

**STEFANO GLINIANSKI**  
(*Magistrato della Corte dei conti e Segretario generale*  
*Commissione di garanzia sciopero e servizi pubblici essenziali*)

**GIOVANNI PINO**  
(*Capo di Gabinetto Commissione di garanzia sciopero e servizi pubblici essenziali e*  
*Docente del Master di Diritto del lavoro e della Previdenza sociale, nell'Università di Roma*  
*Sapienza*)

### **Il potere di precettazione in materia di scioperi nei servizi pubblici essenziali tra competenze del Governo e prerogative dell'Autorità di garanzia**

**SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Relazioni ed interferenze tra le prerogative in materia di precettazione demandate alla Commissione di garanzia sugli scioperi e servizi e i poteri di pertinenza delle Autorità competenti. 3. Una proposta di riforma per la cristallizzazione di un nuovo procedimento funzionale alla precettazione.**

1. I recenti interventi normativi adottati dal Governo [1], con l'obiettivo di una profonda rivisitazione delle regole disciplinanti il sistema delle relazioni economiche e sociali in Italia, hanno, da ultimo, evidenziato nel Paese un profondo acuirsi delle tensioni tra le parti sociali.

Conseguentemente, in diverse occasioni, il legittimo esercizio del diritto di sciopero non si è sempre mostrato rispettoso delle regole introdotte dal legislatore, con la legge 12 giugno 1990, n. 146, al fine di tutelare l'altrettanto fondamentale diritto degli utenti ad usufruire dei servizi pubblici essenziali [2].

Com'è noto, la legge di regolazione del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali impone, nell'ottica di un equo e concreto contemperamento dei richiamati contrapposti interessi, che il conflitto sindacale, perché possa dichiararsi legittimo, si svolga nel rispetto dei precisi limiti tracciati dal legislatore il cui controllo è demandato anche ad una specifica Autorità amministrativa indipendente, la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali [3] con poteri di intervento preventivi e successivi alla proclamazione di una astensione dal lavoro [4].

Proprio con riferimento ai poteri di intervento successivi dell'*Authority* e, in particolare, alla precettazione, non può non rilevarsi come, nell'attuale sistema normativo, le prerogative riconosciute dalla legge 146 alla Commissione e quelle di pertinenza delle autorità competenti, di fatto, finiscano con interferire reciprocamente.

Orbene, obiettivo del presente lavoro, sarà, pertanto, *in primis*, quello di analizzare la relazione tra i poteri della Commissione in materia di segnalazione a seguito di proclamazione dello sciopero e le prerogative delle autorità competenti all'adozione concreta delle ordinanze in materia, evidenziandone i conseguenti profili di interferenza richiamati; di poi, prospettare, anche sulla base di quanto sarà detto, una ipotesi di riforma che, nel rispetto dell'autonomia riconosciuta *ex lege* a ciascuna autorità, possa ovviare a tale sovrapposizione di poteri in prospettiva di una loro maggiore armonizzazione.

2. L'art.13, nella prima parte della lett. f), assegna alla Commissione il compito di segnalare le situazioni nelle quali dallo sciopero possa derivare un imminente e fondato pericolo di pregiudizio ai diritti della persona costituzionalmente tutelati.

Tale valutazione sulla sussistenza del fondato pericolo di pregiudizio grave ed imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati si sostanzia, dunque, in una prerogativa molto simile a quella che la legge 146 demanda alle Autorità che adottano l'ordinanza di precettazione, anche di propria iniziativa (art.8 comma 1).

Una rapida disamina degli interventi demandati all'Autorità di garanzia consente, infatti, subito di rilevare come questa possa invitare i soggetti che proclamano lo sciopero a riformulare o differire la data di attuazione, qualora riscontri violazioni di norme legali o contrattuali (art. 13, lett. d); o, se rilevi delle concomitanze con altre astensioni in servizi alternativi nello stesso bacino d'utenza (ad es. treni ed aerei), invitare i soggetti che hanno proclamato per ultimi lo sciopero, a differire lo stesso (art. 13, lett. e); inoltre, segnalare alle autorità precettanti le situazioni nelle quali dallo sciopero può derivare un pregiudizio grave ed imminente ai diritti costituzionali della persona (art. 13 lett,f e art.8, comma 1); ed ancora, formulare precise proposte, che dovranno essere tenute in considerazione dalle autorità precettanti, in ordine alle misure che le stesse dovranno adottare.

La stretta similitudine tra detto potere di deliberazione della Commissione ai fini del differimento dello sciopero e il richiamato potere di ordinanza spettanti alle competenti autorità in materia fa emergere, dunque, in tutta la sua evidenza, il segnalato pericolo di interferenza tra le decisioni delle autorità amministrative<sup>[5]</sup> e quelle della Commissione di garanzia, per lo meno, per quel che riguarda il differimento degli scioperi.

Altro *punctum dolens*, è, poi, la prassi, sovente riscontrata, per cui tale possibilità di precettazione non sempre è stata esercitata dalle Autorità preposte in costanza di quel “ *fondato pericolo di un pregiudizio grave ed imminente ai diritti della persona... ovvero... nei casi di necessità ed urgenza*” che il legislatore pone quale presupposto all'esercizio di tale potere.

Il ricorso all'ordinanza ex art.8 si è avuto, infatti, a seguito di un *fumus* che il Ministro o il Prefetto hanno inteso interpretare anche in distonia con le valutazioni espresse dalla Commissione con riferimento a taluni scioperi dalla stessa monitorati evidenziando, così, un contrasto tra Autorità entrambe, comunque, preposte alla salvaguardia di quell' unico obiettivo di contemperamento tra il diritto sciopero e la tutela dei diritti dell'utenza.

Tale assenza di sinergia, come è stato sostenuto<sup>[6]</sup>, ha, di fatto, concretizzato una marginalizzazione del ruolo della Commissione nel procedimento di adozione del provvedimento *de quo*, con una sua conseguente non attivazione.

*De iure condito*, una soluzione, più opportuna e più consona con lo spirito della stessa legge 146, sarebbe stata, allora, quella di riconoscere, *ab origine*, il potere di differimento dello sciopero esclusivamente alla Commissione di garanzia, certamente in una posizione di indipendenza, essendo per sua natura istituzionale *super partes* rispetto ai soggetti che vengono indicati nella norma in questione.

L'aver demandato, peraltro, il potere di differimento degli scioperi ai Ministri, spesso ha anche dato luogo a delle perplessità su un piano etico, dal momento che tali Amministrazioni risultano parti nel conflitto (si pensi, ad es., al Ministero dei Trasporti, nelle vertenze che riguardano il personale amministrativo degli aeroporti).

*Rebus sic stantibus*, una opzione ermeneutica, funzionale ad una armonizzazione tra i poteri di intervento riferibili alle richiamate autorità, potrebbe essere, pertanto, quella di ritenere che la normativa sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, non abrogando le regole preesistenti in materia, abbia voluto in pratica, introdurre, con l'art.8, una specifica figura di precettazione.

Più precisamente, una precettazione volta al differimento dello sciopero, la titolarità della quale è stata lasciata alle tradizionali autorità competenti ed esperita su segnalazione e su proposta della Commissione e, comunque, anche nei rari casi di iniziativa autonoma, per necessità e urgenza, entro i limiti che i garanti stessi hanno ritenuto segnalare, senza che l'ordinanza stessa possa disporre oltre le prestazioni indispensabili. [7]

Resta, allora, da chiedersi se, in tale ipotesi, il potere di ordinanza riconosciuto al Governo o al Prefetto non possa definirsi addirittura pleonastico rispetto ad analoghi poteri riconosciuti alla Commissione di garanzia.

Nel solco prospettico così tracciato, probabilmente, una soluzione giuridicamente più evoluta e in linea con la concezione costituzionale del diritto di sciopero, sarebbe quella di demandare tale potere, interamente, alla Commissione o, quantomeno, attribuire ad essa, in casi tassativamente individuati dalla legge, il potere di differimento degli scioperi.

Di là di queste ipotesi, assoggettare l'intervento autonomo delle tradizionali Autorità precettanti, ad un parere preventivo obbligatorio, ma non vincolante, della Commissione [8]

Ciò, tra l'altro, appare perfettamente compatibile con la permanenza di tutte le altre forme di intervento che conservano le caratteristiche del provvedimento eccezionale di necessità ed urgenza, anche in casi di scioperi proclamati nel rispetto della normativa legale e derivata.

Per tali fattispecie [9], essendo qui l'ordinanza legittimata dal pregiudizio grave ed imminente, che può sussistere indipendentemente dal rispetto della disciplina sullo sciopero nei servizi essenziali, il suo contenuto non rimarrebbe vincolato alle sole prestazioni indispensabili, né, tanto meno, dovrebbe soggiacere alle segnalazioni o indicazioni dell'organismo di garanzia.

Non solo. La violazione di tale provvedimento – di natura straordinaria, contingibile ed urgente – potrebbe, pure, porsi al di fuori dell'esercizio del diritto di sciopero e, astrattamente, conservare qualche profilo di responsabilità penale, anche ai sensi dell'art.650 Cod. penale.

In conclusione, l'evoluzione del diritto costituzionale di sciopero dovrebbe, potenzialmente, condurre al superamento dell'istituto della precettazione come iniziativa autonoma del Governo e dei Prefetti, perlomeno nell'ambito applicativo della legge 146/1990.

Nel quadro normativo di cui alla richiamata legge, gli interventi di differimento degli scioperi, relativamente a violazioni riguardanti addensamenti, rarefazione oggettiva, intervalli ed altre ipotesi disciplinate dalla norma, sarebbero, così, demandati, esclusivamente, alla Commissione di garanzia.

Oltre queste ipotesi di intervento, le altre possibili forme tradizionali di precettazione conserverebbero le caratteristiche di provvedimenti eccezionali di necessità ed urgenza [10] <sup>e</sup>. conseguentemente, la loro adozione troverebbe la sua *ratio* giustificatrice unicamente dalla sussistenza di un pregiudizio grave ed imminente e sarebbe possibile anche in casi di scioperi proclamati nel rispetto della normativa sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

3. Per conseguire, dunque, tale equo contemperamento tra il potere di ordinanza governativo e la prospettata evoluzione delle funzioni e dei compiti istituzionali demandati alla Commissione potrebbe prospettarsi, a parere degli scriventi, una modifica dell'art. 8 della l. 146/1990 diretta, nel rispetto del più ampio quadro normativo generale, ad evidenziare della Commissione di Garanzia un ruolo partecipativo più attivo della stessa nelle diverse fasi procedurali nelle quali può articolarsi un conflitto conseguente ad una interruzione o ad una alterazione del funzionamento di un pubblico servizio.

Più precisamente, nel rispetto della autonomia riconosciuta *ex lege* alle Autorità competenti di potere avviare un procedimento funzionale all'adozione di ordinanze di natura contingibile e urgente, necessarie alla prevenzione di pregiudizi a diritti della persona costituzionalmente garantiti, dovrebbe farsi onere alle citate Autorità di avvalersi delle specifiche competenze tecnico-istituzionali demandate alla Commissione, tanto nella fase procedimentale di “*invito a desistere da comportamenti determinanti situazioni di pericolo*”, eventualmente sfociante in un tentativo di conciliazione dall'esito positivo quanto, ove detto tentativo non riesca, nella successiva fase di adozione delle ordinanze di prevenzione del pregiudizio.

Il previo pronunciamento della Autorità, oltre che la previsione di un tempestivo suo parere sull'esito del tentativo di conciliazione, può consentire, infatti, in armonia e in coerenza con le diverse ed articolate funzioni tipiche della Commissione, alle Autorità competenti di avvalersi di un Organismo che, proprio in quanto istituito dal legislatore come Garante del contemperamento del diritto costituzionale di sciopero e dei diritti degli utenti di pari rango, ha già cognizione delle varie fasi antecedenti all'adozione di un provvedimento per sua natura eccezionale.

Al fine di rendere coerente l'obbligatorio intervento della Commissione con la salvaguardata autonomia decisionale di ciascuna Autorità nazionale, interregionale o locale, dovrebbe prevedersi che, ove quest'ultime intendano discostarsi dal parere espresso dalla Commissione, obbligatoriamente le stesse devono esplicitarne le motivazioni, nel rispetto del consolidato principio per cui un'Amministrazione può sempre discostarsi da un parere, purché motivando le ragioni di tale scelta.

Trattasi, in conclusione, di una ipotesi di riforma che, lungi dal doversi interpretare come una mera affermazione di potere, potrebbe, al contrario, rappresentare una nuova forma di sinergia tra istituzioni, funzionale, esclusivamente, alla salvaguardia di superiore interesse dei cittadini, soprattutto, là dove rilevino diritti fondamentali degli stessi.

[1] Il riferimento è, in particolare, al D.L. 24.01.2012, nr. 1, Disposizioni urgenti per la concorrenza, per lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività.

[2] In particolare, ci si vuole, qui, riferire alle agitazioni che, nello scorso mese di gennaio, hanno interessato il servizio taxi, il settore dell'autotrasporto e della distribuzione del carburante e che sono stati oggetto di interventi, sia da parte della Commissione di garanzia, che delle Autorità preposte alla precettazione.

[3] In dottrina, sui poteri della Commissione di garanzia, più di recente, Vallebona, *Le regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Giappichelli, Torino 2007; Di Cagno – Monaco, *Lo sciopero nei servizi essenziali*, Cacucci, Bari, 2009; Pino, *Manuale sullo conflitto nei servizi pubblici essenziali*, Giappichelli, Torino, 2009.

[4] All'Autorità, infatti, il legislatore riconosce tanto poteri inerenti alla fase di predisposizione delle regole preventive allo sciopero, quanto di intervento a seguito della proclamazione dello stesso, tra cui quelli in materia di precettazione, che prerogative successive all'attuazione dello stesso.

[5] Governo o Ministro delegato, se il conflitto ha rilevanza nazionale, Prefetto o corrispondente organo nelle Regioni a statuto speciale, se lo sciopero ha rilevanza locale.

[6] Alesse, *La Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero e l'istituto della precettazione*, in *Quad. Costituzionali*, 3, 2011, p.670 ss.

[7] Tale provvedimento, tra l'altro, proprio per le sue peculiarità, non potrà, in alcun modo, ritenersi compatibile con eventuali profili di responsabilità penale, i quali non sarebbero più in linea con la configurazione del diritto di sciopero alla stregua di un diritto costituzionale, all'interno della quale si pone la stessa legge 146/1990 e successive modifiche. Eventuali violazioni delle disposizioni di tale normativa, infatti, configurano delle responsabilità perseguibili solo all'interno dell'apparato sanzionatorio predisposto dalla suddetta legge, salvo, ovviamente, che la violazione non travalichi quelli che sono i cc.dd. "limiti esterni" del diritto di sciopero, determinando, così, un danno a persone, o all'integrità stessa dell'azienda.

[8] In tal senso Alesse, *op. ult. cit.*, p.674.

[9] Si pensi alle ordinanze contingibili ed urgenti di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

[10] In quanto tali non vincolati nel loro contenuto alle sole prestazioni indispensabili, né soggiacenti a segnalazioni o indicazioni dell'organismo di garanzia.