



Numero 3 / 2024

Umberto IZZO

**Il TAR Lazio ridefinisce i confini
del potere di precettazione**

Il TAR Lazio ridefinisce i confini del potere di precettazione

Umberto IZZO

Dottorando di ricerca, università di Roma La Sapienza

Sommario: 1. Premessa – 2. Il caso e le parti coinvolte – 3. L’ordinanza di precettazione: presupposti e contenuto – 4. Il ridotto spazio di intervento del Governo – 5. Riflessioni conclusive (e questioni aperte)

1. Premessa

Con la sentenza n. 6084, pubblicata il 28 marzo 2024, il TAR del Lazio ha annullato l’ordinanza con cui il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti aveva ridotto a quattro ore il numero massimo di ore di uno sciopero del trasporto pubblico locale indetto per lo scorso 15 dicembre.

Secondo il Tribunale, infatti, il provvedimento del MIT «*risulta affetto da violazione di legge [...] e da eccesso di potere per carenza di presupposto, con riferimento alla fase di impulso dell’esercizio del potere*»¹.

Considerate le importanti implicazioni della pronuncia sul potere autonomo di precettazione del Governo, e la limitata presenza del tema nell’attuale indagine dottrinale, si rende senz’altro necessaria un’analisi più approfondita.

2. Il caso e le parti coinvolte

Nella giornata del 12 dicembre 2023, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, preoccupato per le possibili ripercussioni sui cittadini, ha ordinato la riduzione a quattro ore dello sciopero nazionale del settore del trasporto pubblico locale previsto per il giorno 15 dicembre 2023 e originariamente proclamato per una durata di ventiquattro ore². Successivamente, USB Lavoro Privato, da un lato, e Cobas Lavoro Privato, ADL Cobas, SGB, CUB Trasporti e AL Cobas, dall’altro, hanno presentato due distinti ricorsi avverso l’ordinanza del MIT n. 198-T del 12 dicembre 2023. In particolare, i ricorrenti lamentavano la violazione dell’articolo 40 della Costituzione, la violazione e falsa applicazione degli articoli 1, 2, 8, 12, 13, 14, 15, 16 della L. n. 146/1990 e di tutti gli accordi in materia di sciopero nel servizio del trasporto, nonché l’eccesso di potere da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Come anticipato, il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio ha accolto i ricorsi e, per

¹ TAR Lazio n. 6084/2024, punto 10.2

² Va segnalato che la vicenda in esame non costituisce un *unicum* negli ultimi mesi. Il potere di precettazione, infatti, è stato esercitato da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti anche in relazione allo sciopero generale del 17 novembre 2023. Si veda F. Carinci, *Il caso “17 novembre”: sciopero generale e precettazione*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2024, 1; anche 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, 1.

l'effetto, ha annullato l'ordinanza di precettazione, ribadendo la sua natura *extra ordinem*³ e residuale.

3. L'ordinanza di precettazione: presupposti e contenuto

Come è noto, la precettazione è un provvedimento amministrativo, la cui adozione, nella forma di ordinanza, presuppone la sussistenza di un fondato pericolo relativo a un pregiudizio grave e imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati derivante dall'interruzione o dalla alterazione del funzionamento dei servizi di cui all'art. 1 L. n. 146/1990. Tra le misure necessarie a prevenire il pregiudizio vi sono: il differimento dell'astensione collettiva, la sua riduzione, l'obbligo di osservare – da parte dei soggetti coinvolti nello sciopero – misure idonee ad assicurare livelli di funzionamento del servizio e il divieto di sciopero⁴. Il potere è esercitato, su segnalazione della Commissione di garanzia⁵, ovvero, nei casi di necessità e urgenza, di propria iniziativa, informando previamente la Commissione di garanzia, da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri o di un Ministro delegato, se il conflitto ha rilevanza nazionale o interregionale; se l'astensione ha rilevanza locale, invece, la competenza è del Prefetto⁶. È essenziale, quindi, che la Commissione – strumento di dialogo e di composizione del conflitto⁷ – sia direttamente coinvolta nell'intero processo, potendo la stessa vantare una discrezionalità che riflette una prospettiva politico-costituzionale⁸. Oltre a segnalare le situazioni in cui dallo sciopero può derivare un pregiudizio grave ed imminente ai diritti costituzionalmente garantiti, infatti, la Commissione è tenuta a formulare precise proposte, che dovranno essere tenute in considerazione dalle autorità precettanti⁹. Tuttavia, è bene segnalare che, nella prassi, tali autorità procedono spesso in maniera autonoma o sulla base della mera segnalazione preventiva¹⁰. Nello specifico, in seguito a un lungo periodo in cui l'uso del potere di precettazione era stato raramente impiegato, di recente si è registrato un aumento significativo nell'utilizzo di tale strumento, specie nel campo dei trasporti¹¹. Indubbiamente, la vicenda da cui trae origine la sentenza in commento rappresenta un chiaro esempio della tendenza appena descritta.

4. Il ridotto spazio di intervento del Governo

³ TAR Lazio n. 6084/2024, punto 10.1; così anche Cons. Stato n. 2471/2018; TAR Piemonte n. 650/1996.

⁴ Sulla mancata ottemperanza all'ordinanza di precettazione e le conseguenti sanzioni si veda l'art. 9 L. n. 146/1990. Si precisa che in virtù dell'abrogazione degli artt. 330 e 333 c.p. da parte dell'art. 11, L. n. 146/1990, le astensioni collettive illegittime in tale ambito non sono più assoggettabili a sanzioni penali. Naturalmente, specifiche sanzioni penali possono essere applicate ove il comportamento degli scioperanti integri specifiche ipotesi di reato previste dal diritto penale.

⁵ Sui poteri della Commissione di Garanzia si veda G. Pino, *Manuale sul conflitto nei servizi pubblici essenziali*, Giappichelli, 2009; M. D'Aponte, *Autorità e indipendenza della Commissione di Garanzia nei conflitti collettivi*, Giappichelli, 2014; G. Santoro-Passarelli, *La Commissione di Garanzia*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2020, 2, pp. 407 ss.; D. Mezzacapo, *Limiti negoziali all'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Jovene, 2020, pp. 45 ss.; M. D'Aponte, *Il ruolo e la funzione della Commissione di Garanzia della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali nella prospettiva dinamica della «terziarizzazione» del conflitto sindacale*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2024, 1; M. Carrieri, *Ragionare oltre l'ordinaria amministrazione*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2024, 1, p. 2, dove la Commissione viene definita «uno dei maggiori osservatori, forse il maggiore, delle relazioni industriali».

⁶ Art. 8 L. n. 146/1990.

⁷ G. Santoro-Passarelli, *Il contemperamento del diritto di sciopero con i diritti della persona costituzionalmente garantiti nei servizi pubblici essenziali*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2019, 3, p. 753.

⁸ M. V. Ballestrero, *La Commissione di garanzia, sub art. 12-14*, in M. V. Ballestrero, U. Romagnoli, *Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, Commentario della Costituzione fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso*, Zanichelli, 1994, p. 273.

⁹ G. Pino, *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in G. Santoro-Passarelli (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Privato e pubblico*, UTET, 2020, p. 2368.

¹⁰ R. Del Punta, *Diritto del lavoro*, Giuffrè, 2021, p. 314.

¹¹ 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, cit.*, p. 7.

Conformemente all'impostazione illustrata nel paragrafo precedente, il TAR del Lazio coglie l'occasione per ribadire che la Commissione di Garanzia risulta «*l'organismo fisiologicamente deputato a segnalare alla Presidenza del Consiglio la rilevata sussistenza del fondato pericolo di un pregiudizio grave ed imminente ai diritti della persona*». Al Governo è garantito il potere di agire di propria autonoma iniziativa solo nei casi di necessità ed urgenza e, comunque, previa informativa alla Commissione stessa¹². Conseguentemente – aggiunge il TAR – il potere di iniziativa officiosa del Governo, proprio per limitare il più possibile l'ingerenza politica sul diritto di sciopero, è contemplato unicamente nei casi in cui, oltre al fondato pericolo di un pregiudizio grave ed imminente, sussistano e vengano adeguatamente esplicitati i presupposti di necessità e urgenza, i quali devono essere distinti e sopravvenuti rispetto al quadro già scrutinato dalla Commissione di Garanzia¹³. Il TAR, dunque, non sembra condividere l'orientamento – più risalente – secondo il quale l'emissione dell'ordinanza di precettazione è ammessa anche in presenza di una situazione di pericolo non attuale, bensì solamente potenziale¹⁴. Invero, il legittimo esercizio del potere di precettazione è subordinato ai due presupposti previsti dall'art. 8, comma 1, L. n. 146/1990: il primo, di natura sostanziale, integrato dal fondato pericolo di pregiudizio grave ed imminente ai diritti della persona costituzionalmente garantiti e dalla necessità e urgenza del provvedimento; il secondo, di natura formale, implicante l'osservanza di un articolato procedimento¹⁵. Questi requisiti lasciano certamente trasparire la concezione attribuita dal legislatore al potere di precettazione, inteso quale *extrema ratio*¹⁶ nel sistema delle relazioni industriali. E in effetti, nel corso della storia, si riscontra una tendenza costante verso una restrizione progressiva del contenuto dei provvedimenti d'urgenza, determinando una sostanziale tipizzazione degli stessi. In altre parole, l'esercizio dei poteri d'urgenza conduce all'emanazione di normative che regolamentano direttamente la materia oggetto degli stessi¹⁷. Un esempio tangibile di tale fenomeno è rappresentato proprio dal settore della regolamentazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali e, in particolare, del potere di precettazione *ex art. 8 L. 146/1990*. Anche nella sentenza in commento, il giudice amministrativo desidera sottolineare che la materia risulta minuziosamente disciplinata, oltre che dalla suddetta legge, dagli accordi, dai codici di autoregolamentazioni e – soprattutto – dalle deliberazioni della Commissione, «*alla quale la legge attribuisce la normale valutazione e verifica delle modalità dello sciopero, nonché il potere di adottare le misure necessarie [...]*»¹⁸. Ebbene, nel caso specifico, il giudice rileva che, dall'esame della documentazione in atti, si evince che la Commissione, nelle diverse interlocuzioni con le organizzazioni sindacali, abbia acquisito un quadro completo e chiaro della situazione dello sciopero, in ogni suo aspetto e criticità, ritenendo opportuna soltanto l'adozione di un invito formale alle organizzazioni ad evitare la rarefazione oggettiva dello sciopero¹⁹ – invito, tra l'altro, osservato. Nonostante ciò,

¹² In tal senso anche 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*, cit., p. 4, secondo cui l'intervento di segnalazione di avvio della procedura ad opera della Commissione è «*stato pensato come un filtro neutro sull'esercizio del potere di precettazione*».

¹³ TAR Lazio n. 6084/2024, punto 10.1, cit.

¹⁴ Così TAR Lazio n. 2717/1993; TAR Lazio n. 183/1993; TAR Lazio n. 126/1995.

¹⁵ Così Cons. Stato n. 2471/2018; Cass. civ. n. 4634/1999; Cass. civ. n. 4632/1999.

¹⁶ In tal senso già T. Treu, *La legge sullo sciopero: il ruolo del contratto*, in *Dir. prat. lav.*, 1990, p. 2744; A. Vallebona, *Il ruolo del giudice nel sistema della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Mass. Giur. Lav.*, 1991, 327; V. Fili, *La precettazione*, in L. Menghini - M. Miscione - A. Vallebona (a cura di), *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Cedam, 2000, p. 89; P. Pascucci, *Le sanzioni della l. n. 146/1990 e le astensioni collettive delle coalizioni spontanee*, in *Lavoro nelle P.A.*, 2008, 5, p. 711; più di recente A. Pilati, *Precettazione e divieto temporaneo di sciopero*, in *Lav. Giur.*, 2019, 4, p. 397; F. Ballistreri, *Sciopero virtuale e diritti di libertà*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2023, 3, p. 2.

¹⁷ M. Gnes, *I limiti del potere d'urgenza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, 3, pp. 641 ss.

¹⁸ TAR Lazio n. 6084/2024, punto 10.1, cit.

¹⁹ Sul tema della rarefazione si veda E. Gragnoli, *Le regole per l'esercizio del diritto di sciopero*, in P. Pascucci (a cura di), AA.VV., *La nuova disciplina dello sciopero nei servizi essenziali. Legge n. 146/1990 (modificata dalla legge n. 83/2000)*, Ipsoa, 2000, p. 30; D.

l'ordinanza impugnata è stata adottata senza la preventiva segnalazione da parte della Commissione e senza la «chiara esplicitazione delle speciali ragioni di necessità e di urgenza, relative a fatti sopravvenuti eventualmente occorsi a ridosso dell'astensione, tali da legittimare l'intervento officioso del Ministro». Quest'ultimo, infatti, si è limitato a riportare fatti e circostanze già conosciute dalla Commissione ed evidentemente non ritenute idonee a concretizzare l'invito a provvedere *ex art. 8 L. n. 146/1990*²⁰. Ad ogni modo, il TAR desidera precisare che tale dinamica non si traduce in «una degradazione dell'autorità politica a mero braccio operativo della Commissione», in quanto, in caso di disaccordo con le valutazioni della Commissione, la prima conserva pur sempre il diritto di astenersi dall'emettere l'ordinanza. In secondo luogo, essa mantiene il proprio potere di impulso laddove emergano nuove esigenze o urgenze non previste o valutate dalla Commissione, che richiedano un intervento immediato²¹. In altri termini, il ruolo del Governo non è limitato a quello di mero esecutore passivo delle valutazioni della Commissione, ma conserva una certa capacità di risposta alle situazioni emergenziali – seppur sottoposta al controllo della seconda.

5. Riflessioni conclusive (e questioni aperte)

In conclusione, la pronuncia sembra – finalmente – riaffermare il ruolo centrale della Commissione di Garanzia nel processo concernente l'emanazione dell'ordinanza di precettazione, rappresentando un freno all'ultima tendenza dell'esecutivo. Sul tema, tuttavia, permangono due dubbi che – a parere dello scrivente – meritano considerazione. Il primo deriva dalla conciliazione tra i tempi, particolarmente ristretti, della procedura e la sua intrinseca complessità. Ai sensi dell'art. 8, comma 2, L. n. 146/1990, infatti, l'ordinanza deve essere emessa non meno di quarantotto ore prima dell'inizio dell'astensione collettiva, il che solleva incertezze sulla praticità e l'efficacia di tale vincolo, considerata la necessità di una valutazione esaustiva delle circostanze – peraltro ribadita dalla sentenza in oggetto. Il secondo interrogativo riguarda, invece, l'interpretazione delle nozioni di necessità e urgenza, non essendo rinvenibile una precisa definizione di tali concetti²², seppur fondamentali per giustificare l'intervento dell'autorità precettante. È probabile che una chiara enunciazione possa evitare eventuali ingerenze ingiustificate da parte del Governo. Sarebbe opportuno, quindi, che tale sentenza stimoli un dibattito sul tema, finora trascurato, del potere di precettazione, al fine di risolvere le questioni appena sollevate.

Mezzacapo, *Limiti negoziali all'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, cit., pp. 68 ss.; E. Erario Boccafurni, *La rarefazione oggettiva per gli scioperi nel t.p.l.*, in *Lav. pub. amm.*, 2020, 2, pp. 109 ss.

²⁰ TAR Lazio n. 6084/2024, punto 10.2, cit.

²¹ *Ibidem*.

²² Così anche C. Zoli, *La fruizione dei beni culturali quale servizio pubblico essenziale: il decreto-legge 20 settembre 2015, n. 146 in tema di sciopero*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto on line*, 2015, 3, p. 4.