

IL DELICATO RAPPORTO TRA COMMISSIONE DI GARANZIA E AUTORITÀ PRECETTANTE ALLA LUCE DELLA RECENTE PRASSI APPLICATIVA DELL'ART. 8, L.N. 146/1990

*The Delicate Relationship between Injunction Authority and Guarantee Commission in the light of
the Recent Interpretative Practice of Article 8 of law No. 146/1990*

Antonio Vigorita

Abstract [It]: Il contributo, dopo un breve excursus sull'evoluzione della disciplina della precettazione dello sciopero, culminata nella l. n. 146/1990, poi modificata dalla l. n. 83/2000, si sofferma sull'ipotesi dell'iniziativa d'ufficio dell'autorità precettante, alternativa a quella ordinaria fondata sulla segnalazione della Commissione di garanzia. Chiarire il contenuto del requisito della necessità ed urgenza, che legittima l'esercizio in via autonoma del potere di precettazione, rappresenta un'operazione ermeneutica decisiva al fine di evitare che l'intervento autoritativo del Governo ex art. 8 l. n. 146/1990, senza il coinvolgimento della Commissione, si traduca in misure esorbitanti da tale specifico presupposto. Nel quadro così delineato si è rivelato determinante l'apporto della giurisprudenza amministrativa. Il T.A.R. Lazio con la recente sentenza n. 6084/2024, che ha dichiarato illegittima un'ordinanza di precettazione del MIT, ha riempito di contenuti il requisito della necessità ed urgenza, inaugurando un orientamento interpretativo che ha trovato conferma nella successiva pronuncia n. 712/2025 emessa dal medesimo giudice.

Abstract [En]: The article, after a brief excursus on the evolution of the legal framework regarding strike injunctions culminating in law No. 146/1990, then amended by law No. 83/2000, focuses on the exceptional case of a strike injunction issued by the government on its own initiative, alternative to the ordinary procedure based on a report by the Guarantee Commission. Clarifying the meaning of the "necessity and urgency" requirement, which allows the autonomous exercise of the power to issue an injunction, is a crucial interpretative task in order to prevent the government intervention without the involvement of the Commission from turning into measures which exceed the above-mentioned requirement. The Regional Administrative Court (T. A. R.) of Lazio, in its recent judgement No. 6084/2024, which declared unlawful an injunction order issued by the Ministry of Infrastructure and Transport (MIT), gave substance to the requirement of necessity and urgency, setting a new interpretative standard, which was upheld in a later decision, No. 712/2025, from the same court.

Parole chiave: Sciopero; Servizi pubblici essenziali; autorità precettante; Commissione di garanzia

Key words: Right to strike; Fundamental public services; Strike injunction; Injunction authority; Guarantee Commission

SOMMARIO: 1. Una recente giurisprudenza amministrativa sui limiti al potere di precettazione nella legge n. 146/1990 - 2. L'evoluzione della disciplina della precettazione. - 3. L'iniziativa autonoma dell'autorità precettante: aspetti problematici e linee di riforma nelle interazioni tra autorità. - 4. Le coordinate interpretative del TAR Lazio. - 5. Precettazione e sciopero generale. - 6. Considerazioni conclusive.

1. Una recente giurisprudenza amministrativa sui limiti al potere di precettazione nella legge n. 146/1990

Con sentenza dello scorso gennaio il T.A.R. Lazio, accogliendo il ricorso della confederazione USB e della USB Lavoro privato, ha annullato l'ordinanza n. 202 T del 10 dicembre 2024 con cui il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) aveva disposto la riduzione a quattro ore dello sciopero generale di 24 ore proclamato dalle ricorrenti per il giorno 13 dicembre 2024 nei settori del trasporto ferroviario, del trasporto pubblico locale, del trasporto marittimo e del servizio taxi¹.

La pronuncia segue il decreto monocratico del 12 dicembre 2024 che aveva sospeso l'efficacia dell'ordinanza di precettazione² e si pone in espressa continuità con gli approdi di altra ravvicinata sentenza del T.A.R. Lazio sul delicato punto del rapporto tra Commissione di garanzia e autorità precettante³. Tale orientamento, sensibile al rischio che l'attivazione autonoma della precettazione sconfini dai suoi presupposti legittimanti, induce a soffermarsi sulla disciplina dell'istituto nella legge n. 146/1990 e verificare il contributo della giurisprudenza e della Commissione di garanzia nel delineare i suoi confini applicativi.

2. L'evoluzione della disciplina della precettazione

L'ordinanza di precettazione *ex* art. 8 l. n. 146/1990 assolve alla funzione di strumento residuale per la protezione tempestiva e indilazionabile dei diritti degli utenti nella concreta dinamica conflittuale, devoluto alla competenza del Presidente del Consiglio dei ministri o di un ministro da lui delegato, se il conflitto ha rilevanza nazionale o interregionale, ovvero del prefetto negli altri casi. Da adottarsi, di norma, non meno di quarantotto ore prima dell'inizio dell'astensione collettiva, l'ordinanza può disporre il differimento ad altra data, ridurre la 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'art. 1, comma 1 della legge suddetta⁴.

¹ T.A.R. Lazio, Sez. III, 16 gennaio 2025, n. 712, reperibile al sito [giustizia amministrativa.it](https://giustiziaamministrativa.it)

² T.A.R. Lazio, Sez. III, 12 dicembre 2024, n. 5700, reperibile al sito giustiziaamministrativa.it.

³ T.A.R. Lazio, Sez. III, 20 marzo 2024, n. 6084, reperibile al sito giustiziaamministrativa.it.

⁴ Sul punto del contenuto dell'ordinanza di precettazione, di recente il giudice amministrativo (Cons. Stato Sez. III, 24 aprile 2018 nn. 2468 e 2471), richiamando precedenti sia propri che della Cassazione, ha ribadito che l'Autorità di governo può imporre, sia pure per un periodo temporalmente limitato, anche la misura del divieto di sciopero.

Già prima dell'avvento della legge sullo sciopero nei servizi essenziali, del resto, si ricorreva alla precettazione allo scopo di "limitare scioperi in grado di porre a repentaglio interessi assolutamente preminenti", utilizzando a tal fine, specie nei settori dei trasporti pubblici e della sanità, i provvedimenti *ex art. 2* del t.u. delle leggi di pubblica sicurezza (r.d. n. 773/1931) ed *ex art. 20* del t.u. della legge comunale e provinciale (r.d. n. 383/1934), pur previsti senza alcun riferimento al diritto di sciopero⁵. Si trattava invero di provvedimenti il cui contenuto e i cui presupposti non erano predeterminati dal legislatore, che si limitava ad attribuire al prefetto il potere di adottare "i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica"⁶ e di emettere "ordinanze di carattere contingibile e urgente in materia di edilizia, polizia locale e igiene, per motivi di sanità o sicurezza pubblica"⁷. Una simile prassi, fonte di non poche perplessità in dottrina, era stata avallata dalla stessa Corte costituzionale che aveva dichiarato, in una famosa pronuncia, l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 20 del t.u. della legge comunale e provinciale sollevata in riferimento all'art. 40 Cost.⁸. Secondo la Consulta, infatti, l'art. 20 non si riferiva espressamente al diritto di sciopero giacché il relativo esercizio rappresentava soltanto una delle "svariatissime situazioni suscettibili di dare occasione all'adozione di un'ordinanza contingibile e urgente nelle materie dall'anzidetta disposizione indicate". Il giudice delle leggi osservava inoltre che, a fronte della mancata adozione da parte del legislatore delle norme regolatrici dell'esercizio del diritto di sciopero richiamate dallo stesso art. 40 Cost., i limiti di tale diritto andassero desunti dalla legislazione vigente. Diversamente, infatti, secondo la Corte, si sarebbe pervenuti all'"assurdo di un diritto suscettibile di svolgersi per un tempo indeterminato all'infuori di ogni limite"⁹.

Sopraggiunta la legge n. 146/1990, si è posta la questione dei rapporti tra la preesistente disciplina della precettazione e quella introdotta per lo sciopero nei servizi pubblici essenziali¹⁰, specie dopo che la legge n. 83/2000 ha novellato, fra l'altro, l'art. 20 della l. n. 146/1990 aggiungendovi il richiamo all'art. 2 T.U.L.P.S. e all'art. 38, l. n. 142/1990. Tale richiamo ha infatti riproposto i termini del dibattito interpretativo in ordine al rapporto tra "vecchia" e "nuova" precettazione¹¹, fino a quel momento largamente attestato nel senso

⁵ S. NAPPI, *La precettazione*, in F. SANTONI (a cura di), *Le regole dello sciopero. Commento sistematico alla legge 83/2000*, Jovene, Napoli, 2001, p. 147.

⁶ Art. 2, comma 1, r.d. n. 773/1931.

⁷ Art. 20, comma 1, r.d. n. 383/1934.

⁸ Corte costituzionale 4 gennaio 1977, n. 4, in *Foro it.*, 1977, I, c. 275, con nota critica di A. PIZZORUSSO.

⁹ Espressione utilizzata da Corte costituzionale 17 marzo 1969, n. 31. Di recente sottolinea, anche sul punto, il ruolo chiave svolto dalla Corte costituzionale al tempo della mancata attuazione dell'art. 40 Cost. L. LORELLO, *Articolo 40*, in F. CLEMENTI-L. CUOCOLO-F. ROSA-G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Il Mulino, Bologna, 2021, p. 275.

¹⁰ Sull'istituto, nel passaggio tra vecchia e nuova disciplina, v. per tutti U. ROMAGNOLI, *Sub Art. 8*, in U. ROMAGNOLI-M.V. BALLESTRERO, *Art. 40, Supplemento. Legge 12 giugno 1990, n. 146. Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1994, p. 232 ss.

¹¹ Per un'ampia analisi del dibattito, anche alla luce dell'abrogazione della l. n. 142/1990 da parte del d.lgs. n. 267/2000 recante il t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali onde il relativo richiamo va riferito all'art. 54, comma 4 e 6, d. lgs. n. 267/2000, v. G. CANAVESI, *La precettazione*, in M. PERSIANI-F. CARINCI (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, vol. III, F. LUNARDON (a cura di), *Conflitto concertazione e partecipazione*,

della disapplicazione della prima nel campo dei conflitti collettivi di lavoro e successivamente, in sintesi, oscillante tra l'incostituzionalità di quel richiamo¹² oppure la coesistenza di un duplice regime di precettazione: l'uno di carattere speciale, relativo allo sciopero e regolato dall'art. 8, l. n. 146/1990; l'altro di carattere generale, a tutela della sanità, dell'incolumità e della sicurezza pubbliche, disciplinato dalla più risalente normativa e applicabile in via del tutto eccezionale e straordinaria anche in caso di sciopero¹³. D'altra parte, occorre anche sottolineare che la questione del rapporto tra i due regimi ha finito per rivestire scarsa rilevanza pratica, dato che "il ricorso alla precettazione speciale è stato più che sufficiente a contenere gli effetti pregiudizievoli per i diritti degli utenti di scioperi illegittimi (e talora anche di scioperi legittimi)"¹⁴.

Con la l. n. 146/1990 il legislatore ha appunto dettato una compiuta disciplina della precettazione nello sciopero nei servizi pubblici essenziali, contenuta nell'art. 8 della medesima legge, successivamente novellato dalla l. n. 83/2000¹⁵. La precettazione, qui attivabile "quando sussista il fondato pericolo di un pregiudizio grave e imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati" che potrebbe conseguire dall'azione conflittuale, si presenta quale *extrema ratio* ove falliscano i connessi meccanismi conciliativi, peraltro ridefiniti dalla riforma del 2000. La novella, infatti, in sede di revisione dei presupposti dell'istituto¹⁶, ha provveduto anche ad alleggerire il procedimento propedeutico all'emanazione dell'ordinanza e funzionale a scongiurare, ove possibile, l'intervento coattivo della pubblica autorità.

In particolare, sotto il profilo dei presupposti sostanziali, risulta in grado di cagionare un pregiudizio grave ed imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati non più soltanto l'interruzione, ma anche la semplice alterazione del funzionamento dei servizi pubblici¹⁷. Quanto ai presupposti procedurali, l'autorità precettante può adottare l'ordinanza

Cedam, Padova, 2011, spec. p. 572 ss.

¹² Nell'ambito di questo filone v. specialmente V. SPEZIALE, *La "nuova" precettazione e lo sciopero nei servizi pubblici essenziali: una svolta autoritaria?* in *Riv. giur. lav.*, 2001, p. 26 ss., in particolare sottolineando la consolidata giurisprudenza della Consulta che, in tema di ordinanze contingibili e urgenti incidenti su materie coperte da riserva di legge, quale quella di cui all'art. 40 Cost., esige la necessaria predeterminazione legislativa di principi e criteri direttivi, assente invece nelle norme richiamate dal novellato art. 20.

¹³ S. NAPPI, *La precettazione*, cit., p. 150; M. D'ONGHIA, *Precettazione e sciopero. Il rapporto con le tradizionali ordinanze di necessità e urgenza*, in M. D'ONGHIA-M. RICCI (a cura di), *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 271 ss.

¹⁴ M.V. BALLESTRERO, *La precettazione tra disciplina legale e prassi applicativa. Questioni aperte*, in G. PINO (a cura di), *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 417.

¹⁵ Per un commento più ampio sulla l. n. 83/2000, si veda F. SANTONI, *Continuità e innovazione nella disciplina degli scioperi nei servizi pubblici essenziali*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2000, I, pp. 373 ss.

¹⁶ Cfr. V. SPEZIALE, *La "nuova" precettazione*, cit., p. 42.

¹⁷ Altro è che il potere di precettazione continui a poter essere esercitato nel caso in cui "il dipanarsi della fattispecie concreta relativa all'agitazione proclamata appalesi [...] l'attuale e assoluta necessità di un intervento a tutela dei predetti diritti a scopo preventivo e precauzionale, come ribadito anche di recente dallo stesso Tar Lazio con riferimento a vicende analoghe a quella qui esaminata, ricordando che spetta alla Commissione o, nei casi di necessità ed urgenza, all'autorità precettante compiere una valutazione anche di mera potenzialità o probabilità dell'evento dannoso: da ultimo, T.A.R. Lazio, Sez. III, 13 marzo 2024, n. 5152, reperibile al sito giustizia-amministrativa.it.

a fronte di una previa segnalazione di tale pregiudizio da parte della Commissione di garanzia ex art. 13, comma 1, lett. f), l. n. 146/1990 (cd. “esercizio eteroindotto del potere di precettazione”¹⁸) ovvero di propria iniziativa nei casi di necessità e urgenza, e comunque, in ogni caso, dopo aver invitato le parti a “desistere dai comportamenti che determinano la situazione di pericolo” ed aver esperito un tentativo di conciliazione da esaurirsi nel più breve tempo possibile. La concentrazione del procedimento nelle due fasi dell’invito e del tentativo di conciliazione si è resa necessaria allo scopo di snellire l’iter originario, caratterizzato da inutili appesantimenti sovente disapplicati nella prassi¹⁹. Peraltro, la giurisprudenza amministrativa tende ulteriormente a semplificare, esonerando dall’esperire il tentativo di conciliazione quando non sia compatibile con l’urgenza della situazione e manchi “una ragionevole previsione di buon esito”²⁰.

Inoltre, con specifico riferimento al rapporto fra autorità precettante e organo di garanzia, il comma 2 del novellato art. 8 della l. n. 146/1990 attribuisce alla Commissione il potere di formulare, nella sua segnalazione o successivamente, proposte in ordine alle misure da adottare con l’ordinanza di precettazione, limitandosi, tuttavia, a prevedere che “l’autorità competente ne tiene conto”. Secondo l’interpretazione comune, quest’ultima potrebbe distaccarsi dalle proposte della Commissione, ma sarebbe tenuta a motivare l’eventuale dissenso²¹. Ciò peraltro non significa che, in assenza di una proposta da parte della Commissione che abbia proceduto alla segnalazione ovvero nelle situazioni di necessità e urgenza che legittimano l’autonomo intervento dell’autorità titolare del potere di precettazione, questa sia libera da ogni vincolo nell’esercitarlo. Come condivisibilmente sostenuto, infatti, in queste ipotesi il contenuto della precettazione dovrebbe pur sempre essere definito tenendo conto di quanto deliberato dall’autorità di garanzia in sede di valutazione dell’idoneità degli accordi sulle prestazioni indispensabili, e dunque motivando l’eventuale adozione di regole difformi²².

Il legislatore non ha poi preso in considerazione l’ipotesi in cui l’organo di garanzia, debitamente informato dell’iniziativa governativa, ritenga ingiustificato il ricorso alla precettazione, né quella che l’autorità precettante, ricevuta la segnalazione della Commissione, reputi insussistenti i presupposti per adottare l’ordinanza. Per quanto riguarda la prima ipotesi, deve ritenersi che la Commissione ben possa comunicare il proprio

¹⁸ Secondo l’espressione utilizzata da T.A.R. Lazio, Sez. III, 28 ottobre 2024, n. 18976, reperibile al sito giustizia-amministrativa.it

¹⁹ A. BOZZONE, *La nuova precettazione nei servizi pubblici essenziali*, in *Dir. rel. ind.*, 2006, p. 771, rileva come la procedura originaria non venisse rigorosamente verificata “*in primis* da parte della giurisprudenza”, richiamando sul punto Cass. 6 novembre 1997, n. 10889 (in *Mass. giur. lav.*, 1998, p. 39), secondo cui le fasi del procedimento potessero svolgersi “secondo cadenze in rapidissima successione”.

²⁰ M.V. BALLESTRERO, *La precettazione*, cit., p. 425, che fa riferimento a Cons. Stato, Sez. IV, 19 agosto 2009, n. 4985; Cons. Stato, Sez. IV, 5 dicembre 2005, n. 6941, reperibili su dejure.it.

²¹ Sul punto V. SPEZIALE, *La “nuova precettazione”*, cit., p. 45, precisa che l’autorità precettante può discostarsi dalla proposta dell’autorità di garanzia soltanto quando “vi sono situazioni particolari che la Commissione non ha preso in considerazione per mancanza di informazioni [...] o quando siano sopravvenuti eventi imprevisi, ignoti al momento della proposta, che in qualche misura hanno mutato il quadro di riferimento”.

²² A. ZOPPOLI-L. ZOPPOLI, *Il sindacato tra nuove propensioni al conflitto, consenso e autorità*, in *Riv. giur. lav.*, 2024, II, p. 359 s.

dissenso, che potrebbe altresì rilevare in sede di impugnazione dell'ordinanza ai sensi dell'art. 10 della l. n. 146/1990. Nel secondo caso, analogamente, l'autorità titolare della precettazione può senz'altro astenersi dal darvi corso, a maggior ragione se si considera che il procedimento che precede l'eventuale adozione dell'ordinanza è appunto finalizzato a garantire una ponderata valutazione dell'autorità precettante²³.

3. L'iniziativa autonoma dell'autorità precettante: aspetti problematici e linee di riforma nelle interazioni tra autorità

Nella prassi, le criticità insite nella ripartizione dei ruoli delineata dal legislatore trovano riscontro soprattutto con riferimento all'intervento *iure proprio* dell'autorità precettante, dove il problema principale riguarda i requisiti di necessità e urgenza che lo distinguono dall'alternativo intervento rimesso all'impulso della Commissione di garanzia e, dunque, la difficile graduazione dei presupposti dell'uno e dell'altro, specie quando il ricorso in via autonoma alla precettazione incida su scioperi usciti indenni dal vaglio di legittimità operato dalla Commissione *ex art.* 13, comma 1, lett. d), l. n. 146/1990 o comunque conformati ad eventuali indicazioni o inviti dell'organo di garanzia²⁴.

In circostanze del genere, l'uso della precettazione in mancanza di previa segnalazione dell'*authority* rischia, in effetti, di indebolire il ruolo di garante della corretta applicazione delle regole che la legge demanda alla Commissione²⁵. Non a caso quest'ultima aveva deliberato già nel 2011 l'invio di una nota al Ministero dei Trasporti, nella quale auspicava "un incontro tra gli Uffici per studiare possibili modalità di intervento [...] al fine di armonizzare le diverse competenze, nell'ottica di un equilibrato temperamento tra il diritto di sciopero e gli altri diritti della persona costituzionalmente tutelati e nel pieno rispetto dei diversi ruoli istituzionali"²⁶.

Peraltro, nelle ipotesi di "necessità ed urgenza", per un verso i meccanismi di raccordo tra l'iniziativa dell'autorità precettante e le prerogative della Commissione sono comunque scarsi, in quanto la legge, come sopra si ricordava, si limita a stabilire che l'organo garante possa formulare una proposta sulle misure da adottare. Per altro verso, ciò difficilmente avviene, anche perché l'ordinanza di precettazione viene generalmente emanata pochi giorni prima della data per cui sia stato indetto lo sciopero, se non a poche ore da quest'ultimo ove,

²³ Per un recente richiamo di tali profili v. M. MONACO, *L'istituto della precettazione fra passato, presente e futuro*, in V. SGRÒ (a cura di), *Diritti costituzionali, conflitto collettivo, lavoro. Scritti dedicati a Giovanni Pino*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 165.

²⁴ Per richiami ad episodi di precettazione riferita a scioperi correttamente proclamati, v. *Relazione della Commissione di Garanzia sull'attività svolta nel 2011*, pp. 19 ss., dove si evidenzia che "per tutto il biennio 2009-2010, a fronte di alcune prese d'atto della Commissione dinanzi a proclamazioni di sciopero ritenute legittime (soprattutto nel settore del trasporto aereo), quest'ultime siano state, invece, considerate foriere di gravi disagi per l'utenza e, quindi, oggetto di precettazione da parte dell'autorità centrale di governo"; M. V. BALLESTRERO, *La precettazione*, cit. p. 426; E. E. BOCCAFURNI, *L'attività della Commissione di garanzia nel temperamento "dinamico" tra diritti e governo del conflitto collettivo*, ADAPT Labour Studies e-Book series, 94, 2021, p. 113. Nella prassi più recente, invece, gli esempi sembrano limitati ad ordinanze riguardanti scioperi adeguati alle delibere di invito dell'organo di garanzia, come quelli del 15 dicembre 2023 e del 12 dicembre 2024, oggetto rispettivamente delle sentenze del TAR Lazio n. 6084/2024, cit., e n. 712/2025, cit.

²⁵ Cfr. M. V. BALLESTRERO, *La precettazione*, cit., p. 427.

²⁶ Verbale della Commissione di garanzia n. 896 del 14 marzo 2011, reperibile al sito cgse.it

ad esempio, siano ravvisabili le ragioni di urgenza di cui all'art. 8, comma 2, ultimo periodo²⁷. Perciò, in caso di iniziativa autonoma, l'autorità di governo finisce per incidere sulla gestione dello sciopero senza il coinvolgimento attivo della Commissione, con il rischio di interventi eccessivamente sbilanciati sulla tutela dell'utenza²⁸.

Tali profili problematici sono venuti a manifestarsi con una certa frequenza soprattutto nei trasporti in ragione della accentuata tendenza del MIT a ricorrere in questo settore altamente conflittuale alla precettazione d'ufficio, a valle o meno di illegittimità rilevate dalla Commissione, talora in contesti di sciopero generale, in seguito alla proclamazione dell'azione di autotutela collettiva²⁹.

Si pensi, in tempi recenti, all'ordinanza n. 196 T del 14 novembre 2023 adottata nell'ambito dei servizi di trasporto interessati dallo sciopero contro la legge di bilancio proclamato dalla CGIL e dalla UIL per l'intera giornata del successivo 17 novembre in tutti i settori pubblici e privati, ad esclusione di una quindicina di categorie merceologiche.

Si tratta di un'ordinanza di precettazione del MIT non preceduta da alcuna segnalazione della Commissione, ma soltanto da una indicazione immediata, adottata con delibera 8 novembre 2023, con la quale l'organo di garanzia, dopo aver qualificato lo sciopero come plurisettoriale e conseguentemente escluso l'applicazione della disciplina derogatoria in tema di sciopero generale, aveva rilevato alcune violazioni nel comparto dei trasporti, tra cui il mancato rispetto – poi richiamato dall'autorità precettante nel proprio intervento di riduzione delle ore di sciopero – della durata massima della prima astensione nei settori diversi dal trasporto aereo³⁰.

Perciò, in mancanza della preventiva segnalazione della Commissione, l'intervento dell'autorità precettante potrebbe essere giustificato soltanto dalla sussistenza di una situazione di necessità ed urgenza adeguatamente esplicitata nell'ordinanza.

Secondo parte della dottrina, tuttavia, i richiami di questa ordinanza ministeriale “al grado di interconnessione tra le varie tipologie di traffico su strada ferrata”, al “trend positivo del turismo”, alla ricaduta degli effetti dello sciopero “anche sul traffico veicolare con ripercussioni sulla sicurezza stradale e sulle emissioni ambientali”, non integrerebbero il requisito qualificato richiesto dall'art. 8 per disporre unilateralmente la precettazione,

²⁷ Nel senso della sussistenza di tali ragioni, oltre che dell'altro disgiuntivo presupposto costituito dalla pendenza del tentativo di conciliazione, v. ad es. T.A.R. Lazio, Sez. III, 13 marzo 2024, n. 5152, cit., nonché, con riferimento alla medesima ordinanza di precettazione n. 193 T nel trasporto ferroviario, la coeva sentenza dello stesso giudice estensore 26 marzo 2024, n. 5939, reperibile al sito giustizia-amministrativa.it

²⁸ V. Speziale, La “nuova precettazione”, cit., p. 44.

²⁹ Cfr. M. V. BALLESTRERO, *La precettazione*, cit., p. 415 ss.; A. RICCOBONO, *Dal conflitto collettivo al conflitto giurisdizionale: le «ordinanze Salvini» e i limiti alla precettazione nel settore dei trasporti*, in *Giornale dir. lav. e relaz. ind.*, 2024, p. 363 ss.; M. MONACO, *L'ordinanza di precettazione dal tecnicismo della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali ai recenti interventi realizzati in via di prassi dal Ministero dei Trasporti*, in *Lav. dir. Eur.*, 2024, n. 1.

³⁰ Sul punto si veda A. ZOPPOLI, *Lo sciopero (generale) nei servizi essenziali tra percorsi giuridici e insidie politiche*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT, 2024, n. 482, già pubblicato in *Giustizia Insieme* il 23 febbraio 2024.

limitandosi a rappresentare “la realtà del contesto socio-territoriale nel quale quello sciopero ovvero gli scioperi di quel settore si inseriscono”³¹.

Il provvedimento dell’autorità precettante sarebbe stato, perciò, illegittimo ed i soggetti legittimati ad impugnarlo innanzi al Tar *ex art.* 10, l. n. 146/1990, avrebbero peraltro potuto domandare, congiuntamente all’annullamento, il risarcimento del danno³².

Il ricorso, tuttavia, non determina la sospensione dell’esecutività del provvedimento. Ciò comporta la probabilità che, pur non conseguendone responsabilità per eventuale inottemperanza, l’ordinanza di cui si accerti successivamente l’illegittimità pregiudichi in maniera irreparabile l’esercizio del diritto di cui all’art. 40 Cost., a meno che i ricorrenti non decidano di chiedere, in via cautelare, la sospensione dell’efficacia del provvedimento *ex art.* 56 c.p.a.

La vicenda rispecchia ancora una volta i nodi, interpretativi e di sistema, che caratterizzano le interazioni tra autorità tecnica e autorità politica nella tutela dell’utenza in contesti di inasprita conflittualità sociale. Da una parte, sottolinea il problematico confine segnato dal requisito della necessità e urgenza della precettazione d’imperio; dall’altra, pone in risalto l’esigenza di riorientare quelle interazioni verso un maggior coinvolgimento della Commissione, sia nella fase applicativa³³, sia e soprattutto nella fase regolativa, attraverso un rafforzamento delle sue prerogative.

Da quest’ultimo punto di vista, la prassi recente richiama all’attenzione il dibattito sulle linee di una eventuale riforma indirizzata a valorizzare, nei frangenti di pericolosità per l’utenza, la capacità dell’organo garante di vigilare sull’equilibrata ponderazione degli interessi in campo.

Anzitutto, si potrebbe estendere anche alla Commissione di garanzia la legittimazione ad agire in giudizio avverso l’ordinanza, con un’operazione simile a quella realizzata dal legislatore con l’art. 21-bis l. n. 287/1990 con riguardo all’AGCM. Tuttavia una simile soluzione, pur consentendo all’autorità di garanzia di incidere in maniera rilevante sul procedimento *ex art.* 8 della legge n. 146/1990, rischierebbe di incrinare il ruolo terzo della Commissione nella salvaguardia dell’equilibrio del rapporto fra lavoratori, imprese e utenti dei servizi pubblici essenziali.

Secondo alcuni, la strada da seguire sarebbe quella di superare l’istituto della precettazione, demandando alla sola Commissione il compito di valutare il rispetto delle disposizioni che regolano lo sciopero nei servizi pubblici essenziali, in quanto autorità

³¹ M. MONACO, *L’ordinanza di precettazione*, cit., p. 7; analogamente già G. ORLANDINI, *Quel che resta di un diritto. La Commissione di garanzia e il Ministro Salvini riducono la durata degli scioperi nel settore dei trasporti*, in *D&L Flash*, 2023, n. 7, p. 6.

³² La scelta di optare per la giurisdizione amministrativa fu il risultato di un espresso intervento del governo, che si pronunciò a favore di un emendamento dell’art. 10, ponendo fine al dibattito generatosi durante i lavori preparatori. Per un’analisi più approfondita si veda E. DE CARLO, *Impugnazione dell’ordinanza di precettazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Riv. giur. lav.*, 2001, II, p. 206 ss. In tema di presupposti e limiti della tutela risarcitoria per i danni arrecati dalla precettazione illegittima, si vedano le recenti sentenze T.A.R. Lazio, Sez. III, 9 aprile 2024, nn. 6818 e 6820, reperibili al sito giustizia-amministrativa.it

³³ Sulla preferenza per moduli dialogici e persuasivi da parte della Commissione, con conseguente sua marginalizzazione nel procedimento di precettazione, v. A. BURATTI, *Nuovi problemi del diritto di sciopero: la Commissione di garanzia tra contemperamento dei diritti e spontaneità sociale*, in *Rivista AIC*, 2013, 2, p. 14 ss.

indipendente dal Governo e più titolata a conoscere dell'andamento e dell'evoluzione dei conflitti collettivi³⁴. Tale soluzione, che comporterebbe la fine della competenza dell'Esecutivo in tema di limitazioni dello sciopero e l'attribuzione all'organo garante di più penetranti poteri di differimento, era già stata prospettata da Gino Giugni in sede di lavori parlamentari della l. n. 146/1990³⁵. Secondo l'illustre giurista, infatti, una simile riforma, fondata sull'intervento di soggetti più "laici" nella gestione del conflitto collettivo, sarebbe stata coerente con l'evoluzione dell'ordinamento costituzionale, nel quale al diritto di sciopero non è più collegato alcun profilo di responsabilità penale³⁶.

Forse anche in ragione di talune resistenze fin da allora avanzate ad una simile innovazione normativa, per alcuni suscettibile di compromettere la configurazione di quest'ultima nei termini di un'istanza di garanzia³⁷, è stata in seguito caldeggiata una soluzione intermedia. Essa consisterebbe, anzitutto, nell'attribuire alla Commissione un potere autoritativo, diretto e immediato, di differimento degli scioperi in casi eccezionali tassativamente indicati dalla legge, più ampio di quello cui fanno riferimento le lettere c), d) ed e) dell'art. 13, ma senza eliminare la competenza dell'Esecutivo in tema di limitazioni dello sciopero³⁸; in secondo luogo, nell'assoggettare l'autorità di governo, nell'ipotesi in cui il potere *ex art. 8* non sia esercitato sulla base di una segnalazione della Commissione, al parere preventivo e obbligatorio, ma non vincolante, di quest'ultima³⁹. In questo modo, si renderebbe "meno conflittuale" l'esercizio delle varie prerogative in tema di precettazione, attraverso un maggiore coinvolgimento dell'autorità di garanzia.

4. Le coordinate interpretative del TAR Lazio

Poche settimane dopo la discussa precettazione d'ufficio dello sciopero "generale" del 17 novembre 2023, il tema dei margini di autonomo intervento dell'autorità precettante si è riproposto con riferimento allo sciopero nazionale del trasporto pubblico locale indetto dai sindacati di base per l'intera giornata del 27 novembre 2023 e poi posticipato al successivo 15 dicembre a seguito dell'ordinanza n. 197 T del 24 novembre che ne riduceva l'arco temporale a 4 ore, a sua volta reiterata dall'ordinanza n. 198 T del 12 dicembre che disponeva la riduzione, sempre da 24 a 4 ore, anche della durata del secondo sciopero.

³⁴ G. PINO, *Rilettura della nozione di contemperamento/bilanciamento tra esercizio del diritto di sciopero e diritti dei cittadini nella complessità sociale*, in *Dir. lav. merc.*, 2017, p. 525.

³⁵ G. PINO, *Uno studio su Gino Giugni e il conflitto collettivo*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 77.

³⁶ G. PINO, *Manuale sul conflitto*, cit., p. 107.

³⁷ A. D'ATENA, *Sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Enc. Dir.*, agg. III, 1999, pp. 947 ss., particolarmente critico anche nei confronti della scelta, al tempo in via di discussione ma poi attuata dal legislatore del 2000, di attribuire alla Commissione l'iniziativa del procedimento di precettazione.

³⁸ Sul punto si veda G. SANTORO- PASSARELLI, *Il contemperamento del diritto di sciopero*, in *Dir. rel. ind.*, 2019, p. 753, che afferma che "si potrebbe riconoscere alla Commissione un più ampio potere di differimento motivato delle azioni di sciopero, o la possibilità di raggruppare queste in un'unica data: qualcosa, dunque, che vada oltre le segnalazioni di illegittimità nella proclamazione". Per una recente adesione v. E.E. BOCCAFURNI, *op. cit.*, p. 114.

³⁹ R. ALESSE, *La Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero e l'istituto della precettazione*, in *Quad. cost.*, 2011, n. 3, p. 674.

Sul punto, “un rilevante contributo di chiarezza”⁴⁰ è stato fornito dalla già ricordata sentenza n. 6084/2024⁴¹ con cui il T.A.R. Lazio, smentendo le valutazioni cui era pervenuto in sede cautelare⁴², ha annullato l’ordinanza n. 198 T riguardante lo sciopero “riposizionato” al 15 dicembre 2023⁴³.

Analizzando il caso di specie, il giudice amministrativo evidenzia che l’organo di garanzia, pur avendo acquisito un quadro completo e chiaro delle modalità dello sciopero, aveva ritenuto opportuno soltanto adottare un invito formale, peraltro osservato, alle organizzazioni sindacali a rispettare la rarefazione oggettiva dello sciopero, né altro aveva raccomandato, “neppure nell’esercizio dei suoi poteri atipici”, alle organizzazioni medesime⁴⁴.

⁴⁰ G. PINO, *Manuale sul conflitto nei servizi pubblici essenziali*, 2^a ed., Giappichelli, Torino, 2025, p. 108.

⁴¹ *Supra*, nt. 3.

⁴² Con i decreti nn. 8170 e 8171 del 14 dicembre 2023 il T.A.R. Lazio aveva infatti rigettato la domanda di sospensione cautelare proposta dai sindacati proclamanti. In particolare, il giudice amministrativo ha ritenuto in tale sede che l’ordinanza di precettazione avesse meticolosamente evidenziato le diffuse criticità conseguenti alla durata programmata dello sciopero, aggravate dalle avversità metereologiche di eccezionale intensità che avevano interessato alcune zone della penisola e dal maggior aumento della mobilità che si riscontra nel periodo a ridosso delle vacanze natalizie. Sul punto si veda G. ORLANDINI, *Quel che resta di un diritto*, cit., pp. 6-7, particolarmente critico sull’iter motivazionale della misura cautelare. I. PETRONE, *Il TAR Lazio annulla l’ordinanza “Salvini” e delimita il potere dell’autorità precettante*, in *D&L Flash*, 2024, n. 2, p. 4 osserva che il rifiuto di accogliere la domanda di sospensione “appare oggi, alla luce della nuova decisione, ancora più sorprendente ed opinabile”. Occorre sottolineare, invero, che la decisione cautelare è stata comunque il frutto di valutazioni sommarie, che sono state approfondite nella successiva sentenza, nella quale il T.A.R. è giunto a conclusioni diverse in ordine a punti dirimenti del caso in esame, come quello relativo alle avversità atmosferiche. Se queste ultime in sede cautelare erano state apprezzate come dato chiave dell’iter motivazionale del provvedimento dell’autorità precettante, nella decisione definitiva la loro portata appare ridimensionata. Nella sentenza n. 6084/2024, infatti, le avversità atmosferiche che avevano colpito parte del paese vengono qualificate come “elemento [...] che, sempreché sopravvenuto, avrebbe al più potuto legittimare un intervento territorialmente più circoscritto, in omaggio al principio di proporzionalità”.

⁴³ Cfr. N. DE MARINIS, *L’ordinanza di precettazione ex art. 8, L. n. 146/1990 nel dialogo tra le Corti*, in *Lav. prev. oggi*, 2024, p. 563 ss.; U. IZZO, *Il TAR Lazio ridefinisce i confini del potere di precettazione*, in *Lav. dir. Eur.*, 2024, n. 3; P. POZZAGLIA, *Sul riparto di competenze tra Commissione di garanzia e Pubblica Autorità in caso di precettazione*, in *Giur.it.*, 2025, p. 140 ss.

⁴⁴ Sul punto della possibilità per la Commissione di esercitare un potere di raccomandazione, il T.A.R. Lazio specifica che il potere di raccomandazione non esorbiterebbe dalle attribuzioni della Commissione, ma risulterebbe “estrinsecazione nel concreto” del suo potere di “valutare l’idoneità delle misure volte ad assicurare il temperamento dell’esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati” ex art. 12, comma 1, l. n. 146/1990: quest’ultima norma, perciò, non avrebbe una valenza meramente programmatica, ma immediatamente precettiva (v. punto 8.2 della sentenza n. 5152/2024, ripreso anche al punto 9.2 della sentenza “gemella” n. 5939/2024). Peraltro, nella prassi le segnalazioni della Commissione sono molto limitate, attesa la propensione dei suoi membri a ricorrere al metodo della *moral suasion* (cfr. F. SANTONI, *Le misure di prevenzione dello sciopero e il ruolo della Commissione di garanzia*, in *Dir. lav.*, 2003, p. 747 ss.). Diversamente, A. ZOPPOLI-L. ZOPPOLI, *Il sindacato*, cit., p. 361-362, secondo cui “un potere di raccomandazione” della Commissione assumerebbe rilievo giuridico nel procedimento di precettazione solo ove integrante gli estremi della segnalazione tipicamente prevista dalla legge n. 146/1990. L’organo di garanzia, perciò, attraverso l’esortazione rivolta all’autorità precettante in occasione dello sciopero del 13 luglio 2023, avrebbe finito per rimettere interamente a quest’ultima la scelta da adottare, abdicando al “ruolo cruciale che la l. n. 146/1990 le ha attribuito ai fini della definizione dei confini dell’attività proprio di questa autorità”.

L'ordinanza di precettazione del MIT risultava pertanto illegittima, essendo stata emanata in assenza di una preventiva segnalazione della Commissione senza addurre alcun elemento aggiuntivo allo scenario valutato da quest'ultima e, dunque, semplicemente sovrapponendo la valutazione ministeriale a quella effettuata dall'autorità garante piuttosto che esplicitare le ragioni di necessità ed urgenza che avrebbero legittimato l'autorità governativa ad agire di propria iniziativa. Il T.A.R., comunque, osserva che una simile dinamica non comporta una "degradazione dell'autorità politica a mero braccio operativo della Commissione"⁴⁵, visto che la prima, ove in disaccordo con le valutazioni dell'organo di garanzia, può sempre astenersi dall'emanare l'ordinanza. In secondo luogo, come si è osservato più volte, essa mantiene un proprio potere di impulso allorché emergano esigenze o urgenze non rilevate dalla Commissione e che richiedano un intervento immediato⁴⁶.

Si tratta di una sentenza di notevole importanza in cui il giudice amministrativo torna sull'annosa questione dei rapporti tra Commissione di garanzia ed autorità precettante individuando una versione "ordinaria" e una "straordinaria" della precettazione⁴⁷. La prima presuppone una previa segnalazione della Commissione; la seconda una situazione di necessità ed urgenza che, come già detto, deve essere qualificata. Il giudice amministrativo chiarisce e riempie di contenuti quest'ultima nozione. La situazione di necessità ed urgenza che legittima l'autonomo intervento dell'autorità precettante, infatti, secondo il T.A.R. potrà dirsi qualificata laddove si fondi su elementi fattuali diversi e sopravvenuti rispetto al quadro già scrutinato dalla Commissione, relativi a casi "di straordinaria eccezionalità che l'organo di garanzia non ha potuto previamente valutare".

Tale coordinate ermeneutiche sono state ribadite dal medesimo giudice con la sentenza n. 712/2025.

Con tale pronuncia il giudice amministrativo ha annullato l'ordinanza di precettazione, stavolta peraltro già sospesa in via cautelare sul presupposto che non ne emergevano le ragioni idonee a sorreggere la precettazione in assenza di una previa segnalazione della Commissione⁴⁸. Il TAR Lazio aveva infatti precisato che i disagi discendenti dallo sciopero richiamati nel provvedimento dell'autorità di governo erano riconducibili all'effetto

⁴⁵ T.A.R. Lazio, Sez. III, 28 marzo 2024, n. 6084, cit.

⁴⁶ In chiusura il T.A.R. precisa che quanto statuito non contrasta con la diversa conclusione raggiunta nella sentenza n. 5152 del 13 marzo 2024 in cui il medesimo giudice si era espresso nel senso della legittimità dell'ordinanza n. 193-T del 12 luglio 2023 che aveva disposto la riduzione a 12 ore dello sciopero nazionale del trasporto ferroviario proclamato da alcune sigle sindacali per il giorno 13 luglio 2023. Da una parte, evidenzia il giudice laziale, le due decisioni attengono ad aspetti diversi: nella prima, gli elementi che consentono di derogare al preavviso minimo di cui all'art. 8, comma 2, l. n. 146/1990 e l'effettiva sussistenza del presupposto sostanziale per l'emanazione dell'ordinanza di precettazione; nella seconda, l'esistenza della situazione di necessità ed urgenza legittimante l'iniziativa autonoma dell'autorità di governo. Dall'altra, sottolinea soprattutto la diversa portata dell'intervento dell'organo di garanzia nelle due fattispecie: nel caso deciso dalla sentenza n. 5152, la Commissione aveva ravvisato l'opportunità di un intervento dell'autorità precettante, dopo che le sigle sindacali proclamanti avevano ignorato la raccomandazione a concentrare le manifestazioni di protesta contestualmente riguardanti il personale di Trenitalia e di Italo-NTV; viceversa, nel caso dello sciopero "riposizionato" al 15 dicembre 2023, oggetto della pronuncia n. 6084, l'autorità di garanzia si era limitata a rivolgere un invito alle organizzazioni sindacali, peraltro osservato, senza ricorrere a raccomandazioni o alla segnalazione ex art. 13, comma 1, lett. f), l. n. 146/1990.

⁴⁷ A. ZOPPOLI-L. ZOPPOLI, *Il sindacato*, cit., p. 356.

fisiologico dell'astensione collettiva dal lavoro e pertanto, in assenza di una segnalazione della Commissione, non potevano di per sé motivare il ricorso alla precettazione. Sulla scorta di tali considerazioni, il giudice laziale aveva ravvisato i presupposti di estrema gravità ed urgenza richiesti per l'adozione di una misura cautelare monocratica ex art. 56 c.p.a., tenuto conto "dell'imminenza della data dello sciopero [...] e dell'irreversibilità del pregiudizio che deriverebbe dall'esecuzione della gravata ordinanza di precettazione, non altrimenti riparabile, con conseguente vanificazione della stessa tutela giurisdizionale"⁴⁹.

Nella sentenza successiva alla fase cautelare, il giudice amministrativo, ricalcando la precedente pronuncia n. 6084/2024, riafferma che il requisito della necessità ed urgenza può dirsi integrato soltanto in presenza di elementi diversi e sopravvenuti rispetto al quadro già scrutinato dalla Commissione. Nel caso di specie, tuttavia, secondo il T.A.R., i già menzionati elementi non emergerebbero, avendo il Ministero deciso di "procedere di propria iniziativa sulla base di una valutazione semplicemente diversa da quella della Commissione di Garanzia"⁵⁰.

La sentenza n. 712/2025 conferma così il significativo contributo fornito dal TAR Lazio al fine di evitare una insidiosa sovrapposizione fra le prerogative dei due organi coinvolti nel procedimento di precettazione, nell'ottica di restituire a quest'ultimo "carattere di straordinarietà ed urgenza e non, invece, di ordinario strumento di regolamentazione dello sciopero"⁵¹.

5. Precettazione e sciopero generale

Il ricorso alla precettazione è indotto anche da alcune dinamiche dell'odierna realtà sindacale, tra le quali si inserisce senz'altro la sempre più frequente proclamazione di scioperi, anche da parte di sindacati minori.

In questo secondo caso, spesso si tratta di scioperi cd. di accreditamento, motivati cioè dall'esigenza di veder riconosciuta la rappresentatività della sigla proclamante⁵². Siffatte forme di astensioni dal lavoro sono, in genere, caratterizzate da una bassa adesione, comunque tale da incidere in maniera consistente sui diritti degli utenti, specie in taluni settori particolarmente sensibili, come quello dei trasporti⁵³.

A ciò si aggiunge che, con una certa frequenza, i sindacati proclamanti fanno ricorso al cd. sciopero generale⁵⁴, al quale si ricollega una disciplina più favorevole, individuata non dalla

⁴⁸ Si veda sul punto F. GIROLAMI, *La precettazione può essere disposta d'ufficio solo nei casi di necessità ed urgenza*, Nota a TAR Lazio, Sez. III, 12 dicembre 2024, n. 13467, in soluzionilavoro.it.

⁴⁹ T.A.R. Lazio, Sez. III, 12 dicembre 2024, n. 5700, cit.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ G. PINO, *Manuale del conflitto collettivo*, cit., p. 108.

⁵² E. GHERA, *Lo sciopero generale nella legge n. 146/1990*, in V. SGRÒ (a cura di), *Diritti costituzionali. Conflitto collettivo. Lavoro. Scritti dedicati a Giovanni Pino*, cit., p. 122.

⁵³ G. SANTORO-PASSARELLI, *Il temperamento del diritto di sciopero con i diritti della persona costituzionalmente garantiti nei servizi pubblici essenziali*, in *Dir. rel. ind.*, 2019, p. 756, osserva che tali astensioni "spiegano un effetto vulnerante sul servizio pubblico del tutto analogo a quello procurato dai grandi scioperi, con elevata partecipazione dei lavoratori".

⁵⁴ M. CARRIERI, *Ragionare oltre l'ordinaria amministrazione*, in *Lav. dir. Eur.*, 2024, n. 1, pp. 4-5.

l. n. 146/1990 ma da alcune delibere della Commissione, fra le quali spicca la n. 03/134, vero e proprio intervento regolativo del fenomeno oggetto di esame⁵⁵.

Tali dinamiche non impattano direttamente sulla precettazione, che resta invero neutra sia rispetto al tipo di sciopero proclamato che all'eventuale visibilità perseguita attraverso la sua proclamazione. Tuttavia, l'accesso dello sciopero generale ad un regime limitativo privilegiato agevola il superamento del vaglio di legittimità *ex art.* 13, co. 1, lett. d), l. n. 146/1990 e da questo punto di vista, nella misura in cui riduce il rischio di eventuali illegittimità che, sia pure non esaustivamente, vengono solitamente in rilievo nel riscontro dei presupposti per la precettazione, rende meno probabile che venga precettato. Di qui, l'opportunità di qualche cenno in questa sede alla natura generale o meno dello sciopero.

Nella delibera appena ricordata, la Commissione definisce lo sciopero generale come l'azione collettiva proclamata da una o più confederazioni sindacali dei lavoratori, coinvolgente la generalità delle categorie del lavoro pubblico e privato. A tale peculiare forma di autotutela sindacale si applica il regime di cui all'art. 2, l. 146/1990, ma con alcune eccezioni. La Commissione, infatti, afferma che la proclamazione e le adesioni allo sciopero generale non devono essere precedute dal ricorso alle procedure di raffreddamento e conciliazione e che allo sciopero in esame, fermo restando l'obbligo di assicurare le prestazioni indispensabili, non si applica il limite della durata massima della prima astensione previsto dagli accordi o dalle regolamentazioni provvisorie di categoria.

Per quanto concerne la rarefazione oggettiva spetta invece alla Commissione valutare se il mancato rispetto dell'intervallo di tempo minimo fra le astensioni proclamate da sigle sindacali diverse, ma operanti nel medesimo settore, possa in concreto impedire l'equo contemperamento tra diritto di sciopero e diritti della persona costituzionalmente garantiti, dovendosi, in ogni caso, fare riferimento all'intervallo intercorrente tra l'effettuazione degli scioperi.

La portata delle deroghe previste dalla delibera del 2003 rende, tuttavia, necessario chiarire i confini applicativi della nozione di sciopero generale e distinguere quest'ultimo da nozioni limitrofe, come quella di sciopero plurisettoriale⁵⁶.

Anche da altre delibere dell'autorità di garanzia si può evincere che, quando c'è sciopero generale, viene affermato dalle sigle sindacali proclamanti il coinvolgimento di tutti i settori salvo talune eccezioni espressamente elencate. Negli scioperi plurisettoriali, invece, sono menzionati espressamente solo i settori coinvolti⁵⁷. In quest'ultimo caso, perciò, non si applicano deroghe alla regola della durata massima della prima azione di sciopero né opera il regime più elastico in tema di rarefazione oggettiva di cui alla delibera n. 03/134.

Proprio alla nozione di sciopero plurisettoriale ha fatto riferimento la Commissione nella già ricordata delibera dell'8 novembre 2023 per escludere la natura di sciopero generale

⁵⁵ Delibera n. 03/134 della Commissione di garanzia del 24 settembre 2003, reperibile al sito cgsse.it

⁵⁶ Cfr. *amplius*, nella prospettiva della violazione dei limiti negoziali all'esercizio del diritto di sciopero, D. MEZZACAPO, *Limiti negoziali all'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Jovene, Napoli, 2020, pp. 171 ss.

⁵⁷ S. D'ASCOLA, *Le incertezze giuridiche intorno alla nozione di sciopero generale e alcune recenti vicende*, in W. CHIARAMONTE-M.L. VALLAURI (a cura di), *Trasformismi, valori e regole del lavoro. Scritti per Riccardo del Punta*, Firenze University Press, Firenze, 2024, p. 310.

dell'astensione proclamata per il 17 novembre 2023 da CGIL e UIL e, di conseguenza, l'applicazione della disciplina derogatoria dei limiti relativi ad intervalli e durata minima⁵⁸. Tale decisione dell'autorità di garanzia è stata criticata soprattutto perché mancherebbe di un solido apparato motivazionale⁵⁹ e, da questo punto di vista, risulterebbe insufficiente anche il richiamo ad un "consolidato orientamento" contenuto in un comunicato stampa diramato dalla Commissione qualche giorno dopo l'adozione della delibera⁶⁰. Nonostante si tratti di rilievi condivisibili, occorre comunque osservare che lo sciopero del 17 novembre 2023 presentava caratteristiche del tutto peculiari, atteso che l'astensione, pur qualificata come generale dalle sigle proclamanti, eccettuava una quindicina di settori merceologici e nelle zone diverse dal centro Italia aveva coinvolto i soli lavoratori del pubblico impiego e dei trasporti⁶¹.

Successive iniziative di precettazione da parte del MIT hanno in seguito coinvolto gli scioperi generali indetti rispettivamente per il 29 novembre e per il 13 dicembre 2024, quest'ultimo investito dall'ordinanza appunto recentemente annullata dal T.A.R. Lazio nello scorso gennaio.

Nel primo caso, invero, l'intervento dell'autorità precettante ha riguardato più scioperi generali proclamati in tempi diversi ma per lo stesso giorno sia dalle confederazioni CGIL e UIL sia da sindacati autonomi. L'ordinanza di precettazione è stata adottata a seguito di segnalazione della Commissione, a valle di violazioni della regola della rarefazione oggettiva, nonché quanto al servizio trasporto passeggeri anche della delibera n. 279/22, tutte ravvisate in sede di indicazione immediata solo in parte accolta dai sindacati proclamanti. Nella stessa segnalazione, peraltro, l'organo di garanzia ha deliberato di indicare, quale possibile misura da adottare al fine di evitare il fondato pericolo di grave e imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati, la riduzione a 4 ore dello sciopero, con proposta recepita dal MIT nell'ordinanza n. 200 T⁶². La Commissione, inoltre, con delibera n. 25/11 del 22 gennaio 2025 ha aperto il procedimento di valutazione del comportamento conflittuale ex artt. 4, comma 4 quater e 13, comma 1, lett. i), l. n. 146/1990, nei confronti delle confederazioni CGIL e UIL per le violazioni ad esse precedentemente contestate. Ad esito di tale procedura, l'organo di garanzia ha inflitto alle organizzazioni Filt CGIL e UIL Trasporti la sanzione della sospensione del pagamento dei contributi sindacali per l'ammontare di € 5000 a carico di ciascuna⁶³.

⁵⁸ Delibera della Commissione di garanzia dell'8 novembre 2023, consultabile all'indirizzo [cgsse.it](https://www.cgsse.it).

⁵⁹ F. SCARPELLI, *Sciopero generale e prestazioni indispensabili: i dubbi sul provvedimento della Commissione di garanzia*, in *Riv. giur. lav. giurisprudenza online*, 2023, n. 11, p. 3; L. ZOPPOLI, *Lo sciopero generale tra diritto e conflitto (politico-istituzionale)*, *ibidem*, p. 3.

⁶⁰ Comunicato stampa della Commissione di garanzia del 13 novembre 2023, consultabile all'indirizzo [cgsse.it](https://www.cgsse.it).

⁶¹ Peraltro, come stabilito dalla stessa Commissione, la delibera n. 03/134 non sarebbe applicabile neanche agli scioperi riguardanti tutte le categorie pubbliche e private con riferimento ad ambiti territoriali limitati (v. delibera 28 giugno 2005. Sul punto G. ORLANDINI, *Quel che resta di un diritto*, cit., pp. 4-5, pur ritenendo che la delibera di indicazione immediata dell'8 novembre 2023 non possa ritenersi di per sé illegittimo, nulla avrebbe impedito all'organo di garanzia di modificare o declinare le regole da essa stessa create in modo da rendere possibile l'effettuazione dello sciopero nei termini programmati dai sindacati proclamanti.

⁶² Delibera della Commissione di garanzia n. 24/406 del 25 novembre 2024, reperibile al sito [cgsse.it](https://www.cgsse.it).

⁶³ Delibera della Commissione di garanzia n. 25/82 del 18 marzo 2025, reperibile al sito [cgsse.it](https://www.cgsse.it).

Per quanto riguarda lo sciopero indetto per il 13 dicembre 2024, è controversa la sua qualificazione in termini di sciopero generale. Se, infatti, quest'ultima espressione è stata impiegata dall'USB, in realtà lo sciopero proclamato ha riguardato prevalentemente il settore dei trasporti, con l'adesione di alcune sigle sindacali nei settori della sanità e della scuola. Lo stesso decreto monocratico del 12 dicembre 2024 che ha accolto l'istanza cautelare dei sindacati proclamanti fa espresso riferimento ai soli settori del trasporto ferroviario, del trasporto pubblico locale, del trasporto marittimo e del servizio taxi. Lo sciopero in questione, peraltro, si presta ad essere inquadrato nella già ricordata tendenza alla proclamazione di scioperi generali da parte di sindacati minori rispetto a quelli confederali al fine di fruire di una disciplina più favorevole rispetto a quella di cui alla l. n. 146/1990, con rischi di indebolimento dello strumento di autotutela sindacale connessi alla scarsa adesione spesso riscontrabile nella cerchia degli interessati⁶⁴. Simili manifestazioni di autotutela stonano rispetto alla logica dello sciopero generale, che dovrebbe configurarsi come "un evento raro e di grande importanza, al quale ricorrere in circostanze di estrema gravità, proprio per il forte impatto sociale e le possibili conseguenze per il Paese, sul piano socio-economico"⁶⁵.

Il frequente ricorso a tale forma di sciopero, spesso da parte di sigle scarsamente rappresentative, ha indotto la Commissione ad introdurre dei correttivi. In particolare, l'autorità di garanzia ha riconsiderato l'opportunità di applicare *in toto* la disciplina derogatoria di cui alla delibera 03/134 con riferimento al settore dei trasporti. Con apposita delibera dell'8 febbraio 2022, la Commissione ha disposto che agli scioperi generali, in via sperimentale per una durata di 4 mesi e limitatamente al settore in esame, si applica la regola generale in tema di rarefazione oggettiva di cui alla l. n. 146⁶⁶. Un simile indirizzo interpretativo ha trovato conferma anche in successive delibere dell'autorità di garanzia, tra cui spicca quella già citata n. 279 del 12 dicembre 2022, nella quale la Commissione ha disposto, limitatamente al trasporto passeggeri, l'applicazione in via definitiva, agli scioperi generali di cui alla delibera n. 03/134, in via definitiva, della regola di cui all'art. 2, comma 2, della l. n. 146/1990⁶⁷.

Dalla relazione presentata dall'organo di garanzia alla Camera dei deputati il 28 novembre 2024⁶⁸ sembra potersi dedurre che la delibera n. 279/22 abbia giocato subito un ruolo chiave nelle dinamiche del conflitto collettivo, attenuando gli effetti potenzialmente dirompenti che taluni scioperi generali avrebbero potuto produrre nel settore del trasporto passeggeri. La Commissione di garanzia, infatti, ha ravvisato violazioni del divieto di

⁶⁴ S. D'ASCOLA, *Le incertezze giuridiche*, cit., p. 307.

⁶⁵ G. PINO, *Un focus sullo stato di salute della legge 146 del 1990 e successive modificazioni, al tempo dell'insediamento della settima Commissione di garanzia*, in *Lav. dir. Eur.*, 2024, n. 1, p. 9, sottolinea che "tale forma di astensione è stata svilita nella sua dignità, per il fatto di essere proclamata con imbarazzante frequenza e con motivazioni generiche [...] soprattutto da sindacati dalla dubbia rappresentatività, qualche volta, per loro stessa definizione statutaria, non presenti in tutte le categorie, ma operanti, ad esempio, solo nell'impiego privato".

⁶⁶ Delibera della Commissione di garanzia n. 22/22 dell'8 febbraio 2022, reperibile al sito www.cgsse.it.

⁶⁷ Delibera della Commissione di garanzia n. 22/279 del 12 dicembre 2022.

⁶⁸ Relazione della Commissione di garanzia presentata alla Camera dei deputati nell'audizione informale del 28 novembre 2024, pp. 3 ss. consultabile al sito cgsse.it.

concentrazione di cui alla delibera appena menzionata in tre occasioni. In due di esse, relative rispettivamente allo sciopero generale del 9 maggio 2023 proclamato dalla FISI e agli scioperi generali dell'8 marzo 2024 proclamati da USB, SLAI COBAS e ADL COBAS, i sindacati proclamanti si sono adeguati ai rilievi formulati dal Garante. Nella terza, relativa al già citato sciopero generale del 29 novembre 2024, invece, la mancata ottemperanza alle indicazioni immediate della Commissione ha indotto quest'ultima, come già si è detto, a effettuare la segnalazione di precettazione e ad irrogare sanzioni nei confronti delle sigle proclamanti non adeguatesi a quelle indicazioni.

6. Considerazioni conclusive

Per concludere, occorre osservare che la circostanza che l'autorità di governo possa ricorrere alla precettazione in via autonoma senza che la Commissione sia attivamente coinvolta nel processo decisionale rischia di incidere negativamente sul conseguimento dell'obiettivo perseguito dal legislatore del 1990, vale a dire la realizzazione di un equo contemperamento tra i diritti dell'utenza e il diritto di sciopero. È proprio la Commissione, infatti, l'organo deputato a garantire questo contemperamento fra interessi costituzionalmente rilevanti, mentre l'autorità precettante non soltanto ha una conoscenza meno approfondita del contesto delle relazioni sindacali, ma è più propensa, per sua natura, ad assecondare gli interessi degli utenti, attraverso una "valutazione politica della situazione di emergenza"⁶⁹.

Inoltre, nel caso in cui l'autorità di governo eserciti autonomamente il potere di precettazione, la Commissione di garanzia potrà al massimo formulare una proposta in ordine al contenuto dell'ordinanza o manifestare il proprio dissenso rispetto ai contenuti e/o alla necessità di adottare il provvedimento di cui all'art. 8, l. n. 146/1990. Con riguardo alla prima ipotesi, però, rimane dubbia la possibilità per il garante di riuscire a formulare per tempo la suddetta proposta. Nel secondo caso, invece, il dissenso dell'autorità di garanzia assumerebbe rilevanza soltanto se venisse presentato ricorso avverso l'ordinanza emanata d'ufficio.

Quest'ultimo sembrerebbe essere lo strumento più efficace, o quantomeno più utilizzato, per reagire all'illegittimo esercizio in via autonoma del potere di precettazione. Tuttavia, anche il ricorso *ex art. 10, l. n. 146/1990*, potrebbe risultare inidoneo allo scopo, dal momento che, laddove il T.A.R. decida di non concedere la misura cautelare di cui all'art. 56 c.p.a. come accaduto nel caso oggetto della sentenza n. 6084/2024, si verificherebbe un'irrimediabile compromissione del diritto di sciopero.

Ciò nonostante, le recenti pronunce del T.A.R. Lazio risultano incoraggianti, rilevando una certa capacità del giudice amministrativo di limitare eventuali abusi del requisito della gravità straordinaria. Il T.A.R. infatti, ricordando che la necessità ed urgenza rappresenta un requisito procedurale fondato su elementi ulteriori rispetto a quelli già scrutinati dalla Commissione, sembrerebbe voler ribadire il ruolo centrale di quest'ultima nel sistema disegnato dal legislatore del 2000. Una simile considerazione pare confermata dalla circostanza che difficilmente, in assenza di espliciti rilievi del garante in favore dell'iniziativa

⁶⁹ A. BOZZONE, *La nuova precettazione*, cit., p. 178.

governativa, l'autorità giudiziaria ha reputato convincenti le argomentazioni addotte dall'autorità precettante a sostegno della legittimità dell'ordinanza adottata in via autonoma. Al contrario, nelle ipotesi nelle quali la Commissione ha sollecitato l'intervento dell'autorità di governo, il T.A.R. ha, in genere, rigettato la domanda di annullamento proposta avverso il provvedimento di precettazione⁷⁰.

È opportuno, tuttavia, sottolineare che si tratta pur sempre di pronunce giudiziali, come tali inadatte a risolvere i problemi dello scarso coinvolgimento della Commissione nell'esercizio del potere di precettazione e dell'illegittima compressione del diritto di sciopero, in caso che al rigetto della richiesta cautelare *ex art. 56 c.p.a.* segua, in fase di merito, l'annullamento dell'ordinanza.

Sarebbe, perciò, auspicabile una soluzione normativa della questione.

E, tra le soluzioni esposte in precedenza, quella intermedia parrebbe quella maggiormente praticabile, se si considera che ha incontrato, quanto meno nella sua prima parte concernente l'ampliamento del potere di differimento *ex art. 13, co. 1, lett. c) d) ed e) della l. n. 146/1990*, anche l'approvazione della Commissione.

È quanto emerge, infatti, soprattutto dalla Relazione dell'allora Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli sull'attività della Commissione del 2019, nella quale si fa riferimento all'“opportunità di un rafforzamento generale del ruolo della Commissione di garanzia, con il conferimento ad essa, oltre la possibilità di segnalare i profili di illegittimità, di un potere di differimento o di raggruppamento degli scioperi”⁷¹. A tale auspicata innovazione, concepita senza alterare l'attuale quadro legale in materia di precettazione, si affiancava altresì l'auspicio che alla Commissione venisse riconosciuto un ruolo più incisivo anche nella fase di composizione del conflitto “con un suo più o meno diretto coinvolgimento in sede di procedure di conciliazione che già vedono l'intervento del Governo o dei Prefetti”⁷².

⁷⁰ T.A.R. Lazio, Sez. III, 13 marzo 2024, n. 5152 cit., 26 marzo 2024, n. 5939, cit., 28 ottobre 2024, n. 18976.

⁷¹ *Relazione del Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli per l'anno 2019*, p. 28, reperibile al sito cgsse.it, secondo un orientamento peraltro formulato dal presidente della Commissione già nella Relazione annuale 2017.

⁷² *Ibidem*.