



Numero 3 / 2024

Maria Paola MONACO

**Precettazione, “autorità” di governo e “autorità”
indipendente: i giudici amministrativi
fanno chiarezza sul chi fa cosa.**

Precettazione, “autorità” di governo e “autorità” indipendente: i giudici amministrativi fanno chiarezza sul chi fa cosa

Maria Paola MONACO

Professoressa associata di diritto del lavoro nell'Università degli studi di Firenze

1. Il fatto e la sua valutazione giuridica. - 2. L'art. 8 della l. n. 146/1990 e le due fattispecie procedurali. - 3. Il pregiudizio grave ed imminente e il diverso caso della necessità ed urgenza.

1. Il fatto e la sua valutazione giuridica. I giudici della terza sezione del TAR Lazio intervengono di nuovo sul tema della precettazione per mettere ordine e fare chiarezza nella ripartizione delle competenze fra “autorità” di governo e “autorità” indipendente.

Per quanto, infatti, l'art. 8 della l.146/1990 tratteggi in modo chiaro la linea di confine della procedura di precettazione, riservando il potere di impulso iniziale alla competenza della Commissione di garanzia per l'esercizio del diritto di sciopero e limitando, invece, nelle sole ipotesi eccezionali di “necessità e urgenza” all'autorità di governo, da sempre si sono verificati problemi di ordine applicativo.

Ciò è accaduto anche con riferimento alla fattispecie in commento di cui all'ordinanza 198-T del 12 dicembre 2023 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con la quale veniva imposta la riduzione a quattro ore dello sciopero nazionale del settore trasporto pubblico locale previsto per il giorno 15 dicembre 2023 e proclamato per una durata di 24 ore. Lo sciopero, programmato in precedenza per un'altra data, era stato peraltro spostato al 15 dicembre 2023 in ottemperanza ad una segnalazione della Commissione di Garanzia per violazione della regola della rarefazione oggettiva. La complessità e la lunghezza temporale della vicenda aveva consentito alla Commissione di acquisire, in varie audizioni tutti gli elementi che avevano portato alla nuova proclamazione, alcuni anche estremamente critici.

L'ordinanza veniva successivamente impugnata di fronte al giudice amministrativo dall'Unione Sindacale di Base Lavoro Privato, dal Cobas Lavoro Privato, dall'ADL Cobas, dal SGB, dal CUB Trasporti e dall'AL Cobas per violazione dell'art. 40 Cost nonché di altre disposizioni della l. 146/1990 in quanto lo sciopero sarebbe stato proclamato in modo conforme alla disciplina di legge e del contratto collettivo, senza possibilità di interventi in via di necessità ed urgenza da parte dell'autorità di governo.

Il T.A.R. Lazio con la sentenza 6084/2024 ha accolto il ricorso.

Uno dei temi più complessi è quello collegato alla regola della rarefazione oggettiva la cui interpretazione – estremamente complessa - ha dato luogo a ripetute delibere della Commissione e ad alcuni conseguenti interventi dell'autorità giudiziaria.

Con specifico riferimento al settore del trasporto pubblico locale, ad esempio, era stato proprio il Consiglio di Stato, con le sentenze del 1° marzo 2023, n. 2115 e n. 2116, ad annullare la Regolamentazione provvisoria adottata dalla Commissione con delibera del 23 aprile 2018, n.18/138, pubblicata nella G.U. del 19 maggio 2018, n. 115 integrativa della Regolamentazione provvisoria dell'Accordo nazionale del 28 febbraio 2018 relativo proprio alla disciplina

dell'istituto della rarefazione non fosse adeguato a garantire un giusto bilanciamento dei diritti costituzionali coinvolti.

In questo contesto, la Commissione si era limitata a emanare un invito formale alle OO.SS. affinché evitassero la rarefazione oggettiva dello sciopero.

Differentemente che in precedenza, la Commissione non ha ritenuto di aggiungere ulteriori istanze verso le Organizzazioni sindacali né di segnalare al Ministero la necessità di un'ordinanza di precettazione.

Pertanto, la richiesta di riduzione da parte dell'autorità precettante è stata ritenuta dai sindacati illegittima in quanto nell'ordinanza impugnata non erano stati individuati quei requisiti di necessità e di urgenza che, ai sensi dell'art. 8 della l. n. 146/1990, fondano il potere d'iniziativa ministeriale.

2. L'art. 8 della l. n. 146/1990 e le due fattispecie procedurali. La lettura dell'art. 8 della l. n. 146/1990, infatti, consente di distinguere due fattispecie procedurali diverse.

La prima che rappresenta la procedura ordinaria attribuisce, alla ricorrenza del presupposto di un pregiudizio grave ed imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati conseguente all'esercizio dello sciopero, il potere di precettazione all'autorità di governo ma solo *"su segnalazione della Commissione di garanzia"*.

La seconda, da considerarsi a carattere eccezionale, esclude pur sempre nei casi di un pregiudizio grave ed imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati connotati da *"necessità ed urgenza"* che ai fini dell'avvio della procedura sia necessaria la segnalazione della Commissione, attribuendo la responsabilità dell'intera procedura e, quindi, anche del potere di iniziativa all'autorità di governo.

D'altra parte un'interpretazione della legge di più ampio respiro, consente di trarre elementi utili anche da altre norme che inducono a ritenere ampiamente fondata la ricostruzione appena esposta. In tal senso è dato constatare come l'art. 13 della l. n. 146/1990, attribuisca alla Commissione il potere di segnalare *"all'autorità competente le situazioni nelle quali dallo sciopero o astensione collettiva può derivare un imminente e fondato pericolo di pregiudizio ai diritti della persona costituzionalmente tutelati di cui all'articolo 1, comma 1.."* e al comma 1 lettera f) dello stesso articolo consente alla Commissione di formulare *"proposte in ordine alle misure da adottare con l'ordinanza di cui all'articolo 8 per prevenire il predetto pregiudizio."*

La legge, infatti, non ha conferito alla Commissione solo il potere di avviare il procedimento di precettazione, valutando contemporaneamente l'esistenza dei suoi presupposti sostanziali, ma le ha anche assegnato specifici poteri propositivi riguardo al contenuto dell'ordinanza. Nella delibera con cui la Commissione segnala la sussistenza dei presupposti di legge che legittimano il ricorso alla procedura di precettazione, sarà per lei possibile anche indicare le misure ritenute adeguate per evitare la concretizzazione del pericolo di grave pregiudizio ai diritti degli utenti. Come ricordato l'art. 13, comma 1, lettera f) della l. 146/1990 prevede che la Commissione possa formulare all'Autorità competente anche proposte riguardo alle misure da adottare con l'ordinanza di cui all'art. 8. Tale proposta sul contenuto finale dell'ordinanza può anche essere formulata in un momento successivo alla segnalazione e, quindi, a procedimento avviato, come quando l'autorità precettante avrà ritenuto opportuno avviare il procedimento di sua iniziativa, indipendentemente dalla segnalazione della Commissione. In ogni caso, la proposta, ove formulata, non è vincolante per l'Autorità precettante che, secondo quanto disposto dall'articolo 8, comma 2, della l. 146/1990 è tenuta solo a tenerne conto: l'autorità precettante potrà, quindi, agire diversamente fornendo le motivazioni del caso.

D'altronde il rapporto di stretta collaborazione tra Autorità precettante e Commissione di garanzia nel procedimento che porta all'emanazione dell'ordinanza è già visibile dal disposto

dell'articolo 2, comma 1, che sancisce l'obbligo, per chi proclama lo sciopero di comunicare, entro il termine di preavviso, durata e modalità di attuazione, nonché le motivazioni dell'astensione collettiva all'apposito ufficio presso l'autorità competente ad emanare l'ordinanza obbligato, a sua volta, a trasmettere detta comunicazione alla Commissione. Si può sostenere che questa disposizione sia mirata a ridurre i tempi di intervento e di emanazione dell'ordinanza, permettendo a entrambi gli organi di valutare immediatamente la presenza dei requisiti dell'art. 8, comma 1, della l. n. 146/1990. Proprio in quest'ottica la Commissione aveva segnalato alla Presidenza del Consiglio e al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti *"l'opportunità che, anche nei casi di necessità ed urgenza, la previa informazione alla Commissione di garanzia fatta in tempi tali da consentire l'effettuazione della valutazione da parte della Commissione stessa"* e che fosse *"attuata una forma di coordinamento delle iniziative per meglio assicurare il contemperamento tra diritti di sciopero e diritti costituzionalmente protetti degli utenti"* (v. delib. 08/320 bis del 26 giugno 2008).

3. Il pregiudizio grave ed imminente e il diverso caso della necessità ed urgenza.

Così ricostruito il sistema appare chiaro come il presupposto che legittima le due procedure non possa essere il solo pregiudizio grave ed imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati, pena altrimenti l'impossibilità di distinguere le fattispecie stesse e di diversificare la competenza dei due organi in relazione all'avvio della procedura di precettazione. Se, infatti, si sostenesse che il pregiudizio grave ed imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati contiene in sé anche il caso di necessità ed urgenza sarebbe indifferente l'attribuzione del potere di iniziativa potendo essere di pertinenza in egual misura di entrambi i soggetti.

E', quindi, proprio l'elemento della necessità e dell'urgenza che quale elemento fondante del potere di precettazione autonomo dell'organo di governo deve trovare una sua precisa differenziazione. Si può ragionevolmente affermare che l'intervento autonomo dei rappresentanti del Governo sia giustificato da una necessità e urgenza più stringente rispetto a quella che legittima la procedura ordinaria di precettazione.

La ripartizione dei ruoli delineata dal legislatore non sembra essere rispettata, confermando i timori di chi, già prima dell'approvazione della riforma, temeva una sovrapposizione di competenze che avrebbe potuto compromettere la distinzione tra le valutazioni della Commissione e la responsabilità politica dell'autorità precettante. Le ordinanze di precettazione, in svariate ipotesi tra le quali si può ricomprendere anche quella in commento, mettono in evidenza come i rapporti tra le due autorità siano invertiti. Con un'autorità politica che spesso agisce *iure proprio* al di fuori dei requisiti necessari per l'esercizio dei suoi poteri – la necessità e urgenza - o addirittura in contrasto con una delibera della Commissione di garanzia.

In passato erano stati i giudici della Corte di Cassazione a connotare come obbligatorio e non semplicemente facoltativo il coinvolgimento della Commissione da parte della autorità precettante in modo tale che questa *"sia posta in condizione di interloquire formulando - se ritiene che ne sussistano le condizioni per non essere sufficientemente assicurate le prestazioni indispensabili e quindi per essere posti a rischio i diritti costituzionalmente garantiti della persona - una proposta alle parti in conflitto"*. I giudici concludevano, pertanto, per l'illegittimità *"dell'ordinanza di precettazione emessa senza il previo invito rivolto alla Commissione di formulare la sua proposta"* e di conseguenza del *"provvedimento sanzionatorio a carico di dipendenti in sciopero per inosservanza dell'ordinanza medesima"* (v., Cass. 6 novembre 1997, n. 10889).

Limitandosi al caso di specie, l'ordinanza impugnata essendo stata adottata senza la previa segnalazione da parte della Commissione, doveva evidenziare le ragioni di necessità e di urgenza, *"relative a fatti sopravvenuti eventualmente occorsi a ridosso dell'astensione, tali da legittimare l'intervento officioso"*

del Ministro". Il testo dell'ordinanza, invece, non dà forma a tale essenziale elemento e si limita a ripercorrere fatti e circostanze che la Commissione aveva conosciuto nel corso delle sue audizioni e che non aveva ritenuto sufficienti a dare luogo alla segnalazione di cui all'art. 8 l. n. 146/1990.