



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE  
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

---

Corso di Laurea triennale in Economia e Commercio

**LO SCIOPERO NEI SERVIZI  
PUBBLICI ESSENZIALI**

---

**STRIKING IN ESSENTIAL  
PUBLIC SERVICES**

Relatore:  
Prof.ssa Paola Catalini

Rapporto Finale di:  
Angelo Bigoni

Anno Accademico 2020/2021

*A Ludovica, Marino,  
Marinella e Andrea.*

# INDICE

<b>INTRODUZIONE</b>	P. 4
<b>CAPITOLO 1 – ARTICOLO 40 DELLA COSTITUZIONE E IL DIRITTO DI SCIOPERO</b>	
1.1 Lo sciopero: che cos'è?	P. 6
1.2 Fondamento, titolarità e limiti del diritto di sciopero	P. 8
1.3 L' intervento del legislatore: la legge 146 del 1990	P. 10
<b>CAPITOLO 2 – SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI E DIRITTO DI SCIOPERO</b>	
2.1 I servizi pubblici essenziali nella legge 146 del 1990	P. 14
2.2 La Commissione di garanzia	P. 19
2.2.1 Il profilo funzionale e quello strutturale	P. 20
2.2.2 Le funzioni principali della Commissione	P. 23
2.3 Datore di lavoro e organizzazioni sindacali: obbligo a trattare	
P. 25	

### **CAPITOLO 3 – LE SANZIONI**

3.1 I comportamenti sanzionabili dei lavoratori P. 29

3.2 I comportamenti sanzionabili delle organizzazioni sindacali

P. 31

### **CAPITOLO 4 – LA PRECETTAZIONE**

4.1 Definizione e procedimento amministrativo P. 34

4.2 Sanzioni relative all'inosservanza P. 38

**CONCLUSIONE** P. 41

**BIBLIOGRAFIA** P. 42

**SITI WEB CONSULTATI** P. 43

## INTRODUZIONE

I servizi pubblici essenziali, punti nevralgici delle società terziarizzate, costituiscono il terreno di scontro tra interessi contrastanti: i diritti costituzionali dei cittadini – che vengono soddisfatti attraverso i servizi – e il diritto di sciopero dei lavoratori – che si manifesta attraverso la sospensione o il rallentamento del servizio. Se lo sciopero è non solo l'espressione di una rivendicazione, ma anche lo strumento per raggiungere l'eguaglianza sostanziale e costruire una democrazia sociale, esso può costituire un canale di partecipazione dei cittadini alla vita politica, economica e sociale del paese. Se tale è il suo ruolo costituzionale, è necessario comprendere sino a che punto sia giustificato porre limitazioni al suo esercizio e quali possano essere gli strumenti di regolazione che maggiormente si adattano ai precetti costituzionali.

La presente tesi offre un'occasione di riflessione sull'esercizio di diritto di sciopero, seppure limitatamente al settore dei servizi pubblici essenziali che è senz'altro il più ricco di spunti per il coesistere di una pluralità di interessi contrapposti.

Nel primo capitolo vengono delineate le tappe principali dello sciopero, con un approfondimento riguardante la sua titolarità e i limiti che lo caratterizzano. Con l'obiettivo di collegare questo capitolo con il successivo, nell'ultimo paragrafo è stato analizzato l'intervento del legislatore con la legge n. 146/1990. Essa ha affermato il principio della necessità di trovare un compromesso fra l'esercizio del

diritto di sciopero, garantito dall'art. 40 Cost., ed altri diritti della persona costituzionalmente garantiti.

Nel secondo capitolo si è posta l'attenzione sul tema principale dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, con particolare riferimento al ruolo della Commissione di Garanzia. Quest'ultima agisce con l'intento di vigilare sulla corretta applicazione della legge e ad essa sono stati attribuiti altri diversi compiti, tra cui la valutazione di idoneità degli accordi conclusi fra le parti in merito all'assicurazione dell'erogazione dei servizi indispensabili.

Il terzo capitolo si focalizza sull'articolo 4, interamente dedicato all'apparato sanzionatorio, con particolare riferimento alla differenza tra le sanzioni di tipo individuale e quelle collettivo-sindacali.

Il quarto ed ultimo capitolo è incentrato interamente sull'argomento della precettazione spiegandone il significato e il suo conseguente procedimento amministrativo, facendo anche maggiore chiarezza sulle sanzioni relative al mancato rispetto dell'ordinanza precettiva.

**CAPITOLO 1**

**ARTICOLO 40 DELLA COSTITUZIONE E DIRITTO**

**DI SCIOPERO**

**1.1 Lo sciopero: che cos'è?**

Lo sciopero si concreta in comportamenti, tra loro notevolmente diversi, di astensione collettiva di una pluralità di lavoratori dall' esecuzione della prestazione lavorativa, allo scopo di esercitare una pressione su una o più controparti, per la tutela di un interesse collettivo. Il dato qualificante, quindi, dell'azione di lotta risiede nell'astensione dall'attività lavorativa di una pluralità di lavoratori, mentre non entrano in gioco né il soggetto contro il quale è diretta né il fine per il quale è indetta né le modalità tramite le quali si esplica.

In questo contesto, subentrano interessi di diversa natura e diverso ambito: nell'interno di ogni singolo rapporto di lavoro, vengono in conflitto l'interesse individuale dello scioperante, che non vuol lavorare, con l'interesse individuale dell'imprenditore, che per contratto ha diritto alla prestazione di lavoro; al di sopra dei singoli rapporti di lavoro, l'interesse collettivo della categoria di lavoratori che, attraverso lo sciopero dei suoi componenti mira a raggiungere certi scopi di carattere sindacale, viene in conflitto con l'interesse collettivo dell'opposta categoria di imprenditori; e ancor più in alto, al di fuori di questo conflitto sindacale, si trova

messo in pericolo l'interesse generale di tutti i cittadini, non appartenenti ad alcuna delle categorie in conflitto ma colpiti dalle ripercussioni di ordine economico da esso generate. Lo sciopero viene oggi ad essere considerato non una semplice libertà ma un vero e proprio diritto soggettivo fondamentale ed irrinunciabile concesso al solo prestatore di lavoro. Più precisamente, come diritto, viene collocato fra i diritti soggettivi pubblici di libertà.

Sebbene nel nostro paese lo sciopero abbia subito nel corso degli anni notevoli cambiamenti, l'art. 40 è il punto cardine di ogni dibattito che si voglia costruire su questo tema; esso rappresentava e rappresenta tutt'ora “un punto di arrivo e un punto di partenza: un punto di arrivo, in quanto è già in sé una norma giuridica, entrata nel *ius conditum* (.); un punto di partenza, in quanto preannuncia le leggi, ancora fluttuati nel limbo dell'*ius condendum* (...)”<sup>1</sup>.

L'art. 40 della Costituzione, con una proclamazione di grande pregnanza semantica, recita: “*Il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano*”. Tale qualificazione possiede un immediato impatto precettivo, nel senso che si impone anche a prescindere dall'emanazione di una legge regolatrice del diritto in questione. L' articolo stabilisce la legittimità del diritto di sciopero e di conseguenza la Corte costituzionale ha dovuto dichiarare illegittimi gli articoli del Codice penale

---

<sup>1</sup> P. CALAMANDREI, *Significato costituzionale del diritto di sciopero*, in Riv. giur lav., 1952, I, pp. 221. Consultato in data 12/05/2021.

approvato nel 1930 dal regime fascista che punivano severamente lo sciopero per “fini contrattuali”, “non contrattuali” e “di coazione alla pubblica autorità”<sup>2</sup>.

## **1.2 Fondamento, titolarità e limiti del diritto di sciopero**

Il fondamento del diritto di sciopero viene individuato dalla dominante dottrina valorizzando il principio di uguaglianza sostanziale di cui l’art 3, 2°c, Cost.

Nelle elaborazioni dottrinali si valorizza il collegamento fra l'art 40 e il principio di libertà sindacale sancito dall'art 39, 1°c, Cost: lo sciopero diventa lo strumento di garanzia sociale per l'ordinamento intersindacale.

Occorre notare che lo sciopero appare tutelato anche nella L. n 300/70 e precisamente agli artt. 15 e 28, in quanto viene vissuto come un valore. Si recepisce un collegamento fra l'art 40 e l'art 3,2°c. Cost., dando luogo proprio al principio di uguaglianza sostanziale che la dottrina lo qualificò come diritto assoluto della persona, in quanto non prende come generico punto di riferimento i cittadini, ma attribuisce proprio ai lavoratori un ruolo privilegiato nella partecipazione al governo della società<sup>3</sup>. Il diritto di sciopero viene ad essere considerato come strumento idoneo a realizzare l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese, con conseguente rimozione della disuguaglianza che limitava l'effettiva partecipazione.

---

<sup>2</sup> Fonte: <https://www.wikilabour.it>. Consultato in data 12/05/2021.

<sup>3</sup> O. MAZZOTTA., *Diritto Sindacale*, Foro.it. Consultato in data 13/05/2021

Il discorso sul fondamento costituzionale finisce per riflettersi sulla titolarità del diritto di sciopero. Le diverse posizioni nel tempo espresse in dottrina spaziano dal diritto soggettivo, in quasi ogni suo sotto-tipo (potestativo, della personalità, di libertà, politico) fino alla qualificazione dello sciopero come un diritto individuale ad esercizio collettivo.

Ciò significa che è il singolo prestatore ad essere titolare esclusivo del diritto di sciopero, che può essere esercitato senza bisogno di alcun avallo da parte di un sindacato anche se occorre un'indizione rivolta ad una pluralità di lavoratori che si uniscono in un'astensione originata da ragioni collettive<sup>4</sup>.

Escluso dal diritto di sciopero è il lavoratore “militare” o il poliziotto: il primo si vede offerto un mero meccanismo “rappresentativo” dalla legge n. 382 del 1978 e dal conseguente regolamento attuativo; il secondo si vede riconosciuto un peculiare sistema “sindacale”, comprensivo di un esplicito divieto di sciopero, dalla legge n. 121 del 1981.

L' assenza di una legge attuativa del rinvio di cui all'art. 40 Cost. è compensata da una tempestiva e diffusa “opera di supplenza” da parte della dottrina e della giurisprudenza. Si deve così ai giudici e agli studiosi la distinzione tra limiti c.d. ‘interni’, deducibili dallo stesso concetto di sciopero assunto a referente del relativo diritto (lo sciopero dev'essere continuativo, deve produrre solo un danno da lucro

---

<sup>4</sup> Cass. 4288/1984. Consultato in data 17/05/2021.

cessante, ecc.) e limiti c.d. 'esterni', ricollegabili all'esigenza di salvaguardare un altro diritto sovra-ordinato o quanto meno pari-ordinato rispetto a quello garantito dall'art. 40 Cost. (quali il diritto alla vita ed all'incolumità personale)<sup>5</sup>.

### **1.3 L'intervento del legislatore: la legge 146 del 1990**

L'approvazione della legge 146 del 1990 apre quella che può definirsi come la seconda fase della storia costituzionale dello sciopero.

Il terreno su cui il legislatore muove i suoi primi passi, in attuazione della riserva di legge contenuta nell'art. 40, pur se non privo di incertezze e di difficoltà, non può però dirsi impervio, grazie all'esperienza maturata in più di quaranta anni di vigenza della Costituzione, al contributo della giurisprudenza costituzionale e di merito e al coinvolgimento delle organizzazioni sindacali.

Diversi fattori convergono nella direzione dell'intervento legislativo, ampiamente invocato dalla Corte costituzionale nelle sue pronunce. Vi è in primo luogo l'esigenza di fronteggiare l'effetto dell'estensione del diritto di sciopero al settore dei servizi pubblici. Questa, infatti, rende visibile il potenziale conflitto tra lo sciopero ed altri interessi costituzionalmente rilevanti e rende attuale ed immediata la necessità di un loro bilanciamento. Esso, non potendo condurre al sacrificio dell'uno o degli altri, postula l'individuazione, in termini qualitativi e quantitativi,

---

<sup>5</sup> A. DI STASI., *Diritto del lavoro e della previdenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2018. Pp 305-307. Consultato in data 18/05/2021.

dei servizi che devono essere garantiti appunto perché essenziali, insieme alla definizione di procedure e di modalità di svolgimento dello sciopero stesso.

In secondo luogo, lo scenario nel quale sino alla fine degli anni '70 lo sciopero ha disegnato le proprie forme di espressione, muta radicalmente con la comparsa di nuove organizzazioni sindacali, in genere di piccole dimensioni, estranee al rassicurante assetto confederale e sottratte al suo controllo. E muta con la tendenza del conflitto ad uscire dallo schema tradizionale di contrapposizione binaria lavoratori-datori di lavoro, per assumere una trama più complessa, che fa parlare di una terziarizzazione dello stesso, causata dal fatto che ora il lavoratore non è solo colui che “produce” il servizio, ma ne è al tempo stesso il consumatore o il fruitore. Questa doppia identità di lavoratore/consumatore-fruitore, nel momento dello sciopero, ne fa insieme soggetto attivo che esercita un diritto e soggetto passivo che può subire un danno, richiedendo, ancora la definizione di regole e di limiti.

In entrambi i casi, tuttavia, la strada della sola autoregolazione non sembra percorribile con risultati pienamente efficaci, aprendo dunque la porta alla soluzione legislativa.

Evidente è, dunque, il carattere suppletivo e sussidiario<sup>6</sup> che si riflette sulla trama della legge 146 che, così come l'art. 40 Cost., non detta direttamente le regole del

---

<sup>6</sup> M. RUSCIANO, *Diritto di sciopero e assetto costituzionale*, a cura di T.E. Frosini e M. Magnani, Giuffrè, Milano, 2010. Consultato in data 18/05/2021.

conflitto, limitandosi a definirne le coordinate, e rinviando all'accordo delle parti la costruzione del loro contenuto.

Questa, a sua volta, si sviluppa attorno a precisi percorsi procedurali che coinvolgono tanto le parti, quanto gli utenti e i consumatori, dovendo configurarsi come il risultato della sintesi dell'apporto di ciascuno. A queste condizioni, e solo a queste, si realizza l'autoregolazione nel significato consacrato nell'art. 40.

Ma se non sono questi i soggetti si rischia di produrre un'autoregolazione solo apparente ed estranea allo spirito della Costituzione.

Piuttosto, meglio ricorrere a soluzioni espressamente eteronome, come l'apporto di un soggetto terzo, quale la Commissione di Garanzia, prevista dalla legge 146 del 1990, che definirà regole e condizioni dello sciopero solo al ricorrere dei presupposti che la legge prescrive ed a partire dai contenuti delle posizioni espresse da tutti i soggetti coinvolti.

In sostanza, l'architettura della legge 146, forse riprendendo lo schema e la logica dell'art.40 Cost., si articola su una serie di rimbalzi. Così come la disposizione costituzionale, rinunciando a dettare le regole dello sciopero, ne ha rinviato la scrittura al legislatore futuro e, di fatto poi nella sua inattività, ai giudici e alla Corte costituzionale, allo stesso modo la legge 146 lascia rimbalzare la regolamentazione dello sciopero dapprima sulle parti attraverso la contrattazione, seppure circondandola di garanzie e di condizioni; e successivamente, nell'ipotesi di mancata formulazione di un accordo o di una sua inadeguatezza, sulla Commissione

di Garanzia, che su questo vuoto fonda la legittimazione del proprio intervento, da sviluppare anch'esso all'interno di precise prescrizioni.

Questo cammino a rimbalzi sembra trovare riferimento anche nella giurisprudenza costituzionale. Nella sentenza n. 344 del 1996 la Corte<sup>7</sup>, escluso che la riserva di legge dell'art. 40 impedisca del tutto il ricorso, oltre che a fonti statali sub primarie, anche alla "contrattazione collettiva", riconosce la difficoltà di dettare a priori con legge "direttive uniformi per l'individuazione delle prestazioni indispensabili in caso di sciopero nei pubblici servizi essenziali", poiché le stesse possono variare notevolmente in relazione al tipo di servizio o alle modalità organizzative del soggetto incaricato dell'erogazione. Ne deriva che la legge traccia solo "il quadro di riferimento del bilanciamento di beni e interessi", la cui definizione viene rinviata alla contrattazione collettiva, la quale, a sua volta, se non è in grado di produrre accordi "idonei" rispetto agli scopi fissati dal legislatore, verrà surrogata dall'intervento di un "organo pubblico", che svolge funzione di controllo successivo.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 344 del 1996. Consultato in data 20/05/20201

<sup>8</sup> Le informazioni del paragrafo 1.3 sono tratte da L. LORELLO, *Diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2016. Consultato in data 21/05/2021.

## CAPITOLO 2

### SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI E DIRITTO DI SCIOPERO

#### 2.1 I servizi pubblici essenziali nella legge 146 del 1990

L'unico caso in cui la legge è intervenuta a precisare i limiti al diritto di sciopero, in attuazione del precetto costituzionale, è quello dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, disciplinato dalla legge n.146/1990. L'intervento della legge n. 146/1990 si ispira all'esigenza di limitare il diritto di sciopero al fine di contemperarlo con altri diritti di pari rango costituzionale, quali i diritti della persona alla vita, alla salute, alla libertà ed alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione ed alla libertà di comunicazione (artt. 2-13-16-32-33-34-38 Cost.).

Proprio per tale ragione, il legislatore ha operato un'elencazione meramente esemplificativa dei servizi essenziali indipendentemente dalla circostanza di essere svolti da lavoratori del settore pubblico e privato, nella quale figura di recente anche "l'apertura al pubblico regolamentata di musei e altri istituti e luoghi della cultura" (art. 1, comma 2, lett. a, legge n.146/1990 come modificato dal d. l. n. 146/2015).<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Fonte: <https://www.altalex.com>. Consultato in data 22/05/2021.

L'art. 1, primo comma, prescrive che, “ai fini della (...) legge, sono considerati servizi pubblici essenziali (...), quelli volti a garantire” il godimento di alcuni “diritti della persona, costituzionalmente tutelati”.

Ma, più di quella dei diritti, è importante, per la maggior concretezza che ha, l'identificazione dei servizi rivolti a garantire il soddisfacimento dei diritti di cui sopra. Essa è operata dall'art. 1, c. 2, che si premura di precisare che i servizi essenziali di seguito indicati sono tali “in particolare”, ossia con una portata esemplificativa, come già ribadito in precedenza, che non esclude che possano esserne identificati altri, là dove siano funzionali al soddisfacimento dei diritti tutelati.

Per quanto concerne la tutela della vita, della salute, della libertà e della sicurezza della persona, dell'ambiente e del patrimonio storico-artistico, sono menzionati: la sanità; l'igiene pubblica; la protezione civile; la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti urbani e di quelli speciali, tossici e nocivi; le dogane, limitatamente al controllo su animali e su merci deperibili; l'approvvigionamento dei prodotti energetici; l'amministrazione della giustizia, con particolare riferimento ai provvedimenti restrittivi della libertà personale e quelli cautelari e urgenti, nonché ai processi penali; i servizi di protezione ambientale e di vigilanza sui beni culturali.

Per la libertà di circolazione: i trasporti, compresi quelli marittimi limitatamente al collegamento con le isole.

Per l'assistenza e la previdenza sociale: i servizi di erogazioni dei relativi importi, anche effettuati a mezzo del servizio bancario. Per l'istruzione: l'istruzione pubblica, con particolare riferimento all'esigenza di assicurare la continuità dei servizi degli asili nido, delle scuole materne e delle scuole elementari, nonché lo svolgimento degli scrutini finali e degli esami, e l'istruzione universitaria, "con particolare riferimento agli esami conclusivi dei cicli di istruzione".

Per la libertà di comunicazione: le poste, le telecomunicazioni e l'informazione radiotelevisiva pubblica.

È nella legge n. 146/1990 che prende forma la nozione di servizio pubblico essenziale, collegata alla citata terziarizzazione del conflitto, che, oltre a far ricadere gli effetti dello sciopero sui cittadini, terzi rispetto alle parti di questo, produce una scissione all'interno dello stesso soggetto, che si trova ad essere lavoratore, che scioperando incide sull'erogazione del servizio, e consumatore-utente, che di quel servizio ne usufruisce.<sup>10</sup>

La norma definisce gli ambiti nei quali deve realizzarsi il bilanciamento tra il diritto di sciopero e gli altri diritti costituzionali elencati e costruisce il campo di applicazione della disciplina mediante un sistema articolato su due livelli.

Nel primo livello la norma elenca i diritti fondamentali della persona, che devono sempre essere garantiti nel loro contenuto essenziale, e fornisce il criterio generale

---

<sup>10</sup> A. VALLEBONA, *Le regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Giappichelli, Torino, 2007. Consultato in data 25/05/2021.

per definire i servizi essenziali: la finalità di assicurare il godimento dei diritti della persona tassativamente elencati.

Nel secondo livello individua alcuni servizi pubblici essenziali, che garantiscono la tutela dei diritti indicati nel comma 1. In questi servizi il diritto di sciopero deve essere bilanciato con i diritti costituzionali fondamentali e deve assicurare il rispetto del loro contenuto essenziale, garantendo l'erogazione delle prestazioni indispensabili, ossia delle attività lavorative che non possono essere interrotte, pena la lesione irreparabile dei diritti fondamentali.<sup>11</sup>

Innanzitutto (art.2, c. 2) le parti, prima di proclamare uno sciopero, debbono attivare le procedure di raffreddamento e di conciliazione, finalizzate ad una composizione pacifica del conflitto e previste dai contratti collettivi. Qualora non intendano adottare procedure previste da tali contratti, le procedure di raffreddamento e di conciliazione debbono essere esperite dinanzi ad un soggetto terzo, il Prefetto o il Ministro del lavoro, a seconda che il conflitto rivesta un rilievo locale o nazionale. Soltanto dopo aver esperito negativamente le descritte procedure i soggetti sindacali, o comunque collettivi, sono abilitati a proclamare lo sciopero.

La legge indica tre ordini di limiti:

---

<sup>11</sup> Il bilanciamento tra gli interessi degli scioperanti e quelli degli utenti dei servizi, di cui lo sciopero impedisce il normale funzionamento, è in realtà un metodo, al quale la legge ha ispirato la disciplina del diritto di sciopero, piuttosto che un fine.  
U. ROMAGNOLI, M.V. BALLESTRERO, *Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in G. Branca, A. Pizzorusso, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1994, p. 87. Consultato in data 26/05/2021

- 1) l'obbligo del preavviso;
- 2) la necessaria indicazione preventiva della durata, delle modalità di attuazione, nonché delle motivazioni, delle singole astensioni dal lavoro;
- 3) il rispetto di “misure dirette a consentire l'erogazione delle prestazioni indispensabili” (art.2, comma 1).

Il preavviso minimo previsto dalla legge è di 10 giorni ma i contratti, gli accordi collettivi ed i regolamenti di servizio possono stabilire termini superiori.

Un altro limite, volto a consentire all'utenza di organizzarsi tenendo conto dello sciopero, è quello delle imprese e delle amministrazioni di comunicare agli utenti, nella forma adeguata e almeno 5 giorni prima dell'inizio dello sciopero, i modi e i tempi dei servizi erogati nonché di riattivare prontamente il servizio quando l'astensione sia terminata.

Per quanto riguarda l'ultimo limite, come noto il più importante, deve svilupparsi l'attività dei contratti collettivi, rivolta ad individuare, su rinvio della legge, le “prestazioni indispensabili” vere e proprie.

Spetta ai contratti collettivi, infatti (art. 2, c. 2), di “disporre l'astensione dallo sciopero di quote strettamente necessarie di lavoratori tenuti alle prestazioni e indicare, in tal caso, le modalità per l'individuazione dei lavoratori interessati, ovvero.. forme di erogazione periodica dei servizi”, nonché di indicare gli intervalli minimi necessari per rispettare la regola della rarefazione, tanto soggettiva quanto oggettiva.

In particolare, i lavoratori chiamati a garantire, durante lo sciopero, le prestazioni indispensabili, sono considerati inadempienti se non osservano le direttive adottate in attuazione di quelle misure.

## **2.2 La Commissione di Garanzia**

La legge n. 146/90 prevede l'istituzione di una "Commissione di garanzia dell'attuazione della legge", il cui funzionamento è regolato dagli articoli 12, 13, e 14. La disciplina originaria, però, è stata oggetto di critiche. In sintesi, la competenza della Commissione risultava ampia sotto il profilo dell'attività promozionale volta al superamento del conflitto, nonché della sorveglianza in ordine al rispetto degli accordi o dei codici di autoregolamentazione. La disciplina contenuta nella legge n. 146/90 mostrava tuttavia notevoli limiti in relazione a due aspetti:

- innanzi tutto, la Commissione non aveva grandi margini di manovra nell'ipotesi in cui il conflitto fosse in una fase *impasse*, oppure in cui le parti fossero comunque inerti nel redigere accordi o codici di autoregolamentazione;
- secondariamente, la condotta delle parti che integrasse una violazione degli accordi, ovvero il rifiuto delle parti di rispettare gli inviti e le proposte della

Commissione, erano sanzionati in maniera insufficiente, ponendo dunque seri problemi di effettività della tutela<sup>12</sup>.

### **2.2.1 Il profilo funzionale e quello strutturale**

L'istituzione della Commissione risponde alla volontà del legislatore di difendere, la disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, da ogni influenza dell'Esecutivo, conferendo a un organo, appunto la Commissione di garanzia, il compito dell'attuazione della legge, l'effettività della quale dipende dalla definizione di regole idonee a contemperare il diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati.

Il legislatore, difatti, demanda l'attuazione della legge alla determinazione, per via contrattuale o negoziale, della misura e delle modalità di servizio pubblico da garantire in occasione di sciopero e attribuisce alla Commissione il compito di valutare se le previsioni negoziali conseguano il risultato del contemperamento tra il diritto di sciopero e i diritti costituzionali della persona.

La Commissione può essere considerata il terzo attore nella definizione della regolamentazione e delle procedure che governano lo sciopero nei servizi pubblici. Essa spinge le parti a stabilire le regole e valuta la conformità del comportamento delle parti rispetto ad esse. A questo scopo il legislatore porta in dote alla Commissione un nutrito numero di poteri che spaziano ben oltre l'ambito di

---

<sup>12</sup> Fonte: <https://dirittolavoro.altervista.org>. Consultato in data 3/06/2021.

valutazione degli accordi, accostandosi al merito delle controversie, almeno sotto il profilo delle cause di insorgenza del conflitto: una operazione permanente di monitoraggio della conflittualità e delle sue ragioni. L'organo garante si trova così investito<sup>13</sup> di un compito consistente nella mediazione tra interessi non definiti e non definibili ad opera del potere politico, bensì solo ed esclusivamente attraverso la sua medesima attività. Attività di natura politica e che non a caso presuppone la messa in campo di tutti gli strumenti propri di un organo che deve assumere decisioni politiche: acquisizione potenzialmente illimitata di dati e di conoscenze tecniche, libera comunicazione con i cittadini e con gli organi politici rappresentativi, con gli organi di rilievo costituzionale (CNEL), e con l'Esecutivo. Per quanto riguarda il profilo strutturale, La Commissione risulta composta da nove membri tutti nominati con decreto del Presidente della Repubblica su designazione dei Presidenti della Camera e del Senato. Essi durano in carica sei anni e possono essere confermati una sola volta. La definizione dei requisiti soggettivi dei designabili sottolinea al contempo la competenza tecnica, devono essere esperti in materia di diritto costituzionale, di diritto del lavoro e di relazioni industriali. Non deve sorprendere il cospicuo numero dei componenti; esso consente di coprire più aree, eufemisticamente dette “culturali”, evitando convergenze in fase di nomina.

---

<sup>13</sup> Fonte: <https://www.cgsse.it>. Consultato in data 4/06/2021

La designazione dei membri della Commissione è qualificabile come atto di alta amministrazione. In relazione alla natura giuridica della Commissione, la dottrina è sostanzialmente concorde nel ritenerla un esempio di autorità amministrativa indipendente alla stregua di analoghi organismi pubblici provvisti di una larga sfera di autonomia e di indipendenza dall'Esecutivo sebbene siano stati sottolineati i profili di indubbia specialità che contraddistinguono la Commissione di garanzia nel già citato contesto tipologico.

Non possono<sup>80</sup> far parte della Commissione i parlamentari e le persone che rivestono altre cariche pubbliche elettive ovvero cariche in partiti politici, in organizzazioni sindacali in associazioni di datori di lavoro, nonché coloro che abbiano comunque con i suddetti organismi ovvero con amministrazioni od imprese di erogazione di servizi pubblici rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza. Per quanto concerne l'attività istruttoria della Commissione, sia il quarto che, in parte, il co. 2° della norma delineano una rete di possibili canali di informazione di strumenti conoscitivi (acquisizioni ed audizioni di dati da parte di pubbliche amministrazioni, imprese, organizzazioni sindacali...) che, tuttavia, non rivestono un carattere obbligatorio, ma costituiscono una mera facoltà procedimentale per il miglior esercizio delle funzioni riservate alla Commissione.

### **2.2.2 Le funzioni principali della Commissione**

La normativa in esame ha istituito (art. 12) una Commissione di garanzia dell'attuazione della legge, la quale è stata investita di una serie di importanti funzioni, le principali tra le quali (art. 13) sono le seguenti:

a) favorire in ogni modo l'accordo fra le parti in conflitto, convocandole in apposite audizioni o sollecitando le medesime ad incontrarsi per confrontarsi sul problema oggetto della vertenza ed eventualmente a differire l'agitazione per procedere ad un ulteriore tentativo di mediazione (art.13, lett. C). L' esito positivo di questa fase condurrà ad una regolazione autonoma mentre invece, in caso di esito negativo, manifestato dalla indisponibilità delle parti ad una soluzione negoziale, darà luogo alla regolamentazione provvisoria che conserva una connotazione di provvisorietà perché potranno essere ancora le parti a farla venir meno, producendo un nuovo accordo che sia valutato idoneo;

b) valutare (art. 13, lett. a) l'idoneità dei contratti collettivi (a riprova della finalizzazione pubblicistica che questi hanno nel quadro della l. n. 146/1990) a proteggere i diritti dell'utenza (sarebbe palesemente inidoneo, ad esempio, un accordo che prevedesse, in una tratta importante, la percorrenza di un solo treno in occasione di uno sciopero). L' attività di valutazione ha ad oggetto l'idoneità delle prestazioni indispensabili, delle procedure di raffreddamento e conciliazione, degli intervalli minimi necessari tra lo svolgimento di uno sciopero e la proclamazione di uno successivo. Sono questi, come già ricordato, i contenuti necessari degli atti

negoziali predisposti dalle parti, contenuti che la Commissione valuta sotto il profilo del temperamento, tra il diritto di sciopero e i diritti costituzionali della persona;

c) riempire il vuoto lasciato dalle parti, nell'ipotesi in cui le stesse non giungano a concludere un accordo, o esso, se concluso, non sia idoneo (art. 13, lett. a): ciò tramite la formulazione alle parti di una proposta, con invito a recepire in un accordo collettivo i contenuti della stessa, nonché con l'adozione, nel caso che le parti non seguano l'invito, di una regolamentazione provvisoria degli scioperi nel settore, destinata a rappresentare, sin quando non subentra un accordo, l'unico parametro di individuazione delle prestazioni indispensabili, e quindi di valutazione, da parte della Commissione stessa, del comportamento delle parti<sup>14</sup>.

Ancora, nell'individuazione delle prestazioni indispensabili all'interno della regolamentazione provvisoria, la Commissione deve tenere in considerazione le "condizioni tecniche e di sicurezza", insieme alla possibilità di fruire di "servizi alternativi o forniti da imprese concorrenti", durante lo svolgimento dello sciopero. Allo stesso modo, per quei servizi per i quali, nel rispetto del temperamento tra diritto di sciopero e diritti della persona, occorre garantire "fasce orarie di erogazione", la Commissione dovrà assicurare che la loro prestazione sia effettuata

---

<sup>14</sup> Fonte: <https://www.diritto.it>. Consultato in data 4/06/2021.

in misura eguale a quella ordinariamente praticata, senza che possa operare il limite del 50% delle prestazioni normalmente erogate;

d) segnalare in via preventiva, rispetto all'azione di sciopero, le eventuali violazioni delle regole legali o contrattuali sullo sciopero, che emergano già dall'atto di proclamazione (art. 13, lett. d). Questo potere è molto utilizzato dalla Commissione e permette alle parti, preventivamente allo sciopero e al fine di non incappare in successive sanzioni, di conoscere gli errori nei quali sono incorse e di correggere la proclamazione, oppure di revocare lo sciopero e procedere ad una nuova proclamazione.

Tra le altre funzioni della Commissione un particolare rilievo riveste il potere di valutazione dei comportamenti conflittuali cui si connette il potere sanzionatorio, riconosciuto alla Commissione che può ora deliberare tutte le sanzioni (in base a quanto previsto dall'art. 4 comma 4-quater) ad eccezione di quelle relative all'inosservanza della precettazione e quelle individuali di natura disciplinare, che spettano rispettivamente all'autorità precettante e al datore di lavoro<sup>15</sup>.

### **2.3 Datore di lavoro e organizzazioni sindacali: obbligo a trattare**

Gli interpreti concordano nel ritenere che l'art.2, co. 2°, della l. n. 146/90 configuri un vero e proprio obbligo a trattare a carico sia del datore di lavoro sia delle

---

<sup>15</sup> Fonte: <https://www.rivistaaic.it>. Consultato in data 7/06/2021.

organizzazioni sindacali, assoggettato alle clausole generali di cui all'art. 1337 c.c. e 126 1175 c.c. che impongono alle parti di comportarsi, nello svolgimento delle trattative e nella formazione ed esecuzione del contratto, secondo le regole della correttezza e buona fede.

L'obbligo a trattare ha posto sin dall'inizio il problema dell'ammissione delle trattative, che ha indotto le organizzazioni sindacali non ammesse a reagire con la proposizione del ricorso per condotta antisindacale ex art. 28 Sta. Lav.

Il legislatore della l. n. 146/'90 si è limitato a costituire un obbligo a trattare per la definizione delle prestazioni indispensabili senza, peraltro, indicare i soggetti ai quali va riconosciuta la capacità contrattuale. Il dettato legislativo ammette, tuttavia, anche la possibilità di accordi stipulati da una minoranza. Di fronte ad accordi non unanimi, a causa dell'esclusione di taluna organizzazione sindacale dalle trattative, la Commissione ha affermato che, essendo tenuta a norma dell'art. 2, co. 4°, l. n. 146/'90 a formulare il giudizio di idoneità sulle discipline pattizie che le vengono sottoposte, essa esprime tale giudizio indipendentemente dell'ampiezza dei consensi che su di esse si sia formato.

Ad avviso della Commissione, dunque, il mancato concorso alla formazione dell'accordo di taluna organizzazione sindacale non impedisce che l'accordo sia valutato idoneo, giacché la valutazione riguarda esclusivamente il contenuto e non le vicende della formazione dell'accordo. La Commissione ha voluto determinare un vero e proprio codice comportamentale attraverso l'adozione di un regolamento

che stabilisce le modalità di organizzazione e di funzionamento: dal quorum minimo per la validità delle sedute ai criteri di maggioranza richiesti per l'adozione delle delibere alla disciplina delle attività di verbalizzazione e di quelle preparatorie e istruttorie, deliberando, inoltre, di lavorare anche per sottocommissioni. La Commissione, nell'insieme dei vari documenti, mostra di prediligere un sistema di proporzionalità delle limitazioni, nel senso che la garanzia dei diritti degli utenti va realizzata attuando il sacrificio minimo indispensabile del diritto di sciopero. D'altro canto tale contemperamento tra diritti può dipendere da una serie di variabili, quali le caratteristiche dello sciopero, la sua durata o la sua diversa limitazione in relazione al servizio pubblico ove questo viene attuato. Secondo l'orientamento prevalente della giurisprudenza non costituisce condotta antisindacale il mancato raggiungimento dell'accordo, ove risulti una disponibilità di massima del datore di lavoro alle trattative e il mancato raccordo sia dovuto ad oggettive difficoltà di individuazione della soglia minima di prestazioni indispensabili da assicurare in caso di sciopero.

Sulle modalità di esercizio del potere datoriale di determinazione dei lavoratori tenuti ad assicurare i servizi minimi si è espresso il giudice di legittimità, qualificando come condotta antisindacale il comportamento dell'amministrazione ospedaliera che, in violazione delle disposizioni degli accordi attuativi della l. n. 146/'90, non comunicò ai sindacati, entro il termine pattuito di cinque giorni prima dello sciopero, i nomi, recepiti dall'amministrazione, dei lavoratori che si siano

offerti di garantire le prestazioni indispensabili. Tuttavia, ad avviso della Commissione le modifiche introdotte dalla l. n. 83/00 hanno determinato la obbligatorietà delle procedure di raffreddamento e conciliazione previste dagli accordi o dalle provvisorie regolamentazioni, preventive rispetto alla proclamazione degli scioperi. Pertanto, la violazione delle procedure da parte del datore di lavoro, diviene di conseguenza valutabile dalla Commissione ai fini di applicazione della sanzione di cui all'art. 4, co. 4°, come violazione di obblighi imposti dalla legge, ove tali procedure siano inserite in un accordo valutato idoneo.

## CAPITOLO 3

### LE SANZIONI

#### 3.1 I comportamenti sanzionabili dei lavoratori

Il co. 1 della norma prevede l'irrogazione di sanzioni disciplinari a carico dei lavoratori che si astengono dal lavoro in violazione innanzitutto degli obblighi imposti direttamente dalla legge: rispetto delle misure dirette a consentire l'erogazione delle prestazioni indispensabili; osservanza del preavviso minimo di dieci giorni; indicazione preventiva della durata dell'astensione dal lavoro.

La legge n. 146 inoltre sanziona l'inosservanza di tutte le disposizioni contenute nel 3° co. dell'art. 2, e poiché tale ultimo comma rinvia a sua volta a tutte le misure contenute nel 2° co. del medesimo articolo potrebbe sostenersi, che i prestatori di lavoro che aderiscano o promuovono uno sciopero nell'ambito di un servizio pubblico essenziale, ove non vogliano incorrere in sanzioni disciplinari, siano tenuti non solo all'osservanza degli obblighi di legge (quanto al preavviso ed all'indicazione della durata), o all'effettuazione delle prestazioni lavorative di cui siano eventualmente richiesti nei casi strettamente necessari. Ma che siano obbligati anche all'integrale<sup>16</sup> rispetto di tutte le disposizioni contenute nei contratti collettivi

---

<sup>16</sup> Art. 4, R. ROMEI, in Rusciano- Santoro Passarelli, a cura di *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, p. 53. Consultato in data 08/06/2021.

o nei regolamenti di servizio finalizzati a concretizzare il precetto di carattere generale di cui al 1° co. dell'art. 2.

La l. n. 83 è intervenuta in maniera consistente sull'art. 2 e modifica sia il co. 1°, arricchito di un nuovo 2° periodo, che pone a carico dei soggetti proclamanti lo sciopero, l'obbligo della comunicazione di informazioni relative all'astensione, sia il successivo co. 2°. All'interno di quest'ultimo, quale ulteriore parametro del quale tener conto in sede di stipulazione degli accordi per l'individuazione delle prestazioni indispensabili, il legislatore introduce la “salvaguardia dell'integrità degli impianti”. Tra le condotte sanzionate<sup>17</sup> rientra anche la revoca spontanea da parte del sindacato dell'astensione già proclamata, in assenza di accordi o richieste da parte della Commissione o delle autorità precettanti. Il legislatore parla di “forma sleale di azione sindacale”, in quanto mirante a colpire uno degli aspetti più incisivi e sgraditi dello sciopero.

Le sanzioni individuali, per i lavoratori che si astengono dal lavoro in violazione delle misure previste, o che, richiesti di prestare lavoro per garantire l'effettuazione delle prestazioni indispensabili, nono svolgono la propria attività, sono (come nei riguardi di qualunque inadempimento del lavoratore) di carattere disciplinare (art 4, c. 1). Esse debbono essere proporzionate alla gravità dell'infrazione (cfr. art. 2106, cc), con esclusione di misure estintive del rapporto, cioè del licenziamento.

---

<sup>17</sup> Art. 2, co. 6°, L. n. 146/'90, modificato e integrato dalla L. n. 83/'00. Consultato in data 08/06/2021.

Deve trattarsi, quindi, di sanzioni cd. conservative, ma tali da non comportare mutamenti definitivi del rapporto, e da irrogare nel rispetto della procedura e dei limiti di contenuto (4 ore di retribuzione base per la multa, 10 giorni per la sospensione dal lavoro e dalla retribuzione) prescritti dall'art. 7, l. n. 300/1970<sup>18</sup>.

### **3.2 I comportamenti sanzionabili delle organizzazioni sindacali**

Il comportamento sanzionato dall'art. 4 co. 2° della norma (al proposito si deve segnalare infatti che il legislatore con la l. n. 83 del 2000 ha provveduto ad abrogare il co. 3° dell'art. 4 e ad accorpate il suo disposto nella nuova e più ampia riformulazione del c. 2°) è costituito dall'adesione o dalla proclamazione di uno sciopero illegittimo, anche se a questa non faccia seguito un'effettiva astensione dal lavoro. Ciò in quanto, ed opportunamente, il legislatore<sup>19</sup> ha tenuto conto del fatto che la mancata fruizione di un servizio pubblico essenziale può derivare non solamente da un'astensione dal lavoro che ne paralizzi il funzionamento, ma anche dal semplice annuncio dell'astensione, specie se reiterato nel tempo.

L'entità delle sanzioni è comunque limitata al solo piano patrimoniale: nel senso cioè che i dirigenti sindacali potranno continuare ad usufruire dei permessi sindacali cui hanno diritto per l'espletamento del loro mandato, pur non percependo

---

<sup>18</sup> Fonte: <https://dirittolavoro.altervista.org>. Consultato in data 03/06/2021.

<sup>19</sup> Art. 4, R.ROMEI, in Rusciano- Santoro Passarelli, a cura di *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, pp. 62-63. Consultato in data 09/06/2021.

retribuzione alcuna per il periodo di durata della sanzione. Analogamente, il diritto contemplato nel secondo comma dell'art. 26 dello Statuto, pur rimanendo integro nella sua titolarità in capo alle associazioni sindacali titolari, non sarà fonte per queste ultime di beneficio alcuno, dal momento che i relativi contributi saranno versati, sempre per il periodo di durata della sanzione, all'Inps. Quanto infine all'estensione temporale delle misure sanzionatorie, il secondo comma dell'art. 4 dispone la sospensione dei benefici di ordine patrimoniale derivanti dagli artt. 23 e 26 dello Statuto “per durata dell'azione stessa e, in ogni caso, per un periodo non inferiore ad un mese”. L'inequivoca espressione adoperata dal legislatore sembrerebbe far ritenere che la sanzione minima non possa che essere quella della sospensione per un periodo non inferiore ai trenta giorni. Va infatti tenuto presente come le sanzioni siano comminate a fronte del verificarsi di due fattispecie che il legislatore individua in termini di alternatività: sanzionabile è o la proclamazione di uno sciopero in violazione delle disposizioni di legge o di contratto collettivo – rimanendo indifferente se ad essa faccia poi seguito un'effettiva astensione dal lavoro -; ovvero l'adesione ad uno sciopero illegittimo già proclamato da altri. E dal momento che la semplice proclamazione di uno sciopero di per sé costituisce un fatto insuscettibile di apprezzamento dal punto di vista della sua durata, ne consegue che, verificandosi una simile evenienza, l'unica sanzione applicabile non potrà che essere quella della sospensione dei benefici per un periodo non inferiore al mese.

Romei<sup>20</sup>, ritiene che il termine di riferimento oggettivo per valutare la legittimità dell'astensione dal lavoro o della sua proclamazione sia costituito dall'art. 2 della legge. Inoltre vi è poi l'opinione che l'articolo in commento introduca sanzioni specifiche per la violazione da parte delle organizzazioni sindacali delle prestazioni indispensabili, la cui infrazione sarebbe quindi perseguibile solo con le sanzioni generali previste dal diritto comune.

Per riassumere, nei confronti di tali organizzazioni sono previste:

- a) la sospensione dei permessi sindacali retribuiti per la durata dell'astensione, tra un minimo di euro 2500 e un massimo di euro 50000, tenuto conto di vari elementi tra cui la gravità della violazione;
- b) la sospensione, in alternativa a quella sub a) o cumulativamente con essa (nonché entro il minimo e il massimo di cui sopra) per la durata dell'astensione, della facoltà di riscuotere i contributi sindacali dei lavoratori affiliati tramite prelievo sulle buste paga;
- c) la possibile esclusione da qualunque trattativa sindacale per un periodo di almeno 2 mesi, che decorre dalla cessazione dello sciopero effettuato in violazione delle regole legali o contrattuali sullo sciopero in quel settore<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Art. 4, R.ROMEI, in Rusciano- Santoro Passarelli, a cura di *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, p. 64. Consultato in data 09/06/2021.

<sup>21</sup> R. DEL PUNTA, *Diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 307. Consultato in data 10/06/2021.

## **CAPITOLO 4**

### **LA PRECETTAZIONE**

#### **4.1 Definizione e procedimento amministrativo**

Con il termine precettazione si intende quel provvedimento amministrativo, emesso dalla competente autorità, che impone il termine di uno sciopero per motivi di ordine pubblico.

L'istituto trova la sua origine nell'articolo 20 della legge n.383 del 1934 (Testo unico delle leggi comunali e provinciali), il quale autorizzava i prefetti nei rispettivi ambiti provinciali ed intercomunali (che, ricordiamo, sono i rappresentanti territoriali del Governo) ad emettere ordinanze urgenti in occasione di agitazioni sindacali, a tutela della salute e sicurezza pubblica: nell'intento di prevenire gli abusi del Governo, che frequentemente ricorreva tramite i suoi prefetti alla precettazione generale, il legislatore del 1990 ha inserito nel testo normativo n.146 la disciplina della cosiddetta precettazione speciale, contenuta nell'articolo 8 ed estesa ad ogni ipotesi ricadente nell'ambito della legge.

L'articolo 8 della legge n.146 del 1990 prevede, al 1° comma, il presupposto per l'apertura del procedimento precettivo, costituito dal “fondato pericolo di un pregiudizio grave e imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati, che potrebbe essere cagionato dall'interruzione o dalla alterazione del

funzionamento dei servizi pubblici, conseguente all'esercizio dello sciopero o a forme di astensione collettiva di lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori": l'aggettivo "grave" è stato interpretato nel senso che il pregiudizio non debba risolversi in un semplice disagio per l'utenza, mentre l'aggettivo "imminente" è stato interpretato nella direzione che il pregiudizio da arginare possa essere anche potenziale, ma notevolmente probabile.

Sempre il 1° comma enuncia i soggetti titolari del potere di precettazione: il Presidente Del Consiglio Dei Ministri o un Ministro da costui delegato, se il conflitto ha rilevanza nazionale o interregionale, ovvero il prefetto o il corrispondente organo nelle Regioni a statuto speciale, negli altri casi; un ruolo particolare è ricoperto dalla Commissione di garanzia, al fine di prevenire lo storico abuso dell'istituto: essa provvede alla segnalazione dell'opportunità della precettazione, o dev'essere altrimenti previamente informata, quando ragioni di necessità ed urgenza inducano l'autorità precettante ad agire tempestivamente e di propria iniziativa.

Il procedimento amministrativo si apre con l'attività informativa dell'autorità competente in favore dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, riguardante la ricorrenza dei presupposti per la precettazione, e prosegue con l'invito rivolto alle parti sociali a desistere dai comportamenti che determinano la situazione di pericolo: si prevede che l'organo amministrativo esperisca anche un tentativo di conciliazione nel più breve tempo possibile,

tentativo che, secondo la giurisprudenza del Consiglio Di Stato( sentenza della VI Sezione n.6941 del 2005), deve ritenersi realizzato anche quando, mancando i tempi tecnici per un incontro formale tra le parti collettive innanzi al prefetto, quest'ultimo possa comunque constatare l'impossibilità di una mediazione.

Se la fase conciliativa non giunge ad esito positivo, s'instaura nel procedimento la fase diretta a regolare o bloccare lo sciopero, la quale sfocia nell'emissione dell'ordinanza di precettazione, con la quale si adottano le misure necessarie a prevenire un pregiudizio ai diritti della persona costituzionalmente tutelati (enunciati all'articolo 1, 1° comma, della medesima legge): la disciplina dell'ordinanza di precettazione è prescritta nell'articolo 8, 2° comma.

Innanzitutto, l'ordinanza dev'essere emessa non meno di 48 ore prima dell'inizio dell'astensione collettiva, salvo che sia ancora in corso il tentativo di conciliazione o intervengano ragioni di urgenza, e deve specificare il periodo di tempo durante il quale le regole in essa contenute devono essere osservate dalle parti.

Dal punto di vista contenutistico, l'ordinanza può disporre “il differimento dell'astensione collettiva ad altra data, anche unificando astensioni collettive già proclamate, la riduzione della sua durata ovvero prescrivere l'osservanza da parte dei soggetti che la proclamano, dei singoli che vi aderiscono e delle amministrazioni o imprese che erogano il servizio, di misure idonee ad assicurare livelli di funzionamento del servizio pubblico compatibili con la salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'articolo 1, comma 1”;

frangente che la Commissione di garanzia mostra il suo potere propositivo, e non solo d'impulso: infatti, il medesimo 2° comma stabilisce che qualora la Commissione abbia formulato, in occasione della propria segnalazione o successivamente, proposte in ordine alle misure da adottare per contrastare comportamenti perniciosi, l'autorità procedente ne terrà conto.

Ci si è chiesti se sia escluso, all'ordinanza di precettazione, di discostarsi dagli orientamenti espressi dalla Commissione di garanzia durante il giudizio di idoneità e l'esercizio del potere di provvisoria regolamentazione, oppure se le sia consentito di tener genericamente conto delle posizioni assunte dalla Commissione nella sua attività normativa: la soluzione accolta dalla dottrina è quella intermedia, ai sensi della quale la determinazione del contenuto dell'ordinanza potrebbe ispirarsi ad orientamenti diversi da quelli acquisiti dall'autorità di garanzia, qualora tale alternativo indirizzo risulti necessario per fronteggiare il fondato pericolo di un pregiudizio grave ed imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati.

I destinatari dell'ordinanza sono gli enti gestori dei servizi pubblici essenziali ed i lavoratori coinvolti nell'astensione: ai sensi dell'articolo 8, 3° comma, "L'ordinanza viene portata a conoscenza dei destinatari mediante comunicazione da effettuare, a cura dell'autorità che l'ha emanata, ai soggetti che promuovono l'azione, alle amministrazioni o alle imprese erogatrici del servizio ed alle persone fisiche i cui nominativi siano eventualmente indicati nella stessa, nonché mediante affissione nei luoghi di lavoro, da compiere a cura dell'amministrazione o

dell'impresa erogatrice. Dell'ordinanza viene altresì data notizia mediante adeguate forme di pubblicazione sugli organi di stampa, nazionali o locali, o mediante diffusione attraverso la radio e la televisione<sup>22</sup>; il 4° comma, invece, prevede che i provvedimenti adottati nel corso del procedimento di precettazione vengano comunicati alle Camere ad opera del Presidente Del Consiglio Dei Ministri.

#### **4.2 Sanzioni relative all'inosservanza**

Le sanzioni per il mancato rispetto delle misure prescritte dall'ordinanza di precettazione si articolano in modo differenziato, a seconda se la violazione sia stata commessa dai singoli lavoratori, dalle organizzazioni sindacali o dalle imprese ed Amministrazioni pubbliche, e sono elencate nell'articolo 9:

- se l'inottemperanza è imputabile al lavoratore, la sanzione amministrativa pecuniaria è calcolata tra un minimo di 500 euro ed un massimo di 1000 euro per ogni giorno di mancata ottemperanza, secondo la gravità dell'infrazione e le condizioni economiche del prestatore di lavoro (articolo 9, 1° comma);
- se l'inottemperanza è imputabile alle organizzazioni dei lavoratori, la sanzione, per ogni giorno di mancata ottemperanza, è determinata tra un minimo di 5000 euro ed un massimo di 50000 euro, tenendo conto della gravità delle conseguenze

---

<sup>22</sup> Fonte: <https://www.dottrinalavoro.it>. Consultato in data 10/06/2021.

dell'infrazione e della consistenza economica dell'organizzazione (articolo 9, 1° comma);

- se l'inottemperanza è imputabile alle imprese erogatrici o alle Amministrazioni pubbliche, la sanzione amministrativa è costituita da un periodo di sospensione dall'incarico dei preposti al settore nell'ambito delle Amministrazioni, degli enti e delle imprese, in conformità alla legge n.689 del 1981, per un periodo non inferiore ai 30 giorni e non superiore ad 1 anno (articolo 9, 2° comma).

Occorre da ultimo precisare che la sanzione amministrativa ricadente su lavoratori ed organizzazioni sindacali è irrogata con decreto della stessa autorità precettante ed applicata mediante ordinanza-ingiunzione della Direzione provinciale del lavoro-Sezione Ispettorato del lavoro (articolo 9, 1° e 4° comma), e che avverso l'ordinanza in esame è proponibile impugnazione ex articoli 22 e ss. della legge n.689 del 1981(articolo 9, 4° comma).

L'articolo 10 stabilisce che i soggetti che ne abbiano interesse possano proporre ricorso contro l'ordinanza di precettazione nel termine di sette giorni dalla sua comunicazione o, rispettivamente, dal giorno successivo a quello della sua affissione nei luoghi di lavoro, avanti al Tribunale Amministrativo Regionale competente; la proposizione del ricorso non impedisce che l'ordinanza sia provvisoriamente esecutiva: il TAR investito della questione, se ricorrono fondati motivi risultanti anche dalla deduzione delle parti, nella prima udienza utile sospende l'immediata esecutività del provvedimento impugnato, anche

limitatamente alla parte in cui si eccedano le esigenze di salvaguardia dei diritti costituzionalmente garantiti.

Per i lavoratori autonomi, professionisti e piccoli imprenditori si applicano le medesime regole (in ordine a procedimento precettivo e sanzioni) previste per i lavoratori subordinati<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Fonte: <https://www.iusinitinere.it>. Consultato in data 11/06/2021.

## CONCLUSIONE

Lo scenario del bilanciamento ha caratterizzato e continua a caratterizzare l'attuazione del diritto di sciopero, che deve essere, appunto, bilanciato, o come dice la legge 146, *contemperato con gli altri diritti costituzionali della persona*.

Il legislatore, tuttavia, come si è evidenziato nelle pagine precedenti, non ha provveduto ad eseguire direttamente il contemperamento, né poteva farlo, ma ne ha tracciato le coordinate, perché esso potesse definirsi e conformarsi alla materialità dei singoli casi e dei singoli settori interessati alla protesta.

I caratteri del contemperamento mostrano la sua natura di atto che condivide e che vive nella stessa sostanza del bilanciamento. A queste condizioni, il contemperamento deve riuscire a realizzare la difficile sintesi tra il diritto di sciopero e i diritti costituzionali della persona, muovendosi non sul piano della legislazione, ma sulla materiale e mutevole dimensione del reale, e deve saper riflettere, nell'equilibrio tracciato volta per volta, l'essenza pluralistica del tessuto della Costituzione repubblicana.

## **BIBLIOGRAFIA**

- P. CALAMANDREI, *Significato costituzionale del diritto di sciopero*, in Riv. giur lav., 1952, I
- O. MAZZOTTA., *Diritto Sindacale*, Foro.it
- A. DI STASI., *Diritto del lavoro e della previdenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2018
- M. RUSCIANO, *Diritto di sciopero e assetto costituzionale*, a cura di T.E. Frosini e M. Magnani, Giuffrè, Milano, 2010
- Corte costituzionale, sentenza n. 344 del 1996
- L. LORELLO, *Diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2016
- A. VALLEBONA, *Le regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Giappichelli, Torino, 2007
- U. ROMAGNOLI, M.V. BALLESTRERO, *Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in G. Branca, A. Pizzorusso, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1994
- Art. 4, R.ROMEI, in Rusciano- Santoro Passarelli, a cura di *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*
- R. DEL PUNTA, *Diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2017

## **SITI WEB CONSULTATI**

<https://www.altalex.com>

<https://dirittolavoro.altervista.org>

<https://www.cgsse.it>

<https://www.diritto.it>

<https://www.wikilabour.it>

<https://www.rivistaaic.it>

<https://www.dottrinalavoro.it>

<https://www.iusinitinere.it>