

**COMITATO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI  
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**

**DECISIONE SUL MERITO**

**Adozione: 10 settembre 2025**

**Notifica: 12 novembre 2025**

**Pubblicazione: 13 marzo 2026**

***Unione Sindacale di Base (USB) contro Italia***

Denuncia 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<sup>350a</sup> sessione nella seguente composizione:

Aoife NOLAN, Presidente  
Tatiana PUIU, Vicepresidente  
George THEODOSIS, Vicepresidente  
Kristine DUPATE, Relatrice 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

Assistito da Henrik KRISTENSEN, Segretario esecutivo

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

Sulla base della relazione presentata da Mario VINKOVIĆ, Adotta

la seguente decisione adottata in quest'ultima data:

## **PROCEDURA**

1. La denuncia presentata *dall'Unione sindacale di base (USB)* è stata registrata il 31 marzo 2022.
2. L'USB sostiene che la legge n. 146/1990, come successivamente modificata (in particolare dalla legge n. 182/2015) in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, considerata alla luce della sua applicazione pratica, viola l'articolo 6, paragrafo 4, tenuto conto dell'articolo G della Carta sociale europea riveduta ("la Carta"). Più specificamente, l'USB sostiene che gli articoli 1, paragrafo 2, 2, paragrafi 1, 2 e 5, 13, paragrafo 1, lettere a), c), d) ed 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 ricevibile.
4. Facendo riferimento all'articolo 7, paragrafo 1, del Protocollo del 1995 che istituisce un sistema di denunce collettive ("il Protocollo"), il Comitato ha invitato il Governo a presentare osservazioni scritte sul merito della denuncia entro il 15 febbraio 2023.
5. Facendo riferimento all'articolo 7, paragrafi 1 e 2, del Protocollo e in applicazione dell'articolo 32, paragrafi 1 e 2 del suo Regolamento interno ("il Regolamento"), il Comitato ha invitato gli Stati parti del Protocollo, gli Stati che hanno fatto una dichiarazione ai sensi dell'articolo D§2 della Carta, nonché le organizzazioni internazionali dei datori di lavoro o dei sindacati di cui all'articolo 27§2 della Carta del 1961, se lo desideravano, a presentare osservazioni sul merito della denuncia entro il 15 febbraio 2023.
6. Le osservazioni della Confederazione europea dei sindacati (CES) sul merito della denuncia sono state registrate il 14 febbraio 2023. Il Presidente del Comitato ha invitato il Governo e l'USB, se lo desideravano, a presentare una risposta alle osservazioni della CES entro il 31 marzo 2023.
7. Le osservazioni del governo sul merito della denuncia sono state registrate il 15 febbraio 2023. Conformemente all'articolo 31, paragrafo 2, del regolamento, l'USB è stata invitata a presentare una risposta alle osservazioni del governo entro il 28 aprile 2023.
8. Il 31 marzo 2023, il governo ha chiesto una proroga del termine per presentare la propria risposta alle osservazioni dell'ETUC. Il presidente del comitato ha concesso una proroga fino al 18 aprile 2023.

9. La risposta del governo alle osservazioni dell'ETUC è stata registrata il 18 aprile 2023.
10. La risposta dell'USB alle osservazioni del governo sul merito è stata registrata il 28 aprile 2023.
11. Conformemente all'articolo 31, paragrafo 3, del regolamento, il governo è stato invitato a presentare una replica alla risposta dell'USB entro il 16 giugno 2023.
12. La replica del governo è stata registrata il 16 giugno 2023.

## **OSSERVAZIONI DELLE PARTI**

### **A – L'organizzazione ricorrente**

13. L'Unione Sindacale di Base (USB) sostiene che alcune disposizioni della legge n. 146/1990 (articoli 1, paragrafo 2, 2, paragrafi 1, 2 e 5, 13, paragrafo 1, lettere a), c), d) ed e), e 8), come successivamente modificata e considerata alla luce della loro applicazione pratica, violano l'articolo 6, paragrafo 4 (diritto di sciopero), tenuto conto dell'articolo G (restrizioni) della Carta, in quanto le norme che disciplinano l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali impongono limitazioni eccessive a tale diritto.

14. Più specificamente, l'USB sostiene che il diritto di sciopero è eccessivamente limitato alla luce dell'articolo G e in violazione dell'articolo 6, paragrafo 4 (diritto di sciopero) a causa di:

- a. la mancanza di una procedura specifica per il riesame nel merito delle decisioni delle autorità amministrative indipendenti di vietare o limitare in altro modo l'esercizio del diritto di sciopero;
- b. L'obbligo di prestare servizio durante uno sciopero in un servizio essenziale che va oltre quanto necessario per garantire i «servizi minimi»;
- c. L'obbligo di indicare la durata dello sciopero nella comunicazione preventiva che deve essere data al datore di lavoro almeno 10 giorni prima della sua indizione;
- d. L'imposizione di procedure di raffreddamento e conciliazione, che devono essere completate prima dell'inizio dello sciopero e hanno una durata tale da comprometterne l'efficacia;
- e. L'imposizione di un divieto di sciopero per un determinato periodo di tempo dopo lo svolgimento di uno sciopero ("allontanamento oggettivo") e in determinati periodi dell'anno ("periodi esclusi");
- f. La concessione 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 tale potere sia stato esercitato legittimamente.

### **B – Il governo convenuto**

15. Il Governo afferma che le restrizioni all'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali introdotte nell'ordinamento giuridico sono conformi alle disposizioni della Carta.

16. Il Governo chiede pertanto al Comitato di dichiarare infondata la denuncia sotto tutti gli aspetti.

## **OSSERVAZIONI DI TERZI**

17. La Confederazione europea dei sindacati (CES) ritiene che le restrizioni all'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali contenute nelle disposizioni della legge n. 146/1990 violino l'articolo 6, paragrafo 4, della Carta, tra l'altro perché impongono l'obbligo di fornire durante uno sciopero «servizi indispensabili» oltre 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, tanto da compromettere l'effetto dissuasivo dello sciopero, e perché l'ampio potere discrezionale concesso all'autorità amministrativa nell'esercizio del potere di rinviare gli scioperi e/o di emettere avvertimenti ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 46/1990 rischia, nella pratica, di escludere e rendere inefficace l'esercizio del diritto di sciopero.

## **DIRITTO INTERNO E PRATICA PERTINENTI**

18. Nelle loro osservazioni, le parti fanno riferimento alle seguenti disposizioni del diritto interno:

### **A – Principi costituzionali**

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

Articolo 40

Il diritto di sciopero è esercitato nel rispetto della legge. Articolo 41

L'iniziativa economica privata ha diritto di libera iniziativa.

Essa non può essere esercitata in contrasto con l'utilità sociale e in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana.

La legge stabilisce i programmi e i controlli adeguati per garantire che l'attività economica pubblica e privata sia orientata e coordinata in funzione di fini sociali e ambientali.

Articolo 113

La tutela giudiziaria dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi della giustizia ordinaria o amministrativa è sempre consentita contro gli atti della pubblica amministrazione.

Tale tutela giudiziaria non può essere esclusa o limitata a particolari tipi di ricorso o a particolari categorie di atti.

Articolo 117

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

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

20. **La legge n. 93/183** (legge quadro sul lavoro pubblico) prevede che solo i sindacati che hanno adottato codici di autoregolamentazione possano partecipare alle trattative relative alla 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 nei 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 in regime di concessione o convenzione, sono quelli volti a garantire il godimento dei diritti costituzionalmente tutelati dell'individuo alla vita, alla salute, alla libertà e alla sicurezza, alla libertà di circolazione, 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 costituzionalmente tutelati dell'individuo di cui al paragrafo 1, la presente legge stabilisce le norme da osservare e le procedure da seguire in caso di conflitto collettivo, al fine di garantire 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 tutela della vita, della salute, della libertà e della sicurezza della persona, dell'ambiente e del patrimonio storico e artistico: sanità; igiene pubblica; protezione civile; raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani e dei rifiuti speciali, tossici e nocivi; dogane, limitatamente al controllo degli animali e delle merci deperibili; la fornitura di energia, prodotti energetici, risorse naturali e beni di prima necessità, nonché il funzionamento e la manutenzione delle relative infrastrutture, limitatamente alla sicurezza delle stesse; l'amministrazione della giustizia, con particolare riferimento alle misure restrittive della libertà personale e alle misure cautelari e urgenti, nonché ai processi penali con imputati in custodia cautelare; i servizi di tutela dell'ambiente e la vigilanza sul patrimonio culturale; l'apertura regolamentata al pubblico di musei e altri istituti e luoghi di cultura, di cui all'articolo 101, comma 3, del codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;

b) per quanto riguarda la tutela della libertà di circolazione: i trasporti pubblici urbani ed extraurbani su strada, ferrovia, aerei, aeroportuali e marittimi limitatamente ai collegamenti con le isole;

c) per quanto riguarda l'assistenza sociale e la previdenza sociale, nonché gli emolumenti salariali o comunque quanto economicamente necessario per soddisfare le necessità della vita inerenti ai diritti personali garantiti dalla Costituzione: i servizi di erogazione delle relative somme, anche attraverso il servizio bancario;

in materia di istruzione: l'istruzione pubblica, con particolare riferimento alla necessità di garantire la continuità dei servizi di asilo nido, scuola materna e scuola primaria, nonché lo svolgimento delle prove finali e degli esami, e l'istruzione universitaria, con particolare riferimento alle prove finali dei cicli di istruzione;

in materia di libertà di comunicazione: servizi postali, telecomunicazioni e radiodiffusione pubblica.

Articolo 2 in vigore dal 26 aprile 2000

Articolo 2, paragrafo 1

Nell'ambito dei servizi pubblici essenziali indicati nell'articolo 1, il diritto di sciopero è esercitato nel rispetto delle misure volte a consentire la fornitura dei servizi indispensabili per garantire gli scopi di cui al comma 2 dell'articolo 1, con un preavviso minimo non inferiore a quello previsto dal comma 5 del presente articolo. Chi indice uno sciopero è tenuto a comunicare per iscritto, entro il termine di preavviso, la durata e le modalità di attuazione, nonché le ragioni dell'astensione collettiva dal lavoro. La comunicazione deve essere data sia alle amministrazioni o alle imprese che forniscono il servizio sia all'ufficio speciale istituito presso l'autorità competente ad adottare il provvedimento di cui all'articolo 8, che provvede alla sua immediata trasmissione alla Commissione di garanzia di cui all'articolo 12.

Articolo 2, paragrafo 2

Le amministrazioni e le imprese fornitrici di servizi, nel rispetto del diritto di sciopero e delle finalità di cui al comma 2 e all'articolo 1, e in relazione alla natura del servizio e alle esigenze di sicurezza, nonché alla salvaguardia dell'integrità delle strutture, concordano, in contratti collettivi o accordi ai sensi del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modifiche, nonché nei regolamenti di servizio, da emanarsi 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 tenute a fornire, nell'ambito dei servizi di cui all'articolo 1, le modalità e le procedure per la loro fornitura e le altre misure volte a consentire gli adempimenti di cui al comma 1 del presente articolo. Tali misure possono prevedere l'astensione dallo sciopero di quote strettamente necessarie di lavoratori necessari per l'esecuzione dei servizi e, in tal caso, indicare le modalità per l'individuazione dei lavoratori interessati, oppure possono prevedere forme di erogazione periodica e devono anche indicare gli intervalli minimi da rispettare tra l'attuazione di uno sciopero e la proclamazione di quello successivo, quando ciò sia necessario per evitare che la continuità dei servizi pubblici di cui all'articolo 1 sia oggettivamente compromessa a causa di scioperi proclamati successivamente da diversi sindacati e che interessano lo stesso servizio finale o lo stesso bacino di utenza. Tali accordi o contratti collettivi prevedono in ogni caso procedure di raffreddamento e di conciliazione, obbligatorie per entrambe le parti, da svolgere prima della proclamazione di uno sciopero ai sensi del comma 1. Qualora non intendano avvalersi delle procedure previste dai contratti o dagli accordi collettivi, le parti possono richiedere che il tentativo preliminare di conciliazione sia effettuato: se lo sciopero ha rilevanza locale, presso la prefettura o, nel caso di scioperi nei servizi pubblici di sua competenza e salvo che l'amministrazione comunale sia parte in causa, presso il comune; se lo sciopero ha rilevanza nazionale, presso la struttura competente del Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Se i servizi indispensabili e le altre misure di cui al presente articolo non sono previsti dai contratti collettivi o dagli accordi o dai codici di autoregolamentazione, o se non sono ritenuti idonei, la Commissione di garanzia adotta, nelle forme di cui all'articolo 13, comma 1, lettera a), le norme provvisorie compatibili con le finalità di cui al comma 3. Le amministrazioni e le imprese che forniscono servizi di trasporto sono tenute a comunicare agli utenti, contestualmente alla pubblicazione degli orari dei servizi ordinari, l'elenco dei servizi che saranno comunque garantiti in caso di sciopero e i relativi orari, come definiti dagli accordi previsti dal presente comma.

Articolo 2, paragrafo 5

Al fine di consentire all'amministrazione o alla società che fornisce il servizio di preparare le misure di cui al paragrafo 2 e allo scopo di incoraggiare il compimento di ogni tentativo di risoluzione del conflitto e di consentire agli utenti di ricorrere a servizi alternativi, il preavviso di cui al paragrafo 1 non può essere inferiore a dieci giorni.

Ai fini della risoluzione del conflitto e per consentire agli utenti di avvalersi di servizi alternativi, il termine di preavviso di cui al comma 1 non può essere inferiore a dieci giorni. Termini di preavviso più lunghi possono essere previsti dai contratti collettivi, dagli accordi di cui al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successivamente modificato, nei regolamenti di servizio emanati 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 autodisciplina di cui all'articolo 2 della presente legge.

#### Articolo 2, comma 6

Le amministrazioni o le imprese che forniscono i servizi di cui all'articolo 1 sono tenute a informare gli utenti, in modo adeguato, almeno cinque giorni prima dell'inizio dello sciopero, delle modalità e degli orari di fornitura dei servizi durante lo sciopero e delle misure per la loro riattivazione; esse devono inoltre garantire e rendere nota la pronta riattivazione del servizio al termine dell'astensione dal lavoro. Salvo accordo tra le parti o richiesta della Commissione di garanzia o dell'autorità competente a emanare il provvedimento di cui all'articolo 8, la revoca spontanea dello sciopero dopo che gli utenti sono stati informati ai sensi del presente comma costituisce una forma di astensione dal lavoro ingiustificata e viene valutata dalla Commissione di garanzia ai fini dell'articolo 4, commi da 2 a 4-bis. Il servizio pubblico radiotelevisivo è tenuto a diffondere tempestivamente tali comunicazioni, fornendo informazioni complete sull'inizio, la durata, le misure alternative e le modalità dello sciopero nel corso di tutti i programmi di informazione televisivi e radiofonici. Anche i quotidiani e le emittenti radiofoniche e televisive che beneficiano di finanziamenti o, comunque, di agevolazioni tariffarie, creditizie o fiscali previste dalle leggi dello Stato sono tenuti a fornire le stesse informazioni. Le amministrazioni e le imprese fornitrici di servizi sono tenute a fornire tempestivamente alla Commissione di garanzia, su richiesta, le informazioni relative agli scioperi proclamati ed effettuati, alle revoche, alle sospensioni e ai rinvii degli scioperi proclamati, alle relative motivazioni, nonché alle cause dei conflitti. La violazione di tali obblighi è valutata dalla Commissione di garanzia ai fini dell'articolo 4, comma 4-sexies.

#### Articolo 2, paragrafo 7

Le disposizioni del presente articolo relative al preavviso minimo e alla durata non si applicano nei casi di astensione dal lavoro in difesa dell'ordine costituzionale o in segno di protesta contro gravi eventi che compromettono la sicurezza e l'incolumità dei lavoratori.

#### Articolo 8 (1) in vigore dal 26 aprile 2000

Quando sussiste un pericolo fondato di grave e imminente pregiudizio ai diritti personali tutelati dalla Costituzione di cui all'articolo 1, comma 1, che potrebbe essere causato dall'interruzione o dall'alterazione del funzionamento dei servizi pubblici di cui all'articolo 1, a seguito di uno sciopero o di forme di astensione collettiva dei lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, su segnalazione della Commissione di garanzia o, in casi di necessità e urgenza, di propria iniziativa, informandone preventivamente la Commissione di garanzia, il Presidente del Consiglio dei ministri o un ministro da lui delegato, se il conflitto è di rilevanza nazionale o interregionale, o, negli altri casi, il prefetto o l'organo corrispondente nelle regioni a statuto speciale, previa informazione dei presidenti delle regioni o delle province autonome di Trento e Bolzano, invita le parti a desistere dal comportamento che sta causando la situazione di pericolo, tenta la conciliazione, da concludersi nel più breve tempo possibile, e, se il tentativo fallisce, adotta con ordinanza le misure necessarie per impedire il pregiudizio dei diritti individuali costituzionalmente tutelati dall'articolo 1, comma 1.

#### Articolo 12 in vigore dal 1° gennaio 2014

1. È istituita una Commissione di garanzia per l'attuazione della legge, incaricata di valutare l'adeguatezza delle misure volte ad assicurare la conciliazione dell'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti costituzionalmente tutelati dell'individuo, di cui all'articolo 1, comma 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 di diritto costituzionale, diritto del lavoro e relazioni industriali, e nominati con decreto del Presidente della Repubblica; essa può avvalersi della consulenza di esperti nell'organizzazione dei servizi pubblici essenziali interessati dal conflitto, nonché di esperti che si sono distinti nella tutela degli utenti. La Commissione si avvale di personale, anche con qualifica dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche o di altri enti di diritto pubblico in distacco o fuori servizio, adottando le misure del caso a tal fine. Per i dipendenti pubblici si applica la disposizione di cui all'articolo 17, comma 14, della legge n. 127 del 15 maggio 1997. La Commissione individua, con propria delibera, le quote di personale da impiegare, fino a un massimo di 30 unità. Il personale impiegato dalla Commissione in posizione di distacco o fuori sede mantiene lo status giuridico e lo stipendio base della propria amministrazione di origine, a carico di quest'ultima. Lo stesso personale ha diritto a un'indennità nella misura prevista per il personale dei ruoli della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché ad altre retribuzioni accessorie previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro. La retribuzione aggiuntiva è versata dal fondo di cui al paragrafo 5. Non possono essere membri della Commissione i membri del Parlamento e le persone che ricoprono altre cariche pubbliche elettive, o cariche in partiti politici, sindacati o associazioni di datori di lavoro, nonché coloro che hanno rapporti di collaborazione o consulenza continuativi con i suddetti organismi o con amministrazioni o fornitori di servizi pubblici.

3. La Commissione elegge il proprio presidente tra i suoi membri; esso è nominato per sei anni e i suoi membri possono essere rinominati 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), nonché di quelle degli Osservatori del mercato del lavoro e dell'Osservatorio del pubblico impiego.

5. La Commissione provvede in modo autonomo alla gestione delle spese relative al proprio funzionamento, nei limiti degli stanziamenti previsti a tal fine in un fondo speciale istituito nel bilancio dello Stato. I conti della gestione finanziaria sono soggetti al controllo della Corte dei conti. Le norme che disciplinano la gestione delle spese, anche in deroga alle disposizioni relative alla contabilità generale dello Stato, sono approvate con decreto del Presidente della Repubblica emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, e sono soggette al controllo della Corte dei conti.

6. I costi derivanti dall'attuazione del presente 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 1990-1992, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del Tesoro per il 1990, utilizzando lo stanziamento "Disposizioni volte a garantire il funzionamento dei servizi pubblici essenziali nel contesto della tutela del diritto di sciopero e dell'istituzione della Commissione per le relazioni di lavoro nei servizi pubblici". Il Ministro del Tesoro è autorizzato ad apportare le necessarie modifiche di bilancio con propri decreti.

6-bis. Al fine di garantire la continuità dell'attività della Commissione, nei limiti delle quote di cui al comma 2, il personale permanente della pubblica amministrazione, in servizio in distacco al 30 giugno 2013, che ne faccia richiesta, è trasferito alla Commissione e inserito nell'organico della Commissione, istituito a tal fine senza nuovi o ulteriori oneri per la finanza pubblica, con corrispondente riduzione dell'organico delle amministrazioni di appartenenza e trasferimento delle relative risorse finanziarie.

risorse. Il numero di unità di personale distaccato di cui l'amministrazione può avvalersi ai sensi del paragrafo 2 è ridotto di un numero pari al numero di unità inserite nell'elenco.

Articolo 13, paragrafo 1, in vigore dal 26 aprile 2000

1. La Commissione:

a) valuta, anche di propria iniziativa, sentito il parere delle organizzazioni dei consumatori e degli utenti riconosciute ai fini dell'elenco di cui alla legge 30 luglio 1998, n. 281, interessate e operanti nel territorio in questione, che possono esprimere il proprio parere entro il termine fissato dalla suddetta Commissione, l'adeguatezza dei servizi essenziali, delle procedure di raffreddamento e di 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 tutelati dalla Costituzione, di cui al comma 1 dell'articolo 1, e se non li ritiene idonei sulla base di motivi specifici, sottopone alle parti una proposta sull'insieme dei servizi, delle procedure e delle misure da considerare essenziali. Le parti esprimono 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 adeguate audizioni da tenersi entro venti giorni, la disponibilità delle parti a raggiungere un accordo, adotta con propria decisione le norme provvisorie sui servizi essenziali, le procedure di raffreddamento e di conciliazione e altre misure volte a garantire il rispetto, comunicandole alle parti interessate, che sono vincolate da esse ai fini dell'articolo 2, paragrafo 3, fino al raggiungimento di un accordo ritenuto adeguato. Allo stesso modo, la Commissione valuta i codici di autoregolamentazione di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), e interviene qualora essi siano carenti o non adeguati ai sensi del presente comma. Ai fini della regolamentazione provvisoria di cui alla presente lettera, la Commissione tiene conto delle disposizioni degli atti di autoregolamentazione in vigore in settori simili o analoghi, nonché degli accordi conclusi nello stesso settore dai sindacati più rappresentativi a livello nazionale. Nella regolamentazione provvisoria, i servizi essenziali devono essere individuati in modo tale da non compromettere, per la durata della regolamentazione stessa, i bisogni fondamentali di cui all'articolo 7; salvo casi particolari, essi devono essere limitati in media a non più del 50% dei servizi normalmente forniti e devono riguardare quote di personale strettamente necessarie, non superiori a un terzo del personale normalmente impiegato per la piena erogazione del servizio durante il periodo di durata dello sciopero, tenendo conto delle condizioni tecniche e di sicurezza. Si tiene in ogni caso conto del ricorso a servizi alternativi o a servizi forniti da imprese concorrenti. Quando, ai fini di cui all'articolo 1, è necessario garantire fasce orarie 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 motivate con specifico riferimento alla necessità di garantire i livelli di funzionamento e di sicurezza strettamente necessari per la fornitura dei servizi, in modo da non compromettere i requisiti fondamentali di cui all'articolo 1. Gli stessi criteri previsti per l'individuazione dei servizi essenziali ai fini della regolamentazione provvisoria costituiscono parametri di riferimento per la valutazione da parte della Commissione dell'adeguatezza degli atti negoziati e di autoregolamentazione. Le risoluzioni adottate dalla Commissione ai sensi della presente lettera sono immediatamente trasmesse ai presidenti delle Camere;

b) esprime il proprio giudizio su questioni di interpretazione o applicazione dei contenuti degli accordi o dei codici di autoregolamentazione di cui al comma 2 dell'articolo 2 e all'articolo 2-bis per la parte di sua 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 controversia. Qualora il servizio sia svolto con la collaborazione di più amministrazioni e imprese, la Commissione può convocare le amministrazioni e le imprese interessate, comprese quelle che hanno fornito servizi strumentali, ausiliari o collaterali, e le rispettive organizzazioni sindacali, e proporre alle parti interessate di uniformare le norme di cui all'articolo 2, paragrafo 2, tenendo conto delle esigenze del servizio nel suo complesso;

c) al ricevimento della comunicazione di cui all'articolo 2, paragrafo 1, può raccogliere informazioni o convocare le parti a udienze per verificare se siano stati compiuti tentativi di conciliazione e se sussistano le condizioni per una composizione della controversia e, in caso di conflitti di particolare rilevanza nazionale, può invitare, mediante una delibera speciale, le parti che hanno indetto lo sciopero a rinviare la data dell'astensione dal lavoro per il tempo necessario a consentire un ulteriore tentativo di mediazione;

d) informa immediatamente gli interessati di ogni violazione delle disposizioni in materia di preavviso, durata massima, periodi di riflessione e procedure di conciliazione, periodi di esenzione, intervalli minimi tra proclamazioni successive e ogni altro requisito relativo alla fase precedente l'astensione collettiva, e può invitare gli interessati a riformulare il loro proclama in conformità alla legge e agli accordi o ai codici di autoregolamentazione, rinviando l'astensione dal lavoro a data da destinarsi;

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

f) segnala all'autorità competente le situazioni in cui lo sciopero o l'astensione collettiva possono comportare un pericolo imminente e fondato di pregiudizio ai diritti individuali tutelati dalla Costituzione di cui all'articolo 1, paragrafo 1, e formula proposte in merito alle misure da adottare con il provvedimento di cui all'articolo 8 per prevenire tale pregiudizio;  
[...]

l) provvede ad adeguata e tempestiva pubblicità delle proprie deliberazioni, con particolare riguardo alle deliberazioni di invito di cui alle lettere c), d), e) ed h), e può richiedere la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale degli avvisi contenenti gli accordi o i codici di autoregolamentazione a livello nazionale ritenuti idonei o le norme provvisorie che ha deliberato in mancanza di accordi o codici idonei. Le amministrazioni e le imprese fornitrici di servizi sono tenute a pubblicizzare le deliberazioni della Commissione, nonché gli accordi o i contratti collettivi di cui all'articolo 2, paragrafo 2, affiggendoli 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 relative ai servizi pubblici essenziali, valutando la conformità della condotta degli attori collettivi e individuali, delle amministrazioni e delle imprese alle norme di autoregolamentazione o alle clausole di prestazione indispensabili;

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

**22. Il decreto legge n. 146/2015, convertito nella legge n. 182/2015, ha modificato la legge n. 146/1990 ampliandone l'ambito di applicazione per quanto riguarda i servizi relativi alla fruizione del patrimonio artistico e culturale del Paese.**

**23. Delibera n. 18/138 (Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sugli scioperi nei servizi pubblici essenziali, 9 aprile 2018)**

[...] Si ritiene indispensabile che le aziende, nell'adempimento degli obblighi di cui all'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 ragioni alla base della vertenza, ma anche i dati relativi alla percentuale di adesione registrata durante gli scioperi più recenti indetti dagli stessi sindacati.

Con riferimento all'articolo 11 (Rarefazione) del suddetto Accordo Nazionale, le critiche mosse dalle organizzazioni sindacali in merito all'eccessiva restrizione e

Non è accettabile che l'estensione del periodo di rarefazione comprometta la capacità dei sindacati di esercitare il diritto "individuale" allo sciopero. Come è noto, l'obiettivo fondamentale della legge n. 146 del 1990 è quello di garantire un equilibrio tra l'esercizio del diritto di sciopero, riconosciuto dalla Costituzione a tutti i lavoratori, e il diritto superiore dei cittadini-utenti di accedere ai servizi pubblici essenziali.

Tale obiettivo è perseguito non solo attraverso le disposizioni, conformi all'articolo 2 della suddetta legge, che stabiliscono le regole relative alla regolarità formale dell'azione di sciopero, compresi il preavviso, la durata, le modalità di attuazione e la comunicazione delle ragioni alla base della proclamazione. La legge stabilisce anche l'obbligo di rispettare 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.

Tale 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, impedendo un'eccessiva ripetizione degli scioperi in un breve periodo di tempo. Un'eccessiva ripetizione delle astensioni finirebbe per ledere i diritti dei cittadini-utenti, annullando di fatto la loro possibilità di usufruire dei servizi essenziali.

Si ritiene opportuno fissare un intervallo minimo di 20 giorni tra un'azione di sciopero e l'altra, con l'unico obiettivo di trovare soluzioni adeguate per riequilibrare l'eccessiva compromissione del diritto dei cittadini alla libertà di circolazione causata dalle proclamazioni di sciopero effettuate in un contesto di frammentazione sindacale oggettiva. [...]

## **C – Giurisprudenza nazionale**

### **24. Corte costituzionale**, sentenze nn. 123/62, 31/69, 125/80, 222/76.

Nel perseguire il bilanciamento dei diritti costituzionali e dei diritti individuali, secondo il diritto italiano uno sciopero può essere limitato solo nella misura necessaria a garantire il rispetto degli altri diritti e libertà tutelati ai sensi dell'articolo 40 della Costituzione, come quelli garantiti dai servizi pubblici.

### **25. Corte costituzionale**, sentenza n. 85/2013

«[...] tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione sono in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile individuare uno di essi che abbia un predominio assoluto sugli altri, poiché, se così non fosse, si avrebbe l'espansione illimitata di uno dei diritti, che diventerebbe un "tiranno" rispetto alle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e tutelate, che costituiscono, nel loro insieme, 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 una causa intentata dai sindacati che sostenevano che la risoluzione 18/138 della Commissione Guantanea (cfr. §23 sopra) avesse indebitamente limitato il diritto di sciopero, ha affermato che *«La discrezionalità della Commissione deve essere esercitata con particolare cautela e attenzione, adottando decisioni che siano il risultato di un'attenta indagine e caratterizzate, nell'individuazione della misura più idonea da attuare, da una motivazione dettagliata dalla quale sia possibile ricostruire nella sua interezza e completezza il quadro informativo che giustifica l'azione autoritaria»*. e ha concluso che nel caso in esame ciò non era avvenuto e ha quindi chiesto alla Commissione di Garanzia di rivalutare la situazione per quanto riguarda la fissazione di 20 giorni invece di 10 come intervallo minimo tra un'azione di sciopero e l'altra nel settore dei trasporti locali.

## **MATERIALE INTERNAZIONALE PERTINENTE**

### **A – Il Consiglio d'Europa**

#### **1. Assemblea parlamentare**

27. La risoluzione 2033 (2015) del 28 gennaio 2015, intitolata «Protezione del diritto alla contrattazione collettiva, compreso il diritto di sciopero», recita quanto segue:

«1. Il dialogo sociale, ovvero il dialogo regolare e istituzionalizzato tra i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori, è da decenni parte integrante dei processi socioeconomici europei. I diritti di organizzazione, di contrattazione collettiva e di sciopero – tutti elementi essenziali di questo dialogo – non sono solo principi democratici alla base dei processi economici moderni, ma anche diritti fondamentali sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (ETS n. 5) e dalla Carta sociale europea (rivista) (ETS n. 163).

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

3. L'Assemblea parlamentare è profondamente preoccupata da queste tendenze e dalle loro conseguenze sui valori, sulle istituzioni e sui risultati della governance economica. Senza pari opportunità per tutti nell'accesso a un'occupazione dignitosa e senza mezzi adeguati per difendere i diritti sociali in un contesto economico globalizzato, l'inclusione, lo sviluppo e le opportunità di vita di intere generazioni saranno messi in discussione. A medio termine, l'esclusione di alcuni gruppi dallo sviluppo economico, dalla distribuzione della ricchezza e dal processo decisionale potrebbe danneggiare gravemente le economie europee e la democrazia stessa.

4. Investire nei diritti sociali significa investire nel futuro. Per costruire e mantenere sistemi socioeconomici forti e sostenibili in Europa, è necessario proteggere e promuovere i diritti sociali.

5. In particolare, il diritto alla contrattazione collettiva e allo sciopero è fondamentale per garantire che i lavoratori e le loro organizzazioni possano partecipare efficacemente al processo socioeconomico per promuovere i propri interessi in materia di salari, condizioni di lavoro e diritti sociali. Il termine "parti sociali" dovrebbe essere inteso proprio in questo senso: "parti" nel raggiungimento dei risultati economici, ma talvolta anche avversari che lottano per trovare un accordo sulla distribuzione del potere e delle risorse scarse.

28. La risoluzione 2146 (2017) del 25 gennaio 2017, intitolata «Rafforzare il dialogo sociale come strumento di stabilità e di riduzione delle disuguaglianze sociali ed economiche», recita quanto segue:

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

5.4. mantenere le limitazioni giuridiche al diritto di contrattazione collettiva e al diritto di sciopero al minimo indispensabile, come previsto dalle norme consolidate dell'OIL e dell'Unione europea; [...]

#### **2. Convenzione europea dei diritti dell'uomo**

29. L'articolo 11 (Libertà di riunione e di associazione) recita quanto segue:

1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di riunirsi pacificamente e di associarsi con altri, compreso il diritto di costituire e di aderire a sindacati per la tutela dei propri interessi.

2. Non possono essere imposte restrizioni all'esercizio di tali diritti se non quelle previste dalla legge e necessarie in una società democratica nell'interesse della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico, per la prevenzione di disordini o reati, per la tutela della salute o della morale o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui. Il presente articolo non osta all'imposizione di restrizioni legittime all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato.

### **3. Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU)**

30. Nella causa *Demir e Baykara c. Turchia*, 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 diventato, in linea di principio, uno degli elementi essenziali del "diritto di costituire e di aderire a sindacati per la tutela dei propri interessi" sancito dall'articolo 11 della Convenzione, fermo restando che gli Stati rimangono liberi di organizzare il proprio sistema in modo tale da concedere, se del caso, uno status speciale ai sindacati rappresentativi. Come gli altri lavoratori, i funzionari pubblici, salvo casi molto specifici, dovrebbero godere di tali diritti, ma senza pregiudicare gli effetti di eventuali "restrizioni legittime" che potrebbero essere imposte ai "membri dell'amministrazione dello Stato" ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 2..."

31. Nella causa *Enerji Yapi-Yop Sen* contro Turchia, 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. Esso non è assoluto e può essere soggetto a determinate condizioni e restrizioni. Ad alcune categorie di dipendenti pubblici potrebbe essere vietato scioperare. Tuttavia, il divieto non si estende a tutti i dipendenti pubblici o ai dipendenti di imprese commerciali o industriali gestite dallo Stato. Le restrizioni legali al diritto di sciopero dovrebbero essere definite nel modo più chiaro e restrittivo possibile, mentre non è consentito un divieto assoluto, senza bilanciare gli imperativi e gli scopi elencati nell'articolo 11§2.

## **B – Le Nazioni Unite**

### **1. Dichiarazione universale dei diritti umani (UDHR) (1948)**

32. L'articolo 29 dell'UDHR recita quanto segue:

"1. Ogni individuo ha dei doveri verso la comunità, nella quale solo è possibile il libero e pieno sviluppo della sua personalità.

2. Nell'esercizio dei suoi diritti e delle sue libertà, ciascuno è soggetto solo alle limitazioni stabilite dalla legge al solo scopo di garantire il riconoscimento e il rispetto dei diritti e delle libertà altrui e di soddisfare le giuste esigenze della morale, dell'ordine pubblico e del benessere generale in una società democratica.

3. Tali diritti e libertà non possono in alcun caso essere esercitati in contrasto con gli scopi e i principi delle Nazioni Unite».

### **2. Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR) (1966)**

33. L'articolo 22 dell'ICCPR recita quanto segue:

«1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di associazione con altri, compreso il diritto di costituire e di aderire a sindacati per la tutela dei propri interessi.

2. L'esercizio di questo diritto non può essere soggetto ad altre restrizioni se non quelle previste dalla legge e necessarie in una società democratica nell'interesse della sicurezza nazionale

o della sicurezza pubblica, dell'ordine pubblico, della tutela della salute o della morale pubblica o della tutela dei diritti e delle libertà altrui. Il presente articolo non osta all'imposizione di restrizioni legittime ai membri delle forze armate e di polizia nell'esercizio di tale diritto.

3. Nessuna disposizione del presente articolo autorizza gli Stati parti della Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro del 1948 sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale ad adottare misure legislative che pregiudichino le garanzie previste da tale Convenzione o ad applicare la legge in modo tale da pregiudicarle.

### **3. Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR) (1966)**

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

«Gli Stati parti del presente Patto si impegnano a garantire:

- a) Il diritto di tutti di costituire sindacati e di aderire al sindacato di propria scelta, nel rispetto delle sole norme dell'organizzazione interessata, per la promozione e la tutela dei propri interessi economici e sociali. Non possono essere imposte restrizioni all'esercizio di tale diritto se non quelle previste dalla legge e necessarie in una società democratica nell'interesse della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico o per la tutela dei diritti e delle libertà altrui;
- b) Il diritto dei sindacati di costituire federazioni o confederazioni nazionali e il diritto di queste ultime di costituire o aderire a organizzazioni sindacali internazionali;
- c) Il diritto dei sindacati di operare liberamente, fatte salve le limitazioni previste 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 altrui;
- d) Il diritto di sciopero, purché esercitato in conformità con le leggi del paese in questione.

2. Il presente articolo non osta all'imposizione di restrizioni legittime all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato.

3. Nessuna disposizione del presente articolo autorizza gli Stati parti della Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro del 1948 sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale ad adottare misure legislative che pregiudichino le garanzie previste da tale Convenzione o ad applicare la legge in modo tale da pregiudicarle.

### **4. Comitato per i diritti umani (CCPR)**

35. Nel trattare la questione dei servizi essenziali, il CCPR ha sottolineato in più occasioni che il diritto alla libertà di associazione comprende il diritto di sciopero, anche nel quadro della fornitura di servizi essenziali:

"Lo Stato parte dovrebbe adottare misure volte a rivedere l'ambito di applicazione della categoria dei servizi essenziali al fine di garantire che tutti i dipendenti pubblici i cui servizi non possono essere ragionevolmente considerati essenziali abbiano diritto allo sciopero, anche in conformità con l'articolo 22 del Patto internazionale sui diritti civili e politici" (CCPR/C/DEU/CO/7 (CCPR 2021), paragrafo 51).

"Il Comitato ribadisce la raccomandazione formulata dal Comitato per i diritti economici, sociali e culturali (E/C.12/EST/CO/3, paragrafo 27) di rivedere la legge sul pubblico impiego al fine di consentire ai dipendenti pubblici che non forniscono servizi essenziali di esercitare il loro diritto di sciopero. 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), paragrafo 32.).

36. Per quanto riguarda i requisiti procedurali, come la durata consentita degli scioperi ai sensi delle leggi nazionali, il CCPR ha dichiarato:

"31. [...] Il Comitato è inoltre preoccupato per i requisiti stabiliti dalla legge sulla risoluzione delle controversie collettive di lavoro che potrebbero influire negativamente sull'esercizio effettivo del diritto di sciopero nella pratica, tra l'altro limitando la durata di uno sciopero di avvertimento a un'ora rispetto ai tre giorni previsti per gli scioperi di solidarietà (art. 22).

32. [...] Lo Stato parte dovrebbe astenersi dall'imporre limitazioni indebite al diritto di sciopero e 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), paragrafi 31 e 32.)"

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

37. Nell'affrontare la questione dei servizi essenziali, il CESCR ha ribadito in più occasioni i principi generali e ha raccomandato agli Stati parti di adottare misure specifiche per:

«[...] garantire che le restrizioni al diritto di sciopero in determinati settori siano interpretate in modo rigoroso, al fine di garantire che tutti i lavoratori i cui servizi non possono essere ragionevolmente considerati essenziali ai sensi dell' o abbiano diritto allo sciopero (Osservazioni conclusive, Bahrein 2022, E/C.12/BHR/CO/1 (CESCR 2022), paragrafo 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 alle norme pertinenti dell'Organizzazione internazionale del lavoro (Osservazioni conclusive, Serbia 2022, E/C.12/SRB/CO/3 (CESCR 2022), paragrafo 49.)»

"[...] Rivedere l'ambito di applicazione della categoria dei servizi essenziali per garantire che tutti i dipendenti pubblici i cui servizi non possono essere ragionevolmente considerati essenziali abbiano diritto allo sciopero (Osservazioni conclusive, Repubblica Ceca 2022, E/C.12/CZE/CO/3 (CESCR 2022), paragrafo 27(a))" "[...] eliminare le restrizioni eccessive al diritto di sciopero, nella legge e nella pratica, e limitare l'ambito dei "servizi essenziali" ai servizi la cui interruzione metterebbe in pericolo la vita, la sicurezza personale o la salute di tutta o parte della popolazione [...] Osservazioni conclusive, Vietnam 2014, E/C.12/VNM/CO/2-4 (CESCR 2014) (senza paragrafi numerati)».

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

38. Per quanto riguarda i servizi minimi, il CESCR ha invitato lo Stato parte interessato a:

"[...] stabilire l'elenco dei servizi, dei posti di lavoro e delle categorie di personale strettamente necessari per garantire 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), paragrafo 29)".

39. Per quanto riguarda i requisiti procedurali, come la questione della requisizione dei lavoratori in caso di sciopero, il CESCR ha raccomandato allo Stato parte interessato di:

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

40. Dichiarazione congiunta del Comitato per i diritti umani (CCPR) e del Comitato per i diritti economici, sociali e culturali (CECSR), Dichiarazione sulla libertà di associazione, compreso il diritto di costituire e di aderire a 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 nel garantire la libertà di associazione nelle relazioni di lavoro. Allo stesso tempo, i due comitati rilevano le difficoltà incontrate nell'efficace tutela di questa libertà fondamentale, tra cui indebite restrizioni al diritto degli individui di costituire e aderire a sindacati, al diritto dei sindacati di operare liberamente e al diritto di sciopero. [...]

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

## **C – Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)**

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

41. L'articolo 4 della Convenzione n. 98 dell'OIL recita quanto segue:

#### Articolo 4

"Ove necessario, saranno adottate misure adeguate alle condizioni nazionali per incoraggiare e promuovere il pieno sviluppo e l'utilizzo di meccanismi di negoziazione volontaria tra datori di lavoro o organizzazioni dei datori di lavoro e organizzazioni dei lavoratori, al fine di regolamentare i termini e le condizioni di impiego mediante contratti collettivi".

### **2. Raccomandazione n. 92 dell'OIL, Raccomandazione sulla conciliazione e l'arbitrato volontari, 1951**

42. La Raccomandazione n. 92 dell'OIL prevede:

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

2. Qualora il meccanismo di conciliazione volontaria sia costituito su base congiunta, esso dovrebbe prevedere una rappresentanza paritaria dei datori di lavoro e dei lavoratori.

3.

(1) La procedura dovrebbe essere gratuita e rapida; i termini per lo svolgimento del procedimento previsti dalle leggi o dai regolamenti nazionali dovrebbero essere fissati in anticipo e ridotti al minimo.

(2) È opportuno prevedere disposizioni che consentano l'avvio della procedura, su iniziativa di una delle parti in causa o d'ufficio da parte dell'autorità di conciliazione volontaria.

4. Se una controversia è stata sottoposta alla 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 in seguito ad essa dovrebbero essere redatti per iscritto ed essere considerati equivalenti agli accordi conclusi secondo le modalità consuete.

II. Arbitrato volontario

6. Se una controversia è stata sottoposta ad arbitrato per la risoluzione definitiva 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. Disposizioni generali

7. Nessuna disposizione della presente raccomandazione può essere interpretata come una limitazione, in alcun modo, del diritto di sciopero.

### **3. Comitato per la libertà sindacale (CFA)**

#### **43. Raccolta delle decisioni del Comitato per la libertà sindacale, sesta edizione, 2018**

“779. Il Comitato ha affermato in numerose 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 sciopero può essere accettabile solo nel caso dei dipendenti pubblici che agiscono per conto delle autorità pubbliche o dei lavoratori dei servizi essenziali in senso stretto, ovvero dei servizi la cui interruzione potrebbe mettere in pericolo la vita, la sicurezza personale o la salute di tutta o parte della popolazione.

...

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

...

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

802. L'obbligo giuridico di un periodo di riflessione di 40 giorni prima di dichiarare uno sciopero in un servizio essenziale, nella misura in cui è inteso a fornire alle parti un periodo di riflessione, non è contrario ai principi della libertà di associazione. Questa clausola che rinvia l'azione può consentire alle parti di tornare al tavolo delle trattative e possibilmente di raggiungere un accordo senza ricorrere allo sciopero.

803. Le informazioni richieste in un preavviso di sciopero dovrebbero essere ragionevoli, o interpretate in modo ragionevole, e le eventuali ingiunzioni che ne derivano non dovrebbero essere utilizzate in modo tale da rendere quasi impossibile la legittima attività sindacale.

...

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

...

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

(1) nel servizio pubblico solo per i funzionari pubblici che esercitano l'autorità in nome dello Stato; oppure  
(2) nei servizi essenziali in senso stretto (ovvero servizi la cui interruzione metterebbe in pericolo la vita, la sicurezza personale o la salute di tutta o parte della popolazione).

...

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

837. Ciò che costituisce un servizio essenziale nel senso stretto del termine dipende in larga misura dalle circostanze particolari prevalenti in un paese. Inoltre, questo concetto non è assoluto, in quanto un servizio non essenziale può diventare essenziale se uno sciopero dura oltre un certo periodo di tempo o si estende oltre un certo ambito, mettendo così in pericolo la vita, la sicurezza personale o la salute di tutta o parte della popolazione.

838. Il principio relativo al divieto di sciopero nei servizi essenziali potrebbe perdere di significato se uno sciopero fosse dichiarato illegale in una o più imprese che non prestano un «servizio essenziale» nel senso stretto del termine, ossia servizi la cui interruzione metterebbe in pericolo la vita, la sicurezza personale o la salute di tutta o parte della popolazione.

839. Non sarebbe opportuno che tutte le imprese statali fossero trattate allo stesso modo per quanto riguarda le limitazioni al diritto di sciopero senza distinguere, nella legislazione pertinente, tra quelle che sono realmente essenziali e quelle che non lo sono.

840. Possono essere considerati servizi essenziali: il settore ospedaliero; i servizi di fornitura di energia elettrica; i servizi di approvvigionamento idrico; il servizio telefonico; la polizia e le forze armate; i servizi antincendio; i servizi penitenziari pubblici o privati; la fornitura di pasti agli alunni in età scolare 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 (lavoro lento, lavoro secondo le regole, assenze per malattia, ecc.), in quanto questi possono essere altrettanto pericolosi di uno sciopero regolare per la vita, la sicurezza personale o la salute di tutta o parte della popolazione.

842. Non costituiscono servizi essenziali in senso stretto: radio e televisione; settore petrolifero e impianti petroliferi; distribuzione di carburante per garantire il proseguimento dei voli; riempimento e vendita di bombole di gas; porti; banche; Banca Centrale; servizi assicurativi; servizi informatici per la riscossione di accise e imposte; grandi magazzini e parchi di divertimento; settori metallurgico e minerario; trasporti in generale, compresi i trasporti metropolitani; piloti di linea; produzione, trasporto e distribuzione di carburante; servizi ferroviari; trasporti metropolitani; servizi postali; servizi di raccolta dei rifiuti; imprese di refrigerazione; servizi alberghieri; edilizia; produzione di automobili; attività agricole, fornitura e distribuzione di prodotti alimentari; piantagioni di tè, caffè e cocco; zecca; servizio di stampa governativo e monopoli statali su alcolici, sale e tabacco; settore dell'istruzione; aziende di imbottigliamento di acqua minerale; riparazione di aeromobili; servizi di ascensoristica; servizi di esportazione; servizi di sicurezza privata (ad eccezione dei servizi penitenziari pubblici o privati); aeroporti (ad eccezione del controllo del traffico aereo); farmacie; panifici; produzione di birra; industria del vetro...

...

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

- (1) Servizi la cui interruzione metterebbe in pericolo la vita, la sicurezza personale o la salute di tutta o parte della popolazione (servizi essenziali in senso stretto);
- (2) Servizi che non sono essenziali in senso stretto, ma in cui la portata e la durata di uno sciopero potrebbero provocare una grave crisi nazionale che metterebbe in pericolo le normali condizioni di vita della popolazione; e
- (3) Servizi pubblici di fondamentale importanza.

...

909. La responsabilità di dichiarare illegale uno sciopero non dovrebbe spettare al governo, ma a un organismo indipendente e imparziale.

...

914. La responsabilità di sospendere uno sciopero non dovrebbe spettare al governo, ma a un organismo indipendente che goda della fiducia di tutte le parti interessate.

#### **4. CEACR (Comitato di esperti sull'applicazione delle convenzioni e delle raccomandazioni)**

44. Indagine generale sulle convenzioni fondamentali relative ai diritti sul lavoro alla luce della Dichiarazione dell'OIL sulla giustizia sociale per una globalizzazione equa, 2008, Conferenza internazionale del lavoro, 101a sessione, 2012

**Servizi essenziali**

131. La seconda restrizione accettabile allo sciopero riguarda i servizi essenziali. Il Comitato ritiene che i servizi essenziali, ai fini della restrizione o della proibizione del diritto di sciopero, siano solo quelli «la cui interruzione metterebbe in pericolo la vita, la sicurezza personale o la salute di tutta o parte della popolazione». Questo concetto non è di natura assoluta, in quanto un servizio non essenziale può diventare essenziale se lo sciopero supera una certa durata o portata, o in funzione delle caratteristiche particolari di un paese (ad esempio, uno Stato insulare). In pratica, la legislazione nazionale ricorre spesso al concetto di servizi essenziali per limitare o vietare il diritto di sciopero. Ciò può variare da un elenco limitativo relativamente breve a un lungo elenco incluso nella legge stessa. In 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 considerati a livello nazionale varia notevolmente: diversi Stati continuano a definire i servizi essenziali in modo troppo ampio o lasciano alle autorità un margine di discrezionalità eccessivo nel dichiarare unilateralmente un servizio essenziale; altri consentono di vietare gli scioperi sulla base delle loro potenziali conseguenze economiche (in particolare nelle zone franche industriali e nelle imprese di recente costituzione) 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. Nell'esaminare casi concreti, gli organi di controllo dell'OIL hanno ritenuto che dovrebbe essere possibile organizzare scioperi sia nel settore pubblico che in quello privato in numerosi servizi, tra cui: il settore bancario; le ferrovie; i servizi di trasporto e il trasporto pubblico; i servizi di trasporto aereo e l'aviazione civile; insegnanti e servizio pubblico dell'istruzione; settore agricolo; servizi di distribuzione di carburante e settore degli idrocarburi, del gas naturale e petrolchimico; produzione di carbone; manutenzione di porti e aeroporti; servizi e autorità portuali; servizi di carico e scarico delle navi; servizi postali; servizi municipali; servizi di carico e scarico di animali e di prodotti alimentari deperibili; zone franche industriali; servizi di stampa governativi; pulizia delle strade e raccolta dei rifiuti; radio e televisione; servizi alberghieri; edilizia.

**Attività considerate servizi essenziali**

135. Nell'esaminare casi concreti, gli organi di controllo dell'OIL hanno ritenuto che i servizi essenziali in senso stretto possano includere i servizi di controllo del traffico aereo; i servizi telefonici; i servizi responsabili della gestione delle conseguenze delle catastrofi naturali; i servizi antincendio; i servizi sanitari e di ambulanza; i servizi penitenziari; le forze di sicurezza; i servizi idrici ed elettrici. Il Comitato ha inoltre ritenuto che altri servizi (come i servizi meteorologici e i servizi di sicurezza sociale) includano alcune componenti essenziali e altre non essenziali.

**Servizio minimo negoziato**

136. In situazioni in cui una restrizione sostanziale o un divieto totale dello sciopero non sembrerebbero giustificati e in cui, senza mettere in discussione il diritto di sciopero della grande maggioranza dei lavoratori, si potrebbe prendere in considerazione la possibilità di garantire che le esigenze fondamentali degli utenti siano soddisfatte o che le strutture funzionino in modo sicuro e senza interruzioni, l'introduzione di un servizio minimo negoziato, come possibile alternativa al divieto totale di sciopero, potrebbe essere appropriata. Secondo il Comitato, il mantenimento di servizi minimi in caso di sciopero 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 di tutta o parte della popolazione (o servizi essenziali "in senso stretto"); (ii) nei servizi che non sono essenziali in senso stretto, ma in cui scioperi di una certa entità e durata potrebbero causare una grave crisi che minaccia le normali condizioni di vita della popolazione; e (iii) nei servizi pubblici di importanza fondamentale.

## **D – L'Unione europea**

### **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CFREU)**

45. L'articolo 28 (Diritto di contrattazione collettiva e di azione collettiva) della CFREU recita quanto segue:

Articolo 28 (Diritto di contrattazione collettiva e di azione collettiva)

I lavoratori e i datori di lavoro, o le loro rispettive organizzazioni, hanno, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi 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, compreso lo sciopero.

## **LA LEGGE**

### **I. PRESUNTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 6, PARAGRAFO 4, DELLA CARTA**

46. L'articolo 6, paragrafo 4, e l'articolo G della Carta recitano quanto segue:

#### **Articolo 6 – Il diritto di contrattazione collettiva**

Parte I: «Tutti i lavoratori e i datori di lavoro hanno il diritto di contrattazione collettiva».

Parte II: «Al fine di garantire l'effettivo esercizio del diritto di contrattazione collettiva, le Parti si impegnano a:

[...]

e riconoscono:

4. il diritto dei lavoratori e dei datori di lavoro di intraprendere azioni collettive in caso di conflitti di interesse, compreso il diritto di sciopero, fatti salvi gli obblighi che potrebbero derivare da contratti collettivi precedentemente stipulati.

#### **Articolo G – Restrizioni**

"1 I diritti e i principi enunciati nella Parte I, una volta effettivamente realizzati, e il loro effettivo esercizio, come previsto nella Parte II, non sono soggetti ad alcuna restrizione o limitazione non specificata in tali parti, ad eccezione di quelle previste dalla legge e necessarie in una società democratica per la protezione dei diritti e delle libertà altrui o per la tutela dell'interesse pubblico, della sicurezza nazionale, della salute pubblica o della morale.

2 Le restrizioni consentite dalla presente Carta ai diritti e agli obblighi ivi stabiliti non possono essere applicate per scopi diversi da quelli per cui sono state prescritte."

#### **Appendice alla Carta riveduta, Parte II, Articolo 6§4**

"Resta inteso che ciascuna Parte può, per quanto la riguarda, regolamentare l'esercizio del diritto di sciopero per legge, a condizione che qualsiasi ulteriore restrizione che ciò possa comportare al diritto sia giustificabile ai sensi dell'articolo G."

### **A – Argomenti delle parti**

#### **1. L'organizzazione ricorrente**

47. L'USB fa riferimento alle disposizioni della legge n. 146/1990 relativa all'esercizio del diritto di sciopero, sottolineando 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 tutelati dalla Costituzione. L'articolo 1, paragrafo 1, include diritti quali il diritto alla vita, alla salute, alla libertà e alla sicurezza, alla libertà di circolazione, nonché i diritti all'assistenza sociale e alla sicurezza sociale, all'istruzione e alla comunicazione. L'articolo 1, paragrafo 2, fornisce esempi di servizi essenziali collegati a ciascuno di questi diritti. Esso include anche i servizi strettamente connessi 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 disciplinano l'esercizio del diritto di sciopero.

48. L'USB sottolinea che la legge n. 146/1990 affida 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 nominati dal Presidente della Repubblica su proposta dei presidenti della Camera dei deputati e del Senato.

49. L'USB sottolinea che con la legge n. 182/2015 i musei e altre istituzioni e luoghi culturali sono stati aggiunti all'elenco dei servizi essenziali. Inoltre, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, in combinato disposto con l'articolo 13, paragrafo 1, lettera a), della legge n. 146/90, la Commissione di garanzia può, a sua discrezione, aumentare il numero dei servizi considerati essenziali. Secondo l'USB, nel corso degli anni la Commissione di garanzia ha ampliato l'elenco dei servizi essenziali aggiungendo: il trasporto in taxi e la distribuzione di carburante all'elenco dei servizi di trasporto essenziali, l'assistenza sanitaria privata e le cure termali a fini terapeutici all'elenco dei servizi sanitari pubblici essenziali, i servizi di ristorazione ai servizi essenziali per aeroporti e aeromobili, i servizi informatici ai servizi essenziali per università e centri di ricerca, le mense scolastiche ai servizi essenziali per le attività didattiche. Secondo l'USB, le suddette estensioni del concetto di «servizi essenziali» violano l'articolo 6, paragrafo 4, della Carta.

50. L'USB afferma che, per quanto riguarda la regolamentazione dei servizi essenziali durante l'esercizio del diritto di sciopero, il compito della Commissione di garanzia è quello di garantire che le misure previste dai contratti collettivi siano idonee ad assicurare un equilibrio tra il diritto di sciopero e l'esercizio dei diritti individuali. Nel caso in cui tali misure concordate non siano adeguate o non si raggiunga un accordo, la Commissione di garanzia sottopone alle parti una proposta relativa alle misure da adottare. Entro 15 giorni,

le parti devono esprimere il proprio parere e raggiungere un accordo. In caso contrario, la Commissione di garanzia adotta una risoluzione che stabilisce norme provvisorie applicabili fino al raggiungimento di un accordo adeguato (articolo 13, paragrafo 1, lettera a)).

51. Ai sensi delle norme della Commissione di garanzia (adottate in conformità all'articolo 13, paragrafo 1, lettera a), della legge n. 146/1990), un accordo è considerato adeguato se, durante lo sciopero, il livello minimo dei servizi essenziali è fissato a non più del 50 % dei servizi normalmente forniti e se è coinvolto solo il personale strettamente necessario, senza superare un terzo del personale normalmente impiegato per la fornitura completa dei servizi. Tuttavia, secondo l'USB, nella pratica la Commissione di garanzia impone sistematicamente il livello massimo previsto dalla legislazione.

52. L'articolo 13, paragrafo 1, lettera a), della legge n. 146/1990 stabilisce inoltre che alcuni servizi in determinati momenti della giornata devono essere garantiti al livello di quelli normalmente offerti. L'USB afferma, ad esempio, che nel settore dei trasporti, in determinati momenti della giornata, 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 provvisoria 18/138 che modifica e integra l'Accordo nazionale sul trasporto pubblico locale del 28 febbraio 2018) stabilisce due periodi durante il giorno in cui deve essere garantito il servizio completo, per un totale di sei ore «in coincidenza con i periodi di massima domanda da parte degli utenti o con le esigenze di particolari categorie di utenti per i quali il servizio è essenziale (lavoratori e studenti, zone rurali e montane, grandi aree turistiche, caserme, zone industriali, ospedali e cimiteri)".

53. La Commissione di garanzia consulta e media su richiesta congiunta delle parti o di propria iniziativa (articolo 13, paragrafo 1, lettera b). Può inoltre invitare l'organizzatore a rinviare uno sciopero in caso di conflitti di rilevanza nazionale e a tentare la conciliazione (articolo 13, paragrafo 1, lettera c). In caso di violazione delle condizioni applicabili all'esercizio del diritto di sciopero stabilite dalla legge n. 146/1990 (come l'astensione dallo sciopero durante i periodi esclusi), la Commissione di garanzia invita le parti sociali interessate ad astenersi dallo sciopero o a rinviare lo sciopero a una data successiva (articolo 13, paragrafo 1, lettera d)). Inoltre, la Commissione di garanzia individua eventuali scioperi paralleli (indetti da diversi sindacati) di servizi essenziali che interessano gli stessi gruppi di utenti e può invitare le parti sociali interessate a rinviarli (articolo 13, paragrafo 1, lettera e)).

54. Per quanto riguarda le condizioni applicabili all'esercizio del diritto di sciopero, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, della legge n. 146/1990, prima di indire uno sciopero devono essere espletate le procedure di raffreddamento e conciliazione previste dai contratti collettivi. Se la conciliazione non ha esito positivo e lo sciopero deve avere luogo, è necessario un preavviso scritto di almeno 10 giorni. Il preavviso deve includere dettagli quali la durata dello sciopero (articolo 2, paragrafo 1), le ragioni che lo motivano e le modalità di svolgimento dello sciopero.

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

56. L'USB fornisce i seguenti esempi di periodi complessivi che considera eccessivi per:

- consorzi di bonifica, il periodo di conciliazione per gli scioperi nazionali può durare 20 giorni e il periodo minimo di preavviso 13 giorni, con un periodo complessivo di 33 giorni;
- settore del trasporto ferroviario, la procedura di conciliazione per gli scioperi nazionali può durare 10 giorni e il periodo minimo di preavviso 20 giorni per uno sciopero generale nazionale indetto in relazione al rinnovo del contratto collettivo nazionale;
- settore ferroviario, la conciliazione può durare fino a 21 giorni e lo sciopero nazionale deve essere preannunciato con almeno 12 giorni di anticipo, per un periodo complessivo di 33 giorni;
- settore del trasporto aereo, la conciliazione può durare fino a 20 giorni e lo sciopero nazionale deve essere preannunciato con almeno 12 giorni di anticipo, per un periodo complessivo di 32 giorni.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, lettera c), la commissione di garanzia può prorogare la durata della procedura di conciliazione oltre i termini previsti dai contratti collettivi.

57. L'articolo 2, paragrafo 2, è stato modificato dalla legge n. 83/2000, che ha introdotto intervalli minimi tra due scioperi al fine di garantire la continuità dei servizi pubblici. Gli intervalli minimi devono essere rispettati in caso di scioperi successivi organizzati dallo stesso sindacato (cosiddetto intervallo soggettivo o distanziamento) e quando gli scioperi sono organizzati da sindacati diversi ma incidono sull'esercizio dei diritti individuali dello stesso gruppo di persone, vale a dire gli utenti di servizi essenziali (cosiddetto intervallo oggettivo o distanziamento). I periodi di distanziamento oggettivo variano tra 15 e 30 giorni. Inoltre, ai sensi dell'articolo 13, lettere 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 norme sul distanziamento oggettivo vietano gli scioperi paralleli se incidono sullo stesso gruppo di utenti dei servizi.

58. La regola dell'intervallo tra gli scioperi è più rigorosa per alcuni settori (ad esempio i trasporti pubblici, cfr. sopra §53), per i quali definisce i «periodi esclusi». Durante questi periodi gli scioperi non sono consentiti. Esempi di periodi esclusi sono i giorni festivi, le partenze e i rientri dalle vacanze estive, eventi specifici di grande importanza, elezioni e referendum. L'USB ritiene che le norme sul divieto di sciopero durante il periodo escluso, combinate con intervalli soggettivi e oggettivi, rendano difficile l'esercizio del diritto di sciopero al punto da renderlo inefficace.

59. L'USB fornisce diversi esempi di eventi durante i quali gli scioperi sono stati limitati o vietati dalla Commissione di garanzia invocando le regole del distanziamento e dei periodi esclusi. In tre casi, l'USB ha dovuto affrontare delle difficoltà relative alla tempistica degli scioperi indetti. Nell'ottobre 2014, l'USB aveva pianificato uno sciopero generale, ma la Commissione di garanzia le ha consigliato di annullarlo o posticiparlo nel settore aereo a causa della sovrapposizione con un altro sciopero delle compagnie aeree e con le elezioni locali. L'USB ha sostenuto che l'altra compagnia aerea aveva cessato le operazioni, rendendo irrilevante la sovrapposizione, ma alla fine ha dovuto modificare i propri piani. In un altro caso, la Commissione di garanzia ha chiesto la revoca degli scioperi in coincidenza con eventi culinari a Perugia e Torino, ritenendoli eventi di grande rilevanza. L'USB ha contestato l'importanza degli eventi, ma alla fine ha escluso le città interessate dallo sciopero per evitare sanzioni. Infine, nell'aprile 2017, l'USB ha indetto uno sciopero per il personale di Alitalia, ma la Commissione di Garanzia lo ha rinviato a causa della vicinanza dei ponti festivi e dei previsti viaggi turistici. Dopo il fallimento del ricorso legale, l'USB ha rinviato lo sciopero.

60. Qualora lo sciopero possa dar luogo a un rischio imminente e fondato di pregiudizio ai diritti individuali tutelati dalla Costituzione, la Commissione di Garanzia deve segnalarlo all'autorità competente per l'emissione dell'ordine di rientro al lavoro (articolo 13, comma 1, lettera f).

61. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, della legge n. 146/1990, l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali può essere limitato dal potere autoritario del governo e del prefetto (il rappresentante locale del governo centrale) se sussiste un rischio fondato di danno grave e imminente ai diritti individuali tutelati dalla Costituzione. L'USB sostiene che la natura discrezionale di tale potere consente un'interpretazione ampia del rischio per il benessere pubblico, che viola il diritto di sciopero dei lavoratori. Se il processo di conciliazione non risolve il conflitto tra le parti, in linea con l'articolo 8, paragrafo 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'ordinanza è immediatamente esecutiva, anche se le persone che hanno indetto lo sciopero possono presentare ricorso dinanzi al tribunale amministrativo regionale competente entro 7 giorni dalla sua notifica. Il mancato rispetto dell'ordinanza di rientro al lavoro comporta l'imposizione di sanzioni pecuniarie ai singoli lavoratori e alle persone che hanno indetto lo sciopero (articolo 9 della legge n. 146/1990).

62. L'USB sostiene che diversi esempi dimostrano come tale potere sia stato esercitato nel corso degli anni. Nei casi che hanno coinvolto i dipendenti dell'Alitalia, la polizia locale di Milano e i lavoratori dei trasporti pubblici, gli scioperi sono stati abbreviati o rinviati a causa di eventi quali emergenze meteorologiche, riunioni politiche e manifestazioni pubbliche. Tali ordini sono stati spesso giustificati da preoccupazioni relative alla sicurezza pubblica o all'interruzione dei servizi, ma in molti casi le ragioni addotte, quali le previsioni meteorologiche o le feste locali, non costituivano una minaccia imminente come richiesto dalla legge.

63. Infine, nella sua risposta alla memoria del governo sul merito, l'USB sottolinea che la legislazione italiana consente restrizioni eccessive al diritto di sciopero e che il governo non dimostra in modo sufficiente la compatibilità di tali restrizioni con le condizioni di cui all'articolo G della Carta. Inoltre, mentre è in corso la contrattazione collettiva, il ruolo delle parti sociali è compromesso dall'autorità predominante della Commissione di garanzia, la cui decisione in merito ai servizi essenziali da fornire durante uno sciopero è definitiva. Il ricorrente sostiene che i contratti collettivi che regolano gli scioperi sono spesso firmati da sindacati che non hanno una rappresentatività significativa in determinati settori. Inoltre, i contratti collettivi sono validi solo se approvati dalla Commissione di garanzia, altrimenti sono sostituiti da regolamenti amministrativi, il che indebolisce il concetto di contrattazione collettiva.

## **2. Il governo convenuto**

64. Secondo il governo, il diritto di sciopero, sancito dalla Costituzione italiana, è limitato solo per quanto riguarda i servizi pubblici essenziali e nella misura necessaria alla tutela di altri diritti fondamentali individuali sanciti dalla Costituzione. Al fine di bilanciare queste garanzie costituzionali (l'esercizio del diritto di sciopero dei lavoratori dei servizi essenziali e i diritti fondamentali dei cittadini), la legge n. 146/90 prevede all'articolo 1, paragrafo 1, un elenco esaustivo dei diritti personali (vita, salute, sicurezza, libertà di movimento, comunicazione, istruzione, assistenza sociale e previdenza sociale) la cui tutela può comportare limitazioni al diritto di sciopero. All'articolo 1, paragrafo 2, la legge n. 146/90 definisce solo a titolo esemplificativo i servizi essenziali in cui il diritto di sciopero dei lavoratori potrebbe essere limitato.

65. Il Governo afferma che il bilanciamento dei diritti sopra citati si basa sulla sentenza della Corte costituzionale secondo cui «nessun diritto è tiranno»: «[...] tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione sono in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile individuare uno di essi che abbia un predominio assoluto sugli altri, poiché, se così non fosse, si avrebbe l'espansione illimitata di uno dei diritti, che diventerebbe un "tiranno" rispetto alle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e tutelate, che costituiscono, nel loro insieme, 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 quali il preavviso minimo e la durata prestabilita (articolo 2, paragrafi 1 e 5, della legge n. 146/90). Inoltre, affida l'individuazione di norme specifiche che bilancino l'esercizio del diritto di sciopero con gli interessi degli utenti dei servizi essenziali ai contratti collettivi tra il datore di lavoro e i lavoratori e ai codici di autoregolamentazione nel caso dei lavoratori autonomi.

67. Il governo afferma che la Commissione di garanzia, in quanto autorità amministrativa indipendente con poteri normativi e di controllo sulla corretta applicazione della legge (*Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*), funge da garante istituzionale dell'equilibrio

equilibrio tra il diritto di sciopero e i diritti individuali tutelati dalla Costituzione (articolo 12, paragrafo 1).

68. Il Governo afferma inoltre che l'attività sanzionatoria della Commissione di garanzia (articolo 13, paragrafo 1, lettera i) è valutata da un giudice del lavoro (articolo 20 bis), mentre la legittimità delle misure di natura non sanzionatoria (articolo 13, paragrafo 1, lettere da a) a e)) è valutata da un giudice amministrativo. In linea con l'articolo 4, paragrafo 4, le parti interessate partecipano al procedimento. La Corte di cassazione si occupa della ponderazione dei diritti, ovvero dei limiti del diritto di sciopero in caso di tutela del diritto alla vita, alla salute, alla sicurezza personale, alla continuazione dell'attività di un'impresa e all'integrità del patrimonio della società (Corte di cassazione, sentenza n. 711/1980).

69. Il governo afferma che le procedure obbligatorie di raffreddamento e conciliazione sono state istituite dall'articolo 2, paragrafo 2, della legge n. 146/90, modificata dalla legge n. 83/2000, nell'interesse degli utenti dei servizi pubblici essenziali. Più precisamente, esso afferma che, nell'interesse degli utenti del servizio pubblico essenziale, le procedure di raffreddamento e conciliazione sono istituite per prevenire l'astensione collettiva dal lavoro e risolvere i conflitti tra le parti sociali mediante la mediazione.

70. Il Governo afferma inoltre che la misura del preavviso prevista dall'articolo 2, paragrafi 1 e 5, consente alle imprese di adottare le misure necessarie per fornire i servizi essenziali e agli utenti di ricorrere a servizi alternativi. Anche la durata massima dello sciopero e la limitazione del diritto di sciopero nei periodi di maggiore necessità di ricorso al servizio, previste dall'articolo 2, paragrafo 2, sono stabilite a tutela degli utenti finali.

71. Infine, il Governo osserva che la legge n. 83/2000 ha introdotto l'intervallo minimo tra lo svolgimento di uno sciopero e la proclamazione di quello successivo. L'autorità amministrativa indipendente, riferendosi al servizio di trasporto pubblico locale (cfr. paragrafi 57-59 sopra), ha deciso che il precedente intervallo di 13 giorni tra due scioperi avrebbe gravemente violato i diritti degli utenti dei servizi essenziali e ha quindi chiesto un intervallo di 20 giorni tra gli scioperi (con la risoluzione n. 18/138/2018).

## **B – Valutazione del Comitato**

72. Il Comitato ricorda che l'articolo 6, paragrafo 4, riconosce il diritto dei lavoratori e dei datori di lavoro di ricorrere ad azioni collettive, compreso il diritto di sciopero, in caso di conflitti di interesse. Tuttavia, esso non ostacola in alcun modo l'esistenza di una legislazione che disciplini l'esercizio del diritto di sciopero (Conclusioni VIII (1984), Dichiarazione interpretativa sull'articolo 6, paragrafo 4).

73. Il Comitato ricorda inoltre che è inteso che ciascuno Stato parte può, per quanto lo riguarda, regolamentare per legge l'esercizio del diritto di sciopero, a condizione che qualsiasi restrizione a tale diritto possa essere giustificata ai sensi dell'articolo G (*Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) c. Italia*, Denuncia n. 140/2016, decisione nel merito del 22 gennaio 2019, § 143).

74. Nel prevedere che le restrizioni al godimento dei diritti sanciti dalla Carta devono essere «prescritte dalla legge», l'articolo G non richiede che tali restrizioni debbano necessariamente essere imposte esclusivamente attraverso disposizioni di legge (Confederazione Europea dei Sindacati (CES) / *Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique* (CGSLB) / *Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique* (CSC) / *Fédération Générale du Travail de Belgique* (FGTB) c. Belgio, denuncia n. 59/2009, decisione nel merito 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 di restrizioni, che devono essere considerate eccezioni applicabili solo in circostanze estreme e adottate solo in risposta a un'urgente necessità sociale».

75. È stato riscontrato che le restrizioni soddisfano le condizioni di cui all'articolo G della Carta nei casi in cui «la sicurezza nazionale era compromessa o la vita e la salute delle persone erano in pericolo» e «le restrizioni o i divieti possono essere giustificati solo se lo sciopero comporta una minaccia chiara e immediata per la vita, la salute e/o le libertà delle persone» (Confederazione europea dei sindacati (CES), Confederazione sindacale dei Paesi Bassi (FNV) e Federazione nazionale dei sindacati cristiani (CNV) contro i Paesi Bassi, denuncia n. 201/2021, decisione nel merito del 24 gennaio 2024, §§87 e 92). Al contrario, «considerazioni puramente economiche o preoccupazioni di natura pratica o organizzativa», tra cui ad esempio la cancellazione di voli e treni, la temporanea carenza di alcuni beni e servizi o l'aumento dei tempi di attesa per determinati servizi non essenziali, non possono essere considerate di per sé una giustificazione sufficiente per limitare il diritto di sciopero (Ibid. §87).

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

76. Il Comitato rileva che la Commissione di garanzia è un'*autorità amministrativa indipendente* istituita dalla legge, che ne definisce la composizione (articolo 12, paragrafo 2, della legge n. 146/1990 e successive modifiche) e il ruolo (articolo 13 della legge n. 146/1990 e successive modifiche). La Commissione di Garanzia è composta da esperti di chiara fama in materia di diritto costituzionale, diritto del lavoro e relazioni industriali, coadiuvati da personale con qualifiche manageriali proveniente dalla pubblica amministrazione e da altri enti di servizio pubblico (articolo 12, comma 2, della legge n. 146/1990 e successive modifiche). Al fine di garantire l'imparzialità dei suoi membri, la legge esclude dalla nomina chiunque ricopra cariche politiche, sindacali o associative, o lavori presso tali organismi 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 rileva 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 citate e accessibili al pubblico, il Comitato rileva inoltre che il divieto contestato di sciopero dei lavoratori dei servizi essenziali è una misura valutata caso per caso. L'articolo 12, paragrafo 1, della legge n. 146/1990, modificata

modificata nel 2014, richiede che le decisioni della Commissione di garanzia «garantiscono l'esercizio del diritto di sciopero nel rispetto dei diritti costituzionalmente protetti dell'individuo, di cui all'articolo 1, paragrafo 1».

78. Il Comitato rileva inoltre che la Commissione di garanzia può imporre sanzioni o esprimere pareri sull'adeguatezza di uno sciopero (ad esempio, dichiarando illegittimo uno sciopero per mancato rispetto dei requisiti minimi di servizio). Sebbene la legge n. 146/1990 non preveda una procedura specifica, il Comitato ritiene che le decisioni della Commissione di garanzia, come quelle di qualsiasi ente amministrativo, possano essere riesaminate da un tribunale amministrativo, cosa che non è contestata dall'USB. L'USB sostiene tuttavia che tale possibilità è priva di sostanza, in quanto i tribunali amministrativi non entrano nel merito della decisione in questione, ma si limitano a verificare se essa sia stata presa in modo corretto. Il Comitato osserva che i sindacati o i datori di lavoro possono impugnare le decisioni della Commissione di garanzia dinanzi al tribunale e, per quanto riguarda il merito di tali decisioni, il Comitato rileva che nel marzo 2023 il Consiglio di Stato ha annullato una sentenza del tribunale amministrativo della regione Lazio che chiedeva alla Commissione di garanzia di riesaminare la decisione che aveva preso in merito alla distanza degli scioperi nel settore dei trasporti contestata dai sindacati dei lavoratori dei trasporti (cfr. § 26 sopra).

79. Alla luce di quanto sopra, il Comitato ritiene che non vi sia violazione dell'articolo 6, paragrafo 4, nella misura in cui le decisioni della Commissione di garanzia possono essere soggette a controllo giurisdizionale.

***Per quanto riguarda l'obbligo di prestare servizio durante uno sciopero in un "servizio essenziale" che va oltre quanto necessario per garantire i "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*, denuncia n. 140/2016, decisione nel merito del 22 gennaio 2019, §143). Il Comitato ricorda che le restrizioni al diritto di sciopero sono compatibili con l'articolo 6, paragrafo 4, tenuto 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 tutela dell'interesse pubblico, la sicurezza nazionale, la salute pubblica o la morale. Pertanto, le restrizioni eccessive al diritto di sciopero, ossia le restrizioni che vanno oltre quanto consentito ai sensi dell'articolo G, sia nella legge che nella pratica, non sono conformi alla Carta.

81. Limitare gli scioperi nei settori essenziali per la comunità può avere 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*, denuncia n. 116/2015, decisione nel merito del 21 marzo 2018, §114; Conclusioni I (1969), Dichiarazione interpretativa sull'articolo 6§4). Tuttavia, il semplice divieto di sciopero nei settori essenziali – in particolare quando questi sono definiti in modo generico, ad esempio «energia» o «sanità» – non è considerato proporzionato alle esigenze specifiche di ciascun settore

(*Matica Hrvatskih Sindikata* c. Croazia, ricorso n. 116/2015, decisione nel merito del 21 marzo 2018, §114). Il semplice divieto di sciopero per questi lavoratori, senza distinguere tra le loro particolari funzioni, non può essere considerato proporzionato 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 conforme all'articolo 6§4 (*Matica Hrvatskih Sindikata* contro Croazia, Ricorso n. 116/2015, decisione nel merito del 21 marzo 2018, §114; cfr. anche Conclusioni XVII-1 (2006), Repubblica Ceca).

82. Il Comitato rileva che nel caso in esame non sussiste un divieto totale, ma piuttosto una restrizione soggetta a un criterio di proporzionalità. Ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 146/1990, il diritto di sciopero deve essere bilanciato con il diritto di godere degli altri diritti individuali tutelati dalla Costituzione (cfr. paragrafo 21 supra).

83. Il Comitato rileva inoltre che l'articolo 13, paragrafo 1, lettera a), della legge n. 146/1990, come modificata, stabilisce che il livello minimo dei servizi essenziali da fornire durante lo sciopero può essere fissato ad un massimo del 50% del livello di servizio completo e il personale presente al massimo a un terzo del personale necessario per il funzionamento completo del servizio (cfr. § 21 e § 51) e che, di propria iniziativa, la Commissione di garanzia può «in casi particolari» e «quando lo ritiene opportuno» derogare a tale norma. L'articolo 13, paragrafo 1, consente deroghe ai livelli minimi prescritti, purché siano adeguatamente giustificate e strettamente necessarie per garantire i livelli operativi e di sicurezza per la fornitura dei servizi essenziali. Come concluso sopra (cfr. §79), se la Commissione di garanzia prende una tale decisione di propria iniziativa, essa può essere impugnata in sede giudiziaria.

84. La commissione prende atto degli esempi forniti dall'USB in merito all'applicazione pratica della suddetta disposizione da parte della commissione di garanzia a sostegno della sua tesi secondo cui la commissione di garanzia spesso abusa del proprio margine di discrezionalità fissando il livello minimo del servizio essenziale al livello massimo consentito. Il Comitato apprende dall'ultima relazione annuale al Parlamento presentata dal presidente della Commissione di garanzia il 12 giugno 2025 che l'adeguatezza delle norme relative al livello minimo dei servizi essenziali da fornire nei settori dei servizi essenziali è oggetto di revisione da parte della Commissione di garanzia al fine di riflettere meglio le esigenze.

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

86. Il Comitato ribadisce che, tenuto 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 tali servizi sui diritti e le libertà altrui, sull'interesse pubblico, sulla sicurezza nazionale, sulla salute pubblica o sulla morale. La definizione di servizi essenziali deve garantire un giusto equilibrio tra il diritto di sciopero e il

tutela dei diritti e degli interessi concorrenti (cfr. giurisprudenza citata ai paragrafi 80-81 supra).

87. Inoltre, il Comitato osserva che l'Italia è vincolata dalle Convenzioni n. 87 e n. 98 dell'OIL (rispettivamente sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale e sul diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva). Le interpretazioni di tali convenzioni da parte della Corte di cassazione e del CEACR distinguono chiaramente tra servizi essenziali «in senso stretto» e «servizi non essenziali» (cfr. paragrafi 43-44). Il Comitato ritiene che tale distinzione sia rilevante ai fini della sua valutazione dei servizi essenziali ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 4, della Carta e tenendo conto dell'applicazione del criterio di proporzionalità ai sensi dell'articolo G della Carta.

88. A questo proposito, il Comitato ritiene che i servizi non essenziali possano diventare essenziali se uno sciopero si protrae oltre un certo periodo di tempo o si estende oltre un certo ambito, mettendo così in pericolo la vita, la sicurezza personale o la salute di tutta o parte della popolazione, oppure se può provocare una grave crisi 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 dei servizi essenziali dalla legge n. 182/2015 (cfr. §21 e §83 sopra) e dalla Commissione di garanzia nel corso degli anni (cfr. paragrafi 22 e 49 supra) siano qualificabili come «servizi essenziali in senso stretto», superando i limiti dell'articolo G, in quanto gli scioperi in tali settori non metterebbero in pericolo la vita, l'incolumità o la salute di tutta o parte della popolazione, né provocherebbero una crisi acuta che comprometterebbe 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, tenuto conto della definizione eccessivamente ampia di servizi essenziali in Italia, l'obbligo di garantire un servizio minimo durante uno sciopero in settori che non sono servizi essenziali in senso stretto sia contrario all'articolo 6, paragrafo 4, della Carta, in quanto supera i limiti dell'articolo G della Carta.

***Per quanto riguarda l'obbligo di indicare la durata di uno sciopero nella comunicazione preventiva che deve essere data al datore di lavoro almeno 10 giorni prima della sua proclamazione;***

91. Il Comitato ricorda che nel 2006 aveva osservato che «la legge n. 83/2000 ha introdotto l'obbligo di comunicare la durata esatta, le modalità e i motivi di uno sciopero che riguarda servizi pubblici essenziali al datore di lavoro interessato e all'autorità amministrativa competente a decidere se sia necessario emanare un'ordinanza per garantire i servizi minimi durante lo sciopero. L'autorità amministrativa ha l'obbligo di trasmettere la notifica di sciopero alla Commissione di garanzia. Alla luce delle informazioni disponibili all'epoca sulla situazione italiana, il Comitato ha ritenuto che «l'obbligo di notificare al datore di lavoro la durata degli scioperi che interessano i servizi pubblici essenziali prima dell'azione di sciopero costituisca una restrizione eccessiva al diritto di sciopero che va oltre i limiti dell'articolo G della Carta riveduta e non è quindi conforme all'articolo 6, paragrafo 4, della Carta riveduta» (Conclusioni 2006, Italia).

92. Nel caso di specie, l'obbligo di comunicare la durata dello sciopero, combinato con l'obbligo di informare il datore di lavoro con 10 giorni di anticipo e il fatto che la definizione di servizio essenziale in Italia è molto ampia, induce il Comitato a considerare tale obbligo come una restrizione sproporzionata del diritto di sciopero.

93. Di conseguenza, il Comitato ritiene che l'obbligo di indicare la durata di uno sciopero nella comunicazione preventiva che deve essere data al datore di lavoro almeno 10 giorni prima della proclamazione dello sciopero costituisca una violazione dell'articolo 6, paragrafo 4, della Carta.

***Per quanto riguarda la durata delle procedure di riflessione e di conciliazione***

94. Il Comitato ricorda che i periodi di preavviso o di riflessione prescritti in relazione alle procedure di conciliazione pre-sciopero sono conformi all'articolo 6, paragrafo 4, purché siano di durata ragionevole (Conclusioni XIV-1 (1998), Cipro). Il Comitato ricorda che l'obbligo di attendere 30 giorni prima che i tentativi di mediazione siano considerati falliti e si possa procedere allo sciopero è eccessivo (Conclusioni XVII-1 (2004), Repubblica ceca). Il Comitato ritiene che i termini fissati per la mediazione possano essere applicati anche alla conciliazione.

95. Il Comitato rileva che l'USB solleva questioni relative alla durata delle procedure di raffreddamento e conciliazione prima che possa essere indetto lo sciopero. Il Comitato osserva inoltre che ciò che l'USB descrive come un periodo complessivo (cfr. §§55-59), ai fini della presente denuncia, può essere considerato come un periodo di raffreddamento. L'USB sostiene che, poiché alcuni contratti collettivi consentono che tali periodi durino fino a 20 o 21 giorni, 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 esiste 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 potesse essere indetto uno sciopero, mentre in Italia il periodo di conciliazione di 20-21 giorni 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 essere di durata ragionevole.

96. Il Comitato osserva inoltre che le norme relative alle procedure di riflessione e conciliazione sono stabilite dai contratti collettivi, che sono il risultato di un processo di negoziazione tra il datore di lavoro e i rappresentanti dei lavoratori. Ciò indica che ai rappresentanti dei lavoratori è stata data la possibilità di negoziare le loro condizioni. Infine, il Comitato osserva che la durata dei periodi di raffreddamento (20-21 giorni) è notevolmente inferiore a quella che ha ritenuto eccessiva nella sua giurisprudenza (Conclusioni XVII-1 (2004), Repubblica ceca).

97. Di conseguenza, il Comitato ritiene che non vi sia violazione dell'articolo 6, paragrafo 4, per quanto riguarda la durata delle procedure di raffreddamento e di conciliazione.

***Per quanto riguarda l'imposizione di un divieto di sciopero per un certo periodo di tempo dopo lo svolgimento di uno sciopero ("allontanamento oggettivo") e in determinati periodi dell'anno ("periodi esclusi");***

98. Il Comitato non ha finora affrontato la questione del divieto di scioperi paralleli, né quella del divieto di scioperi per un certo periodo di tempo dopo lo svolgimento di uno sciopero precedente, né quella del divieto di scioperi in determinati periodi dell'anno. Esso affronterà tali questioni in linea con la sua giurisprudenza esistente e con i principi generali che guidano l'interpretazione della Carta.

99. Il Comitato ha regolarmente esaminato le decisioni relative al diritto di sciopero dei tribunali nazionali al fine di verificare se questi ultimi abbiano statuito in modo ragionevole in materia e, in particolare, se il loro intervento abbia interferito con la sostanza del diritto in modo tale da renderlo inefficace (Conclusioni II (1969), Dichiarazione interpretativa dell'articolo 6§4, Conclusioni XVII-1 (2004), Paesi Bassi). Ad esempio, il fatto che un giudice nazionale possa determinare se il ricorso allo sciopero sia «prematurato» non è conforme all'articolo 6, paragrafo 4, in quanto ciò consente al giudice di esercitare un'ingerenza indebita nel diritto di sciopero (Conclusioni XVII-1 (2004), Paesi Bassi). Tuttavia, quando i tribunali tengono conto dei principi sanciti dall'articolo G della Carta nelle loro decisioni, la situazione è conforme alla Carta (Conclusioni 2018, Paesi Bassi). Come già menzionato, il Comitato ha inoltre sottolineato che, tenuto conto dell'articolo G della Carta, il diritto di sciopero può essere limitato solo se necessario in una società democratica e che «il dovere di diligenza non può andare oltre i principi che ha stabilito in materia di diritti e libertà altrui» e che «le restrizioni o i divieti possono essere giustificati solo quando lo sciopero comporta una minaccia chiara e presente per la vita, la salute e/o le libertà delle persone» (Confederazione europea dei sindacati (CES), Confederazione sindacale dei Paesi Bassi (FNV) e Federazione nazionale dei sindacati cristiani (CNV) contro i Paesi Bassi, denuncia n. 201/2021, decisione nel merito del 24 gennaio 2024, §92). Il Comitato applica tali norme per valutare le decisioni della Commissione di garanzia.

100. Inoltre, il Comitato ritiene che ciò che garantisce l'efficacia di uno sciopero includa la possibilità di attuarlo durante periodi chiave, pertanto vietare lo sciopero in determinati periodi rende inefficace il diritto di sciopero. Se tali restrizioni riguardano servizi essenziali, devono essere volte a prevenire un'eccessiva interruzione dell'accesso della popolazione ai servizi essenziali, giustificata da motivi di interesse pubblico. Tali motivi possono riguardare la tutela della salute e della sicurezza pubblica, l'organizzazione di eventi di notevole interesse pubblico (ad esempio le elezioni) e altri importanti interessi nazionali. Il divieto non può assumere la forma di un divieto generale di sciopero, ma deve essere limitato nel tempo e nella portata. 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 rileva che in Italia l'organismo competente per esaminare la legittimità degli scioperi in relazione alla «distanza oggettiva» e ai «periodi esclusi» è la Commissione di garanzia. Il Comitato sottolinea che, nel contesto della sua più recente valutazione nell'ambito della procedura di segnalazione, in cui ha esaminato la conformità delle competenze e delle decisioni della Commissione di garanzia con l'articolo 6, paragrafo 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 rileva che, durante l'esame della presente denuncia, sono state portate alla sua attenzione ulteriori informazioni che gli hanno consentito di valutare i fatti sopra menzionati sotto una luce diversa. In particolare, è stato chiarito che le suddette norme procedurali si applicano anche ai servizi diversi da quelli strettamente essenziali o ai servizi in cui la portata o la durata di uno sciopero potrebbero avere un impatto negativo sull'interesse pubblico, la sicurezza nazionale, la salute pubblica o la morale. Il Comitato ricorda che, per essere compatibili con l'articolo 6, paragrafo 4, della Carta, le norme giuridiche relative all'esercizio delle libertà economiche stabilite dagli Stati parti direttamente attraverso il diritto interno o indirettamente attraverso il diritto dell'Unione europea dovrebbero essere interpretate in modo tale da non imporre restrizioni sproporzionate all'esercizio dei diritti dei lavoratori sanciti dalle leggi nazionali, dal diritto dell'Unione europea e da altre norme internazionali vincolanti (Confederazione sindacale svedese (LO) e Confederazione svedese dei lavoratori dipendenti (TCO) contro Svezia, denuncia n. 85/2012, decisione sull'ammissibilità e sul merito del 3 luglio 2013, §121).

103. Di conseguenza, il Comitato ritiene che vi sia una violazione dell'articolo 6, paragrafo 4, per quanto riguarda le norme relative al "distacco oggettivo" e ai "periodi di esclusione" quando applicate all'elenco eccessivamente ampliato dei servizi essenziali.

***Per quanto riguarda la concessione 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 tale 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, paragrafo 4, solo entro i limiti fissati dall'articolo G, vale a dire se sono prescritte dalla legge e sono necessarie in una società democratica per la protezione dei diritti e delle libertà altrui o per la tutela dell'interesse pubblico, della sicurezza nazionale, della salute pubblica o della morale (Conclusioni 2004, Norvegia). Le autorità devono dimostrare che tali condizioni sono soddisfatte in ciascun caso e il Comitato si riserva il diritto di verificare se, a suo parere, le condizioni dell'articolo G sono soddisfatte (Conclusioni 2014, Norvegia).

105. Il Comitato osserva che l'articolo 8 della legge n. 146/1990, modificata dalla legge n. 83/2000, prevede che, su raccomandazione della Commissione di garanzia, il Primo Ministro o un Ministro da esso delegato (se lo sciopero è di interesse nazionale) e il Prefetto (negli altri casi) possano emanare un decreto che limita il diritto di sciopero qualora "esista una minaccia fondata di un danno grave e imminente ai diritti umani costituzionalmente protetti di cui all'articolo 1". L'articolo 8 stabilisce inoltre la possibilità che i suddetti rappresentanti dell'esecutivo e il Prefetto possano emanare 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 di esporre le proprie opinioni. I termini del decreto sono determinati dalla legge che stabilisce i termini e le condizioni che devono essere rispettati. Il decreto può ordinare: il rinvio dello sciopero, la riduzione della sua durata e l'adozione di

misure volte a garantire il funzionamento dei servizi. Il decreto può essere impugnato dinanzi al tribunale amministrativo competente.

106. Il Comitato ricorda che, ai sensi dell'articolo G, deve essere raggiunto un giusto equilibrio tra il diritto di sciopero in determinati servizi e la restrizione del diritto di sciopero volta a tutelare i diritti lesi da tali scioperi. Sulla base di quanto sopra, il Comitato osserva che esistono circostanze specifiche in cui un ministro o un prefetto può limitare o restringere lo sciopero e che tali limitazioni sono soggette al controllo giurisdizionale. Il Comitato ricorda inoltre che nella suddetta valutazione nell'ambito della procedura di segnalazione, la situazione è stata ritenuta conforme alla Carta su questo punto (Conclusioni 2022, Italia).

107. Di conseguenza, il Comitato ritiene che non vi sia violazione dell'articolo 6, paragrafo 4, per quanto riguarda il potere del Ministro o del Prefetto di emettere un ordine di rientro al lavoro, dato che esistono circostanze specifiche in cui tale potere deve essere esercitato e che l'ordine può essere soggetto a revisione giudiziaria.

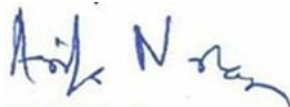
## CONCLUSIONE

Per questi motivi, il Comitato conclude:

- con 13 voti contro 2 che non sussiste violazione dell'articolo 6, paragrafo 4, della Carta nella misura in cui le decisioni della Commissione di garanzia possono essere soggette a controllo giurisdizionale;
- all'unanimità che vi è una violazione dell'articolo 6, paragrafo 4, della Carta per quanto riguarda il requisito del servizio minimo durante uno sciopero in settori che non sono servizi essenziali in senso stretto;
- con 13 voti contro 2 che vi è una violazione dell'articolo 6, paragrafo 4, della Carta per quanto riguarda l'obbligo di indicare la durata di uno sciopero nella comunicazione preventiva che deve essere data al datore di lavoro almeno 10 giorni prima della proclamazione dello sciopero;
- con 13 voti contro 2 che non sussiste violazione dell'articolo 6, paragrafo 4, della Carta per quanto riguarda le procedure di riflessione e conciliazione;
- con 13 voti contro 2 che vi è una violazione dell'articolo 6, paragrafo 4, della Carta per quanto riguarda l'allontanamento oggettivo e i periodi di esclusione;
- con 11 voti contro 4 che non sussiste violazione dell'articolo 6, paragrafo 4, della Carta per quanto riguarda il potere del ministro o del prefetto di emettere un ordine di rientro al lavoro, dato che esistono circostanze specifiche in cui tale potere deve essere esercitato e che l'ordine può essere soggetto a controllo giurisdizionale;



Mario VINKOVIĆ  
Relatore



Aoife NOLAN  
Presidente



Henrik KRISTENSEN  
Segretario esecutivo

Conformemente all'articolo 35, paragrafo 1, del regolamento interno del Comitato, alla presente decisione sono allegate una opinione dissenziente separata di Carmen SALCEDO BELTRÁN, condivisa da Olivier DE SCHUTTER, e un'opinione concorde separata di George THEODOSIS.

**PARERE DISSENZIENTE SEPARATO DI CARMEN SALCEDO BELTRÁN,  
CONDIVISO DA OLIVIER DE SCHUTTER**

1. Condivido il parere della maggioranza della commissione secondo cui vi è stata una violazione dell'articolo 6, paragrafo 4, della Carta per quanto riguarda il requisito del servizio minimo durante uno sciopero in settori che non sono servizi essenziali in senso stretto, l'obbligo di indicare la durata dello sciopero nella comunicazione preventiva che deve essere data al datore di lavoro almeno 10 giorni prima della sua indizione e i periodi di distanziamento oggettivo ed esclusione.
2. Non posso tuttavia concordare con la maggioranza sul fatto che non vi sia stata violazione dell'articolo 6, paragrafo 4, della Carta a causa della mancanza di una procedura specifica per il riesame nel merito delle decisioni delle autorità amministrative indipendenti di vietare o limitare in altro modo l'esercizio del diritto di sciopero, della durata delle procedure di raffreddamento e di conciliazione e del 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 nel merito del 24 gennaio 2024 nella causa Confederazione europea dei sindacati (CES), Confederazione sindacale dei Paesi Bassi (FNV) e Federazione nazionale dei sindacati cristiani (CNV) contro Paesi Bassi, denuncia n. 201/2021, e nella decisione nel merito dell'11 settembre 2024 nella causa Organizzazione europea delle associazioni e dei sindacati militari (EUROMIL) contro il Portogallo, denuncia 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 controverso di questo diritto, è un valore fondamentale della socialdemocrazia in tutte le società. Si tratta di «uno strumento per regolare la democrazia»<sup>1</sup> che è servito come «diritto di trasformare la legge»<sup>2</sup>. La giustizia sociale rimane una sfida globale. Per raggiungerla, è necessario stabilire «mezzi che consentano l'espressione di punti di vista diversi»<sup>(3)</sup>. Il diritto di sciopero deve essere garantito ed efficace perché gli scioperi consentono di ottenere «una distribuzione più equa dei frutti del lavoro. Il diritto di contestare la legge non è una causa di perturbazione dell'ordine giuridico, ma un mezzo per preservare tale ordine nelle società»<sup>(4)</sup>.
5. La mia prima argomentazione sottolinea il mio disaccordo con la decisione secondo cui non vi è stata alcuna violazione in relazione alla possibilità riconosciuta di ordinare ai lavoratori di tornare al lavoro, poiché l'esercizio di tale potere è soggetto a determinate condizioni e l'ordine può essere sottoposto a revisione giudiziaria. L'articolo 8 della legge n. 146/1990, modificata dalla legge n. 83/2000, prevede che il Primo Ministro o un Ministro da esso delegato (se lo sciopero è di interesse nazionale) e il Prefetto (negli altri casi) possano, di propria iniziativa o «su raccomandazione della Commissione di garanzia», adottare una misura che limiti il diritto di sciopero in casi di necessità e urgenza, o se sussiste una minaccia fondata di un danno grave e imminente ai diritti umani costituzionalmente protetti di cui

<sup>1</sup> 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>

<sup>2</sup> Supiot, Alain, «Revisiter les droits d'action collective», p. 4, [https://www.college-de-france.fr/media/alain-supiot/UPL7408028760523467086\\_revisiter\\_droit.pdf](https://www.college-de-france.fr/media/alain-supiot/UPL7408028760523467086_revisiter_droit.pdf)

<sup>3</sup> Supiot, Alain, «Savant du monde du travail...», op. cit.

<sup>4</sup> Supiot, Alain «Vers un droit international de la grève?», Le Monde Diplomatique, gennaio 2024, pagg. 1-2.

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

6. È evidente, quindi, che l'esercizio stesso di un diritto essenziale, il diritto di sciopero, è stato affidato a un organo che fa parte del potere esecutivo dello Stato (Ministro o Prefetto). Ne consegue che vi è stata una violazione dell'articolo 6, paragrafo 4, della Carta nei confronti dell'autorità amministrativa, che ha piena libertà e discrezionalità decisionale nell'esercizio di tale potere. Ciò risulta chiaro dal fatto che una decisione può essere adottata «di propria iniziativa» dall'autorità, che è tenuta solo a «informare» successivamente la Commissione di garanzia, oppure sulla base di una previa «raccomandazione» della Commissione. In altre parole, la decisione definitiva e immediatamente esecutiva spetta al Ministro o al Prefetto, e in nessun momento è necessario l'intervento della Commissione di garanzia, né prima né dopo. Va notato che né il ministro né il prefetto sono autorità che hanno l'obbligo legale di essere imparziali nelle loro decisioni. Concedere loro tale responsabilità in modo generico equivale ad affidare il potere di porre fine a un diritto di fondamentale importanza per i lavoratori e i loro rappresentanti, vale a dire il diritto di sciopero, ad autorità che possono essere sia giudici che parti in causa in una determinata controversia.

7. Allo stesso modo, ritengo che vi sia stata una violazione dell'articolo 6, paragrafo 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 per giustificare l'emissione di un ordine di rientro al lavoro da parte di un ministro o di un prefetto, vale a dire «una minaccia fondata di un danno grave e imminente ai diritti umani tutelati dalla Costituzione di cui all'articolo 1» e «in casi di necessità e urgenza».

8. Le condizioni per l'intervento, o più precisamente per impedire l'esercizio di un diritto fondamentale come quello di sciopero, devono essere formulate in termini concisi, specifici, precisi e concreti. L'espressione «necessità e urgenza» non soddisfa nessuno di questi criteri. Il suo significato è lasciato alla discrezionalità di un ministro o di un prefetto. Analogamente, la disposizione conferisce tale potere in caso di «minaccia grave e imminente ai diritti umani tutelati dalla Costituzione di cui all'articolo 1». La stessa osservazione vale anche in questo caso. 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, occorre tenere conto del fatto che, se un paese subisce un danno o un'emergenza di tale portata, la causa non risiede esclusivamente nello sciopero, ma anche in altri atti o omissioni concomitanti, compresa la situazione che ha dato origine al movimento sociale collettivo in primo luogo.

9. Inoltre, dalla lettura integrale dell'articolo 8 della legge 146/1990 risulta chiaro che, immediatamente dopo il riferimento alla «minaccia fondata di un danno grave e imminente ai diritti umani tutelati dalla Costituzione di cui all'articolo 1», viene fornito il seguente chiarimento: «che potrebbe essere causato dall'interruzione o dall'alterazione del funzionamento dei servizi pubblici di cui all'articolo 1». Il Comitato non lo menziona nel § 105, ma è rilevante. In tutta la denuncia e nella decisione nel merito, i termini «servizi pubblici», «servizi pubblici essenziali», «servizio essenziale» e «servizi pubblici di fondamentale importanza» sono utilizzati in modo indiscriminato. Se il Comitato ha riscontrato una violazione dell'articolo 6, paragrafo 4, della Carta «in considerazione della definizione eccessivamente ampia dei servizi essenziali in Italia» (§ 90), ne consegue che il conferimento del potere di ordinare ai lavoratori di tornare al lavoro per garantire il funzionamento di tali servizi pubblici,

così definiti in termini che «[vanno] oltre i limiti dell'articolo G della Carta», costituisca anch'essa una violazione dell'articolo 6, paragrafo 4, della Carta.

10. Per concludere la mia argomentazione su questo punto, non solo vi è stata una violazione degli articoli 6§4 e G della Carta, ma vi è anche una contraddizione con la giurisprudenza precedente del Comitato. Nell'ambito della procedura di segnalazione, il Comitato ha esaminato la competenza del governo, di un mediatore o di un datore di lavoro di imporre l'arbitrato obbligatorio al fine di porre fine a uno sciopero. Le conclusioni adottate mostrano, *tra l'altro*, gli eccessi decisionali di coloro che detengono questo potere quando cercano di impedire gli scioperi basandosi su eccezioni soggette a molteplici interpretazioni, ad esempio per motivi gravi che incidono sull'economia, sul benessere degli animali, su scioperi che durano più di venti giorni o su considerazioni umanitarie, ecc. (Conclusioni 2014 e 2010, Norvegia, articolo 6, paragrafo 4; Conclusioni 2010, Romania, articolo 6, paragrafo 4), o autorizzando l'applicazione, «senza criteri prestabiliti [della] regola di collegamento» (Conclusioni XIX-3, Danimarca, articolo 6, paragrafo 4).

11. Il caso che presenta la maggiore analogia con la presente denuncia riguarda l'esame da parte del Comitato dell'articolo 10 del regio decreto legge 17/1977 sulle relazioni industriali in Spagna. Tale articolo, tuttora in vigore, autorizza il governo a imporre l'arbitrato obbligatorio per porre fine a uno sciopero. Esso richiede che siano soddisfatte le seguenti tre condizioni: i) lo sciopero deve protrarsi per un periodo prolungato o avere gravi conseguenze, ii) le parti devono avere posizioni inconciliabili e iii) lo sciopero deve causare gravi danni all'economia nazionale. Tali condizioni, che devono essere soddisfatte tutte contemporaneamente, si riferiscono alle gravi implicazioni dello sciopero per i diritti e le libertà altrui. Il Comitato ha più volte affermato che la situazione non era conforme alla Carta, in quanto le condizioni alle quali è possibile ricorrere all'arbitrato obbligatorio erano formulate «in termini eccessivamente vaghi e generici» (Conclusioni XXII-3, XVIII-1, XIX-3, Spagna, articolo 6§4).

12. Se si confrontano oggettivamente le due situazioni, le condizioni previste dalle 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 generici», è difficile capire perché abbia concluso che le disposizioni italiane fossero conformi all'articolo G della Carta. Ancora meno comprensibile, dato che le disposizioni spagnole conferiscono al governo il potere di ordinare l'«arbitrato», che per sua natura presuppone l'imparzialità, è che il Comitato abbia ritenuto che tali disposizioni violassero la Carta, ma abbia concluso che conferire un potere analogo a «un ministro o a un prefetto» fosse accettabile.

13. In secondo luogo, nel ritenere che non vi fosse stata alcuna violazione, il Comitato ha affermato che «le decisioni della Commissione di garanzia possono essere soggette a controllo giurisdizionale» (§ 79). Ha inoltre ritenuto che non vi fosse alcuna violazione in relazione al potere del Ministro o del Prefetto di emettere un ordine di rientro al lavoro, dato che «l'ordine può essere soggetto a controllo giurisdizionale». A sostegno della mia opinione dissenziente, faccio notare che la decisione nel merito sottolinea che, il 9 aprile 2018, la Commissione di garanzia per la legge sugli scioperi nei servizi pubblici essenziali ha adottato la delibera n. 18/138, che fissa un intervallo minimo di 20 giorni, anziché 10, tra un'azione di sciopero e l'altra nel settore dei trasporti locali, a seguito di una richiesta del Tribunale amministrativo regionale del Lazio del 9 dicembre 2019. La decisione, che riprendeva l'interpretazione della Commissione, è stata impugnata dai sindacati. Il Consiglio di Stato, con le sentenze n. 2115 e n. 2116 del 1° marzo

2023, ha ribaltato la decisione del tribunale amministrativo e ha chiesto alla Commissione di Garanzia di riesaminare la decisione presa in merito alla distanza tra gli scioperi nel settore dei trasporti.

14. Vorrei sottolineare un punto cruciale, ovvero il passare del tempo. La decisione della Commissione di garanzia risale al 9 aprile 2018, mentre le sentenze che hanno ritenuto eccessive le condizioni stabilite dalla Commissione risalgono al 1° marzo 2023. Sono trascorsi quasi cinque anni. Nel frattempo, le condizioni adottate dovevano essere rispettate. La giustizia ritardata non è giustizia fatta. Ottenere una decisione favorevole cinque anni dopo non ha alcun impatto significativo sulla controversia che l'ha determinata.

15. Il Comitato non dovrebbe limitarsi, come di solito fa nei suoi esami, a verificare se esiste un rimedio giurisdizionale, senza effettuare un'analisi dettagliata del processo in sé. Tra i punti da esaminare dovrebbe figurare il tempo necessario per adottare la sentenza. Se "lo scopo e l'obiettivo della Carta, in quanto strumento di protezione dei diritti umani, è quello di proteggere i diritti non solo in teoria, ma anche nella pratica" (Commissione internazionale dei giuristi (ICJ) contro Portogallo, denuncia n. 1/1998, decisione nel merito del 9 settembre 1999, § 32), affinché la protezione sia efficace è necessario procedere a un'analisi sostanziale dei rimedi e dei vari aspetti o caratteristiche specifiche delle procedure, ovvero andare oltre la semplice questione della disponibilità formale di un rimedio.

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

17. Considerato il contesto in cui si esercita e si svolge il diritto di sciopero, è essenziale che le procedure siano specifiche, come richiesto dal ricorrente nella sua prima domanda, e rapide, poiché un controllo giurisdizionale tardivo comporterebbe che, al momento della sua definitiva pronuncia, qualsiasi decisione favorevole sarebbe inefficace, come illustrato dall'esempio citato. Nel caso di specie, la sentenza che condanna la risoluzione della Commissione è purtroppo giunta troppo tardi: la risoluzione aveva già prodotto i suoi effetti, con la conseguenza che il diritto di sciopero è stato violato senza alcuna possibilità di un rimedio efficace anni dopo.

18. In terzo luogo e infine, per quanto riguarda la durata dei periodi di riflessione e delle procedure di conciliazione, ritengo che le argomentazioni su cui la commissione ha basato la sua conclusione di non violazione dimostrino esattamente il contrario, ovvero una violazione dell'articolo 6, paragrafo 4, della Carta. Nella decisione (§94), i periodi di preavviso o di riflessione prescritti in relazione alle procedure di conciliazione pre-sciopero sono ritenuti conformi all'articolo 6, paragrafo 4, purché siano di "durata ragionevole" (Conclusioni XIV-1 (1998), Cipro). Quindi, per chiarire il significato di questo termine, il Comitato sottolinea

che il requisito di un «periodo di 30 giorni» prima che i tentativi di mediazione siano considerati falliti e si possa procedere allo sciopero è eccessivo (Conclusioni XVII-1 (2004), Repubblica Ceca).

19. I fattori su cui il Comitato ha basato la sua conclusione secondo cui non vi è stata alcuna violazione si fondano sul fatto che nella Repubblica Ceca il periodo di 30 giorni concesso per la mediazione "era un periodo minimo" prima che potesse essere indetto uno sciopero, mentre in Italia il periodo di conciliazione di 20-21 giorni è un periodo massimo (come stabilito dai contratti collettivi) e che le norme relative alle procedure di raffreddamento e conciliazione «sono stabilite dai contratti collettivi», che sono il risultato di 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 la possibilità di negoziare le loro condizioni (§§ 95 e 96).

20. Non sono d'accordo su tre punti. In primo luogo, in tutte le sue conclusioni relative alla Repubblica ceca, il Comitato ha ritenuto che 30 giorni costituissero un periodo di tempo eccessivo, senza che fosse stato stabilito che la conclusione di non conformità derivasse dal fatto che tale periodo fosse minimo. Per citare il testo: «In particolare, ha ritenuto eccessiva la durata del periodo prescritto dall'articolo 12 della legge ("Il procedimento dinanzi al mediatore è considerato infruttuoso se la controversia non è 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")» (Conclusioni XVIII-1, XX-3 (2014), XIX-3 (2010), Repubblica Ceca, articolo 6, paragrafo 4). Il termine «minimo» non compare in nessuna di queste conclusioni.

21. In secondo luogo, è vero che la fissazione dei termini deriva dai contratti collettivi, ma in nessun momento la commissione ha esaminato il potere conferito alla commissione di garanzia di prorogare la durata della procedura di conciliazione oltre i termini previsti dai contratti collettivi (articolo 13, paragrafo 1, lettera c), della legge n. 146/1990, 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 di conciliazione, §§ 94 e 97). Si tratta di una concessione unilaterale, generale, astratta, senza condizioni o regole, limiti massimi o simili. Essa costituisce una chiara violazione dell'articolo 6, paragrafo 4, della Carta, lasciando l'efficacia del diritto di sciopero interamente alla discrezione della Commissione. Inoltre, tale prerogativa dimostra che i periodi adottati a livello di contrattazione collettiva, gli unici che il Comitato ha preso in considerazione, possono essere più lunghi e quindi raggiungere facilmente il limite di 30 giorni menzionato dal Comitato nella sua giurisprudenza precedente.

22. In terzo luogo, se il Comitato ha ritenuto che l'obbligo di comunicare preventivamente la durata dello sciopero, unitamente all'obbligo di notificarlo al datore di lavoro con 10 giorni di anticipo e al fatto che la definizione di servizio minimo in Italia è molto ampia, suggerisca che tale obbligo debba essere considerato una restrizione eccessiva del diritto di sciopero e una violazione dell'articolo 6, paragrafo 4, della Carta, avrebbe dovuto, logicamente e coerentemente, esaminare la durata complessiva di tali periodi di raffreddamento e di conciliazione. È chiaro quindi che, in realtà, tali periodi sono eccessivamente lunghi, secondo la sua stessa giurisprudenza, e vale la pena ribadire che la Commissione di garanzia può prorogarli.

23. Sono attualmente allo studio misure volte a ridurre il diritto di sciopero, ovvero la sua efficacia. Lo sciopero è un diritto fondamentale. Le sue condizioni, limitazioni o restrizioni

devono essere regolamentati in modo specifico, preciso e rigoroso, interpretati in modo restrittivo e senza mai privarli della loro essenza. Gli scioperi devono poter raggiungere il loro obiettivo di protesta e rivendicazione dei diritti sociali. Moderarne gli effetti mediante lunghi periodi di raffreddamento o di conciliazione, o a discrezione di un'organizzazione, non soddisfa tali requisiti. Gli articoli 6§4 e G della Carta sono stati quindi violati.

24. Infine, la parità delle armi deve essere preservata sia nella legge che nei fatti. La parità delle armi non esiste nelle disposizioni italiane esaminate. L'analisi rivela prerogative in base alle quali a un prefetto, a un primo ministro, a un ministro o a una commissione di garanzia sono concessi poteri per adottare decisioni con discrezionalità completa o molto ampia per quanto riguarda il ritorno al lavoro o la durata dei periodi di raffreddamento e delle procedure di conciliazione. Non esiste tuttavia una disposizione equivalente per le organizzazioni che indiscono uno sciopero. In Svezia, la legge (1976:580) sulla partecipazione dei lavoratori alla vita lavorativa [*Lag (1976: 580) om medbestämmande i arbetslivet*],<sup>(5)</sup> sezione 45, prevede che, qualora un'organizzazione di datori di lavoro o un'organizzazione sindacale intenda intraprendere un'azione sindacale o estendere un'azione sindacale in corso, deve darne comunicazione scritta all'altra parte e all'Ufficio nazionale di mediazione con almeno sette giorni lavorativi di anticipo, ma tale obbligo di notifica può essere derogato "se sussiste un impedimento valido". Il termine "valido impedimento" è soggetto a molteplici interpretazioni e non vi è motivo per cui non debba essere inteso come comprensivo, ad esempio, del 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, nonché l'equivalenza di circostanze eccezionali per entrambe le parti in causa, soprattutto in un contesto di globalizzazione, commercio mondiale e sentimento negativo nei confronti degli scioperi.

25. Per tutti questi motivi, ritengo che il Comitato avrebbe dovuto constatare una violazione dell'articolo 6, paragrafo 4, della Carta per quanto riguarda la mancanza di una procedura specifica per riesaminare nel merito le decisioni delle autorità amministrative indipendenti di vietare 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.

---

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

## OPINIONE CONCORDANTE SEPARATA DI GEORGE THEODOSIS

1. Per quanto riguarda la questione dell'informazione preventiva del datore di lavoro sulla durata di uno sciopero, che costituisce il terzo punto su cui la nostra commissione ha ritenuto, a maggioranza, che vi fosse una violazione dell'articolo 6, paragrafo 4, della Carta (cfr. paragrafi 91-93 della decisione), vorrei esprimere alcune argomentazioni aggiuntive e fornire chiarimenti in merito al mio voto.

2. Come è stato costantemente riconosciuto 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 siano previste dalla legge, perseguano uno scopo legittimo e siano proporzionate, in modo da non pregiudicare l'essenza del diritto stesso; in altre parole, non vengono creati ostacoli tali da rendere impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio di tale diritto (cfr. Conclusioni II (1969)).

3. Non ritengo che il semplice obbligo previsto dalla legislazione nazionale di informare preventivamente il datore di lavoro della durata di uno sciopero, indipendentemente dal fatto che esso riguardi servizi essenziali o meno, rientri in tali categorie, poiché tale misura non indebolisce in modo significativo il diritto di sciopero al punto da comprometterne lo scopo fondamentale, 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 comunicarlo al datore di lavoro. Inoltre, se i sindacati dichiarano uno sciopero a tempo determinato e la loro mobilitazione non produce i risultati attesi, possono indire un nuovo sciopero, e così via. Infine, vi 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 scioperare, 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 salario). Pertanto, a mio avviso, tale disposizione persegue uno scopo legittimo ed è proporzionata.

5. Tuttavia, nel caso di specie, la questione non si pone in questi termini. È piuttosto 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, paragrafo 4, della Carta (cfr. anche Conclusioni 2006, Italia).

6. In primo luogo, in Italia, prima di dichiarare uno sciopero nei servizi essenziali, un sindacato deve dare un preavviso di dieci giorni. Allo stesso tempo, è previsto anche un periodo di "raffreddamento" e di conciliazione della durata massima di 21-22 giorni (cfr. §§97-99 della decisione), insieme all'imposizione di un divieto di sciopero per un certo periodo dopo lo sciopero ("distanziamento oggettivo") e durante periodi specifici dell'anno ("periodi esclusi") (cfr. §§98-103 della decisione), il tutto combinato con una definizione eccessivamente ampia di "servizi essenziali".

7. È quindi la combinazione di tutti questi fattori che compromette in modo significativo il diritto di sciopero nei servizi essenziali in Italia, come già stabilito nelle nostre conclusioni del 2006 sull'Italia (cfr. sopra). Più specificamente, quando un sindacato in Italia dichiara uno sciopero di durata limitata, il datore di lavoro, essendo informato in anticipo della sua

lunghezza e consapevole di tutte le altre restrizioni procedurali (periodi di preavviso, divieto di dichiarare un nuovo sciopero per un certo periodo dopo quello precedente) - si trova in una posizione di vantaggio rispetto ai sindacati, in quanto può valutare in anticipo se lo sciopero, di cui conosce già la durata, avrà o meno gravi ripercussioni sulla sua attività. Al contrario, se il datore di lavoro non conosce in anticipo la durata dello sciopero, 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 in parte, le richieste dei lavoratori.

8. Per questi motivi, e sulla base dei chiarimenti di cui sopra, ritengo che la disposizione della legislazione italiana che richiede la notifica preventiva della durata degli scioperi nei servizi essenziali violi l'articolo 6, paragrafo 4, della Carta, come giustamente sostenuto dalla maggioranza.

