



Numero 2 / 2026

**Pasquale NAPPI**

**Il diritto di sciopero nei servizi essenziali tra Carta sociale europea e legge n. 146/1990: il caso USB c. Italia nel dialogo con la giurisprudenza costituzionale, di legittimità e amministrativa. Uno sguardo sistematico al tema**

# **Il diritto di sciopero nei servizi essenziali tra Carta sociale europea e legge n. 146/1990: il caso USB c. Italia nel dialogo con la giurisprudenza costituzionale, di legittimità e amministrativa. Uno sguardo sistematico al tema**

Pasquale NAPPI

*Dottorando di ricerca in diritto del lavoro presso La Sapienza – Università di Roma*

**Sommario:** **1.** Premessa; **2.** Il quadro costituzionale e penale del diritto di sciopero. Dall'art. 502 c.p. alla piena effettività dell'art. 40 Cost.; **3.** La legge n. 146/1990: struttura, ratio e ruolo della Commissione di garanzia; **4.** La dimensione sovranazionale del diritto di sciopero; **5.** La decisione USB c. Italia: struttura, censure e cenni al dispositivo; **6.** Profili di non conformità: servizi essenziali, servizio minimo, durata e calendarizzazione degli scioperi; **7.** Profili ritenuti conformi: controllo giurisdizionale, raffreddamento e precettazione; **8.** Uno sguardo alla giurisprudenza interna e sovranazionale in rapporto con la decisione del Comitato; **9.** Effetti della decisione sul piano interno e prospettive sistematiche; **10.** Il diritto di sciopero al vaglio della Corte Internazionale di Giustizia.

## **1. Premessa**

La decisione del Comitato europeo dei diritti sociali (European Committee of Social Rights, ECSR) nel caso Unione Sindacale di Base (USB) c. Italia (reclamo n. 208/2022) si configura come il primo scrutinio organico e sistematico della disciplina italiana dello sciopero nei servizi pubblici essenziali alla luce dell'art. 6, § 4, nonché della clausola di limitazione di cui all'art. G della Carta sociale europea riveduta. Essa interviene su un ordinamento – quello italiano – che ha progressivamente edificato, proprio sul terreno dei servizi essenziali, una sofisticata architettura di bilanciamento tra il diritto di sciopero (art. 40 Cost.) e i diritti degli utenti, veicolata dalla legge n. 146/1990 e dal ruolo centrale attribuito alla Commissione di garanzia.

Per cogliere appieno la portata sistemica della pronuncia USB c. Italia, è necessario collocarla nel più ampio contesto: i) del quadro costituzionale interno in tema di diritto di sciopero e di delimitazione dell'area penalmente rilevante del conflitto collettivo; ii) della disciplina positiva e della prassi applicativa della l. n. 146/1990 – con particolare riguardo agli artt. 1, 2, 8, 12 e 13, nonché alla funzione regolativa e para-normativa della Commissione di garanzia; iii) della giurisprudenza di legittimità che ha conferito “spessore” precettivo e sistematico alla legge n. 146/1990, definendo nozione e limiti dello sciopero, configurazione delle violazioni procedurali, natura e poteri della Commissione, profili di responsabilità e riparto di giurisdizione; iv) della giurisprudenza amministrativa concernente le delibere della Commissione (in particolare in materia di rarefazione e regolamentazione provvisoria) e gli atti di precettazione; v) infine, del complesso degli standard sovranazionali elaborati dalla CEDU, dagli organi delle Nazioni Unite, dall'OIL, dalla Carta di Nizza e dallo stesso ECSR in precedenti reclami collettivi (CGIL c. Italia; ETUC/FNV/CNV c. Paesi Bassi).

In conclusione, doveroso sarà un breve cenno al parere 21 maggio 2026 della Corte internazionale di giustizia, in tema di diritto di sciopero.

Alla luce di tali premesse, l'obiettivo del presente contributo si articola in una duplice direttrice. Da un lato, esso intende ricostruire in forma sintetica, ma analiticamente rigorosa, la *ratio decidendi* del Comitato, mettendo in evidenza i profili di non conformità e quelli ritenuti compatibili con la Carta sociale europea riveduta. Dall'altro lato, mira a porre tale pronuncia in sistematico raffronto con il quadro costituzionale, con la disciplina e la giurisprudenza interne, nonché con gli standard sovranazionali, nella prospettiva di quel "dialogo delle Corti" che oggi attraversa e ridisegna i confini del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali.

## **2. Il quadro costituzionale e penale del diritto di sciopero. Dall'art. 502 c.p. alla piena effettività dell'art. 40 Cost.**

L'art. 40 Cost. riconosce il diritto di sciopero, subordinandone l'esercizio al rispetto delle «*leggi che lo regolano*». Per lungo tempo, tuttavia, il codice penale ha costituito un filtro deformante di tale riconoscimento, mediante la previsione di specifiche fattispecie incriminatrici volte a reprimere lo sciopero e la serrata. La Corte costituzionale è progressivamente intervenuta a "bonificare" il tessuto codicistico, riallineandolo al paradigma costituzionale. In particolare, con la sentenza n. 29 del 1960 ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 502 c.p. (serrata e sciopero per fini contrattuali) in riferimento all'art. 40 Cost., con inevitabili effetti riflessi sugli artt. 504 e 505 c.p., relativi allo sciopero politico e di protesta. Successivamente, con la sentenza n. 123 del 1962, la Consulta ha ulteriormente ristretto l'area penalmente rilevante, ancorando la punibilità alla sussistenza di condotte che travalicano l'esercizio del diritto di sciopero e si collocano in una dimensione di violenza o coazione incompatibile con l'art. 40 Cost. Ancora, con la sentenza n. 222 del 1976, la Corte ha affermato la compatibilità dell'art. 340 c.p. (interruzione di pubblico servizio) con gli artt. 3, 39 e 40 Cost., chiarendo che la tutela penale della regolarità dei servizi pubblici è legittima soltanto se coordinata con il riconoscimento del diritto di sciopero e limitata alle condotte eccedenti il suo esercizio legittimo. Infine, con la sentenza n. 165 del 1983, in tema di coazione alla pubblica autorità mediante sciopero (art. 504 c.p.), è stato ristretto l'ambito applicativo dell'incriminazione ai soli casi di sovvertimento dell'ordinamento o di compressione della sovranità popolare, evitando che ogni sciopero "forte" potesse essere criminalizzato come indebita pressione sui pubblici poteri.

Lungo tale itinerario interpretativo, la Corte ha inequivocabilmente affermato che le restrizioni al diritto di sciopero devono trovare fondamento in una base legale e rispettare un criterio di bilanciamento proporzionato con altri diritti fondamentali, predisponendo così il terreno per una futura disciplina legislativa specifica dei servizi essenziali. Una prima ricostruzione sistematica del "significato costituzionale" del diritto di sciopero, si rinviene sia nella riflessione di Calamandrei, che interpreta l'art. 40 come clausola di riconoscimento di un diritto fondamentale non riconducibile a mera libertà contrattuale<sup>1</sup>, che nell'elaborazione di Romagnoli nel commento all'art. 40 nel Commentario Branca, ove il conflitto collettivo è descritto come componente fisiologica dello Stato costituzionale pluralista<sup>2</sup>. Su piani contigui, Giugni<sup>3</sup> – sul versante giuslavoristico – e Luciani<sup>4</sup> – su quello costituzionalistico – hanno posto in luce come il diritto di

<sup>1</sup> Cfr. P. Calamandrei, Significato costituzionale del diritto di sciopero, in RGL, 1952, I, 221 ss.

<sup>2</sup> Cfr. U. Romagnoli, Art. 40, in Commentario della Costituzione, a cura di Branca, Bologna-Roma, 1979, 180 ss.

<sup>3</sup> Cfr. G. Giugni, Diritto sindacale, Cacucci, 2000.

<sup>4</sup> Cfr. M. Luciani, Diritto di sciopero, forma di Stato e forma di governo, Milano, 2010.

sciopero, lungi dal ridursi a semplice potere negoziale, si collochi al crocevia tra forma di Stato, forma di governo e struttura della rappresentanza sociale, contribuendo in modo essenziale alla definizione dell'equilibrio tra poteri pubblici, parti sociali e garanzie dei diritti fondamentali.

In questa prima approssimazione al tema, e con specifico riguardo agli interventi della Consulta, appare opportuno richiamare sin d'ora le pronunce rese all'indomani dell'entrata in vigore della l. n. 146/1990, onde meglio definire il quadro costituzionale di riferimento. Con la sentenza n. 57 del 1995, la Corte costituzionale ha qualificato la disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali come normativa «*di marcata connotazione procedimentale*», valorizzando il ruolo della Commissione di garanzia e la funzione delle procedure (preavviso, raffreddamento, informazione all'utenza) quali strumenti di bilanciamento tra l'art. 40 Cost. e i diritti degli utenti. Più di recente, con la sentenza n. 70 del 2025, la Corte ha elaborato un canone di proporzionalità articolato in tre fasi (idoneità, necessità, proporzionalità in senso stretto), destinato a governare ogni restrizione di diritti fondamentali, incluso il diritto di sciopero. Ne discende che anche i limiti introdotti dalla legge n. 146/1990 devono superare un vaglio di stretta necessità e di minima lesione possibile, profilo oggi di particolare rilievo alla luce delle censure formulate dall'ECSR nel caso USB c. Italia.

### **3. La legge n. 146/1990: struttura, ratio e ruolo della Commissione di garanzia**

La legge n. 146 del 1990 si configura quale attuazione specifica e settoriale dell'art. 40 Cost. in relazione all'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali. L'art. 1 delinea, da un lato, un elenco tendenzialmente tassativo di diritti della persona costituzionalmente garantiti – vita, salute, libertà e sicurezza, libertà di circolazione, assistenza e previdenza sociale, istruzione, libertà di comunicazione – rispetto ai quali l'esercizio dello sciopero può essere oggetto di limitazioni e, dall'altro, un elenco esemplificativo di servizi funzionali al godimento di tali diritti (sanità, igiene, protezione civile, giustizia, approvvigionamento energetico, trasporti, istruzione, poste, telecomunicazioni, radiotelevisione pubblica), secondo un criterio marcatamente teleologico che ancora la qualificazione di essenzialità alla strumentalità del servizio rispetto alla fruizione dei diritti fondamentali degli utenti, a prescindere dalla natura pubblica o privata del gestore e dalla tipologia del rapporto di lavoro. Ne risulta un nesso strutturale diritti/servizio: oggetto immediato di tutela sono i diritti degli utenti, protetti attraverso la garanzia di un livello minimo di erogazione dei servizi elencati, con una lista dei diritti tendenzialmente chiusa – in coerenza con la riserva di legge di cui all'art. 40 Cost. – e una lista dei servizi intesa come aperta, così da consentire, in chiave evolutiva, l'inclusione di nuovi servizi essenziali in funzione delle trasformazioni sociali ed economiche<sup>5</sup>. In tale prospettiva, c'è chi in dottrina ha insistito sul carattere “servizi-centrico” della disciplina<sup>6</sup>, chi invece ha sistematizzato le regole dello sciopero nei servizi essenziali, evidenziando la fitta trama di vincoli procedurali e sostanziali gravanti sull'azione collettiva<sup>7</sup>, mentre altri hanno sottolineato la specificità del conflitto collettivo in questi

---

<sup>5</sup> Si veda, M. Persiani, Diritti fondamentali della persona e diritto dei lavoratori a scioperare, in *Dir. Lav.*, 1992, I, 17.; M. Magnani, voce Sciopero nei servizi pubblici essenziali, in *Enc. Giur. Treccani*, XXVIII, Roma, 2007, 7; A. Pilati, La Legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, in *AA.VV.*, Trattato di diritto del lavoro, III, Conflitto, Concertazione e Partecipazione, Padova, 2012, 287, nonché, T. Treu, Lo sciopero nei servizi pubblici: prestazioni indispensabili e altre regole, in *Quaderni Dir. Lav. Rel Ind.*, n. 1992, 9; E. Ales, Le finalità della legge e la nozione di servizio pubblico essenziale, in P. Pascucci (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi essenziali*, Rozzano, 2000, 5 e ss.

<sup>6</sup> Cfr. M. Rusciano, *Lo sciopero nei servizi essenziali*, in *AA.VV.*, *Lo sciopero: disciplina convenzionale e autoregolamentazione...*, Milano, 1989

<sup>7</sup> Cfr. A. Vallebona, *Le regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Torino, 2007.

ambiti rispetto al modello generale, in ragione dell'intenso coinvolgimento di interessi terzi, rappresentati dagli utenti<sup>8</sup>. L'evoluzione più recente<sup>9</sup> ha condotto, inoltre, a includere tra gli ambiti di tutela anche la fruizione del patrimonio storico-artistico nazionale, attraverso la regolamentazione dell'apertura al pubblico di musei e luoghi della cultura, con attenzione non solo alla salvaguardia del bene culturale, ma anche alla fruizione quale componente dell'immagine del Paese e veicolo di crescita culturale e sociale. In questo quadro, l'art. 2 affida in prima istanza alla contrattazione collettiva – sottoposta al vaglio della Commissione di garanzia – l'individuazione delle prestazioni indispensabili da assicurare in caso di sciopero, nella misura strettamente necessaria a garantire «l'effettività, nel loro contenuto essenziale», dei diritti degli utenti. La Commissione, dunque, valuta l'idoneità di accordi e codici di autoregolamentazione e, in caso di giudizio negativo, può adottare una regolamentazione provvisoria vincolante sino alla stipulazione di intese conformi, tendenzialmente contenendo le prestazioni indispensabili entro il limite di circa il 50% dei servizi ordinariamente erogati e il personale impiegato entro un terzo dell'organico, salvo motivate deroghe legate a imprescindibili esigenze di sicurezza e di regolare funzionamento<sup>10</sup>. Essa svolge, al contempo, funzioni di interpretazione e composizione tecnica dei conflitti – in particolare sui profili di preavviso, durata, rarefazione e concomitanza degli scioperi – e viene spesso rappresentata in dottrina come un vero e proprio “arbitro” del conflitto nei servizi essenziali, dotato di posizione terza rispetto alle parti e di poteri tendenzialmente para-giurisdizionali<sup>11</sup>. Da quanto appena detto, discende una marcata discrezionalità tecnica in capo alla Commissione che, tuttavia, la giurisprudenza amministrativa sottopone a rigidi canoni di istruttoria e motivazione, al fine di consentire un sindacato effettivo di proporzionalità sulle misure adottate, come attestano le sentenze del Consiglio di Stato nn. 2115 e 2116 del 2023, che hanno annullato la delibera n. 18/138 sul raddoppio della rarefazione oggettiva nel TPL per difetto di istruttoria e di motivazione. In stretta connessione con tale architettura, si colloca la disciplina della precettazione di cui all'art. 8, configurata quale *extrema ratio* autoritativa, attivabile solo in presenza di un «fondato pericolo di grave e imminente pregiudizio» ai diritti della persona elencati all'art. 1, derivante dall'interruzione o dall'alterazione dei servizi essenziali a seguito dello sciopero, attraverso una procedura bifasica che distingue tra precettazione ordinaria, fondata su previa segnalazione della Commissione (cui spetta la valutazione tecnica della situazione di pericolo e la proposta delle misure: differimento, riduzione della durata, livelli minimi), e precettazione straordinaria, esercitabile d'ufficio dal Presidente del Consiglio, dal Ministro competente o dal Prefetto «nei casi di necessità e urgenza», con il solo obbligo di informare la Commissione. Il TAR Lazio (sent. n. 6084/2024) ha qualificato questo potere officioso come *extra ordinem* e dal carattere residuale, esercitabile solo in situazioni di straordinaria eccezionalità non previamente valutabili dalla Commissione, dichiarando l'illegittimità di un'ordinanza ministeriale di riduzione della durata di uno sciopero nel TPL per carenza di adeguata motivazione sulle ragioni di necessità e urgenza e per contrasto con la valutazione tecnica della Commissione. La dottrina ha così sottolineato come, soprattutto dopo la riforma del 2000, la precettazione debba essere intesa quale *extrema ratio* inserita nella logica del contemperamento tra diritti contrapposti e assoggettata a un rigoroso riparto di competenze tra Commissione

<sup>8</sup> Cfr. G. Pino, *Conflitto collettivo nei servizi pubblici essenziali*, in Enc. Dir., Annali, X, Milano, 2017, 265 ss.

<sup>9</sup> D.l. 20 settembre 2015, n. 146, conv. in l. 12 novembre 2015, n. 182.

<sup>10</sup> Cfr. art. 13, comma 1, lett. a), l. 12 giugno 1990, n. 146.

<sup>11</sup> Cfr. M. D'Antona, *La Commissione di garanzia come arbitro (sciopero e contrattazione collettiva nei servizi pubblici essenziali)*, in Quad. Dir. Lav. Rel. Ind., 1994, 61 ss.

(valutazione tecnica, proposta) e autorità politica (decisione finale nei limiti tracciati)<sup>12</sup>, mentre la successiva giurisprudenza del Consiglio di Stato (sent. n. 786/2025) ha ribadito che essa deve rimanere confinata ai soli casi di concreto e grave rischio per i diritti degli utenti, nel rispetto – e non in elusione – delle valutazioni della Commissione di garanzia.

#### **4. La dimensione sovranazionale del diritto di sciopero**

Per avere un completo quadro sul diritto di sciopero, non è eludibile uno sguardo alla normativa sul tema al di fuori dei confini italiani, avendo, oggi, il diritto internazionale, sempre più un ruolo di garantismo dei diritti della persona. Così, sul piano sovranazionale, lo sciopero è progressivamente riconosciuto come componente essenziale della libertà sindacale. Innanzitutto, la Corte EDU, a partire dalle sentenze *Demir e Baykara e Enerji Yapı-Yol Sen c. Turchia*, include la contrattazione collettiva e lo sciopero tra gli “elementi essenziali” della libertà di associazione tutelata dall’art. 11 della CEDU, ammettendo restrizioni solo se legali, necessarie in una società democratica e proporzionate. Da un secondo punto di vista, sempre sul versante europeo, la Carta sociale europea, all’art. 6 § 4, riconosce il diritto di azione collettiva, incluso lo sciopero, subordinando le restrizioni al test di cui all’art. G (legge, necessità in società democratica, tutela di diritti altrui o interessi pubblici qualificati). Ancora, la Carta di Nizza (art. 28) eleva il diritto all’azione collettiva, sciopero compreso, a diritto fondamentale dell’Unione, nei limiti delle legislazioni e prassi nazionali. Infine, il sistema ONU (ICCPR, ICESCR) e il Comitato diritti umani insistono sul divieto di restrizioni indebite, su una definizione rigorosa dei servizi essenziali e sulla limitazione della categoria di lavoratori rispetto ai quali lo sciopero può essere vietato o fortemente limitato.

Di particolare rilievo, ai fini dello studio condotto in questo contributo, è l’elaborazione dell’OIL, maturata attraverso il Comitato sulla libertà sindacale (CFA) e il Comitato di esperti (CEACR). Tali organi, infatti, qualificano come “servizi essenziali” soltanto quelli la cui interruzione sia tale da mettere in pericolo la vita, la sicurezza personale o la salute dell’intera popolazione, o di una sua parte. In questa prospettiva, essi operano una netta distinzione tra attività essenziali, come gli ospedali, il controllo del traffico aereo, la fornitura di acqua ed elettricità, e attività non essenziali, quali i trasporti in genere, l’istruzione, i servizi postali, la raccolta dei rifiuti e i media<sup>13</sup>. L’OIL, inoltre, ammette la previsione di servizi minimi solo in tre ipotesi specifiche: nei servizi essenziali in senso stretto, nei servizi non essenziali la cui interruzione sia tuttavia idonea a provocare una crisi nazionale acuta e, infine, nei servizi pubblici di fondamentale importanza<sup>14</sup>. Parallelamente, viene manifestata una forte preoccupazione rispetto all’introduzione di limiti alla durata dello sciopero, considerato uno strumento di ultima ratio, il cui esercizio non può essere predeterminato unilateralmente<sup>15</sup>. Da ultimo, si raccomanda che l’eventuale dichiarazione di

---

<sup>12</sup> Cfr. M. Monaco, L’ordinanza di precettazione dal tecnicismo della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali ai recenti interventi realizzati per via di prassi dal Ministero dei Trasporti, in *Lav. Dir. Europa*, 1/2024; nonché G. Pino, Rilettura della nozione di contemperamento/ bilanciamento tra esercizio del diritto di sciopero e diritti dei cittadini nella complessità sociale, in *Dir. Lav. Merc.*, 2017, n. 3, 524; ancora cfr. D’Aponte, Autorità e indipendenza della commissione di garanzia nei conflitti sindacali, *Torino*, 2014.

<sup>13</sup> Cfr. M. Magnani, *ult. op. cit.*; nonché A. Vallebona, *Le regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Torino; ed A. Zoppoli, *La titolarità sindacale del diritto di sciopero*, Padova, 2006; ancora, T. Treu, *ult. op. cit.*; ed infine E. Ales, *ult. op. cit.*

<sup>14</sup> *Ibidem*

<sup>15</sup> *Ibidem*

illegalità dello sciopero, così come la sua sospensione, siano rimesse non al governo, ma a un organo indipendente e imparziale.

## **5. La decisione USB c. Italia: struttura, censure e cenni al dispositivo**

Fatte queste premesse, necessarie al fine di delineare il quadro in cui si inserisce la decisione dell'ECSR che qui si commenta, i tempi risultano maturi per entrare nel vivo della decisione stessa. Così, l'Unione Sindacale di Base (USB) – organizzazione sindacale di base a carattere confederale, attiva in molteplici comparti del lavoro pubblico e privato – nel reclamo dinanzi al Comitato europeo dei diritti sociali censura diverse disposizioni della l. n. 146/1990 (artt. 1, comma 2, 2, commi 1, 2 e 5, 13, comma 1, lett. a), c), d), e), e art. 8), anche per come applicate in concreto, ritenendo che esse determinino restrizioni eccessive del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, in contrasto con l'art. 6, § 4, e con l'art. G della Carta sociale europea riveduta. Le doglianze riguardano, in particolare, l'assenza di un effettivo controllo di merito sulle decisioni della Commissione di garanzia e delle autorità amministrative che vietano o limitano lo sciopero; l'obbligo di assicurare, durante l'astensione collettiva, un livello di servizio eccedente il minimo strettamente necessario alla tutela dei diritti degli utenti; l'obbligo di indicare la durata dello sciopero già in sede di proclamazione, con un preavviso non inferiore a dieci giorni; la combinazione tra lunghi periodi di raffreddamento e conciliazione e i termini di preavviso, che in taluni settori conduce a un intervallo complessivo di 30–33 giorni prima che lo sciopero possa effettivamente aver luogo; l'istituto della rarefazione, nelle sue componenti oggettiva e soggettiva, nonché i cd. “periodi esclusi” (festività, grandi eventi, esodi estivi), tali da rendere estremamente complessa la programmazione di iniziative collettive efficaci; infine, i poteri di precettazione del Governo e dei Prefetti, ritenuti eccessivamente discrezionali e potenzialmente idonei a comprimere in modo sproporzionato il diritto di sciopero. Nella parte conclusiva della decisione, il Comitato formula un vero e proprio dispositivo dal quale – in questo punto della trattazione – sia permesso un riferimento a spot. Da un lato dichiara che non vi è violazione dell'art. 6, § 4, per quanto riguarda il controllo giurisdizionale sulle decisioni della Commissione di garanzia, la durata delle procedure di raffreddamento e conciliazione e l'esercizio, da parte del Ministro o del Prefetto, del potere di emanare ordini di rientro, potere che è limitato a circostanze specifiche ed è comunque soggetto a sindacato giudiziario. Dall'altro lato, il Comitato accerta la violazione del medesimo art. 6, § 4, a causa del requisito di un servizio minimo imposto anche in settori che non costituiscono “servizi essenziali in senso stretto”, dell'obbligo di indicare la durata dello sciopero nel preavviso di almeno dieci giorni e dell'applicazione della rarefazione oggettiva e dei periodi esclusi a una categoria di servizi essenziali ritenuta eccessivamente ampia.

La decisione è corredata da un'opinione dissenziente (Salcedo Beltrán, De Schutter), favorevole a riconoscere la violazione anche in relazione ai poteri di precettazione e alla mancanza di una procedura specifica e rapida di controllo di merito sulle decisioni restrittive dello sciopero, e da un'opinione concorrente (Theodosis), che reputa in astratto ammissibile l'obbligo di indicare la durata dell'astensione, ma lo giudica sproporzionato, nel contesto italiano, per effetto della combinazione con preavviso lungo, procedure di *cooling-off* e meccanismi di rarefazione.

## **6. Profili di non conformità: servizi essenziali, servizio minimo, durata e calendarizzazione degli scioperi**

Entrando nel vivo della decisione, sotto un primo profilo, occorre soffermarsi sulla nozione di “servizi essenziali” e sul modo in cui il Comitato richiama gli standard dell'OIL, in particolare la

distinzione tra servizi essenziali in senso stretto e servizi non essenziali, ammettendo restrizioni particolarmente incisive (come divieti o servizi minimi estesi) solo per i primi. Nel misurarsi con il quadro italiano, il Comitato osserva che non tutti i servizi aggiunti nel tempo alla lista, per via legislativa (musei e luoghi della cultura) o regolativa (servizio taxi, distribuzione carburante, sanità privata, terme terapeutiche, servizi informatici universitari e di ricerca, mense scolastiche), sono qualificabili come “essenziali in senso stretto”. L’estensione di tipo teleologico operata dalla Commissione – pur coerente con l’idea di servizio quale strumento di fruizione dei diritti costituzionali – rischia, secondo il Comitato, di oltrepassare i limiti posti dall’art. 6 della Carta allorché incide su servizi la cui interruzione non pone in pericolo vita, sicurezza o salute della popolazione, né determina una situazione di crisi nazionale acuta. Da tale premessa discende la conclusione per cui l’Italia viola l’art. 6 § 4 nella misura in cui impone obblighi di servizio minimo in settori che non integrano la nozione ristretta di servizio essenziale: la previsione di prestazioni indispensabili in tali ambiti, costituendo una restrizione particolarmente intensa del diritto di sciopero, eccede i limiti consentiti dalla Carta e introduce un vincolo sostanziale ulteriore che non coincide con l’approccio interno, più elastico e sensibile anche alla rilevanza sociale o simbolica dei servizi.

In questa cornice si colloca la disciplina interna del servizio minimo, che consente alla Commissione, in sede di regolamentazione provvisoria, di fissare livelli minimi di prestazioni sino al 50% del servizio ordinario, con impiego fino a un terzo del personale, salvo deroghe motivate. USB lamenta che, nella prassi, tali soglie massime si tramutino in standard generalizzati, con conseguente attenuazione della capacità di pressione dello sciopero. Il Comitato, pur riconoscendo la compatibilità in astratto del servizio minimo con l’art. 6 § 4, valuta in chiave critica la combinazione tra un’estensione eccessiva del novero dei servizi essenziali, la tendenza alla massimizzazione del servizio minimo e l’applicazione di quest’ultimo anche in settori non essenziali in senso stretto. La violazione non è dunque ancorata all’istituto del servizio minimo in quanto tale – che la stessa OIL reputa ammissibile in determinate condizioni – ma al suo utilizzo in contesti che non ricadono nell’area dei servizi essenziali in senso stretto o in assenza di crisi nazionale acuta. In dottrina si è osservato, del resto, come la legge n. 146/1990 si presenti «*non tanto come legge dello sciopero nei servizi essenziali, quanto dei servizi essenziali nel corso dei conflitti collettivi di lavoro*»<sup>16</sup>, in cui il dato teleologico della tutela dell’utenza tende a prevalere e il temperamento si traduce principalmente in una minimizzazione del sacrificio degli utenti, più che in un equilibrio paritario tra diritti di pari rango<sup>17</sup>. La lettura del Comitato riallinea la disciplina a un paradigma di equivalenza dei diritti in gioco, esigendo che le deroghe più incisive allo sciopero siano limitate alle sole ipotesi strettamente giustificate dal rischio per vita, sicurezza o salute, e non dalla salvaguardia di interessi meramente economici, di immagine o di efficienza organizzativa.

Da un secondo angolo visuale, il profilo forse più rilevante – anche per le sue immediate ricadute applicative – è la constatazione che l’obbligo di indicare la durata dello sciopero già nel preavviso, da comunicare almeno dieci giorni prima, costituisce una restrizione sproporzionata del diritto di sciopero in violazione dell’art. 6 § 4. Il Comitato non contesta in sé l’esistenza di un termine di preavviso, ritenuto compatibile con la libertà sindacale ove ragionevole, ma sottolinea che, in un contesto caratterizzato da procedure di raffreddamento e conciliazione già particolarmente dilatate e dalla possibilità per il datore di lavoro di predisporre misure idonee a neutralizzare

---

<sup>16</sup> A. Pilati, ult. op. cit.

<sup>17</sup> Cfr. T. Treu, ult. op. cit; nonché E. Ales, ult. op. cit.

l'impatto dell'astensione, l'obbligo di predefinirne la durata altera eccessivamente l'equilibrio tra le parti, svuotando lo sciopero della sua efficacia dissuasiva. L'opinione concorrente di Theodosis chiarisce che, in linea di principio, l'informazione preventiva sulla durata potrebbe risultare legittima e proporzionata; nel caso italiano, tuttavia, la combinazione tra preavviso lungo, procedure di *cooling-off* estese, meccanismi di rarefazione e periodi esclusi finisce per neutralizzare, in fatto, la capacità di pressione dello sciopero, specialmente nei servizi essenziali, ove l'“effetto sorpresa” risulta già fortemente attenuato. Parte della dottrina interna aveva da tempo segnalato il rischio che un eccesso di formalizzazione (preavviso, obbligo di indicare la durata, oneri informativi) trasformasse la disciplina in un dispositivo di “governo del conflitto” orientato più alla gestione e alla previsione del disagio che alla tutela del diritto di sciopero<sup>18</sup>. La giurisprudenza nazionale, tuttavia, aveva complessivamente avallato l'impianto, facendo leva sulla logica del bilanciamento e sulla necessità di tutela dell'utenza<sup>19</sup>.

Un ulteriore profilo innovativo della decisione attiene all'esame, per la prima volta in modo articolato, dei divieti di scioperi paralleli e dei periodi esclusi. Sul piano dei principi, il Comitato ribadisce che l'effettività dello sciopero presuppone la possibilità di collocarlo in momenti “strategici”, in cui la pressione sui datori di lavoro sia massima; la previsione di divieti sistematici nei periodi di massima visibilità o impatto, pertanto, rischia di svuotare lo strumento del suo contenuto essenziale. Di conseguenza, eventuali “franchigie” temporali possono dirsi giustificate solo se ancorate a esigenze concrete e stringenti di ordine pubblico, salute, sicurezza od a eventi di rilievo costituzionale (ad esempio, consultazioni elettorali) e devono restare limitate nel tempo e nell'ambito di applicazione, evitando di degenerare in divieti generali tali da rendere impossibile una pianificazione effettiva delle azioni collettive. Con riguardo al caso italiano, il Comitato rileva che le regole di rarefazione e i periodi esclusi, originariamente concepiti per servizi essenziali in senso stretto, vengono talora applicati anche a servizi che non presentano tale carattere o la cui interruzione non integra i presupposti dell'art. 6. Constata, inoltre, che la Commissione ha in alcune occasioni valorizzato eventi di natura prevalentemente economico-commerciale o di immagine quali ragioni per vietare o differire scioperi, segnatamente nel settore dei trasporti, facendo prevalere interessi non immediatamente riconducibili alla tutela di vita, salute o libertà fondamentali. La violazione dell'art. 6 § 4 è dunque affermata non per l'esistenza, in quanto tale, di meccanismi di rarefazione e franchigie, ma per la loro applicazione a una lista «*eccessivamente ampliata*» di servizi essenziali e per il loro impiego in contesti in cui il sacrificio del diritto di sciopero non è sorretto da un *pressing social need* in senso stretto. La giurisprudenza interna, a cui si è già fatto cenno – in particolare il Consiglio di Stato, nel contenzioso sulle clausole di rarefazione nel trasporto pubblico locale – pur avendo annullato la delibera n. 18/138 per difetto di istruttoria, ha riconosciuto in linea di principio la legittimità della rarefazione quale strumento di governance del conflitto, a condizione che le scelte della Commissione risultino proporzionate e adeguatamente motivate<sup>20</sup>. Il punto di frizione con il Comitato si colloca, allora, non tanto sulla

---

<sup>18</sup> Cfr. M.V. Ballestrero, Il principio di concentrazione e gli strumenti di governo del conflitto alternativi alla rarefazione, in *Dir. Rel. Ind.*, 2008, p. 49 ss.; nonché M. D'Aponte, Trent'anni di regolamentazione del diritto di sciopero in Italia. La legge n. 146/1990 tra modello di gestione del conflitto collettivo e prospettive di riforma, in *Diritti costituzionali, conflitto collettivo, lavoro*, Torino, 2022; si veda anche T. Treu, Il conflitto e le regole, in *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, 2002, p. 2 ss.

<sup>19</sup> Cfr. ex multis Cass. civ., sez. lav., 30 aprile 2025, n. 11347; Cassazione civile, sez. lav., 14 maggio 2024, n. 13181.

<sup>20</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 1° marzo 2023, n. 2115 (FIT-CISL c. Commissione di garanzia); Consiglio di Stato, Sez. VI, 1° marzo 2023, n. 2116 (FILT-CGIL c. Commissione di garanzia).

liceità astratta di tali strumenti, quanto sulla delimitazione del loro perimetro di operatività e sulla tipologia di interessi ritenuti idonei a legittimare compressioni così incisive del diritto di sciopero.

## **7. Profili ritenuti conformi: controllo giurisdizionale, raffreddamento e precettazione**

In primo luogo, USB denunciava la mancanza di un effettivo controllo di merito sulle decisioni della Commissione di garanzia, ritenendo che il giudice amministrativo si limitasse a una verifica di mera regolarità formale, senza scrutinare la proporzionalità delle misure limitative adottate. Il Comitato respinge tale impostazione, osservando che le deliberazioni della Commissione sono, in linea di principio, impugnabili davanti al giudice amministrativo e richiamando, a conferma, le sentenze del Consiglio di Stato nn. 2115 e 2116 del 2023, che, come detto in precedenza, hanno annullato una delibera sulla rarefazione proprio per difetto di istruttoria e carenza di motivazione, esigendo una valutazione sostanziale del rapporto tra intensità della conflittualità e severità della misura. Ne emerge con chiarezza l'esistenza di un controllo di legittimità "sostanziale", idoneo a verificare il rispetto dei canoni di proporzionalità e ragionevolezza, sicché il Comitato – quasi inevitabilmente – esclude la violazione dell'art. 6 § 4 sotto il profilo dell'accesso al controllo giurisdizionale. La *dissenting opinion*, pur riconoscendo questo dato, pone l'accento sulla durata assai lunga dei giudizi (quasi cinque anni per giungere alla pronuncia del Consiglio di Stato sulla delibera n. 18/138) e sulla conseguente scarsa effettività del rimedio rispetto a decisioni che, al momento della sentenza, hanno già esaurito i loro effetti sul diritto di sciopero: rilievo che, tuttavia, attiene più ai tempi della giustizia amministrativa che non al funzionamento della Commissione di garanzia o all'esistenza stessa di un mezzo di tutela giurisdizionale, che, come visto, è effettivamente previsto e operante.

Sotto un secondo profilo, il Comitato esamina la durata delle procedure di raffreddamento e conciliazione, ricordando di aver in passato ritenuto eccessivi periodi minimi di mediazione di 30 giorni prima della proclamazione dello sciopero (caso Repubblica Ceca). Nel caso italiano, tuttavia, evidenzia, da un lato, che la durata delle procedure è fissata da accordi collettivi, frutto di negoziazione tra le parti; dall'altro, che i periodi indicati da USB (20–21 giorni) costituiscono termini massimi e non minimi, e che il limite dei 30 giorni – ritenuto critico in altre decisioni – non è imposto *ex lege*, ma può risultare solo in via indiretta dalla somma tra durata della conciliazione e del preavviso, quest'ultimo di per sé normalmente compatibile con l'art. 6 § 4, se contenuto entro limiti ragionevoli. Sulla base di tali considerazioni, il Comitato esclude la violazione della Carta con riguardo alla durata delle procedure di raffreddamento. Anche qui, la *dissenting opinion* richiama l'attenzione sul potere della Commissione di estendere d'ufficio i termini oltre il tetto pattizio e sull'effetto cumulativo di tali estensioni con il preavviso, che può condurre in concreto a periodi eccedenti la soglia dei 30 giorni già ritenuta problematica, ma tale rilievo non scalfisce, ad opinione di chi scrive, il giudizio di compatibilità complessiva.

Infine, il Comitato si pronuncia sui poteri di precettazione del Governo e dei Prefetti. Richiamando la propria giurisprudenza, rammenta che misure di ordine di rientro al lavoro nei servizi essenziali sono compatibili con la Carta solo se previste dalla legge, necessarie in una società democratica e dirette alla protezione di diritti altrui o di interessi pubblici qualificati. Nel valutare il caso italiano, osserva che la precettazione è subordinata alla sussistenza di un «*fondato pericolo di grave e imminente pregiudizio*» ai diritti elencati all'art. 1 della l. n. 146/1990, che è preceduta da un tentativo di conciliazione e che i relativi provvedimenti sono impugnabili davanti ai TAR. Su tali basi, esclude dunque la violazione dell'art. 6 § 4 anche in relazione all'istituto della precettazione. La *dissenting opinion* insiste, per contro, nel ritenere eccessivamente ampi e

indeterminati i concetti di “necessità e urgenza” e di “grave e imminente pregiudizio”, nonché problematico il fatto che il potere finale di ordinare il rientro sia affidato a organi dell’esecutivo (Ministro, Prefetto) non vincolati per legge a una posizione di neutralità nel conflitto collettivo. Dal punto di vista interno, come introduttivamente si è accennato, la recente pronuncia del TAR Lazio del 2024<sup>21</sup>, insieme a significativi contributi dottrinali<sup>22</sup>, segnala tuttavia una tendenza a rafforzare il ruolo tecnico della Commissione ed a leggere in chiave restrittiva il potere officioso dell’autorità politica, in coerenza con l’idea della precettazione quale *extrema ratio* e strumento di bilanciamento – e non di annichilimento – del diritto di sciopero.

In conclusione, quindi, sotto la lente dell’ECSR, il modello italiano di bilanciamento appare in larga misura coerente con gli standard europei, ma risulta in alcuni snodi eccessivamente sbilanciato a favore della continuità dei servizi, in ragione dell’uso estensivo della nozione di servizio essenziale e della sovrapposizione di vincoli procedurali e sostanziali che rendono il diritto di sciopero nei servizi essenziali troppo prevedibile e, conseguentemente, poco efficace.

## **8. Uno sguardo alla giurisprudenza interna e sovranazionale in rapporto con la decisione del Comitato**

Sul piano applicativo, la giurisprudenza della Corte di cassazione italiana ha svolto un ruolo decisivo nel delineare l’ambito operativo della l. n. 146/1990, tanto con riguardo alla nozione di sciopero nei servizi essenziali quanto in ordine alle conseguenze delle violazioni procedurali. Nella sentenza 14 maggio 2024, n. 13181, la Cassazione lavoro afferma che, nei servizi pubblici essenziali, costituisce sciopero l’astensione dal lavoro posta in essere per fini di rivendicazione collettiva tramite certificati medici risultati fittizi, cioè privi di un reale stato di malattia e usati solo per giustificare formalmente l’assenza, quando tali assenze si inseriscono in uno stato di agitazione collettiva di fatto proclamato in modo “occulto” dalle organizzazioni sindacali. La Corte precisa che la vicenda riguarda la Polizia municipale, ritenuta servizio pubblico essenziale ai sensi dell’art. 1 L. n. 146/1990, in quanto preordinata alla sicurezza dei cittadini e alla circolazione, e che quindi si applicano le regole speciali sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali. Con la successiva Cass. civ., Sez. lav., 14 maggio 2024, n. 13206, la Suprema Corte ha affermato che la violazione delle regole di preavviso e procedura ex art. 21. n. 146/1990 determina di per sé l’illegittimità dello sciopero nei servizi essenziali, costituendo fonte di responsabilità indipendentemente dalla prova di un concreto pregiudizio al servizio: emerge così con nettezza la forte connotazione “formale” della disciplina, in cui l’osservanza dell’iter procedimentale (preavviso, indicazione della durata, informazione all’utenza, rispetto della rarefazione e dei periodi esclusi) assurge a elemento strutturale del bilanciamento tra diritto di sciopero e diritti degli utenti. In questo quadro, la decisione USB c. Italia, nel censurare l’obbligo di indicare in anticipo la durata dell’astensione e la combinazione di preavviso lungo, rarefazione e franchigie, si pone in dialogo critico con una lettura fortemente procedimentalizzata: quanto più la violazione di regole formali basta a rendere illegittima l’azione collettiva, tanto più rigoroso deve essere, sul piano sovranazionale, il vaglio di proporzionalità di quelle stesse regole.

Sempre la Cassazione, con Cass. civ., Sez. lav., 30 aprile 2025, n. 11347, ha chiarito che la riconducibilità di una determinata attività alla categoria dei servizi pubblici essenziali – alla luce della l. n. 146/1990 e dei codici di autoregolamentazione – integra una *quaestio facti* da accertare

---

<sup>21</sup> TAR Lazio, Roma, Sez. III, 28 marzo 2024, n. 6084

<sup>22</sup> Cfr. M. Monaco, ult. op. cit.

in concreto; in mancanza di tale accertamento, non si applica la disciplina speciale dello sciopero. Questo arresto si colloca in rapporto diretto con uno dei rilievi del Comitato, relativo all'eccessiva ampiezza della categoria dei "servizi essenziali", e rende particolarmente significativo verificare quale sarà l'orientamento della Suprema Corte dopo la pronuncia dell'ECSR. La giurisprudenza di legittimità ha poi contribuito a precisare natura e ampiezza dei poteri della Commissione di garanzia: Cass. civ., Sez. lav., 7 aprile 2022, n. 11365, qualifica tali poteri come "prettamente pubblicistici", descrivendo la Commissione quale soggetto *super partes* incaricato di accertare le violazioni della l. n. 146/1990 e di deliberare le sanzioni ex art. 4, mentre al datore di lavoro è riservato un ruolo meramente esecutivo nell'irrogazione delle misure individuate. Si conferma così il carattere para-amministrativo e regolatorio dell'organo, già messo in luce dalla Corte costituzionale nel 1995, e si comprende la particolare insistenza dell'ECSR sulla necessità di un controllo giurisdizionale effettivo sulle sue decisioni e regolamentazioni provvisorie, tuttavia già operante come evidenziato dal Comitato stesso.

Per completezza di esposizione, sia concesso dire che la Corte di cassazione ha, inoltre, riconosciuto l'ampiezza delle conseguenze connesse alla partecipazione a scioperi illegittimi nei servizi essenziali: Cass. civ., Sez. lav., 5 ottobre 1998, n. 9876, ha affermato che la mera proclamazione o adesione ad uno sciopero illegittimo è fonte di responsabilità anche se non seguita da effettiva astensione, in quanto idonea a produrre disagi alla collettività e rientrante a pieno titolo nello schema sanzionatorio della l. n. 146/1990. Tale impostazione rafforza ulteriormente il peso delle regole procedurali e della valutazione di legittimità della Commissione, incidendo anche su scioperi solo "minacciati" ma non attuati. Quanto, infine, ad un interessante approdo sui profili processuali, Cass. civ., Sez. VI, 28 luglio 2016, n. 15809, ha stabilito che l'opposizione all'ingiunzione di pagamento delle sanzioni amministrative ex art. 9 l. n. 146/1990, per inottemperanza a un ordine di precettazione, rientra nella competenza del giudice di pace, poiché il bene giuridico immediatamente tutelato è l'interesse degli utenti dei servizi essenziali e non, in via diretta, la tutela del lavoro. La scelta del giudice non togato e la qualificazione dell'interesse protetto confermano una lettura della precettazione come strumento di tutela immediata della collettività, che, almeno sul piano processuale, colloca il diritto di sciopero in posizione tendenzialmente subordinata rispetto all'esigenza di continuità del servizio.

Uscendo dal Palazzaccio e dirigendoci verso i Giudici amministrativi, le già – più volte – richiamate sentenze Cons. Stato, Sez. VI, 1° marzo 2023, nn. 2115 e 2116, rese in relazione alla regolamentazione provvisoria della rarefazione oggettiva nel TPL (causa FILT-CGIL c. Commissione di garanzia), hanno affermato che la Commissione dispone sì di un'ampia discrezionalità nella determinazione degli intervalli tra scioperi, ma che tale discrezionalità deve esercitarsi su base istruttoria accurata e mediante una motivazione puntuale, idonea a consentire un sindacato di proporzionalità delle misure rispetto all'interesse alla continuità del servizio; in difetto, il Consiglio di Stato annulla la regolamentazione provvisoria, ribadendo che anche le valutazioni tecnico-discrezionali delle autorità indipendenti sono assoggettate a un controllo "intrinseco" da parte del giudice amministrativo. Tali arresti si pongono in diretta connessione con l'analisi del Comitato europeo dei diritti sociali, il quale censura l'applicazione di meccanismi di rarefazione e di periodi esclusi a una platea eccessivamente ampia di servizi ritenuti essenziali e in contesti non sorretti da minacce "chiare e presenti" alla vita, alla salute o alla libertà delle persone.

Sul versante della precettazione, come detto, il TAR Lazio, Roma, Sez. III, 28 marzo 2024, n. 6084, ha dichiarato l'illegittimità di un'ordinanza ministeriale di riduzione della durata di uno sciopero nel TPL adottata in assenza di previa segnalazione della Commissione, affermando che l'autorità politica non può sostituirsi a quest'ultima nella valutazione dei presupposti per la precettazione e che il potere officioso ex art. 8 l. n. 146/1990 può essere esercitato solo in situazioni di necessità e urgenza non previamente valutabili dall'Autorità. In continuità, la già richiamata sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 31 gennaio 2025, n. 786, ha ulteriormente tracciato i confini dell'intervento governativo nel quadro procedurale della legge n. 146, ribadendo che la precettazione costituisce *extrema ratio*, giustificata unicamente in presenza di un concreto e grave rischio per i diritti degli utenti. Questa linea giurisprudenziale interna converge, almeno in parte, con la valutazione dell'ECSR, che ha escluso la violazione dell'art. 6 § 4 proprio in considerazione del fatto che i poteri di precettazione sono disciplinati dalla legge, il loro esercizio è soggetto a controllo giurisdizionale e il loro presupposto è un grave e imminente pregiudizio a diritti fondamentali degli utenti.

La stessa Commissione, con delibera del 16 marzo 2018, ha rammentato che ogni sciopero nei servizi essenziali, anche generale, deve conformarsi tanto alle regole legali dettate dalla l. n. 146/1990 (come modificata dalla l. n. 83/2000), quanto alle regole pattizie (accordi collettivi e regolamentazioni provvisorie), riaffermando il proprio ruolo centrale nel controllo di legalità e proporzionalità delle astensioni collettive. Le regolamentazioni provvisorie nel settore dei trasporti (ad es. delibera n. 02/13 del 31 gennaio 2002) disciplinano nel dettaglio rarefazione, franchigie, avvenimenti eccezionali, preavviso e informazione all'utenza, traducendo in precetti specifici il bilanciamento tra diritto di sciopero e continuità del servizio; è proprio questa fitta trama regolatoria che il Comitato europeo giudica eccessivamente compressiva allorché venga applicata a servizi non essenziali in senso stretto o combinata con obblighi procedurali particolarmente gravosi.

In ultima battuta, sul piano sovranazionale, come già accennato in questo contributo, la Corte EDU, con la sentenza *Enerji Yapı-Yol Sen c. Turchia* (21 aprile 2009), ha ricondotto il diritto di sciopero nell'alveo della libertà di associazione ex art. 11 CEDU, dichiarando l'incompatibilità con la Convenzione di un divieto assoluto di sciopero per l'intero pubblico impiego e affermando che ogni restrizione deve risultare "necessaria in una società democratica". La successiva decisione *Demir e Baykara c. Turchia* (2008) ha incluso il diritto alla contrattazione collettiva tra i contenuti protetti dall'art. 11, sulla base di un ampio richiamo a fonti internazionali, tra cui la Carta sociale europea. Tali principi sono stati recepiti dalla giurisprudenza di legittimità: Cass. civ., Sez. lav., 11 aprile 2025, nn. 9538 e 9526, e 9 maggio 2025, n. 12269, valorizzano il diritto di azione collettiva quale componente essenziale della libertà sindacale, richiamando espressamente l'art. 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, l'art. 13 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori e l'art. 6 della Carta sociale europea; in particolare, Cass. n. 12269/2025 riconosce che anche azioni collettive non formalmente qualificate come sciopero rientrano nel perimetro della libertà sindacale, soggette a limiti analoghi a quelli dello sciopero. In questa prospettiva, il Comitato europeo, già in *CGIL c. Italia*, aveva sviluppato un uso intensivo dell'art. G quale parametro di necessità e proporzionalità delle restrizioni al diritto di sciopero e, nel caso *ETUC/FNV/CNV c. Paesi Bassi*, ha precisato che solo minacce "chiare e presenti" a vita, salute o libertà possono giustificare restrizioni incisive, escludendo mere ragioni economiche o organizzative. Su tale sfondo, la Cass. civ., Sez. lav., 24 giugno 2025, n. 16921, dedicata specificamente al diritto alla negoziazione collettiva alla luce dell'art. 6 Carta sociale

europea e dell'art. G, afferma che tale diritto – e, per estensione, il diritto all'azione collettiva – può essere sottoposto a restrizioni soltanto se previste dalla legge e “necessarie in una società democratica” per la tutela di altri diritti o interessi, recependo espressamente il linguaggio e il test dell'art. G; ne discende la trasformazione di quest'ultimo in parametro di riferimento anche per la materia “sciopero/servizi essenziali”, in un dialogo diretto con la decisione USB c. Italia.

## **9. Effetti della decisione sul piano interno e prospettive sistematiche**

La decisione USB c. Italia non produce effetti di annullamento interno della l. n. 146/1990, ma è destinata a operare come standard interpretativo per il legislatore, la Commissione di garanzia e i giudici nazionali, alla luce dell'art. 117 Cost., che impone il rispetto degli obblighi internazionali, e del consolidato riconoscimento dello sciopero quale diritto fondamentale anche nell'ordinamento europeo di tutela dei diritti sociali<sup>23</sup>. Muovendo dai rilievi del Comitato, alcune linee di intervento appaiono particolarmente significative. Anzitutto, si prospetta l'esigenza di ricalibrare la nozione di servizi essenziali, distinguendo, all'interno dell'attuale elenco, tra servizi essenziali in senso stretto e servizi non essenziali o solo “fondamentali”, riservando le restrizioni più incisive (divieti, servizi minimi estesi, rarefazione rigida, periodi esclusi) ai primi e prevedendo strumenti più “leggeri” per i secondi. In secondo luogo, il legislatore e la Commissione potrebbero valutare la soppressione dell'obbligo di indicare una durata fissa dello sciopero, sostituendolo con l'indicazione di un range massimo o della sola data di inizio, attenuando così l'asimmetria informativa a favore del datore di lavoro e recuperando parte dell'effetto dissuasivo dell'astensione collettiva. Ancora, seguendo la “guida” del Comitato, si renderebbe opportuno limitare la rarefazione oggettiva e i periodi esclusi ai soli settori effettivamente essenziali in senso stretto, imponendo una motivazione puntuale, caso per caso, delle ragioni di ordine pubblico, salute, sicurezza o altri interessi costituzionali coinvolti ed evitando l'uso sistematico di tali strumenti per esigenze di immagine o convenienza economica.

Il profilo più delicato resta, verosimilmente, quello del rafforzamento dell'effettività del controllo giurisdizionale, tema che si intreccia – e, si potrebbe dire, si scontra – con la nota criticità della durata dei processi in Italia, questione che trascende ampiamente la materia qui considerata. Una soluzione pienamente soddisfacente richiederebbe strumenti processuali accelerati per la contestazione delle delibere della Commissione o delle ordinanze di precettazione che incidono su scioperi programmati a breve distanza, così da rendere effettivo il sindacato di proporzionalità prima che l'evento si consumi; si tratta, tuttavia, di un obiettivo che, allo stato, mantiene tratti in parte utopici.

In conclusione, tirando le fila delle considerazioni svolte, la decisione USB c. Italia non mette in discussione l'architettura fondamentale della l. n. 146/1990, né la legittimità, in astratto, dei principali strumenti del modello italiano (servizi minimi, preavviso, raffreddamento, rarefazione, precettazione, ruolo della Commissione). Essa rivolge però un chiaro monito all'ordinamento, chiamato a un delicato esercizio di “ribilanciamento”, nel quale il diritto di sciopero – pur in un contesto di terziarizzazione del conflitto e di crescente centralità dei servizi – deve continuare a essere riconosciuto come diritto fondamentale, non riducibile a mera variabile dipendente dalle esigenze di continuità delle prestazioni. In questo percorso, il dialogo tra giurisprudenza interna (Corte costituzionale, Cassazione, giudici amministrativi), Commissione di garanzia e organi

---

<sup>23</sup> Sul tema, ampiamente, L. MOLA, La Carta sociale europea e il controllo internazionale sulla sua applicazione, Giappichelli, 2022

sovranazionali (ECSR, Corte EDU, OIL), già da tempo avviato, offre gli strumenti dogmatici per un aggiornamento della l. n. 146/1990 coerente con la Carta sociale europea e con il sistema multilivello di tutela dei diritti fondamentali.

## 10. Il diritto di sciopero al vaglio della Corte Internazionale di Giustizia

Uscendo un attimo dal tracciato della decisione in commento, ma in armonia con il tema dell'approccio al diritto di sciopero fuori dai confini italiani, non v'è migliore occasione di questa per far cenno ad un recentissimo – ed interessantissimo ai fini che in questo contributo interessano – parere della Corte internazionale di giustizia, a seguito della richiesta presentata dall'OIL.

L'interazione tra la richiesta di parere dell'OIL e l'Advisory Opinion della Corte internazionale di giustizia del 21 maggio 2026 segna un passaggio decisivo nel processo di costituzionalizzazione internazionale del diritto di sciopero e, al contempo, un momento di razionalizzazione del sistema delle fonti nel diritto internazionale del lavoro. Il Consiglio di amministrazione dell'OIL, prendendo atto di un “*serious and persistent disagreement*” all'interno della struttura tripartita circa l'interpretazione della Convenzione n. 87 in relazione allo sciopero, ha attivato la clausola di rinvio di cui all'art. 37, par. 1, Cost. OIL, trasformando una crisi interna di legittimazione degli organi di controllo in una richiesta di chiarificazione autoritativa rivolta all'ICJ. La Corte ha affermato che il diritto di sciopero è protetto dalla Convenzione n. 87, precisando tuttavia di non pronunciarsi sul contenuto concreto, sull'estensione e sulle condizioni di esercizio di tale diritto. Il nucleo argomentativo risiede nell'applicazione delle regole consuetudinarie di interpretazione dei trattati (artt. 31-32 Conv. di Vienna) alla convenzione del 1948, con particolare attenzione all'*ordinary meaning* degli artt. 2, 3 e 10: il diritto delle organizzazioni di “organizzare le proprie attività e formulare i propri programmi” è letto come comprensivo dello sciopero, inteso quale sospensione o rallentamento del lavoro per la tutela degli interessi dei lavoratori, in assenza di clausole che ne escludano espressamente la rilevanza e alla luce dell'oggetto e dello scopo della Convenzione, centrati sulla libertà di associazione come strumento di progresso sociale. In una prospettiva sistemica, l'ICJ inserisce questa interpretazione nel più ampio tessuto del diritto internazionale dei diritti umani, facendo leva sull'art. 31, par. 3, lett. c), Conv. di Vienna per valorizzare norme “rilevanti” come gli artt. 8 ICESCR (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*) e 22 ICCPR (*International Covenant on Civil and Political Rights*), che rinviano espressamente alla Convenzione n. 87 e presuppongono una lettura estensiva della libertà di associazione, idonea a includere la protezione dello sciopero, nonché la giurisprudenza e la prassi di organi quali il Comitato diritti umani, da tempo favorevoli a tale impostazione. In chiave confermativa, la Corte richiama inoltre la convergenza di strumenti e decisioni regionali (Carta africana, Carta araba dei diritti, sistema CEDU, Carte sociali europee, Carta UE, strumenti interamericani), nei quali lo sciopero è configurato, in forma esplicita o implicita, come corollario della libertà sindacale o del diritto di azione collettiva. Sul piano metodologico, è significativa la posizione assunta rispetto ai *travaux préparatoires* e alla prassi successiva: l'ICJ esclude che la prassi “tripartita” dell'OIL possa integrare, ai sensi dell'art. 5 Conv. di Vienna, una regola organizzativa idonea a spostare il baricentro interpretativo rispetto alla disciplina generale e riconosce che i lavori preparatori della Convenzione n. 87 – concentrati quasi esclusivamente sullo sciopero dei pubblici dipendenti – sono sostanzialmente inconcludenti sul punto. Quanto alla prassi successiva, la Corte distingue rigorosamente tra la “*subsequent practice*” rilevante ex art. 31, par. 3, lett. b), che presuppone un accordo tra le parti ed è quindi esclusa dalla persistente opposizione

di taluni Stati, e le condotte che operano soltanto come mezzi sussidiari ai sensi dell'art. 32, categoria nella quale rientrano sia l'ampia accettazione dell'interpretazione degli organi di controllo OIL, sia dichiarazioni come il Government Group Statement del 2015. Le pronunce di CEACR, CFA e Commissioni d'inchiesta non costituiscono, di per sé, prassi successiva "forte", ma sono comunque investite di "*great weight*", in linea con quanto già affermato dall'ICJ in relazione ai comitati ONU di controllo dei trattati sui diritti umani, diventando così elementi centrali nella costruzione della ratio decidendi. In questo quadro, il parere consultivo alimenta almeno tre direttrici di riflessione per la dottrina italiana ed europea: il consolidamento dello sciopero come diritto fondamentale strutturale nel costituzionalismo multilivello del lavoro, oltre le letture riduttive ancorate al solo conflitto contrattuale immediato; la ridefinizione del ruolo degli organi tecnici di controllo nella formazione di significati convenzionali condivisi, anche in assenza di unanimità statale, con ricadute dirette sulla teoria delle fonti e sull'idea di "autorità interpretativa" nel diritto internazionale; e, infine, il rilievo del dialogo tra corti – ICJ, CEDU, CGUE, Corte interamericana – come motore di una sorta di *common law* internazionale del lavoro, destinata a incidere, per via interpretativa, sulle discipline nazionali del diritto di sciopero e della rappresentanza collettiva, inclusa quella italiana, secondo il paradigma dell'interpretazione conforme alla Costituzione e alle obbligazioni convenzionali.