



Numero 2 / 2026

Salvatore PELLECCIA

Attualità e asimmetrie della legge 146/1990

Attualità e asimmetrie della legge 146/1990

Salvatore PELLECCIA

Vicepresidente dell'INAS CISL Nazionale (già Segretario nazionale della Fit.Cisl)

Il quadro normativo

La legge 12 giugno 1990 n. 146, come modificata dalla legge 83/2000, disciplina lo sciopero nei servizi pubblici essenziali con un impianto che prevede: la definizione dei servizi pubblici essenziali, delle prestazioni indispensabili capaci di creare il contemperamento tra il diritto di sciopero e gli altri diritti previsti e tutelati dalla nostra Costituzione; il forte orientamento alla contrattazione per la definizione delle regole di esercizio del diritto di sciopero, integrato dal potere di regolazione provvisoria della Commissione di garanzia; l'introduzione di vincoli procedurali (preavvisi, rarefazioni, prestazioni indispensabili ecc.) e la possibilità, per le Autorità preposte, di ricorrere alla precettazione nei casi di necessità.

Questa architettura si è consolidata negli anni e ha visto l'azione interpretativa e regolativa della Commissione di garanzia, che ha fatto della legge 146/90, anche alla luce delle caratteristiche specifiche di ciascun settore, una normativa orientata a reggere il contemperamento tra la libertà sindacale di proclamare uno sciopero e i diritti degli utenti a potersi muovere utilizzando mezzi pubblici.

L'esperienza applicativa

Negli ultimi anni si è accentuata la funzione preventiva della Commissione che, attraverso le "indicazioni immediate", segnala ante sciopero l'eventuale mancato rispetto di uno o più dei numerosi precetti ai quali devono attenersi le Organizzazioni sindacali. Gli interventi della Commissione si concentrano, principalmente, sugli aspetti legati all'ottemperanza della regola della rarefazione oggettiva e soggettiva per evitare che scioperi troppo ravvicinati tra loro, coinvolgenti lo stesso servizio finale e lo stesso bacino di utenza, possano creare eccessivo nocimento alla mobilità. La stessa Commissione si è attivata ponendo in essere anche interventi mirati a garantire la coerenza delle motivazioni alla base delle vertenze nonché il rispetto delle franchigie in occasione di grandi eventi o consultazioni elettorali.

Pur senza modifiche legislative di rilievo dopo quelle del 2000, la prassi ha integrato la legge attraverso delibere e regolazioni settoriali che aggiornano le prestazioni indispensabili e modulano le modalità di esercizio del conflitto.

La riflessione dottrinale

Il *Manuale sul conflitto nei servizi pubblici essenziali* del prof. Giovanni Pino (Giappichelli) evidenzia come la forza della legge derivi dal suo carattere ibrido: una cornice normativa che lascia ampio spazio all'autoregolazione sindacale e datoriale, con la supervisione di un'autorità indipendente. Descrive un modello pragmatico, che riconosce lo sciopero come diritto costituzionale ma lo

colloca entro limiti funzionali contemperandolo con il diritto alla mobilità. Il legislatore del 1990, pertanto, ha ritenuto opportuno individuare precetti e sanzioni per assicurare tale contemperamento demandando alla contrattazione collettiva l'onere di individuare con maggiore dettaglio le modalità di esercizio. Sulla scorta di tali elementi è del tutto evidente che la contrattazione settoriale assume un ruolo rilevante.

Le asimmetrie attuali

Dal punto di vista sindacale, l'impianto normativo e applicativo della 146/90, a distanza di 35 anni, mostra tuttavia delle asimmetrie strutturali che necessitano di una correzione:

Asimmetria nelle responsabilità

Le organizzazioni sindacali e i lavoratori sono soggetti a un articolato regime di vincoli procedurali incrementatisi nel tempo che li espongono ad un maggior rischio di aperture di procedimenti di valutazione da parte della Commissione di Garanzia e, di conseguenza, ad un maggior rischio di incappare in sanzioni a differenza di quanto avviene per le aziende sulle quali gravano principalmente due precetti quali quelli di organizzare il servizio per garantire le prestazioni indispensabili e dare corretta e tempestiva informazione all'utenza.

Le cause di insorgenza del conflitto sono riconducibili, prevalentemente, al mancato rispetto di contratti collettivi nazionali, aziendali e/o accordi da parte delle stesse cui però non corrisponde un sistema capace di appurarne le responsabilità e sanzionarne i comportamenti prima che questi possano indurre la parti sociali a proclamare una azione di protesta. Si parla, a titolo esemplificativo e non esaustivo, di mancato pagamento puntuale delle retribuzioni, del mancato rispetto delle norme di sicurezza, del mancato rispetto delle pause e dei riposi, dell'incapacità delle aziende di mettere i propri dipendenti al riparo da aggressioni e di tanto altro.

Asimmetria nell'informazione all'utenza

Al sindacato è imposto l'obbligo di comunicare, con congruo preavviso, data, ora, motivazioni e modalità di esecuzione dello sciopero ma non è previsto, o meglio è considerato a volte discrezionale, un obbligo speculare per le aziende, che spesso forniscono informazioni incomplete o tardive agli utenti sull'imminenza dello sciopero, sui servizi garantiti, sulle sigle sindacali proclamanti e sulle motivazioni poste alla base della vertenza creando disinformazione tra gli utilizzatori del servizio e, di conseguenza, maggiori disservizi.

Asimmetria nella valutazione degli impatti

Se da una parte gli scioperi, in quanto tali, vengono scrupolosamente monitorati e giudicati per la loro incidenza sul servizio, dall'altro, le inefficienze strutturali delle aziende, che, al pari degli scioperi e con costanza cronica, producono disservizi anche in assenza di vertenze aperte, non sono oggetto né di valutazione né, di conseguenza, di ammonizioni e/o sanzioni da parte della Commissione di Garanzia.

Liberalizzazioni e nuove sfide

Un limite strutturale della legge 146/1990 che si è configurato nel tempo è che la stessa è stata concepita in un'epoca in cui i servizi di trasporto, come ad esempio il trasporto ferroviario, operavano in regime di monopolio. Successivamente, in esito ai processi di liberalizzazione avviati a livello europeo e recepiti anche in Italia, il mercato è stato aperto ad una pluralità di imprese. Alla luce di questo elemento, risulta evidente che le regole che definiscono le modalità di esercizio del diritto di sciopero nelle varie aziende debbano rispondere agli stessi criteri e che nell'individuare le prestazioni indispensabili da garantire in caso di sciopero non si possa più non considerare la presenza di altre aziende che svolgono la stessa attività nello stesso bacino di utenza. Questa nuova realtà, del tutto estranea al quadro originario della legge, impone un aggiornamento delle regole di settore e dei codici di autoregolamentazione, che deve coinvolgere tutte le imprese, affinché il diritto di sciopero possa essere esercitato in modo equilibrato anche in mercati liberalizzati e concorrenziali.

La prospettiva della partecipazione

Un elemento di novità importante è rappresentato dalla legge 76/2025 sulla partecipazione, che introduce strumenti di coinvolgimento attivo dei lavoratori e delle loro rappresentanze nei processi decisionali aziendali. Questa normativa può rappresentare un tassello decisivo per la prevenzione del conflitto: laddove la 146/90 si concentra sul contenimento ex post attraverso vincoli e procedure, la 76/2025 offre una prospettiva ex ante, basata sul dialogo e sulla corresponsabilità.

Gli strumenti partecipativi consentono infatti di: anticipare le criticità (organizzazione del lavoro, sicurezza, turnazioni, salari) prima che degenerino in vertenza; garantire maggiore trasparenza delle scelte aziendali, riducendo la percezione di unilateralità; rafforzare la contrattazione collettiva come sede naturale di ricomposizione dei conflitti.

In questa ottica, la legge 76/2025 non sostituisce la 146/90 ma la integra, spostando il baricentro dal solo controllo del conflitto alla sua effettiva prevenzione e ricomposizione.

I possibili adeguamenti

Il sistema, per essere equo e realmente bilanciato, deve poggiare su un principio di reciprocità delle responsabilità.

Ciò significa introdurre meccanismi sanzionatori a carico delle aziende quando non vengono rispettati obblighi fondamentali (retribuzioni, sicurezza, servizi minimi concordati ecc); rendere obbligatoria la comunicazione tempestiva e trasparente all'utenza da parte dei gestori del servizio, non solo da parte delle organizzazioni sindacali, specificando le motivazioni poste alla base dello sciopero; prevedere forme di responsabilità anche per le inefficienze aziendali che producono disagi simili a quelli derivanti da un conflitto sindacale se non più gravi perché costanti nel tempo.

Conclusione

La legge 146/90 ha retto nel tempo perché ha dato una cornice ordinata al conflitto nei servizi essenziali. Tuttavia, oggi mostra squilibri evidenti: l'asticella del rigore pende quasi esclusivamente dalla parte dei lavoratori e delle organizzazioni sindacali.

Riequilibrare questo sistema non significa depotenziare la tutela degli utenti, ma rafforzarla, perché un servizio pubblico essenziale non è garantito solo limitando lo sciopero, ma anche obbligando le aziende a rispettare i loro doveri fondamentali per far sì che allo sciopero non ci si debba proprio arrivare.

Solo con questa reciprocità si potrà parlare di una legge davvero capace di conciliare diritto di sciopero, diritti degli utenti e responsabilità sindacali e datoriali.