.

58. The strike interval rule is more stringent for certain sectors (e.g. public transport, see above §53), for which it defines the “excluded periods”. During these periods strikes are not permitted. Examples of the excluded periods are public holidays, departures for and returns from summer holidays, specific events of major importance, elections, and referendums. USB considers that the rules on prohibitions on strikes during the excluded period, combined with subjective and objective intervals, make it difficult to exercise the right to strike to such an extent as to render it ineffective.

59. USB provides several examples of events during which the strikes were limited or prohibited by the Guarantee Commission by invoking the distancing and excluded periods rules. In three instances, USB faced challenges regarding the timing of strikes they called. In October 2014, USB planned a general strike but was advised by the Guarantee Commission to cancel or postpone the strike in the air sector due to overlaps with another airline strike and local elections. USB argued that the other airline had ceased operations, making the overlap irrelevant, but ultimately had to adjust its plans. In another case, the Guarantee Commission requested the calling off of strikes coinciding with culinary events in Perugia and Turin, deeming them major events. USB contested the significance of the events but eventually excluded the affected cities from the strike to avoid penalties. Lastly, in April 2017, USB called a strike for Alitalia staff, but the Guarantee Commission postponed it due to its proximity to long weekends and anticipated tourist travel. After a legal recourse failed, USB postponed the strike.

60. Where the strike may give rise to an imminent and well-founded risk of harm to individual rights protected under the Constitution, the Guarantee Commission must report it to the authority competent to issue the order to return to work (Article 13(1)f).

61. Under Article 1(1) of Law No. 146/1990, the exercise of the right to strike within essential public services may be limited by the authoritative power of the Government and the Prefect (the local representative of the central government) if there is a well-founded risk of serious and imminent harm to the individual rights protected under the

- Nel settore del trasporto aereo, la conciliazione può durare fino a 20 giorni e deve essere data un preavviso di almeno 12 giorni per uno sciopero nazionale, risultando in un periodo complessivo di 32 giorni.

Inoltre, ai sensi dell'Articolo 13(1)c, la Commissione di Garanzia può estendere la durata della procedura di conciliazione oltre i termini previsti dagli accordi collettivi.

57. L'articolo 2(2) è stato modificato dalla Legge n. 83/2000 quando gli intervalli minimi tra due scioperi sono stati introdotti in modo che la continuità dei servizi pubblici fosse garantita. Gli intervalli minimi devono essere rispettati nel caso di successivi scioperi organizzati dallo stesso sindacato (cosiddetto intervallo soggettivo o distanziamento), e quando gli scioperi sono organizzati da sindacati diversi ma influenzano l'esercizio dei diritti individuali dello stesso gruppo di persone, cioè gli utenti dei servizi essenziali (cosiddetto intervallo oggettivo o distanziamento). I periodi di distanziamento oggettivo variano tra 15 e 30 giorni. Inoltre, ai sensi dell'Articolo 13(d) ed (e) della Legge n. 146/1990, la Commissione di Garanzia può invitare coloro che hanno indetto lo sciopero a rispettare un periodo di distanziamento oggettivo ancora più lungo. In pratica, le regole di distanziamento oggettivo vietano scioperi paralleli se influenzano lo stesso gruppo di utenti dei servizi.

58. La regola dell'intervallo di sciopero è più rigorosa per alcuni settori (ad esempio, i trasporti pubblici, vedi sopra §53), per il quale definisce i “periodi esclusi”. Durante questi periodi le scioperi non sono consentiti. Esempi dei periodi esclusi sono le festività pubbliche, le partenze e i ritorni dalle vacanze estive, eventi specifici di grande importanza, elezioni e referendum. USB ritiene che le regole sulle proibizioni di sciopero durante il periodo escluso, combinate con intervalli soggettivi e oggettivi, rendano difficile esercitare il diritto di sciopero in misura tale da renderlo inefficace.

59. USB fornisce diversi esempi di eventi durante i quali gli scioperi sono stati limitati o vietato dalla Commissione di Garanzia invocando le regole sui periodi di distanziamento ed esclusione. In tre occasioni, USB ha affrontato sfide riguardo ai tempi degli scioperi che aveva indetto. Nell'ottobre 2014, USB aveva pianificato uno sciopero generale ma fu consigliata dalla Commissione di Garanzia di annullare o rinviare lo sciopero nel settore aereo a causa di sovrapposizioni con un altro sciopero aereo e le elezioni locali. USB sostenne che l'altra compagnia aerea aveva cessato le operazioni, rendendo la sovrapposizione irrilevante, ma alla fine dovette adeguare i suoi piani. In un altro caso, la Commissione di Garanzia richiese l'annullamento degli scioperi coincidenti con eventi culinari a Perugia e Torino, ritenendoli eventi di grande rilevanza. USB contestò l'importanza degli eventi ma alla fine escludette le città interessate dallo sciopero per evitare sanzioni. Infine, nell'aprile 2017, USB indisse uno sciopero per il personale di Alitalia, ma la Commissione di Garanzia lo rinviò a causa della sua prossimità ai lunghi weekend e ai viaggi turistici previsti. Dopo che un ricorso legale fallì, USB rinviò lo sciopero.

60. Dove lo sciopero può dare origine a un rischio imminente e fondato di danno a I diritti individuali protetti dalla Costituzione, la Commissione di Garanzia deve segnalarlo all'autorità competente per emettere l'ordine di ritorno al lavoro (Articolo 13(1)f).

61. Ai sensi dell'articolo 1(1) della legge n. 146/1990, l'esercizio del diritto di sciopero all'interno di I servizi pubblici essenziali possono essere limitati dal potere autoritario del Governo e del Prefetto (il rappresentante locale del governo centrale) se c'è un rischio ben fondato di danno grave e imminente ai diritti individuali protetti ai sensi del

Constitution. USB alleges that the discretionary nature of this power allows for a broad interpretation of the risk to public well-being, which infringes on the workers' right to strike. If the conciliation process does not resolve the conflict between the parties, in line with Article 8(1) of Law No. 146/1990, the return-to-work may be ordered, as an urgent administrative measure aiming at the prevention of adverse consequences for individual rights protected under the Constitution. The order is immediately enforceable, although the persons who have called a strike may appeal before the competent regional administrative court within 7 days of its notification. Failure to comply with a return-to-work order results in the imposition of fines on individual workers and persons who called the strike (Article 9 of Law No. 146/1990).

62. USB alleges that several examples illustrate how this power has been used over the years. In cases involving Alitalia employees, local police in Milan, and public transport workers, strikes were either shortened or postponed due to events such as weather emergencies, political meetings, and public gatherings. These orders were often justified by concerns over public safety or service disruption, but in many instances, the reasons cited, such as weather forecasts or local festivals, did not pose the imminent threat required by law.

63. Lastly, in its response to Government's submission on the merits, USB emphasises that Italian legislation permits excessive restrictions of the right to strike and that the Government does not sufficiently demonstrate the compatibility of these restrictions with the conditions of Article G of the Charter. Also, while collective bargaining is taking place, the role of social partners is undermined by the predominant authority of the Guarantee Commission whose decision concerning the essential services to be provided during a strike is final. The complainant argues that collective agreements that regulate strikes are often signed by unions other than those with significant representativeness in given sectors. Moreover, collective agreements are only valid if approved by the Guarantee Commission, otherwise, they are replaced by administrative regulations, which weakens the concept of collective bargaining.

2. The respondent Government

64. According to the Government, the right to strike, which is established by the Italian Constitution, is limited only regarding the essential public services and to the extent necessary for the protection of other constitutionally established individual fundamental rights. In order to balance these constitutional guarantees (the exercise of the right to strike of workers in essential services and citizens' fundamental rights), Law No. 146/90 provides in Article 1(1) an exhaustive list of personal rights (life, health, security, freedom of movement, communication, education, welfare and social security) whose protection may lead to limitations of the right to strike. In Article 1(2), Law No. 146/90 defines only illustratively the essential services in which the workers' right to strike might be limited.

65. The Government states that the balancing of the above rights is based on the Constitutional Court judgment according to which "no right is a tyrant": "[...] all the fundamental rights protected by the Constitution are in a relationship of mutual integration and it is not possible to identify one of them that has absolute predominance over the others, since if this were not the case, there would be the unlimited expansion of one of the rights, which would become a 'tyrant' against the other constitutionally

Costituzione. USB sostiene che la natura discrezionale di questo potere consente un'ampia interpretazione del rischio per il benessere pubblico, il che viola il diritto dei lavoratori di scendere in sciopero. Se il processo di conciliazione non risolve il conflitto tra le parti, in base all'articolo 8(1) della Legge n. 146/1990, può essere ordinato il rientro al lavoro, come misura amministrativa urgente volta a prevenire conseguenze negative per i diritti individuali tutelati dalla Costituzione. L'ordine è immediatamente esecutivo, sebbene le persone che hanno indetto uno sciopero possano fare ricorso davanti al tribunale amministrativo regionale competente entro 7 giorni dalla sua notifica. Il mancato rispetto di un'ordinanza di rientro al lavoro comporta l'imposizione di multe sui singoli lavoratori e sulle persone che hanno indetto lo sciopero (articolo 9 della Legge n. 146/1990).

62. USB sostiene che diversi esempi illustrano come questo potere sia stato utilizzato nel corso di Negli anni. Nei casi che coinvolgono i dipendenti di Alitalia, la polizia locale di Milano e i lavoratori dei trasporti pubblici, gli scioperi sono stati accorciati o posticipati a causa di eventi come emergenze meteorologiche, incontri politici e raduni pubblici. Questi ordini erano spesso giustificati da preoccupazioni per la sicurezza pubblica o per la interruzione del servizio, ma in molte istanze, le ragioni citate, come le previsioni meteorologiche o i festival locali, non rappresentavano la minaccia imminente richiesta dalla legge.

63. Infine, nella sua risposta alla presentazione del Governo sui meriti, USB sottolinea che la legislazione italiana consente restrizioni eccessive del diritto di sciopero e che il Governo non dimostra sufficientemente la compatibilità di queste restrizioni con le condizioni dell'articolo G della Carta. Inoltre, mentre si svolge la contrattazione collettiva, il ruolo dei partner sociali è minato dall'autorità predominante della Commissione di Garanzia, la cui decisione riguardante i servizi essenziali da fornire durante uno sciopero è definitiva. Il ricorrente sostiene che gli accordi collettivi che regolano gli scioperi sono spesso firmati da sindacati diversi da quelli con una rappresentatività significativa in determinati settori. Inoltre, gli accordi collettivi sono validi solo se approvati dalla Commissione di Garanzia, altrimenti vengono sostituiti da regolamenti amministrativi, il che indebolisce il concetto di contrattazione collettiva.

2. Il Governo convenuto

64. Secondo il Governo, il diritto di sciopero, che è stabilito dalla Costituzione italiana, è limitato solo riguardo ai servizi pubblici essenziali e nella misura necessaria per la protezione di altri diritti fondamentali individuali stabiliti dalla Costituzione. Per bilanciare queste garanzie costituzionali (l'esercizio del diritto di sciopero dei lavoratori nei servizi essenziali e i diritti fondamentali dei cittadini), la Legge n. 146/90 prevede all'articolo 1(1) un elenco esaustivo di diritti personali (vita, salute, sicurezza, libertà di movimento, comunicazione, istruzione, benessere e sicurezza sociale) la cui protezione può portare a limitazioni del diritto di sciopero. Nell'articolo 1(2), la Legge n. 146/90 definisce solo in modo illustrativo i servizi essenziali in cui il diritto di sciopero dei lavoratori potrebbe essere limitato.

65. Il Governo afferma che il bilanciamento dei diritti sopra menzionati si basa sulla sentenza della Corte Costituzionale secondo cui "nessun diritto è un tiranno": "[...] tutti i diritti fondamentali protetti dalla Costituzione sono in una relazione di mutua integrazione e non è possibile identificare uno di essi che abbia predominanza assoluta sugli altri, poiché se così non fosse, ci sarebbe l'espansione illimitata di uno dei diritti, che diventerebbe un 'tiranno' contro gli altri diritti costituzionali.

recognised and protected legal situations, which constitute, as a whole, an expression of the dignity of the person” (Constitutional Court, Judgment No. 85/2013).

66. The Government further states, that in the context of essential public services, the right to strike is limited by the imposition of certain obligations such as minimum notice and the predetermined duration (Article 2(1) and (5) of Law No. 146/90). It also entrusts the identification of specific rules that balance the exercise of the right to strike with the interests of users of essential services to the collective agreements between the employer and workers and to self-regulatory codes in the case of self-employed workers.

67. The Government asserts that the Guarantee Commission, as an independent administrative authority with regulatory powers and powers to supervise the correct application of the law (*Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*) functions as an institutional guarantor of the fair balance between the right to strike and constitutionally protected individual rights (Article 12(1)).

68. The Government further states that the sanctioning activity of the Guarantee Commission (Article 13(1)i) is assessed by a labour judge (Article 20bis), while the legitimacy of the measures of non-sanctioning nature (Article 13(1)a to e) is assessed by an administrative judge. In line with Article 4(4), the interested parties participate in the procedure. The Court of Cassation deals with the balancing of rights, i.e. the limits of the right to strike in case of protection of the right to life, health, personal safety, the continuation of the activity of an enterprise and the integrity of the company's assets (Court of Cassation, Judgment No. 711/1980).

69. The Government asserts that the compulsory cooling off and conciliation procedures were established by Article 2(2) of Law No. 146/90 as amended by Law No. 83/2000 in the interest of the users of essential public services. More precisely, it states that in the interest of the users of the essential public service, the cooling-off and conciliation procedures are established to prevent the collective abstention from work and resolve conflict between social partners by mediation.

70. The Government furthermore states that the measure of the prior notice established by Article 2(1) and (5), enables companies to take necessary measures to provide essential services and users to make use of alternative services. The maximum duration of the strike and the restriction of the right to strike during periods of greater need for the use of service, which fall under Article 2(2), are also set for the protection of final users.

71. Finally, the Government observes that Law No. 83/2000 introduced the minimum interval between the carrying out of one strike and the proclamation of the next one. The independent administrative authority, when referring to the Local Public Transport service (see §§ 57-59 above), decided that the previous 13-day interval between two strikes would seriously breach the rights of users of essential services and therefore asked for a 20-day interval between strikes (by Resolution No. 18/138/2018).

B – Assessment of the Committee

situazioni legali riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, un'espressione della dignità della persona” (Corte Costituzionale, Sentenza n. 85/2013).

66. Il Governo afferma inoltre che, nel contesto dei servizi pubblici essenziali, il diritto di sciopero è limitato dall'imposizione di determinati obblighi come il preavviso minimo e la durata predeterminata (Articolo 2(1) e (5) della Legge n. 146/90). Esso affida anche l'identificazione di regole specifiche che bilanciano l'esercizio del diritto di sciopero con gli interessi degli utenti dei servizi essenziali agli accordi collettivi tra l'imprenditore e i lavoratori e ai codici di autoregolamentazione nel caso di lavoratori autonomi.

67. Il Governo afferma che la Commissione di Garanzia, in quanto indipendente l'autorità amministrativa con poteri regolatori e poteri di supervisione sull'applicazione corretta della legge (Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali) funge da garante istituzionale del giusto equilibrio tra il diritto di sciopero e i diritti individuali protetti dalla costituzione (Articolo 12(1)).

68. Il Governo afferma inoltre che l'attività di sanzione della Garanzia La Commissione (Articolo 13(1)i) è valutata da un giudice del lavoro (Articolo 20bis), mentre la legittimità delle misure di natura non sanzionatoria (Articolo 13(1)a a e) è valutata da un giudice amministrativo. In linea con l'Articolo 4(4), le parti interessate partecipano al procedimento. La Corte di Cassazione si occupa del bilanciamento dei diritti, ossia dei limiti del diritto di sciopero in caso di protezione del diritto alla vita, alla salute, alla sicurezza personale, alla continuazione dell'attività di un'impresa e all'integrità del patrimonio dell'azienda (Corte di Cassazione, Sentenza n. 711/1980).

69. Il Governo afferma che il raffreddamento e la conciliazione obbligatori Le procedure sono state stabilite dall'Articolo 2(2) della Legge n. 146/90, come modificata dalla Legge n. 83/2000, nell'interesse degli utenti dei servizi pubblici essenziali. Più precisamente, stabilisce che, nell'interesse degli utenti del servizio pubblico essenziale, sono istituite procedure di raffreddamento e conciliazione per prevenire l'astensione collettiva dal lavoro e risolvere i conflitti tra i partner sociali attraverso la mediazione.

70. Il Governo afferma inoltre che la misura del preavviso stabilito dall'Articolo 2(1) e (5), consente alle aziende di adottare le misure necessarie per fornire servizi essenziali e agli utenti di utilizzare servizi alternativi. La durata massima dello sciopero e la restrizione del diritto di sciopero durante i periodi di maggiore necessità per l'uso del servizio, che rientrano nell'Articolo 2(2), sono anch'esse stabilite per la protezione degli utenti finali.

71. Infine, il Governo osserva che la Legge n. 83/2000 ha introdotto il intervallo minimo tra l'esecuzione di uno sciopero e la proclamazione del successivo. L'autorità amministrativa indipendente, facendo riferimento al servizio di Trasporto Pubblico Locale (vedi §§ 57-59 sopra), ha deciso che il precedente intervallo di 13 giorni tra due scioperi avrebbe seriamente violato i diritti degli utenti dei servizi essenziali e quindi ha richiesto un intervallo di 20 giorni tra gli scioperi (con Risoluzione n. 18/138/2018).

B – Valutazione del Comitato

72. The Committee recalls that Article 6§4 recognises the right of workers and employers to collective action, including the right to strike, where conflicts of interest arise. It does not, however, raise any obstacle to the existence of legislation regulating the exercise of the right to strike (Conclusions VIII (1984), Statement of Interpretation on Article 6§4).

73. The Committee furthermore recalls that it is understood that each State Party may, insofar as it is concerned, regulate the exercise of the right to strike by law, provided that any restriction on this right can be justified under the terms of Article G (*Confederazione Generale Italiana del Lavoro* (CGIL) v. Italy, Complaint No. 140/2016, decision on the merits of 22 January 2019, § 143).

74. 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 (*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, decision on the merits of 13 September 2011, §43). In its interpretation of Article G of the Charter in this context, the Committee "has allowed only a very narrow scope for restrictions, which must be considered exceptions applicable only under extreme circumstances and adopted only in response to a pressing social need".

75. Restrictions have been found to satisfy the conditions of Article G of the Charter where "national security was affected or where the life and health of persons were at stake" and "restrictions or prohibitions can only be justified where the strike action entails a clear and present threat to life, health and/or liberties of persons" (*European Trade Union Confederation (ETUC), Netherlands Trade Union Confederation (FNV) and National Federation of Christian Trade Unions (CNV) v. the Netherlands*, Complaint No. 201/2021, decision on the merits of 24 January 2024, §§87 and 92). In contrast, "purely economic considerations or concerns of a practical or organisational nature", including for instance the cancellation of flights and trains, temporary shortages of some goods and services, or increased waiting times for certain non-vital services, cannot alone be regarded as sufficient justification for restrictions on the right to strike (*Ibid.* §87).

As to the lack of a dedicated procedure for reviewing in substance the independent administrative authorities' decisions to prohibit or otherwise limit the exercise of the right to strike;

76. The Committee notes that the Guarantee Commission is an independent administrative authority (*Autorità amministrativa indipendente*) established by legislation, which defines its composition (Article 12(2) of Law No. 146/1990 as amended), as well as its role (Article 13 of Law No. 146/1990 as amended). The Guarantee Commission is composed of highly regarded experts in constitutional law, labour law, and industrial relations and supported by personnel with managerial qualifications from public administrations and other public service bodies (Article 12(2) of Law No. 146/1990 as amended). To ensure its members are impartial, the law excludes from appointment anyone holding political, trade union, or employers'

72. Il Comitato ricorda che l'Articolo 6§4 riconosce il diritto dei lavoratori e datori di lavoro all'azione collettiva, incluso il diritto di sciopero, quando sorgono conflitti di interesse. Tuttavia, non pone alcun ostacolo all'esistenza di una legislazione che regoli l'esercizio del diritto di sciopero (Conclusioni VIII (1984), Dichiarazione di Interpretazione sull'Articolo 6§4).

73. Il Comitato ricorda inoltre che si intende che ciascuno Stato Parte può, per quanto riguarda la propria competenza, regolare l'esercizio del diritto di sciopero per legge, fermo restando che qualsiasi restrizione a questo diritto deve essere giustificata ai sensi dell'Articolo G (*Confederazione Generale Italiana del Lavoro* (CGIL) contro Italia, Reclamo n. 140/2016, decisione sul merito del 22 gennaio 2019, § 143).

74. Nel prevedere che le restrizioni al godimento dei diritti della Carta devono essere "prescritto dalla legge", l'Articolo G non richiede che tali restrizioni debbano necessariamente essere imposte esclusivamente attraverso disposizioni di legge statutaria (*Confederazione Europea dei Sindacati (ETUC) / Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB) / Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique (CSC) / Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB)* contro il Belgio, Reclamo n. 59/2009, decisione sulla sostanza del 13 settembre 2011, §43). Nella sua interpretazione dell'Articolo G della Carta in questo contesto, il Comitato "ha consentito solo un ambito molto ristretto per restrizioni, che devono essere considerate eccezioni applicabili solo in circostanze estreme e adottate solo in risposta a un bisogno sociale urgente".

75. È stato riscontrato che le restrizioni soddisfano le condizioni dell'Articolo G della Carta dove "la sicurezza nazionale è stata compromessa o dove la vita e la salute delle persone erano a rischio" e "le restrizioni o i divieti possono essere giustificati solo quando l'azione di sciopero comporta una chiara e presente minaccia per la vita, la salute e/o le libertà delle persone" (*Confederazione Europea dei Sindacati (ETUC), Confederazione dei Sindacati dei Paesi Bassi (FNV) e Federazione Nazionale dei Sindacati Cristiani (CNV) contro i Paesi Bassi*, Reclamo n. 201/2021, decisione sul merito del 24 gennaio 2024, §§87 e 92). Al contrario, "considerazioni puramente economiche o preoccupazioni di natura pratica o organizzativa", compresi ad esempio la cancellazione di voli e treni, carenze temporanee di alcuni beni e servizi, o tempi di attesa aumentati per alcuni servizi non vitali, non possono essere considerati da soli come giustificazione sufficiente per le restrizioni al diritto di sciopero (*Ibid.* §87).

Per quanto riguarda la mancanza di una procedura dedicata per esaminare nel merito le decisioni delle autorità amministrative indipendenti di vietare o limitare in altro modo l'esercizio del diritto di sciopero;

76. Il Comitato osserva che la Commissione di Garanzia è un organismo indipendente Autorità amministrativa indipendente (administrative authority) stabilita dalla legislazione, che definisce la sua composizione (Articolo 12(2) della Legge n. 146/1990 come modificata), così come il suo ruolo (Articolo 13 della Legge n. 146/1990 come modificata). La Commissione di Garanzia è composta da esperti di alto livello in diritto costituzionale, diritto del lavoro e relazioni industriali e supportata da personale con qualifiche manageriali delle amministrazioni pubbliche e di altri enti pubblici (Articolo 12(2) della Legge n. 146/1990 come modificata). Per garantire che i suoi membri siano imparziali, la legge esclude dall'appuntamento chiunque detenga cariche politiche, sindacali o di datori di lavoro.

association roles, or working with such bodies or public service providers. The Commission elects its own President and manages its own budget within the limits set by a dedicated state fund.

77. The Committee also notes that the decisions of the Guarantee Commission are published on its website (<https://www.cgsse.it/Pubblicazioni/Orientamenti%20interpretativi>), which contributes to the transparency of the work of the Guarantee Commission. From the mentioned decisions available to the public, the Committee also notes that the impugned prohibition on strikes by workers in essential services is a measure assessed on a case-by case basis. Article 12(1) of Law No. 146/1990 as amended in 2014, requires that the decisions of the Guarantee Commission “ensure the exercise of the right to strike with the enjoyment of the constitutionally protected rights of the individual, as referred to in Article 1(1)”.

78. The Committee further notes that the Guarantee Commission can impose sanctions or issue opinions on the appropriateness of a strike (e.g. ruling that a strike is unlawful due to non-compliance with minimum service requirements). Even though there is no specific procedure established by Law No. 146/1990, the Committee understands that the Guarantee Commission’s decisions, as any administrative entity’s decision, may be reviewed by an administrative court, which is not contested by USB. USB however argues that this possibility is void of substance as administrative courts do not enter into the merits of the decision at stake as they just verify whether it was duly taken. The Committee observes that trade unions or employers can challenge the Guarantee Commission’s decisions in court and as regards the substance of such decisions, the Committee notes that in March 2023 the Council of State overturned a ruling of the administrative tribunal of the region of Lazio requesting the Guarantee Commission to reassess the decision it had taken in terms of distancing of strikes in the transport sector that transport workers’ trade unions had contested (see § 26 above).

79. In light of the above the Committee holds that there is no violation of Article 6§4 insofar as the Guarantee Commission’s decisions may be subject to judicial review.

As to the requirement of having to perform work during a strike in an “essential service” that goes beyond what is necessary to guarantee “minimum services”

80. The right to strike is intrinsically linked to the right to collective bargaining, as it represents the most effective means to achieve a favourable result from a bargaining process (*Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) v. Italy*, Complaint No. 140/2016, decision on the merits of 22 January 2019, §143). The Committee recalls that restrictions of the right to strike are compatible with Article 6§4 having regard to Article G of the Charter if prescribed by law and necessary in a democratic society for the protection of the rights and freedoms of others, the protection of public interest, national security, public health, or morals. Therefore, excessive restrictions on the right to strike, i.e. restrictions that go beyond what is allowed under the terms of Article G, whether in law or in practice, are not in conformity with the Charter.

81. Restricting strikes in sectors that are essential to the community may serve a legitimate purpose since strikes in these sectors could pose a threat to the public interest, national security and/or public health (*Matica Hrvatskih Sindikata v. Croatia*,

ruoli dell'associazione, o lavorare con tali enti o fornitori di servizi pubblici. La Commissione elegge il proprio Presidente e gestisce il proprio bilancio entro i limiti stabiliti da un fondo statale dedicato.

77. Il Comitato osserva inoltre che le decisioni della Commissione di Garanzia sono pubblicate sul suo sito web (<https://www.cgsse.it/Pubblicazioni/Orientamenti%20interpretativi>), il che contribuisce alla trasparenza del lavoro della Commissione di Garanzia. Dalle decisioni menzionate disponibili al pubblico, il Comitato osserva anche che il divieto impugnato di scioperi da parte dei lavoratori nei servizi essenziali è una misura valutata caso per caso. L'articolo 12(1) della Legge n. 146/1990, come modificata nel 2014, richiede che le decisioni della Commissione di Garanzia “garantiscono l'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti individuali tutelati dalla Costituzione, come indicato nell'articolo 1(1)”.

78. Il Comitato osserva inoltre che la Commissione di Garanzia può imporre sanzioni o esprimere pareri sull'appropriatezza di uno sciopero (ad esempio, dichiarando che uno sciopero è illegittimo a causa della non conformità ai requisiti di servizio minimo). Anche se non esiste una procedura specifica stabilita dalla Legge n. 146/1990, il Comitato comprende che le decisioni della Commissione di Garanzia, come quelle di qualsiasi ente amministrativo, possono essere riesaminate da un tribunale amministrativo, il che non è contestato da USB. Tuttavia, USB sostiene che questa possibilità è priva di sostanza poiché i tribunali amministrativi non entrano nel merito della decisione in questione, ma verificano solo se è stata presa regolarmente. Il Comitato osserva che i sindacati o i datori di lavoro possono contestare le decisioni della Commissione di Garanzia in tribunale e per quanto riguarda il merito di tali decisioni, il Comitato nota che a marzo 2023 il Consiglio di Stato ha annullato una sentenza del tribunale amministrativo della regione Lazio che richiedeva alla Commissione di Garanzia di rivalutare la decisione presa in merito al distanziamento degli scioperi nel settore dei trasporti che i sindacati dei lavoratori dei trasporti avevano contestato (cfr. § 26 sopra).

79. Alla luce di quanto sopra, il Comitato ritiene che non ci sia violazione dell'articolo 6§4 nella misura in cui le decisioni della Commissione di Garanzia possono essere soggette a revisione giudiziaria.

Per quanto riguarda l'obbligo di dover svolgere lavoro durante uno sciopero in un “servizio essenziale” che va oltre quanto necessario per garantire “servizi minimi”

80. Il diritto di sciopero è intrinsecamente legato al diritto alla contrattazione collettiva, in quanto rappresenta il mezzo più efficace per ottenere un risultato favorevole da un processo di contrattazione (*Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) c. Italia*, Reclamo n. 140/2016, decisione sul merito del 22 gennaio 2019, §143). Il Comitato ricorda che le restrizioni al diritto di sciopero sono compatibili con l'Articolo 6§4 tenendo conto dell'Articolo G della Carta se prescritte dalla legge e necessarie in una società democratica per la protezione dei diritti e delle libertà altrui, la protezione dell'interesse pubblico, la sicurezza nazionale, la salute pubblica o la morale. Pertanto, restrizioni eccessive al diritto di sciopero, cioè restrizioni che vanno oltre quanto consentito ai sensi dell'Articolo G, sia in legge che in pratica, non sono conformi alla Carta.

81. Limitare gli scioperi nei settori essenziali per la comunità può servire a uno scopo legittimo poiché gli scioperi in questi settori potrebbero costituire una minaccia per l'interesse pubblico, la sicurezza nazionale e/o la salute pubblica (*Matica Hrvatskih Sindikata c. Croazia*,

Complaint No. 116/2015, decision on the merits of 21 March 2018, §114; Conclusions I (1969), Statement of Interpretation on Article 6§4). However, simply banning strikes in essential sectors – particularly when they are extensively defined, i.e. “energy” or “health” – is not deemed proportionate to the specific requirements of each sector (*Matica Hrvatskih Sindikata v. Croatia*, Complaint No. 116/2015, decision on the merits of 21 March 2018, §114). Simply prohibiting these workers from striking, without distinguishing between their particular functions, cannot be considered proportionate to the particular circumstances of each of the sectors concerned, and thus necessary in a democratic society (Conclusions XVII-1 (2006), Czech Republic). At most, the introduction of a minimum service requirement in these sectors might be considered in conformity with Article 6§4 (*Matica Hrvatskih Sindikata v. Croatia*, Complaint No. 116/2015, decision on the merits of 21 March 2018, §114; see also Conclusions XVII-1 (2006), Czech Republic).

82. The Committee notes that in the present case, there is no complete ban, but rather, the restriction is subject to a proportionality test. Under Article 1 of Law No.146/1990 it is provided that the right to strike needs to be balanced with the right to enjoy other individual rights protected by the Constitution (see § 21 above).

83. The Committee further notes that Article 13 (1) (a) of Law No. 146/1990 as amended, establishes that the minimum level of essential services to be provided during the strike may be set at a maximum of 50% of the full service level, and the staff present to maximum one third of the staff needed for the full service to operate (see § 21 and § 51) and that at its own initiative the Guarantee Commission may “in particular cases” and “when it deems it appropriate derogate from this rule. Article 13(1) allows for derogations from the prescribed minimum levels, provided they are adequately justified and strictly necessary to ensure the operational and safety levels for the provision of essential services. As concluded above (see §79), if the Guarantee Commission takes such a decision at its own initiative, it may be judicially challenged.

84. The Committee notes the examples provided by USB regarding the application of the aforementioned provision by the Guarantee Commission in practice to support its argument that the Guarantee Commission often misuses its margin of appreciation by setting the minimum level of the essential service at the maximum level allowed. The Committee understands from the latest annual report to Parliament by the President of the Guarantee Commission delivered on 12 June 2025 that the adequacy of the rules on the minimum level of essential services to be provided in essential service sectors is being reviewed by the Guarantee Commission in order to better reflect needs.

85. Meanwhile, notwithstanding the Government’s explanation, the Committee considers that the list of essential services as extended by Law No. 182/2015 and subsequently, is excessively broad and that the addition of certain services to the list is not sufficiently justified.

86. The Committee reiterates that, having regard to Article G, the definition of essential services must be based on clear, sufficient, and reasoned analysis demonstrating the importance and impact of these services on the rights and freedoms of others, public interest, national security, public health, or morals. The definition of

Reclamo n. 116/2015, decisione sul merito del 21 marzo 2018, §114; Conclusioni I (1969), Dichiarazione di Interpretazione sull'Articolo 6§4). Tuttavia, semplicemente vietare gli scioperi in settori essenziali – in particolare quando sono ampiamente definiti, cioè “energia” o “salute” – non è considerato proporzionato ai requisiti specifici di ciascun settore (*Matica Hrvatskih Sindikata c. Croazia*, Reclamo n. 116/2015, decisione sul merito del 21 marzo 2018, §114). Semplicemente vietare a questi lavoratori di scioperare, senza distinguere tra le loro funzioni particolari, non può essere considerato proporzionato a alle circostanze particolari di ciascuno dei settori interessati, e quindi necessario in una società democratica (Conclusioni XVII-1 (2006), Repubblica Ceca). Al massimo, l'introduzione di un requisito di servizio minimo in questi settori potrebbe essere considerata in conformità con l'Articolo 6§4 (*Matica Hrvatskih Sindikata c. Croazia*, Reclamo n. 116/2015, decisione sul merito del 21 marzo 2018, §114; vedi anche Conclusioni XVII-1 (2006), Repubblica Ceca).

82. Il Comitato osserva che nel presente caso non vi è un divieto completo, ma piuttosto, la restrizione è soggetta a un test di proporzionalità. Ai sensi dell'Articolo 1 della Legge No.146/1990 si prevede che il diritto di sciopero debba essere bilanciato con il diritto di godere di altri diritti individuali protetti dalla Costituzione (cfr. § 21 sopra).

83. Il Comitato osserva inoltre che l'Articolo 13 (1) (a) della Legge No. 146/1990 come modificata, stabilisce che il livello minimo di servizi essenziali da fornire durante lo sciopero può essere fissato a un massimo del 50% del livello di servizio completo, e il personale presente a un massimo di un terzo del personale necessario per il funzionamento del servizio completo (cfr. § 21 e § 51) e che, di propria iniziativa, la Commissione di Garanzia può “in casi particolari” e “quando lo ritiene opportuno derogare a questa regola. L'Articolo 13(1) consente deroghe ai livelli minimi prescritti, a condizione che siano adeguatamente giustificate e strettamente necessarie per garantire i livelli operativi e di sicurezza per la fornitura di servizi essenziali. Come concluso sopra (cfr. §79), se la Commissione di Garanzia prende tale decisione di propria iniziativa, può essere impugnata in sede giudiziaria.

84. Il Comitato osserva gli esempi forniti da USB riguardo all'applicazione della suddetta disposizione da parte della Commissione di Garanzia nella pratica per sostenere il suo argomento che la Commissione di Garanzia spesso abusa del proprio margine di apprezzamento ponendo il livello minimo del servizio essenziale al livello massimo consentito. Il Comitato comprende dal più recente rapporto annuale al Parlamento del Presidente della Commissione di Garanzia presentato il 12 giugno 2025 che l'adeguatezza delle norme sul livello minimo di servizi essenziali da fornire nei settori di servizio essenziale è in fase di revisione da parte della Commissione di Garanzia per riflettere meglio le esigenze.

85. Nel frattempo, nonostante la spiegazione del Governo, il Comitato ritiene che l'elenco dei servizi essenziali, così come ampliato dalla Legge n. 182/2015 e successivamente, sia eccessivamente ampio e che l'aggiunta di determinati servizi all'elenco non sia sufficientemente giustificata.

86. Il Comitato ribadisce che, tenendo conto dell'Articolo G, la definizione di servizi essenziali deve basarsi su un'analisi chiara, sufficiente e motivata che dimostri l'importanza e l'impatto di questi servizi sui diritti e le libertà degli altri, sull'interesse pubblico, sulla sicurezza nazionale, sulla salute pubblica o sulla morale. La definizione di

essential services must ensure a proper balance between the right to strike and the protection of competing rights and interests (see case law referred in §§80-81 above).

87. Additionally, the Committee notes that Italy is bound by ILO Conventions No. 87 and No. 98 (on the Freedom of Association and the Protection of the Right to Organise and on the Right to Organise and Collective Bargaining respectively). The CFA and CEACR interpretations of these Conventions clearly distinguish between essential services “in the strict sense” of the term and “non essential services” (see §§43-44). The Committee considers this distinction to be relevant for the purposes of its assessment of essential services under Article 6§4 of the Charter and having regard to the application of the proportionality test under the terms of Article G of the Charter.

88. In this connection, the Committee considers that non-essential services may become essential if a strike lasts beyond a certain time or extends beyond a certain scope thereby endangering the life, personal safety or health of the whole or part of the population, or may result in an acute crisis endangering the normal living conditions of the population and/or functioning of public services of fundamental importance.

89. The Committee observes that not all the services added to the list of essential services by Law No. 182/2015 (see §21 and §83 above) and by the Guarantee Commission over the years (see §22 and §49 above) qualify as “essential services in the strict sense” of the term, going beyond the limits of Article G as strikes in such sectors would not endanger the life, personal safety or health of the whole or part of the population, or result in an acute crisis endangering the normal living conditions of the population and/or functioning of public services of fundamental importance.

90. In light of the above, the Committee holds that, having regard to the excessively broad definition of essential services in Italy, the minimum service requirement during a strike in sectors that are not essential services in the strict sense of the term is contrary to Article 6§4 of the Charter going beyond the limits of Article G of the Charter.

As to the requirement to indicate the duration of a strike in the prior notice that has to be given to the employer at least 10 days before it is called;

91. The Committee recalls that in 2006 it had noted that “Act No. 83/2000 introduced an obligation to notify the exact duration, the modalities and the reasons for a strike concerning essential public services to the employer concerned as well as to the administrative authority which is competent for deciding whether an ordinance should possibly be issued in order to guarantee minimum services during strike action. The administrative authority is under an obligation to forward the strike notification to the Guarantee Commission.” In light of the information available at the time on the Italian situation, the Committee considered that “a requirement to notify the duration of strikes concerning essential public services to the employer prior to strike action is an excessive restriction to the right to strike going beyond the limits of Article G of the Revised Charter and is therefore not in conformity with Article 6§4 of the Revised Charter.” (Conclusions 2006, Italy).

92. In the instant case, the requirement to notify the duration of the strike, combined with the obligation to notify the employer 10 days in advance and the fact that the

servizi essenziali deve garantire un giusto equilibrio tra il diritto di sciopero e la protezione dei diritti e degli interessi concorrenti (cfr. giurisprudenza citata nei §§80-81 sopra).

87. Inoltre, il Comitato osserva che l'Italia è vincolata dalle Convenzioni OIL n. 87 e n. 98 (sulla Libertà di Associazione e sulla Protezione del Diritto di Organizzarsi e sul Diritto di Organizzarsi e sulla Contrattazione Collettiva rispettivamente). Le interpretazioni della CFA e del CEACR di queste Convenzioni distinguono chiaramente tra servizi essenziali “in senso stretto” e “servizi non essenziali” (cfr. §§43-44). Il Comitato considera questa distinzione rilevante ai fini della sua valutazione dei servizi essenziali ai sensi dell'Articolo 6§4 della Carta e tenendo conto dell'applicazione del test di proporzionalità ai sensi dell'Articolo G della Carta.

88. In questo contesto, il Comitato ritiene che i servizi non essenziali possano diventare essenziali se uno sciopero dura oltre un certo periodo di tempo o si estende oltre un certo sfondo, mettendo così in pericolo la vita, la sicurezza personale o la salute dell'intera popolazione o di parte di essa, o può risultare in una crisi acuta che mette in pericolo le normali condizioni di vita della popolazione e/o il funzionamento dei servizi pubblici di fondamentale importanza.

89. Il Comitato osserva che non tutti i servizi aggiunti all'elenco degli essenziali i servizi ai sensi della Legge n. 182/2015 (vedi §21 e §83 sopra) e dalla Commissione di Garanzia nel corso degli anni (vedi §22 e §49 sopra) qualificano come “servizi essenziali in senso stretto” del termine, superando i limiti dell'Articolo G poiché scioperi in tali settori non metterebbero in pericolo la vita, la sicurezza personale o la salute dell'intera popolazione o di parte di essa, né comporterebbero una crisi acuta che metterebbe in pericolo le normali condizioni di vita della popolazione e/o il funzionamento dei servizi pubblici di fondamentale importanza.

90. Alla luce di quanto sopra, il Comitato ritiene che, tenendo conto dell'eccessivamente la definizione ampia di servizi essenziali in Italia, il requisito minimo di servizio durante uno sciopero nei settori che non sono servizi essenziali nel senso stretto del termine è contrario all'Articolo 6§4 della Carta, superando i limiti dell'Articolo G della Carta.

Per quanto riguarda l'obbligo di indicare la durata di uno sciopero nell'avviso preventivo che deve essere fornito al datore di lavoro almeno 10 giorni prima che venga indetto;

91. Il Comitato ricorda che nel 2006 aveva osservato che “la Legge n. 83/2000 ha introdotto un obbligo di notificare la durata esatta, le modalità e le ragioni di uno sciopero relativo ai servizi pubblici essenziali al datore di lavoro interessato, nonché all' autorità amministrativa competente per decidere se un'ordinanza debba possibilmente essere emessa per garantire i servizi minimi durante l'azione di sciopero. L' autorità amministrativa è obbligata a trasmettere la notifica di sciopero alla Commissione di Garanzia.” Alla luce delle informazioni disponibili all'epoca sulla situazione italiana, il Comitato ha ritenuto che “un requisito di notificare la durata degli scioperi relativi ai servizi pubblici essenziali al datore di lavoro prima dell'azione di sciopero sia una restrizione eccessiva al diritto di sciopero che va oltre i limiti dell'Articolo G della Carta Revisionata e pertanto non è conforme all'Articolo 6§4 della Carta Revisionata.” (Conclusioni 2006, Italia).

92. Nel caso in esame, il requisito di notificare la durata dello sciopero, combinato con l'obbligo di notificare il datore di lavoro 10 giorni prima e il fatto che la

definition of essential service in Italy is very broad, leads the Committee to consider such obligation as a disproportionate restriction on the right to strike.

93. Accordingly, the Committee holds that the requirement to indicate the duration of a strike in the prior notice that has to be given to employer at least 10 days before a strike is called amounts to a violation of Article 6§4 of the Charter.

As to the duration of cooling-off and conciliation procedures

94. The Committee recalls that periods of notice or cooling-off periods prescribed in connection with pre-strike conciliation procedures are in conformity with Article 6§4 as long as they are of reasonable duration (Conclusions XIV-1 (1998), Cyprus). The Committee recalls that a requirement that a 30-day period must elapse before mediation attempts are deemed to have failed, and strike action can be taken, is excessive (Conclusions XVII-1 (2004), Czech Republic). The Committee considers that the time-limits set for mediation can be also applied to conciliation.

95. The Committee notes that USB raises issues as to the duration of the cooling-off and conciliation procedures before the strike can be called. The Committee further observes that what USB describes as an overall period (see §§55-59), for the purposes of this complaint can be regarded as cooling-off period. USB alleges that, as some collective agreements allow these periods to last up to 20 or 21 days, and together with the 12-13 day prior notice, this exceeds the 30-day limit deemed excessive in the Committee's case law (Conclusions XVII-1 (2004), Czech Republic). However, the Committee notes that there is a significant difference between the situation in Italy and that in the Czech Republic. In the Czech Republic, the 30-day period allocated to mediation was a minimum period before strikes could be called, whereas in Italy, the 20-21 day conciliation period set is a maximum period (as set by collective agreements). Also, the Committee notes that according to its case-law the maximum period allowed for the completion of the cooling-off procedure is not set; rather, the case law states that it should be of a reasonable duration.

96. The Committee further notes that the rules for cooling-off and conciliation procedures are established by collective agreements, which result from a negotiation process between the employer and the workers' representatives. This indicates that the workers' representatives were afforded an opportunity to negotiate their terms. Finally, the Committee notes that the duration of cooling-off periods (20-21 days) is significantly shorter than the periods which it has found to be excessive in its case law (Conclusions XVII-1 (2004), Czech Republic).

97. Accordingly, the Committee holds that there is no violation of Article 6§4 in respect of the duration of cooling-off and conciliation procedures.

As to the imposition of a prohibition on strikes for a certain period of time after a strike has taken place ("objective distancing") and at certain times during the year ("excluded periods");

98. The Committee has not thus far addressed the prohibition of parallel strikes, or the prohibition of strikes during a certain period of time after a previous strike has taken place and the question of the prohibition of strikes during certain times of the year. It

definizione di servizio essenziale in Italia è molto ampia, porta il Comitato a considerare questo obbligo come una restrizione sproporzionata al diritto di sciopero.

93. Di conseguenza, il Comitato ritiene che il requisito di indicare la durata di uno sciopero nella notifica preventiva che deve essere data al datore di lavoro almeno 10 giorni prima che venga indetto uno sciopero costituisca una violazione dell'Articolo 6§4 della Carta.

Per quanto riguarda la durata delle procedure di raffreddamento e conciliazione

94. Il Comitato ricorda che i periodi di preavviso o i periodi di riflessione prescritti in Il collegamento con le procedure di conciliazione pre-sciopero è conforme all'Articolo 6§4 fintanto che hanno una durata ragionevole (Conclusioni XIV-1 (1998), Cipro). Il Comitato ricorda che un requisito secondo cui deve trascorrere un periodo di 30 giorni prima che i tentativi di mediazione siano considerati falliti e che si possa procedere con l'azione di sciopero è eccessivo (Conclusioni XVII-1 (2004), Repubblica Ceca). Il Comitato considera che i termini stabiliti per la mediazione possano essere applicati anche alla conciliazione.

95. Il Comitato osserva che l'USB solleva questioni riguardo alla durata del raffreddamento- Le procedure di raffreddamento e conciliazione devono essere attuate prima che venga indetto uno sciopero. Il Comitato osserva inoltre che ciò che USB descrive come un periodo complessivo (vedi §§55-59), ai fini di questo reclamo, può essere considerato un periodo di raffreddamento. USB sostiene che, poiché alcuni contratti collettivi consentono a questi periodi di durare fino a 20 o 21 giorni, e insieme al preavviso di 12-13 giorni, ciò supera il limite di 30 giorni ritenuto eccessivo nella giurisprudenza del Comitato (Conclusioni XVII-1 (2004), Repubblica Ceca). Tuttavia, il Comitato osserva che c'è una differenza significativa tra la situazione in Italia e quella nella Repubblica Ceca. Nella Repubblica Ceca, il periodo di 30 giorni assegnato alla mediazione era un periodo minimo prima che potessero essere indetti scioperi, mentre in Italia, il periodo di conciliazione di 20-21 giorni stabilito è un periodo massimo (come stabilito dai contratti collettivi). Inoltre, il Comitato osserva che secondo la sua giurisprudenza il periodo massimo consentito per il completamento della procedura di raffreddamento non è fissato; piuttosto, la giurisprudenza afferma che dovrebbe avere una durata ragionevole.

96. Il Comitato osserva inoltre che le regole per il raffreddamento e la conciliazione Le procedure sono stabilite da contratti collettivi, che derivano da un processo di negoziazione tra il datore di lavoro e i rappresentanti dei lavoratori. Ciò indica che i rappresentanti dei lavoratori hanno avuto l'opportunità di negoziare i loro termini. Infine, il Comitato osserva che la durata dei periodi di raffreddamento (20-21 giorni) è significativamente più breve rispetto ai periodi che ha ritenuto eccessivi nella sua giurisprudenza (Conclusioni XVII-1 (2004), Repubblica Ceca).

97. Di conseguenza, il Comitato ritiene che non ci sia violazione dell'Articolo 6§4 in rispetto della durata delle procedure di raffreddamento e conciliazione.

Per quanto riguarda l'imposizione di un divieto di scioperi per un certo periodo di tempo dopo che è avvenuto uno sciopero ("distanziamento obiettivo") e in determinati momenti dell'anno ("periodi esclusi");

98. Il Comitato non ha finora affrontato il divieto degli scioperi paralleli, o il divieto di scioperi durante un certo periodo di tempo dopo che si è verificato un precedente sciopero e la questione del divieto di scioperi durante determinati periodi dell'anno. Esso

will approach these issues in line with its existing case-law and the general principles guiding the interpretation of the Charter.

99. The Committee has regularly examined the decisions regarding the right to strike of national courts in order to verify whether the courts ruled in a reasonable manner on the right to strike and in particular whether their intervention interfered with the substance of the right in such a way as to make it ineffective (Conclusions II (1969), Statement of Interpretation of Article 6§4, Conclusions XVII-1 (2004), Netherlands). For example, the fact that a national judge may determine whether the recourse to a strike is 'premature' is not in conformity with Article 6§4 as this allows the judge to exercise undue interference with the right to strike (Conclusions XVII-1 (2004), Netherlands). However, when the courts take into account the principles enshrined in Article G of the Charter in their decisions the situation is in conformity with the Charter (Conclusions 2018, Netherlands). As previously mentioned, the Committee further emphasised that having regard to Article G of the Charter, the right to strike may be restricted only if necessary in a democratic society, and that "the duty of care cannot go beyond the principles it has laid down with respect to the rights and freedoms of others" and that "restrictions or prohibitions can only be justified where the strike action entails a clear and present threat to life, health and/or liberties of persons" (European Trade Union Confederation (ETUC), Netherlands Trade Union Confederation (FNV) and National Federation of Christian Trade Unions (CNV) v. the Netherlands, Complaint No. 201/2021, decision on the merits of 24 January 2024, §92). The Committee applies these standards to assess the decisions of the Guarantee Commission.

100. Furthermore, the Committee considers that what ensures the effectiveness of a strike includes the possibility to carry it out during key periods, so banning the strike during certain periods renders the right to strike ineffective. If these restrictions involve essential services, they must be aimed at preventing excessive disruption of the access of the population to the essential services, justified by public interest concerns. Such concerns may involve the protection of public health and safety, organisation of events of significant public interest (e.g. elections) and other major national interests. The prohibition may not have the form of a general ban on strikes, but it must be limited in time and scope. Most importantly, it must not undermine the essence of the right to strike nor deprive workers of their fundamental right to take collective action.

101. The Committee notes that in Italy the competent body to examine the legality of strikes in relation to the "objective distancing" and "excluded periods" is the Guarantee Commission. The Committee stresses that in the context of its most recent assessment in the reporting procedure, where it examined the conformity of the Guarantee Commission's competencies and decisions with Article 6§4 of the Charter (Conclusions 2022, Italy), the Government provided an overview of the Guarantee Commission's impact on the exercise of the right to strike, which led the Committee to adopt a conclusion of conformity.

102. The Committee notes that during the examination of the present complaint, additional information was brought to its attention enabling it to assess the above-mentioned facts in a different light. Specifically, it was clarified that the above-mentioned procedural rules are also applied to services other than strictly essential ones or to services where the extent or duration of a strike might have a negative

affronterà queste questioni in linea con la sua giurisprudenza esistente e i principi generali che guidano l'interpretazione della Carta.

99. Il Comitato ha esaminato regolarmente le decisioni riguardanti il diritto di sciopero dei tribunali nazionali al fine di verificare se i tribunali abbiano deciso in modo ragionevole sul diritto di sciopero e in particolare se il loro intervento abbia interferito con la sostanza del diritto in modo tale da renderlo inefficace (Conclusioni II (1969), Dichiarazione di interpretazione dell'Articolo 6§4, Conclusioni XVII-1 (2004), Paesi Bassi). Ad esempio, il fatto che un giudice nazionale possa determinare se il ricorso a uno sciopero sia 'prematurato' non è conforme all'Articolo 6§4 poiché ciò consente al giudice di esercitare un'interferenza indebita con il diritto di sciopero (Conclusioni XVII-1 (2004), Paesi Bassi). Tuttavia, quando i tribunali tengono conto dei principi sanciti nell'Articolo G della Carta nelle loro decisioni, la situazione è conforme alla Carta (Conclusioni 2018, Paesi Bassi). Come già accennato, il Comitato ha ulteriormente enfatizzato che, tenendo conto dell'Articolo G della Carta, il diritto di sciopero può essere ristretto solo se necessario in una società democratica, e che "il dovere di diligenza non può oltrepassare i principi che ha stabilito riguardo ai diritti e alle libertà degli altri" e che "le restrizioni o i divieti possono essere giustificati solo quando l'azione di sciopero comporta una chiara e presente minaccia per la vita, la salute e/o le libertà delle persone" (Confederazione Europea dei Sindacati (CES), Confederazione dei Sindacati dei Paesi Bassi (FNV) e Federazione Nazionale dei Sindacati Cristiani (CNV) contro i Paesi Bassi, Reclamo n.201/2021, decisione sul merito del 24 gennaio 2024, §92). Il Comitato applica questi standard per valutare le decisioni della Commissione di Garanzia.

100. Inoltre, il Comitato considera che ciò che garantisce l'efficacia di uno sciopero include la possibilità di attuarlo durante periodi chiave, quindi vietare lo sciopero durante determinati periodi rende il diritto di sciopero inefficace. Se queste restrizioni riguardano servizi essenziali, devono essere mirate a prevenire eccessive interruzioni dell'accesso della popolazione ai servizi essenziali, giustificate da preoccupazioni di interesse pubblico. Tali preoccupazioni possono riguardare la protezione della salute e della sicurezza pubblica, l'organizzazione di eventi di significativo interesse pubblico (ad es. elezioni) e altri importanti interessi nazionali. Il divieto non può avere la forma di un divieto generale di scioperi, ma deve essere limitato nel tempo e nell'ambito. Soprattutto, non deve compromettere l'essenza del diritto di sciopero né privare i lavoratori del loro diritto fondamentale di intraprendere azioni collettive.

101. Il Comitato osserva che in Italia l'organo competente per esaminare la legalità degli scioperi in relazione al "distanziamento obiettivo" e ai "periodi esclusi" è la Commissione di Garanzia. Il Comitato sottolinea che nel contesto della sua valutazione più recente nel procedimento di relazione, dove ha esaminato la conformità delle competenze e delle decisioni della Commissione di Garanzia con l'Articolo 6§4 della Carta (Conclusioni 2022, Italia), il Governo ha fornito una panoramica dell'impatto della Commissione di Garanzia sull'esercizio del diritto di sciopero, che ha portato il Comitato ad adottare una conclusione di conformità.

102. Il Comitato osserva che durante l'esame del presente reclamo, sono state portate alla sua attenzione informazioni aggiuntive che gli hanno permesso di valutare i fatti sopra menzionati sotto una luce diversa. In particolare, è stato chiarito che le regole procedurali sopra menzionate si applicano anche a servizi diversi da quelli strettamente essenziali o a servizi in cui l'estensione o la durata di uno sciopero potrebbero avere un impatto negativo

impact on public interest, national security, public health or morals. The Committee recalls that in order to be compatible with Article 6§4 of the Charter legal rules relating to the exercise of economic freedoms established by the States Parties either directly through domestic law or indirectly through EU law should be interpreted in such a way as to not impose disproportionate restrictions upon the exercise of labour rights as set forth by domestic laws, EU law, and other international binding standards (Swedish Trade Union Confederation (LO) and Swedish Confederation of Professional Employees (TCO) v. Sweden, Complaint No. 85/2012, decision on admissibility and the merits of 3 July 2013, §121).

103. Accordingly, the Committee holds that there is a violation of Article 6§4 in respect of “objective distancing” and “excluded periods” rules when applied to the excessively expanded list of essential services.

As to the granting to the Prefect and the Minister of the power to order workers to return to work in the event of a strike without foreseeing a possibility for review of whether the power has been legitimately exercised

104. According to the Committee’s case law, as regards situations in which arbitration has been imposed by the Parliament to end a strike, such restrictions can only be compatible with Article 6§4 within the limits set by Article G, namely if it is prescribed by law and is necessary in a democratic society for the protection of the rights and freedoms of others or for the protection of public interest, national security, public health, or morals (Conclusions 2004, Norway). The authorities must demonstrate that these conditions are satisfied for each case and the Committee reserves the right to verify whether in its opinion the conditions of Article G are fulfilled (Conclusions 2014, Norway).

105. The Committee observes that Article 8 of Law No. 146/1990, as amended by Law No. 83/2000 foresees that at the recommendation of the Guarantee Commission, the Prime Minister or a Minister delegated by them (if the strike is of national interest) and the Prefect (in other cases) may issue a decree limiting the right to strike where “there is a well-founded threat of serious and imminent harm to the constitutionally protected human rights referred to in Article 1”. Article 8 also establishes the possibility that the above mentioned representatives of the executive and the Prefect may issue such a decree at their own initiative in “cases of necessity and urgency” after informing the Guarantee Commission. The decree must be preceded by an attempt at conciliation with the administrative authority, to enable all interested parties to defend their interests and put forward their points of view. The terms of the decree are determined by law which sets out deadlines and conditions that must be respected. The decree may order: postponing the strike, shortening its length, and taking measures to ensure the functioning of services. The decree may be challenged before the administrative competent court.

106. The Committee recalls that under Article G, a proper balance must be struck between the right to strike in certain services and the restriction of the right to strike aiming at protection of the rights affected by such strikes. Based on the above, the Committee notes that there are specific circumstances under which a Minister or a Prefect may restrict or limit the strike and that such limitations are subject to court review. The Committee also recalls that in the aforementioned assessment in the

impatto sull'interesse pubblico, sulla sicurezza nazionale, sulla salute pubblica o sulla morale. Il Comitato ricorda che, al fine di essere compatibili con l'Articolo 6§4 della Carta, le norme legali relative all'esercizio delle libertà economiche stabilite dagli Stati Parte, sia direttamente attraverso la legislazione nazionale che indirettamente attraverso il diritto dell'UE, devono essere interpretate in modo da non imporre restrizioni sproporzionate all'esercizio dei diritti lavorativi come stabilito dalle leggi nazionali, dal diritto dell'UE e da altri standard internazionali vincolanti (Federazione Svedese dei Sindacati (LO) e Confederazione Svedese dei Professionisti (TCO) contro la Svezia, Reclamo n. 85/2012, decisione sull'ammissibilità e sul merito del 3 luglio 2013, §121).

Di conseguenza, il Comitato ritiene che ci sia una violazione dell'Articolo 6§4 in relazione alle regole di “distanziamento obiettivo” e “periodi esclusi” quando applicate alla lunga lista eccessivamente ampliata di servizi essenziali.

Per quanto riguarda l'attribuzione al Prefetto e al Ministro del potere di ordinare ai lavoratori di tornare al lavoro in caso di sciopero senza prevedere la possibilità di verificare se il potere sia stato esercitato legittimamente

104. Secondo la giurisprudenza del Comitato, per quanto riguarda le situazioni in cui l'arbitrato è stato imposto dal Parlamento per porre fine a uno sciopero, tali restrizioni possono essere compatibili con l'Articolo 6§4 solo nei limiti stabiliti dall'Articolo G, vale a dire se è prescritto dalla legge ed è necessario in una società democratica per la protezione dei diritti e delle libertà degli altri o per la protezione dell'interesse pubblico, della sicurezza nazionale, della salute pubblica o della morale (Conclusioni 2004, Norvegia). Le autorità devono dimostrare che queste condizioni sono soddisfatte per ciascun caso e il Comitato si riserva il diritto di verificare se, a suo avviso, le condizioni dell'Articolo G siano soddisfatte (Conclusioni 2014, Norvegia).

105. Il Comitato osserva che l'Articolo 8 della Legge n. 146/1990, come modificato dalla Legge n. 83/2000, prevede che, su raccomandazione della Commissione di Garanzia, il Primo Ministro o un Ministro da essi delegato (se lo sciopero è di interesse nazionale) e il Prefetto (negli altri casi) possano emettere un decreto che limita il diritto di sciopero quando “c'è una minaccia ben fondata di danno grave e imminente ai diritti umani protetti costituzionalmente di cui all'Articolo 1”. L'Articolo 8 stabilisce anche la possibilità che i suddetti rappresentanti dell'esecutivo e il Prefetto possano emettere tale decreto di propria iniziativa in “casi di necessità e urgenza” dopo aver informato la Commissione di Garanzia. Il decreto deve essere preceduto da un tentativo di conciliazione con l'autorità amministrativa, per consentire a tutte le parti interessate di difendere i propri interessi e presentare i propri punti di vista. I termini del decreto sono determinati dalla legge che stabilisce scadenze e condizioni che devono essere rispettate. Il decreto può ordinare: il rinvio dello sciopero, la riduzione della sua durata e l'adozione di misure per garantire il funzionamento dei servizi. Il decreto può essere impugnato davanti al tribunale amministrativo competente.

106. Il Comitato ricorda che ai sensi dell'Articolo G, deve essere trovato un giusto equilibrio tra il diritto di sciopero in determinati servizi e la restrizione del diritto di sciopero mirata alla protezione dei diritti colpiti da tali scioperi. Sulla base di quanto sopra, il Comitato osserva che ci sono circostanze specifiche in cui un Ministro o un Prefetto possono restringere o limitare lo sciopero e che tali limitazioni sono soggette a revisione giudiziaria. Il Comitato ricorda inoltre che nella valutazione sopra menzionata nel

reporting procedure, the situation was found to be in conformity with the Charter on this point (Conclusions 2022, Italy).

107. Accordingly, the Committee holds that there is no violation of Article 6§4 in respect of the Minister or the Prefect's power to issue a return-to-work order given that there are specific circumstances under which this power is to be exercised and that the order may be subject to judicial review.

procedura di reporting, la situazione è risultata conforme alla Carta su questo punto (Conclusioni 2022, Italia).

107. Di conseguenza, il Comitato ritiene che non ci sia violazione dell'articolo 6§4 riguardo al potere del Ministro o del Prefetto di emettere un'ordinanza di ritorno al lavoro, dato che ci sono circostanze specifiche in cui questo potere deve essere esercitato e che l'ordinanza può essere soggetta a revisione giudiziaria.

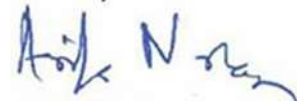
CONCLUSION

For these reasons, the Committee concludes:

- by 13 votes to 2 that there is no violation of Article 6§4 of the Charter insofar as the Guarantee Commission's decisions may be subject to judicial review;
- unanimously that there is a violation of Article 6§4 of the Charter in respect of the minimum service requirement during a strike in sectors that are not essential services in the strict sense of the term;
- by 13 votes to 2 that there is a violation of Article 6§4 of the Charter in respect of the requirement to indicate the duration of a strike in the prior notice that has to be given to the employer at least 10 days before a strike is called;
- by 13 votes to 2 that there is no violation of Article 6§4 of the Charter in respect of cooling-off and conciliation procedures;
- by 13 votes to 2 that there is a violation of Article 6§4 of the Charter in respect of objective distancing and excluded periods;
- by 11 votes to 4 that there is no violation of Article 6§4 of the Charter in respect of the Minister or the Prefect's power to issue a return-to-work order given that there are specific circumstances under which this power is to be exercised and that the order may be subject to judicial review;



Mario VINKOVIĆ
Rapporteur



Aoife NOLAN
President



Henrik KRISTENSEN
Executive Secretary

In accordance with Rule 35§1 of the Rules of the Committee, a separate dissenting opinion of Carmen SALCEDO BELTRÁN, joined by Olivier DE SCHUTTER and a separate concurring opinion of George THEODOSIS are appended to this decision.

CONCLUSIONE

Per queste ragioni, il Comitato conclude:

- con 13 voti a 2 che non vi è violazione dell'Articolo 6§4 della Carta nella misura in cui decisioni della Commissione di Garanzia possono essere soggette a revisione giudiziaria;
- all'unanimità che vi è violazione dell'Articolo 6§4 della Carta riguardo al requisito di servizio minimo durante uno sciopero in settori che non sono servizi essenziali nel senso stretto del termine;
- con 13 voti a 2 che vi è violazione dell'Articolo 6§4 della Carta riguardo al requisito di indicare la durata di uno sciopero nell'avviso preventivo che deve essere dato al datore di lavoro almeno 10 giorni prima che venga indetto uno sciopero;
- con 13 voti a 2 che non vi è violazione dell'Articolo 6§4 della Carta riguardo alle procedure di raffreddamento e conciliazione;
- con 13 voti a 2 che vi è violazione dell'Articolo 6§4 della Carta riguardo a distanze oggettive e periodi esclusi;
- con 11 voti a 4 che non vi è violazione dell'Articolo 6§4 della Carta riguardo a potere del Ministro o del Prefetto di emettere un ordine di ritorno al lavoro dato che ci sono circostanze specifiche in cui questo potere deve essere esercitato e l'ordine può essere soggetto a revisione giudiziaria;



Mario VINKOVIĆ
Relatore



Aoife NOLAN
Presidente



Henrik KRISTENSEN
Segretario Esecutivo

In conformità con la Regola 35§1 del Regolamento del Comitato, un'opinione dissenziente separata di Carmen SALCEDO BELTRÁN, unita da Olivier DE SCHUTTER e un'opinione concordante separata di George THEODOSIS sono allegate a questa decisione.

**SEPARATE DISSENTING OPINION OF CARMEN SALCEDO BELTRÁN,
JOINED BY OLIVIER DE SCHUTTER**

1. I share the view of the majority of the Committee that there has been a violation of Article 6§4 of the Charter as regards the minimum service requirement during a strike in sectors that are not essential services in the strict sense of the term, the requirement to indicate the duration of a strike in the prior notice that has to be given to the employer at least 10 days before it is called and objective distancing and excluded periods.

2. I cannot agree, however, with the majority that there has been no violation of Article 6§4 of the Charter on account of the lack of a dedicated procedure for reviewing in substance the independent administrative authorities' decisions to prohibit or otherwise limit the exercise of the right to strike, the duration of the cooling-off and conciliation procedures and the power of the Minister or the Prefect to order workers to return to work.

3. I will begin by reiterating the value of the right to strike, in line with my dissenting opinions on the decision on the merits of 24 January 2024 in *European Trade Union Confederation (ETUC), Netherlands Trade Union Confederation (FNV) and National Federation of Christian Trade Unions (CNV) v. the Netherlands*, Complaint No. 201/2021, and in the decision on the merits of 11 September 2024 in *European Organisation of Military Associations and Trade Unions (EUROMIL) v. Portugal*, Complaint No. 199/2021.

4. The general right to collective action and, in particular, the right to strike of workers and their organisations, which is the most high-profile and contested aspect of this, is a key value of social democracy in all societies. It is "an instrument to regulate democracy"¹ which has served as a "right to transform the law".² Social justice remains a global challenge. To achieve it, it is necessary to establish "means of allowing differing viewpoints to be expressed".³ The right to strike needs to be guaranteed and effective because strikes make it possible to bring about "a fairer distribution of the fruits of labour. The right to contest the law is not a cause of disruption to the legal order but a means of preserving this order in societies".⁴

5. My first argument underlines my disagreement with the decision that there has been no violation in respect of the recognised possibility of ordering workers to return to work as there are conditions attached to the exercise of this power and the order may be subject to judicial review. Article 8 of Law No. 146/1990, as amended by Law No. 83/2000, provides that the Prime Minister or a Minister delegated by them (if the strike is of national interest) and the Prefect (in other cases) may, on their own initiative or "at the recommendation of the Guarantee Commission", adopt a measure limiting the right to strike in cases of necessity and urgency, or if there is a well-founded threat of serious and imminent harm to the constitutionally protected human rights referred to

¹ Supiot, Alain, "Savant du monde du travail", 9 December 2019, <https://www.radiofrance.fr/franceinter/podcasts/l-heure-bleue/reflexions-avec-alain-supiot-savant-du-monde-du-travail-9590288>

² Supiot, Alain, "Revisiter les droits d'action collective", p. 4, https://www.college-de-france.fr/media/alain-supiot/UPL7408028760523467086_revisiter_droit.pdf

³ Supiot, Alain, "Savant du monde du travail...", op. cit.

⁴ Supiot, Alain "Vers un droit international de la grève?", *Le Monde Diplomatique*, January 2024, pp. 1-2.

**OPINIONE DISSENZIENTE SEPARATA DI CARMEN SALCEDO BELTRÁN,
UNITA DA OLIVIER DE SCHUTTER**

1. Condivido la posizione della maggioranza del Comitato secondo cui c'è stata una violazione dell'Articolo 6§4 della Carta riguardo al requisito di servizio minimo durante uno sciopero in settori che non sono servizi essenziali nel senso stretto del termine, il requisito di indicare la durata di uno sciopero nell'avviso preventivo che deve essere dato al datore di lavoro almeno 10 giorni prima che venga indetto e il distanziamento obiettivo e i periodi esclusi.

2. Tuttavia, non posso concordare con la maggioranza sul fatto che non ci sia stata violazione di l'Articolo 6§4 della Carta a causa della mancanza di una procedura dedicata per rivedere in sostanza le decisioni delle autorità amministrative indipendenti di proibire o limitare in altro modo l'esercizio del diritto di sciopero, la durata delle procedure di raffreddamento e conciliazione e il potere del Ministro o del Prefetto di ordinare ai lavoratori di tornare al lavoro.

3. Inizierò ribadendo il valore del diritto di sciopero, in linea con le mie opinioni dissenzienti sulla decisione di merito del 24 gennaio 2024 nella *Confederazione Europea dei Sindacati (ETUC), Confederazione dei Sindacati dei Paesi Bassi (FNV) e Federazione Nazionale dei Sindacati Cristiani (CNV) contro i Paesi Bassi*, Reclamo n. 201/2021, e nella decisione sul merito dell'11 settembre 2024 in *European Organisation of Military Associations and Trade Unions (EUROMIL) v. Portogallo*, Reclamo n. 199/2021.

4. Il diritto generale all'azione collettiva e, in particolare, il diritto di sciopero dei lavoratori e delle loro organizzazioni, che è l'aspetto più visibile e contestato di questo, è un valore chiave della democrazia sociale in tutte le società. È "uno strumento per regolare la democrazia"¹ che ha servito come "diritto di trasformare la legge".² La giustizia sociale rimane una sfida globale. Per raggiungerla, è necessario stabilire "mezzi per consentire che punti di vista differenti possano essere espressi".³ Il diritto di sciopero deve essere garantito e efficace perché gli scioperi rendono possibile ottenere "una distribuzione più equa dei frutti del lavoro. Il diritto di contestare la legge non è una causa di interruzione dell'ordine legale, ma un mezzo per preservare questo ordine nelle società".⁴

5. Il mio primo argomento sottolinea il mio disaccordo con la decisione che non ci sia stata violazione rispetto alla possibilità riconosciuta di ordinare ai lavoratori di tornare al lavoro poiché ci sono condizioni collegate all'esercizio di questo potere e l'ordine potrebbe essere soggetto a revisione giudiziaria. L'articolo 8 della Legge n. 146/1990, come modificata dalla Legge n. 83/2000, prevede che il Primo Ministro o un Ministro delegato da essi (se lo sciopero è di interesse nazionale) e il Prefetto (in altri casi) possano, di propria iniziativa o "su raccomandazione della Commissione di Garanzia", adottare un provvedimento che limita il diritto di sciopero in casi di necessità e urgenza, o se c'è una minaccia ben fondata di danno grave e imminente ai diritti umani protetti costituzionalmente a cui si fa riferimento

¹ Supiot, Alain, "Savant du monde du travail", 9 dicembre 2019, <https://www.radiofrance.fr/franceinter/podcasts/l-heure-bleue/reflexions-avec-alain-supiot-savant-du-monde-du-travail-9590288>

² Supiot, Alain, "Revisiter les droits d'action collective", p. 4, https://www.college-de-france.fr/media/alain-supiot/UPL7408028760523467086_revisiter_droit.pdf

³ Supiot, Alain, "Savant du monde du travail...", op. cit.

⁴Supiot, Alain "Vers un droit international de la grève?", *Le Monde Diplomatique*, gennaio 2024, pp. 1-2.

in Article 1, which could be caused by the interruption or alteration of the functioning of the public services referred to in Article 1.

6. It is evident, therefore, that the very exercise of an essential right, the right to strike, has been entrusted to an organ that forms part of the executive branch of the State (Minister or Prefect). It follows that there has been a violation of Article 6§4 of the Charter in respect of the administrative authority, which has full latitude and decision-making discretion to exercise that power. This is clear from the fact that a decision may be adopted on the authority's "own initiative", with it merely being required to "inform" the Guarantee Commission later, or on the basis of a prior "recommendation" by the Commission. In other words, the final, immediately enforceable decision rests with a Minister or a Prefect, and at no time is it necessary for the Guarantee Commission to intervene, either beforehand or afterwards. It should be noted that neither the Minister nor the Prefect are authorities that have a statutory duty to be impartial in their decision-making. To grant them such responsibility in a general fashion is tantamount to entrusting the power to put an end to a right of essential importance for workers and their representatives, namely the right to strike, to authorities who may be both judge and party in a given dispute.

7. Likewise, I consider that there has been a violation of Article 6§4 of the Charter and, by the same token, of Article G of the Charter, as regards the exceptional circumstances that the Committee considered sufficient to justify a Minister or Prefect issuing a return-to-work order, namely "a well-founded threat of serious and imminent harm to the constitutionally protected human rights referred to in Article 1" and "in cases of necessity and urgency".

8. The conditions for intervention, or more precisely for preventing the exercise of a right as crucial as the right to strike, must be formulated in concise, specific, precise and concrete terms. The expression "necessity and urgency" does not meet any of these criteria. Its meaning is left to the discretion of a Minister or Prefect. Similarly, the provision grants this power in the event of a "serious and imminent threat to the constitutionally protected human rights referred to in Article 1". The same observation applies. If the right to strike is to be sacrificed by decision of an executive body, the concepts on which that limitation is based must be clearly defined. Furthermore, in the contextual analysis of such situations, account must be taken of the fact that, if a country suffers harm or an emergency of such magnitude, the cause does not lie exclusively in the strike, but also in other concomitant acts or omissions, including the situation which gave rise to the collective social movement in the first place.

9. In addition, it is clear from a full reading of Article 8 of Law 146/1990 that immediately after the reference to the "well-founded threat of serious and imminent harm to the constitutionally protected human rights referred to in Article 1", the following clarification is provided: "which could be caused by the interruption or alteration of the functioning of the public services referred to in Article 1". The Committee does not mention this in § 105, yet it is relevant. Throughout the complaint and the decision on the merits, the terms "public services", "essential public services", "essential service" and "public services of fundamental importance" are used indiscriminately. If the Committee found a violation of Article 6§4 of the Charter "in view of the excessively broad definition of essential services in Italy" (§ 90), it follows that granting the power to order workers to return to work to ensure the functioning of these public services,

nell'articolo 1, che potrebbe essere causato dall'interruzione o alterazione del funzionamento dei servizi pubblici di cui all'articolo 1.

6. È evidente, quindi, che il semplice esercizio di un diritto essenziale, il diritto di sciopero, è stato affidato a un organo che fa parte del ramo esecutivo dello Stato (Ministro o Prefetto). Ne consegue che c'è stata una violazione dell'articolo 6§4 della Carta riguardo all'autorità amministrativa, che ha piena libertà e discrezionalità decisionale nell'esercitare quel potere. Ciò è chiaro dal fatto che una decisione può essere adottata "di propria iniziativa" dall'autorità, con la sola richiesta di "informare" successivamente la Commissione di Garanzia, oppure sulla base di una "raccomandazione" precedente della Commissione. In altre parole, la decisione finale, immediatamente enforceable, spetta a un Ministro o a un Prefetto, e in nessun momento è necessario che la Commissione di Garanzia intervenga, né prima né dopo. Va notato che né il Ministro né il Prefetto sono autorità che hanno un dovere statutario di essere imparziali nelle loro decisioni. Affidare loro tale responsabilità in modo generale equivale a conferire il potere di porre fine a un diritto di essenziale importanza per i lavoratori e i loro rappresentanti, vale a dire il diritto di sciopero, a autorità che può essere sia giudice che parte in una data controversia.

7. Allo stesso modo, considero che ci sia stata una violazione dell'articolo 6§4 della Carta e, per lo stesso motivo, dell'articolo G della Carta, per quanto riguarda le circostanze eccezionali che il Comitato ha ritenuto sufficienti a giustificare un ordine di ritorno al lavoro emesso da un Ministro o Prefetto, vale a dire "una minaccia ben fondata di danno grave e imminente ai diritti umani protetti costituzionalmente di cui all'articolo 1" e "in casi di necessità e urgenza".

8. Le condizioni per l'intervento, o più precisamente per prevenire l'esercizio di un diritto tanto cruciale quanto il diritto di sciopero deve essere formulato in termini concisi, specifici, precisi e concreti. L'espressione "necessità e urgenza" non soddisfa nessuno di questi criteri. Il suo significato è lasciato alla discrezione di un Ministro o di un Prefetto. Allo stesso modo, la disposizione conferisce questo potere in caso di "seria e imminente minaccia ai diritti umani protetti costituzionalmente di cui all'articolo 1". La stessa osservazione si applica. Se il diritto di sciopero deve essere sacrificato per decisione di un organo esecutivo, i concetti su cui si basa tale limitazione devono essere chiaramente definiti. Inoltre, nell'analisi contestuale di tali situazioni, deve essere tenuto conto del fatto che, se un paese subisce danni o un'emergenza di tale entità, la causa non risiede esclusivamente nello sciopero, ma anche in altri atti o omissioni concomitanti, inclusa la situazione che ha dato origine al movimento sociale collettivo in primo luogo.

9. Inoltre, è chiaro da una lettura completa dell'articolo 8 della Legge 146/1990 che immediatamente dopo il riferimento alla "minaccia ben fondata di danno grave e imminente ai diritti umani protetti dalla costituzione di cui all'articolo 1", viene fornita la seguente chiarificazione: "che potrebbe essere causata dall'interruzione o alterazione del funzionamento dei servizi pubblici di cui all'articolo 1". Il Comitato non menziona questo nel § 105, eppure è rilevante. In tutta la denuncia e nella decisione sul merito, i termini "servizi pubblici", "servizi pubblici essenziali", "servizio essenziale" e "servizi pubblici di fondamentale importanza" vengono utilizzati in modo indiscriminato. Se il Comitato ha riscontrato una violazione dell'articolo 6§4 della Carta "in considerazione della definizione eccessivamente ampia di servizi essenziali in Italia" (§ 90), ne consegue che concedere il potere di ordinare ai lavoratori di tornare al lavoro per garantire il funzionamento di questi servizi pubblici,

thus defined in terms that “[go] beyond the limits of Article G of the Charter”, likewise constitutes a violation of Article 6§4 of the Charter.

10. To conclude my argument on this point, not only has there been a violation of Articles 6§4 and G of the Charter, but there is also a contradiction with the Committee’s previous case law. Under the reporting procedure, the Committee has examined the competence of the Government, a mediator or an employer to impose compulsory arbitration in order to put an end to a strike. The conclusions adopted show, *inter alia*, the decision-making excesses of those who hold this power when they seek to prevent strikes by relying on multiple-interpretation exceptions, for example for serious reasons affecting the economy, animal welfare, strike action lasting more than twenty days, or humanitarian considerations, etc. (Conclusions 2014 and 2010, Norway, Article 6§4; Conclusions 2010, Romania, Article 6§4), or by authorising the application, “without pre-established criteria [of] the linkage rule” (Conclusions XIX-3, Denmark, Article 6§4).

11. The case with the greatest similarity to the present complaint concerns the Committee’s examination of Article 10 of Royal Decree-Law 17/1977 on labour relations in Spain. This article, which is still in force, authorises the government to impose compulsory arbitration to end a strike. It requires the following three conditions to be met: i) the strike must continue for a prolonged period or have serious consequences, ii) the parties must have irreconcilable positions and iii) the strike must cause serious damage to the national economy. These conditions, which must all be met simultaneously, refer to the serious implications of the strike for the rights and freedoms of others. The Committee has on several occasions held that the situation was not in conformity with the Charter on the ground that the conditions under which it is possible to have recourse to compulsory arbitration were set out “in excessively vague and general terms” (Conclusions XXII-3, XVIII-1, XIX-3, Spain, Article 6§4).

12. If the two situations are compared objectively, the conditions laid down in the Spanish and Italian provisions for ending a strike are similar. Consequently, if the Committee considered that the Spanish conditions were set out in “vague and general” terms, it is difficult to see why it should have concluded that the Italian provisions were in conformity with Article G of the Charter. Even less understandable, given that the Spanish provisions grant the Government the power to order “arbitration”, which by its nature presupposes impartiality, is that the Committee should have found these arrangements to be in breach of the Charter, yet concluded that conferring a comparable power on “a Minister or a Prefect” was acceptable.

13. Secondly, in finding that there had been no violation, the Committee held that “the Guarantee Commission’s decisions may be subject to judicial review” (§ 79). It also held that there was no violation in respect of the Minister or the Prefect’s power to issue a return-to-work order given that “the order may be subject to judicial review”. In support of my dissenting opinion, I note that the decision on the merits points out that, on 9 April 2018, the Guarantee Commission for the law on strikes in essential public services adopted Resolution No. 18/138, setting a minimum interval of 20 days, instead of 10, between one strike action and the next in the local transport sector, following a request from an administrative court in the Lazio Region dated 9 December 2019. The decision, which echoed the Commission’s interpretation, was challenged by the trade unions. The Council of State, in rulings no. 2115 and no. 2116 of 1 March

così definito in termini che “[vanno] oltre i limiti dell’Articolo G della Carta”, costituisce anch’esso una violazione dell’Articolo 6§4 della Carta.

10. Per concludere il mio argomento su questo punto, non solo c’è stata una violazione di Articoli 6§4 e G della Carta, ma c’è anche una contraddizione con la giurisprudenza precedent e del Comitato. Nell’ambito della procedura di reporting, il Comitato ha esaminato la competenza del Governo, di un mediatore o di un datore di lavoro di imporre l’arbitrato obbligatorio per porre fine a uno sciopero. Le conclusioni adottate mostrano, tra l’altro, gli eccessi decisionali di coloro che detengono questo potere quando cercano di prevenire gli scioperi facendo affidamento su eccezioni di interpretazione multipla, ad esempio per motivi gravi che riguardano l’economia, il benessere degli animali, azioni di sciopero che durano più di venti giorni o considerazioni umanitarie, ecc. (Conclusioni 2014 e 2010, Norvegia, Articolo 6§4; Conclusioni 2010, Romania, Articolo 6§4), o autorizzando l’applicazione, “senza criteri predefiniti [del] principio di collegamento” (Conclusioni XIX-3, Danimarca, Articolo 6§4).

11. Il caso con la maggiore somiglianza alla presente denuncia riguarda il Esame da parte del Comitato dell’Articolo 10 del Decreto Legge Reale 17/1977 sulle relazioni lavorative in Spagna. Questo articolo, che è ancora in vigore, autorizza il governo a imporre l’arbitrato obbligatorio per porre fine a uno sciopero. Richiede che siano soddisfatte le seguenti tre condizioni: i) lo sciopero deve continuare per un periodo prolungato o avere conseguenze gravi, ii) le parti devono avere posizioni inconciliabili e iii) lo sciopero deve causare danni gravi all’economia nazionale. Queste condizioni, che devono essere tutte soddisfatte simultaneamente, si riferiscono alle gravi implicazioni dello sciopero per i diritti e le libertà degli altri. Il Comitato ha affermato in diverse occasioni che la situazione non era conforme alla Carta, sul fondamento che le condizioni in base alle quali è possibile ricorrere all’arbitrato obbligatorio erano stabilite “in termini eccessivamente vaghi e generali” (Conclusioni XXII-3, XVIII-1, XIX-3, Spagna, Articolo 6§4).

12. Se le due situazioni vengono confrontate oggettivamente, le condizioni stabilite nelle disposizioni spagnole e italiane per porre fine a uno sciopero sono simili. Di conseguenza, se il Comitato ha ritenuto che le condizioni spagnole fossero formulate in termini “vaghi e generali”, è difficile capire perché dovrebbe aver concluso che le disposizioni italiane fossero in conformità con l’Articolo G della Carta. Ancora meno comprensibile, dato che le disposizioni spagnole conferiscono al Governo il potere di ordinare “arbitrato”, che per sua natura presuppone imparzialità, è che il Comitato abbia ritenuto queste intese in violazione della Carta, eppure abbia concluso che conferire un potere comparabile a “un Ministro o a un Prefetto” fosse accettabile.

13. In secondo luogo, nel constatare che non vi era stata alcuna violazione, il Comitato ha ritenuto che “Le decisioni della Commissione di Garanzia possono essere soggette a revisione giudiziaria” (§ 79). Ha anche stabilito che non vi era violazione riguardo al potere del Ministro o del Prefetto di emettere un ordine di rientro al lavoro dato che “l’ordine può essere soggetto a revisione giudiziaria”. A sostegno della mia opinione dissenziente, osservo che la decisione nel merito sottolinea che, il 9 aprile 2018, la Commissione di Garanzia per la legge sulle scioperi nei servizi pubblici essenziali ha adottato la Risoluzione n. 18/138, stabilendo un intervallo minimo di 20 giorni, invece di 10, tra un’azione di sciopero e l’altra nel settore dei trasporti locali, seguendo una richiesta di un tribunale amministrativo della Regione Lazio datata 9 dicembre 2019. La decisione, che rispecchiava l’interpretazione della Commissione, è stata contestata dai sindacati. Il Consiglio di Stato, nelle sentenze n. 2115 e n. 2116 del 1 marzo

2023, overturned the administrative court's decision and requested the Guarantee Commission to reassess the decision it had taken in terms of distancing of strikes in the transport sector.

14. I would emphasise one crucial point here and that is the passage of time. The Guarantee Commission's decision dates from 9 April 2018, whereas the rulings finding the conditions set by the Commission excessive date from 1 March 2023. Almost five years had elapsed. In the meantime, the conditions adopted had to be complied with. Justice delayed is not justice done. Obtaining a favourable decision five years later has no meaningful impact on the dispute that gave rise to it.

15. The Committee should not confine itself, as it usually does in its examinations, to checking whether there is a judicial remedy, without carrying out a detailed analysis of the process per se. Among the points to be examined should be the time required to adopt the judgment. If "the aim and purpose of the Charter, being a human rights protection instrument, is to protect rights not merely theoretically, but also in fact" (International Commission of Jurists (ICJ) v. Portugal, Complaint No. 1/1998, decision on the merits of 9 September 1999, § 32), then for protection to be effective there must be a substantive analysis of the remedies and the various aspects or specific features of the procedures, i.e. beyond merely the question of whether a remedy is formally available.

16. The European Court of Human Rights has underlined the importance of administering justice without delays which might jeopardise its effectiveness and credibility, on the basis of Article 6§1 of the Convention (*H. v. France*, 989, § 58; *Katte Klitsche de la Grange v. Italy*, 1994, § 61). The right to a decision within a reasonable time applies also to proceedings relating to employment disputes which, by their nature, call for expeditious decision (*Frydlender v. France* [GC], 2000, § 45; *Vocaturo v. Italy*, 1991, § 17; *Ruotolo v. Italy*, 1992, § 17; see also the references in § 72 to the judgment in *Bara and Kola v. Albania*, 2021). The Committee should therefore examine the effectiveness of the rights enshrined in the Charter in the light of national procedures for challenging decisions relating to those rights, in particular as regards the need, in certain cases, for a speedy decision or judgment on the right to strike.

17. Given the context in which the right to strike is exercised and takes place, it is essential that the procedures be specific, as requested by the applicant in their first application, and expeditious, since a belated judicial review would mean that, when it is finally handed down, any favourable decision would be ineffective, as illustrated by the example cited. In this case, the judgment condemning the Commission's resolution unfortunately came too late: the resolution had already produced its effects, with the result that the right to strike was infringed with no possibility of effective redress years later.

18. Thirdly and lastly, as regards the duration of the cooling-off periods and conciliation procedures, I consider that the arguments on which the Committee based its finding of no violation demonstrate precisely the opposite, namely a violation of Article 6§ 4 of the Charter. In the decision (§94), the periods of notice or cooling-off periods prescribed in connection with pre-strike conciliation procedures are held to be in conformity with Article 6§4 as long as they are of "reasonable duration" (Conclusions XIV-1 (1998), Cyprus). Then, to clarify what is meant by this term, the Committee points

Nel 2023, ha annullato la decisione del tribunale amministrativo e ha richiesto alla Commissione di Garanzia di rivalutare la decisione presa in merito al distanziamento degli scioperi nel settore dei trasporti.

14. Vorrei sottolineare un punto cruciale qui, e cioè il passare del tempo. Il La decisione della Commissione di Garanzia risale al 9 aprile 2018, mentre le sentenze che dichiarano le condizioni stabilite dalla Commissione eccessive risalgono al 1 marzo 2023. Sono trascorsi quasi cinque anni. Nel frattempo, le condizioni adottate dovevano essere rispettate. La giustizia ritardata non è giustizia. Ottenere una decisione favorevole cinque anni dopo non ha nessun impatto significativo sulla controversia che l'ha generata.

15. Il Comitato non dovrebbe limitarsi, come fa di solito nelle sue esaminazioni, per verificare se esiste un rimedio giuridico, senza effettuare un'analisi dettagliata del processo in sé. Tra i punti da esaminare dovrebbe esserci il tempo necessario per adottare la sentenza. Se "l'obiettivo e lo scopo della Carta, essendo uno strumento di protezione dei diritti umani, è quello di proteggere i diritti non solo in modo teorico, ma anche in pratica" (Commissione Internazionale dei Giuristi (ICJ) contro il Portogallo, Reclamo n. 1/1998, decisione sui meriti del 9 settembre 1999, § 32), allora affinché la protezione sia efficace deve esserci un'analisi sostanziale dei rimedi e dei vari aspetti o caratteristiche specifiche delle procedure, cioè oltre alla semplice questione se un rimedio sia formalmente available.

16. La Corte Europea dei Diritti Umani ha sottolineato l'importanza di amministrare la giustizia senza ritardi che possano compromettere la sua efficacia e credibilità, sulla base dell'articolo 6§1 della Convenzione (H. contro la Francia, 989, § 58; Katte Klitsche de la Grange contro l'Italia, 1994, § 61). Il diritto a una decisione entro un tempo ragionevole si applica anche ai procedimenti relativi a controversie lavorative che, per loro natura, richiedono una decisione rapida (Frydlender contro la Francia [GC], 2000, § 45; Vocaturo contro l'Italia, 1991, § 17; Ruotolo contro l'Italia, 1992, § 17; si veda anche i riferimenti in § 72 alla sentenza in Bara e Kola contro l'Albania, 2021). Il Comitato dovrebbe quindi esaminare l'efficacia dei diritti sanciti nella Carta alla luce delle procedure nazionali per contestare le decisioni relative a tali diritti, in particolare per quanto riguarda la necessità, in alcuni casi, di una decisione o sentenza rapida sul diritto di sciopero.

17. Data il contesto in cui viene esercitato e si svolge il diritto di sciopero, è essenziale che le procedure siano specifiche, come richiesto dal richiedente nella sua prima richiesta, e rapide, poiché un riesame giuridico tardivo significherebbe che, quando finalmente viene emesso, qualsiasi decisione favorevole sarebbe inefficace, come illustrato dall'esempio citato. In questo caso, la sentenza che condanna la risoluzione della Commissione è purtroppo arrivata troppo tardi: la risoluzione aveva già prodotto i suoi effetti, con il risultato che il diritto di sciopero è stato violato senza possibilità di un efficace risarcimento anni dopo.

18. In terzo e ultimo luogo, per quanto riguarda la durata dei periodi di raffreddamento e le procedure di conciliazione, ritengo che gli argomenti su cui il Comitato ha basato la sua conclusione di non violazione dimostrino esattamente il contrario, vale a dire una violazione di articolo 6§ 4 della Carta. Nella decisione (§94), i periodi di preavviso o i periodi di raffreddamento prescritti in relazione alle procedure di conciliazione pre-sciopero sono ritenuti conformi all'articolo 6§4 finché hanno una "durata ragionevole" (Conclusioni XIV-1 (1998), Cipro). Poi, per chiarire cosa si intende con questo termine, il Comitato sottolinea

out that the requirement for “a 30-day period” to have elapsed before mediation attempts are deemed to have failed, and strike action can be taken, is excessive (Conclusions XVII-1 (2004), Czech Republic).

19. The factors on which the Committee based its conclusion that there had been no violation rest on the fact that in the Czech Republic the 30-day period allowed for mediation “was a minimum period” before strikes could be called, whereas in Italy, the 20-21 day conciliation period is a maximum period (as set by collective agreements) and that the rules for cooling-off and conciliation procedures “are established by collective agreements”, which result from a negotiation process between the employer and the workers’ representatives, meaning that workers’ representatives were afforded an opportunity to negotiate their terms (§§ 95 and 96).

20. I disagree on three points. Firstly, in all its conclusions concerning the Czech Republic, the Committee held that 30 days constituted an excessive period of time, without it being established that the conclusion of non-conformity arose from the fact that this period was a minimum one. To quote the text: “In particular, it found that the length of the period prescribed in Section 12 of the Act (“Proceedings before a mediator shall be regarded as unsuccessful if the dispute is not resolved within 30 days of the day when the mediator was acquainted with the subject-matter of the dispute, unless the contracting parties agree on another time-limit”) was excessive” (Conclusions XVIII-1, XX-3 (2014), XIX-3 (2010), Czech Republic, Article 6§4). The term “minimum” does not appear in any of these conclusions.

21. Secondly, it is true that the setting of time limits results from collective agreements, but at no time did the Committee examine the power conferred on the Guarantee Commission to extend the duration of the conciliation procedure beyond the time limits provided for in the collective agreements (Article 13, paragraph 1, c) of Law No. 146/1990, as amended by Law No. 83/2000). There is no mention of that conferral in the paragraph in which it examines this point (the duration of the cooling-off and conciliation procedures, §§ 94 and 97). It is a unilateral, general, abstract grant, without any conditions or rules, upper limit or similar. It constitutes a clear breach of Article 6§4 of the Charter, leaving the effectiveness of the right to strike entirely to the discretion of the Commission. In addition, this prerogative demonstrates that the periods adopted at collective bargaining level, the only ones which the Committee has taken into account, may be longer and thus easily reach the 30-day mark mentioned by the Committee in its previous case law.

22. Thirdly, if the Committee took the view that the requirement to give prior notice of the duration of the strike, combined with the requirement to notify the employer 10 days in advance and the fact that the definition of minimum service in Italy is very broad, suggests that this requirement should be regarded as an excessive restriction of the right to strike and a violation of Article 6§4 of the Charter, it should, logically and consistently, have examined the duration of these cooling-off and conciliation periods overall. It is clear then that, in reality, these periods are excessively long, according to its own case law, and it is worth reiterating that the Guarantee Commission may extend them.

23. Measures reducing the right to strike, i.e. its effectiveness, are currently under consideration. Striking is a fundamental right. Its conditions, limitations or restrictions

che il requisito di “un periodo di 30 giorni” da trascorrere prima che i tentativi di mediazione siano considerati falliti, e l'azione di sciopero possa essere intrapresa, è eccessivo (Conclusioni XVII-1 (2004), Repubblica Ceca).

19. I fattori su cui il Comitato ha basato la sua conclusione che c'era stata nessuna violazione si basa sul fatto che nella Repubblica Ceca il periodo di 30 giorni consentito per mediazione “era un periodo minimo” prima che potessero essere indette le scioperi, mentre in Italia, il periodo di conciliazione di 20-21 giorni è un periodo massimo (come stabilito dai contratti collettivi) e che le regole per le procedure di raffreddamento e conciliazione “sono stabilite dai contratti collettivi”, che derivano da un processo di negoziazione tra il datore di lavoro e i rappresentanti dei lavoratori, il che significa che ai rappresentanti dei lavoratori è stata data un'opportunità di negoziare i loro termini (§§ 95 e 96).

20. Non sono d'accordo su tre punti. In primo luogo, in tutte le sue conclusioni riguardanti la Repubblica Ceca La Repubblica, il Comitato ha ritenuto che 30 giorni costituissero un periodo di tempo eccessivo, o, senza che fosse stabilito che la conclusione di non conformità derivasse dal fatto che questo periodo fosse un periodo minimo. Per citare il testo: “In particolare, ha riscontrato che la durata del periodo prescritto nella Sezione 12 della Legge (“Le procedure davanti a un mediatore saranno considerate non riuscite se la controversia non viene risolta entro 30 giorni dal giorno in cui il mediatore è stato informato dell'oggetto della controversia, a meno che le parti contraenti non concordino un altro termine”) era eccessiva” (Conclusioni XVIII-1, XX-3 (2014), XIX-3 (2010), Repubblica Ceca, Articolo 6§4). Il termine “minimo” non appare in nessuna di queste conclusioni.

21. In secondo luogo, è vero che la fissazione di limiti di tempo deriva da un consenso collettivo accordi, ma in nessun momento il Comitato ha esaminato il potere conferito alla Commissione di Garanzia di estendere la durata della procedura di conciliazione oltre i termini previsti negli accordi collettivi (Articolo 13, comma 1, c) della Legge n. 146/1990, come modificata dalla Legge n. 83/2000). Non vi è alcun riferimento a tale conferimento nel paragrafo in cui si esamina questo punto (la durata delle procedure di raffreddamento e conciliazione, §§ 94 e 97). Si tratta di un conferimento unilaterale, generale, astratto, senza alcuna condizione o regola, limite massimo o simile. Costituisce una chiara violazione di Articolo 6§4 della Carta, lasciando l'efficacia del diritto di sciopero interamente alla discrezionalità della Commissione. Inoltre, questa prerogativa dimostra che i periodi adottati a livello di contrattazione collettiva, gli unici che il Comitato ha considerato, possono essere più lunghi e quindi facilmente raggiungere il limite di 30 giorni menzionato dal Comitato nella sua giurisprudenza precedente.

22. In terzo luogo, se il Comitato ritenesse che l'obbligo di dare preavviso La durata dello sciopero, combinata con l'obbligo di notificare il datore di lavoro 10 giorni prima e il fatto che la definizione di servizio minimo in Italia è molto ampia, suggerisce che questo requisito dovrebbe essere considerato come una restrizione eccessiva del diritto di sciopero e una violazione dell'Articolo 6§4 della Carta; dovrebbe, logicamente e coerentemente, aver esaminato la durata di questi periodi di raffreddamento e di conciliazione in generale. È chiaro quindi che, in realtà, questi periodi sono eccessivamente lunghi, secondo la propria giurisprudenza, ed è opportuno ribadire che la Commissione di Garanzia può estenderli.

23. Le misure che riducono il diritto di sciopero, cioè la sua efficacia, sono attualmente sotto La considerazione. Il diritto di sciopero è un diritto fondamentale. Le sue condizioni, limitazioni o restrizioni

must be regulated in a specific, precise and rigorous manner, construed narrowly and never rob it of its essence. Strikes must be able to achieve their objective of protesting and demanding social rights. Moderating their effects by means of long cooling-off or conciliation periods, or at the discretion of an organisation, does not meet these requirements. Articles 6§4 and G of the Charter have thus been violated.

24. Lastly, equality of arms must be preserved both in law and in fact. Equality of arms does not exist in the Italian provisions examined. Analysis reveals prerogatives whereby a Prefect, a Prime Minister, a Minister or a Guarantee Commission are granted powers to adopt decisions with complete or very broad discretion as regards the return to work or the duration of cooling-off periods and conciliation procedures. There is, however, no equivalent provision for organisations calling a strike. In Sweden, the Law (1976:580) on employee participation in working life [*Lag (1976: 580) om medbestämmande i arbetslivet*],⁵ section 45, provides that, where an employers' organisation or a trade union organisation intends to take industrial action or to extend ongoing industrial action, it must give written notice of this to the other party and to the National Mediation Office at least seven working days in advance, but this notification requirement may be waived "if there is a valid impediment". The term "valid impediment" is open to many interpretations and there is no reason why it should not be held to include, for example, the fact that the objective or planning of the strike would be compromised. This reference highlights the value of strikes, not only as a fundamental right, but also as a strategy, as well as the equivalence of exceptional circumstances for both parties to the dispute, especially in a context of globalisation, world trade and the negative sentiment around strikes.

25. For all these reasons, I consider that the Committee should have found a violation of Article 6§4 of the Charter in respect of the lack of a dedicated procedure for reviewing in substance the independent administrative authorities' decisions to prohibit or otherwise limit the exercise of the right to strike, the duration of the cooling-off and conciliation procedures and the power of the Minister or the Prefect to order workers to return to work.

⁵ <https://www.government.se/government-policy/labour-law-and-work-environment/1976580-employment-co-determination-in-the-workplace-act-lag-om-medbestammande-i-arbetslivet/>

deve essere regolato in modo specifico, preciso e rigoroso, interpretato in modo restrittivo e mai privato della sua essenza. Gli scioperi devono essere in grado di raggiungere il loro obiettivo di protestare e rivendicare diritti sociali. Moderare i loro effetti mediante lunghi periodi di raffreddamento o conciliatori, o a discrezione di un'organizzazione, non soddisfa questi requisiti. Gli articoli 6§4 e G della Carta sono stati quindi violati.

24. Infine, l'uguaglianza delle armi deve essere preservata sia in diritto che in fatto. Non esistono armi nelle disposizioni italiane esaminate. L'analisi rivela prerogative secondo le quali un Prefetto, un Primo Ministro, un Ministro o una Commissione di Garanzia sono conferiti poteri per adottare decisioni con completa o molto ampia discrezionalità riguardo alla ripresa del lavoro o alla durata dei periodi di raffreddamento e delle procedure di conciliazione. Tuttavia, non esiste una disposizione equivalente per le organizzazioni che indicano uno sciopero. In Svezia, la Legge (1976:580) sulla partecipazione dei dipendenti nella vita lavorativa [*Lag (1976: 580) om medbestämmande i arbetslivet*],⁵ sezione 45, prevede che, quando un'organizzazione di lavoratori di lavoro o un'organizzazione sindacale intende intraprendere un'azione industriale o estendere un'azione industriale in corso, deve dare notifica scritta di ciò all'altra parte e all'Ufficio Nazionale di Mediazione almeno sette giorni lavorativi prima, ma questo requisito di notifica può essere rinunciato "se c'è un impedimento valido". Il termine "impedimento valido" è soggetto a molte interpretazioni e non c'è motivo per cui non debba essere considerato, ad esempio, il fatto che l'obiettivo o la pianificazione dello sciopero sarebbero compromessi. Questo riferimento evidenzia il valore degli scioperi, non solo come diritto fondamentale, ma anche come strategia, così come l'equivalenza delle circostanze eccezionali per entrambe le parti in conflitto, specialmente in un contesto di globalizzazione, commercio mondiale e il sentimento negativo intorno agli scioperi.

25. Per tutte queste ragioni, considero che il Comitato avrebbe dovuto trovare una violazione dell'articolo 6§4 della Carta riguardo alla mancanza di una procedura dedicata per la revisione sostanziale delle decisioni delle autorità amministrative indipendenti di proibire o limitare in altro modo l'esercizio del diritto di sciopero, la durata delle procedure di raffreddamento e di conciliazione e il potere del Ministro o del Prefetto di ordinare ai lavoratori di tornare al lavoro.

⁵ <https://www.government.se/government-policy/labour-law-and-work-environment/1976580-employment-co-determination-in-the-workplace-act-lag-om-medbestammande-i-arbetslivet/>

SEPARATE CONCURRING OPINION OF GEORGE THEODOSIS

1. As regards the issue of informing the employer in advance of the duration of a strike, which constitutes the third matter on which our Committee held, by majority, that there was a violation of Article 6§4 of the Charter (see §§91–93 of the decision), I would like to express some additional arguments and also provide clarification regarding my vote.
2. As has been consistently accepted by our Committee, and in accordance with the combined provisions of Articles 6§4 and G of the Charter, substantive and procedural restrictions on the exercise of the right to strike are permissible insofar as they are provided by law, pursue a legitimate aim, and are proportionate—so that the essence of the right is not impaired; in other words, no such obstacles are created as to make the exercise of the right impossible or excessively difficult (see Conclusions II (1969)).
3. I do not believe that a mere national legislative requirement to inform the employer in advance of the duration of a strike, whether it concerns essential services or not, falls within these categories, since such a measure does not significantly weaken the right to strike so as to affect its core purpose, which is to exert substantial pressure on the employer.
4. Firstly, trade unions may declare a strike of indefinite duration and communicate this to the employer. Furthermore, if trade unions declare a strike of fixed duration and their mobilisation does not yield the expected results, they can call a new strike, and so forth. Finally, there is also an issue related to the exercise of the right to freedom of association, enshrined in Article 5 of the Charter: when workers collectively decide to go on strike, they must know for how long they will be absent from work and thus for how long they will suffer the adverse consequences of that decision (primarily the loss of wages). Therefore, such a provision, in my opinion, serves a legitimate aim and is proportionate.
5. However, in the present case, the issue does not arise in this manner. Rather, it is a combination of factors that leads to the conclusion that, in the case of essential services in Italy, the requirement to inform the employer of the duration of the strike is contrary to Article 6§4 of the Charter (see also Conclusions 2006, Italy).
6. To begin with, in Italy, before declaring a strike in essential services, a trade union must give ten days' notice. At the same time, there is also a "cooling-off" and conciliation period lasting up to 21-22 days (see §§97–99 of the decision), together with the imposition of a prohibition on strikes for a certain period after a strike has taken place ("objective distancing"), and during specific periods of the year ("excluded periods") (see §§98–103 of the decision)—all of which combine with an excessively broad definition of "essential services."
7. It is therefore the combination of all these factors that significantly undermines the right to strike in essential services in Italy, as was already established in our 2006 Conclusions on Italy (see above). More specifically, when a trade union in Italy declares a strike of limited duration, the employer—being informed in advance of its

OPINIONE CONCORRENTE SEPARATA DI GEORGE THEODOSIS

1. Per quanto riguarda la questione di informare il datore di lavoro in anticipo sulla durata di un strike, which constitutes the third matter on which our Committee held, by majority, that there was a violation of Article 6§4 of the Charter (see §§91–93 of the decision), I would like to express some additional arguments and also provide clarification regarding my vote.
2. Come è stato costantemente accettato dal nostro Comitato, e in conformità con le disposizioni combinate degli Articoli 6§4 e G della Carta, le restrizioni sostanziali e procedurali all'esercizio del diritto di sciopero sono ammissibili nella misura in cui sono previste dalla legge, perseguono un obiettivo legittimo e sono proporzionate—affinché non venga compromessa l'essenza del diritto; in altre parole, non devono essere creati ostacoli che rendano l'esercizio del diritto impossibile o eccessivamente difficile (cfr. Conclusioni II (1969)).
3. Non credo che un semplice requisito legislativo nazionale di informare il datore di lavoro deve essere informato in anticipo della durata di uno sciopero, che si tratti di servizi essenziali o meno, rientra in queste categorie, poiché tale misura non indebolisce significativamente il diritto di sciopero da influenzare il suo scopo principale, che è quello di esercitare una pressione sostanziale sul datore di lavoro.
4. In primo luogo, i sindacati possono dichiarare uno sciopero a tempo indeterminato e comunicare questo al datore di lavoro. Inoltre, se i sindacati dichiarano uno sciopero di durata fissa e la loro mobilitazione non produce i risultati attesi, possono indire un nuovo sciopero, e così via. Infine, c'è anche una questione relativa all'esercizio del diritto alla libertà di associazione, sancito dall'Articolo 5 della Carta: quando i lavoratori decidono collettivamente di andare in sciopero, devono sapere per quanto tempo saranno assenti dal lavoro e quindi per quanto tempo subiranno le conseguenze negative di tale decisione (principalmente la perdita di salari). Pertanto, tale disposizione, a mio avviso, serve a un obiettivo legittimo ed è proporzionata.
5. Tuttavia, nel caso presente, la questione non si pone in questo modo. Piuttosto, è una combinazione di fattori che porta alla conclusione che, nel caso dei servizi essenziali in Italia, l'obbligo di informare il datore di lavoro della durata dello sciopero è contrario all'Articolo 6§4 della Carta (vedi anche Conclusioni 2006, Italia).
6. Per cominciare, in Italia, prima di dichiarare uno sciopero nei servizi essenziali, un sindacato deve dare un preavviso di dieci giorni. Allo stesso tempo, c'è anche un periodo di "raffreddamento" e di conciliazione che dura fino a 21-22 giorni (vedi §§97–99 della decisione), insieme all'imposizione di un divieto di sciopero per un certo periodo dopo che uno sciopero ha avuto luogo ("distanziamento obiettivo"), e durante specifici periodi dell'anno ("periodi esclusi") (vedi §§98–103 della decisione)—tutti questi fattori si combinano con una definizione eccessivamente ampia di "servizi essenziali."
7. È quindi la combinazione di tutti questi fattori che mina significativamente il diritto di sciopero nei servizi essenziali in Italia, come già stabilito nelle nostre conclusioni del 2006 su Italia (vedi sopra). Più specificamente, quando un sindacato in Italia dichiara uno sciopero di durata limitata, il datore di lavoro—essendo informato in anticipo della sua

length and aware of all other procedural restrictions (notice periods, prohibition of declaring a new strike for a certain period after the previous one)—is placed in a position of advantage vis-à-vis the unions, as they can assess in advance whether the strike, whose duration they already know, will seriously affect them or not. Conversely, if the employer does not know the duration of the strike in advance—even in the presence of the above procedural constraints—the declaration of the strike could more effectively serve its purpose, which is to exert sufficient and effective pressure on the employer to accept, at least partially, the workers' demands.

8. For these reasons, and based on the above clarifications, I consider that the provision of Italian legislation requiring prior notification of the duration of strikes in essential services violates Article 6§4 of the Charter, as rightly held by the majority.

durata e consapevole di tutte le altre restrizioni procedurali (termini di preavviso, divieto di dichiarare un nuovo sciopero per un certo periodo dopo il precedente)—si trova in una posizione di vantaggio rispetto ai sindacati, poiché può valutare in anticipo se lo sciopero, la cui durata già conosce, avrà un impatto serio su di lui o meno. Al contrario, se il datore di lavoro non conosce la durata dello sciopero in anticipo—anche in presenza dei suddetti vincoli procedurali—la dichiarazione dello sciopero potrebbe servire più efficacemente al suo scopo, che è quello di esercitare una pressione sufficiente ed efficace sul datore di lavoro affinché accetti, almeno parzialmente, le richieste dei lavoratori.

8. Per queste ragioni, e sulla base delle chiarificazioni sopra, considero che la disposizione della legislazione italiana che richiede un preavviso della durata degli scioperi nei servizi essenziali viola l'articolo 6§4 della Carta, come giustamente sostenuto dalla maggioranza.