



Numero 1 / 2026

Vincenzo FERRANTE

**Sciopero politico e sciopero generale:  
due nozioni che si sovrappongono**

# Sciopero politico e sciopero generale: due nozioni che si sovrappongono

Vincenzo FERRANTE

*ordinario nella facoltà di Giurisprudenza dell'Università Cattolica di Milano*

**Sommario:** 1. Lo sciopero politico e la sua (indiretta) regolamentazione; – 2. Sciopero politico e accordi di “concertazione”; – 3. Il ruolo della Commissione di garanzia; – 4. Le delibere della Commissione di garanzia in tema di sciopero generale. – 5. Minima nota bibliografica

## 1. Lo sciopero politico e la sua (indiretta) regolamentazione

In assenza di una legge di attuazione dell'art. 40 Cost., la definizione stessa dello sciopero non può che restare affidata alla tipicità sociale, salve le indicazioni che, quanto alle finalità e ai modi attuativi, si ricavano dalla giurisprudenza costituzionale (per le prime) e di legittimità (per i secondi). A riguardo, tuttavia, non può trascurarsi il dettato della legge 146 del 1990, poiché essa, sebbene si indirizzi alla disciplina degli effetti dell'astensione in un ambito delimitato, quale quello dei servizi pubblici essenziali, contiene, in una sua disposizione, il preciso riconoscimento di un elemento qualificante, che si proietta anche al di fuori della fattispecie che essa propriamente regola.

In questo senso, si deve ritenere senz'altro che tutti gli obblighi previsti dalla legge in caso di astensione collettiva (preavviso, indicazione preventiva della durata e delle motivazioni che hanno determinato il sindacato alla proclamazione) siano limitati al solo ambito delle imprese che erogano i medesimi servizi p.e. di cui all'elenco contenuto nell'art. 1, poiché è ad essi che si rivolge l'intero apparato, destinato ad assicurare che non vengano mai meno le prestazioni, indispensabili a contemperare il diritto di sciopero con gli altri diritti costituzionalmente garantiti, anch'essi indicati nella norma di esordio della legge.

Tuttavia, nel disciplinare questo complesso sistema, il legislatore fa un preciso riferimento a fenomeni che debordano dal perimetro applicativo della legge stessa, là dove al comma 7 dell'art. 2 (con disposizione rimasta inalterata pur dopo i correttivi del 2000) stabilisce che: «le disposizioni in tema di preavviso minimo e di indicazione della durata non si applicano nei casi di astensione dal lavoro *in difesa dell'ordine costituzionale*, o di protesta per *gravi eventi lesivi* dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori».

La norma pare tratta direttamente dalla prassi e dal vissuto degli studiosi che, all'esito di complessi lavori preparatori collegiali, ne predisposero il testo, là dove rinvia a due fenomeni chiarissimi nei loro contorni, quali quelli dello sciopero, c.d. *spontaneo*, che si può registrare quando una collettività è ferita dalla morte di qualcuno dei suoi membri, o da un altro evento improvviso o violento, e mediante l'astensione intende reagire ad essa.

Al pari di quanto avviene in paleontologia, il frammento consente di ricostruire quasi tutta l'ossatura, poiché lo sciopero resta così (almeno tendenzialmente) settoriale, quando esso vale a

costituisce una «protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori», ma è necessariamente “politico” e “generale”, quando esso è attuato «in difesa dell'ordine costituzionale».

Le due aggettivazioni non si rintracciano nel dettato della legge, ma sono implicite nel fenomeno regolato, poiché l'azione che miri a tutelare le istituzioni repubblicane non può che prescindere da una controversia con la propria controparte datoriale e non può che coinvolgere tutti i lavoratori, atteso l'interesse che essa intende tutelare. Anzi, deve ritenersi che uno sciopero che, attraverso il richiamo a finalità così elevate, volesse rimanere poi circoscritto ad un settore, anche amplissimo, del mondo del lavoro, farebbe legittimamente sorgere il sospetto di un'usurpazione, perché rivolto ad accaparrarsi un risultato che, invece che ascrivere alla generalità, si vorrebbe poi limitare ad un solo gruppo, che intende così ergersi a difensore della democrazia e dello Stato.

Non ci si deve stupire che i due termini vengano nella prassi delle relazioni industriali a sovrapporsi, atteso che uno sciopero che si indirizzi a contestare le decisioni del Governo o del Parlamento, raramente può essere presentato ai lavoratori e all'opinione pubblica come “politico”, poiché in questo modo si rischierebbe di confondere rappresentanza elettorale e sindacale. È un'obiezione antica, per di più oggi rafforzata da una precisa opzione del legislatore, diretta ad abbandonare i sistemi di voto, fondati sui criteri di proporzionalità, a vantaggio di forme di designazione sostanzialmente diretta del capo del governo.

Si tratta, com'è noto, di un fenomeno complesso, che ha conosciuto modifiche anche profonde, in ordine ai criteri di attribuzione dei seggi in Parlamento, ma la cui linea di fondo sembra difficile da contestare, nei termini di una tendenza di lungo periodo diretta a personalizzare la rappresentanza politica. Ed è chiaro come il mandato ricevuto dagli elettori possa apparire prevalente rispetto ad una legittimazione, quale quella dei vertici sindacali, che discende da sistemi, meno trasparenti, di rappresentanza di tipo privatistico.

Né deve stupire, in questa prospettiva, la circostanza che nell'Inghilterra della sig.ra Thatcher, in presenza di un sistema elettorale al tempo rigidamente bipolare, le restrizioni normative allo sciopero andassero di pari passo con l'incremento dei sistemi diretti a verificare, mediante l'intervento di un'agenzia statale (CROTUM<sup>1</sup>), che la proclamazione dello sciopero fosse condivisa da una larga maggioranza dei lavoratori interessati.

E dunque, in conclusione, seppure non siano estranei alla prassi azioni collettive che si indirizzano verso la generalità dei datori di lavoro (ad es., in relazione ad istituti regolati a livello interconfederale, come in passato la “scala mobile” o le festività soppresse), appare evidente che le organizzazioni sindacali, perseguendo legittimamente obiettivi che ricadono nelle previsioni del titolo III della Costituzione (artt. 35-47) e senza nascondersi quanto all'individuazione dell'interlocutore cui lo sciopero si rivolge, non possono che qualificare la propria azione come avente carattere “generale” (e non certo come astensione *tout court* “politica”).

---

<sup>1</sup> Il *Commissioner for the Rights Of Trade Union Members*, creato negli anni '80 come ente governativo per assoggettare a controllo il diritto delle *unions* a ricorrere allo sciopero, era chiamato ad amministrare anche i conflitti interni alle organizzazioni sindacali (le sue funzioni sono state poi trasferite al *Certification Officer*). Queste disposizioni hanno attraversato sostanzialmente indenni gli anni del governo del *New Labour* di T. Blair, di modo che sussiste ancora, perché lo sciopero sia legittimo, la necessità di un voto postale, controllato per l'appunto da un organismo indipendente, con l'esigenza del raggiungimento di soglie minime.

## 2. Sciopero politico e accordi di “concertazione”.

In un sistema ad elevato tasso di informalità, quale quello italiano, lo sciopero politico acquisisce rilievo non solo quando esso trova attuazione, ma vale altresì quale base sulla quale erigere le prassi concertative di livello più elevato, come dimostra l’esperienza degli anni ’80 e ’90, quando il coinvolgimento del sindacato conseguente alla sottoscrizione di “patti” o “protocolli” trovò legittimazione, più che sull’evoluzione delle previsioni costituzionali che prevedono una rappresentanza delle categorie professionali (a mente dell’art. 99, che istituisce il CNEL), sulla disponibilità delle organizzazioni sindacali ad astenersi da azioni collettive, ove si fosse raggiunta un’intesa sulle riforme prospettate.

Spesso si è trattato di far pesare la forza rappresentativa del sindacato non soltanto sul piano del confronto politico-sociale, come rinuncia alla proclamazione dello sciopero “generale”, ma anche su quello della somma dei comportamenti individuali, quasi a voler rassicurare i singoli che le modifiche normative che venivano introdotte, all’esito della concertazione, non erano intese a recare loro un danno (come, tipicamente, nel caso della riforma delle pensioni del 1995, quando si ritenne che sarebbe stato impossibile procedere ad una modifica del sistema, senza una fase transitoria – come invece avvenne nel 2011, e dunque senza il consenso dei lavoratori interessati).

Questo ruolo di mediazione sociale, esaltato, negli anni successivi al referendum del 1995 sul testo dell’art. 19 stat. lav.<sup>2</sup>, dall’adozione di un sistema elettorale bipolare, è però venuto progressivamente a tramontare, sia per il venir meno della capacità di controllare i comportamenti individuali dei propri iscritti, sia per il sorgere di conflitti interni alle tre grandi confederazioni, specie a far data dalla legislazione in tema di contratto a tempo determinato, che hanno sicuramente indebolito la capacità del sindacato di rappresentare interessi condivisi.

Si tratta, invero, di un fenomeno neanche troppo recente, venuto ad emersione già nel periodo che si è prima ricordato, in occasione dell’accordo di s. Valentino del febbraio 1984: anche in quell’occasione (ma la circostanza era nota da sempre) si venne a registrare una profonda spaccatura interna al sindacalismo confederale, che tuttavia, una volta celebrato il *referendum* sulla scala mobile del 1985, non fu troppo difficile ricomporre.

I termini della questione sono venuti a mutare negli anni successivi, a fronte del radicalizzarsi della contrapposizione politica, portando alla memoria ancora una volta l’esperienza inglese, quando il sindacato (di cui il *Labour party* era al tempo diretta espressione, con un radicale rovesciamento rispetto alla situazione italiana) cominciò ad annoverare tra le proprie fila numerosi elettori del partito “conservatore”, e che interroga, ormai da tempo, il sistema politico e la capacità dei partiti di creare stabili organizzazioni intorno ad un nucleo di interessi condivisi.

Ed invero appare evidente che, quando la lotta sindacale si indirizza verso temi che coinvolgono la stabilità del governo, si è costretti a misurarsi con le scelte politiche degli iscritti, che sempre più spesso vengono a differenziarsi profondamente. E così lo sciopero politico viene lasciato al sindacalismo di mestiere, che in questo modo spera di poter ampliare la base di consenso,

---

<sup>2</sup> Si ricorderà che al voto dell’11 giugno 1995, mentre il quesito massimalista non passò, seppur di stretta misura (con 12,3 milioni di voti contrari), il secondo quesito ottenne esito favorevole, con poco più di 15 milioni di voti, facendo così registrare implicitamente in poco meno di tre milioni di voti la capacità dei tre sindacati confederali di orientare il voto dei loro iscritti e simpatizzanti.

aggregando gli scontenti, ma senza veramente mai mettere in discussione il suo obiettivo di uno scambio politico con i vertici di governo.

### 3. Il ruolo della Commissione di garanzia.

In relazione a queste astensioni dettate da finalità politiche, la legge del 1990, sebbene implicitamente ne riconosca la legittimità con riferimento all'intero ordinamento, ne limita tuttavia la sua portata regolatoria al solo settore dei servizi p.e., disponendo solamente che, in tali casi, non trovino applicazione le norme in tema di preavviso e indicazione preventiva della durata dell'astensione (art. 2, comma 7, cit.). Con il che, implicitamente, si prevede (e non si vedrebbe, del resto, come possa essere altrimenti!) che anche in tali casi sussiste comunque l'obbligo di assicurare i servizi pubblici essenziali, di modo che si riconosce l'esistenza di un nucleo di diritti (si pensi alla continuità dei servizi di pronto soccorso) che non possono essere messi in pericolo anche in caso di astensioni che esprimono nella loro massima intensità la partecipazione dei lavoratori all'ordinamento repubblicano.

E pure si aggiunge, ma la precisazione è ovvia, che essendo possibile in tali casi scioperare senza preavviso, pure si deve ritenere che le OO.SS. siano dispensate in questi specifici casi dalle procedure preventive di raffreddamento (si pensi ad es. alle ipotesi prima richiamate dello sciopero conseguente ad un disastro ferroviario o alla scoperta del cadavere di Aldo Moro).

Ma pure si deve dire che una tale conclusione non varrebbe per scioperi con finalità "politiche" (ed anche di difesa dell'ordine costituzionale), quando questi fossero proclamati in anticipo rispetto al giorno previsto per l'astensione. A riguardo, la Commissione di Garanzia ha preso, in occasione del G7 di Genova, una posizione assai pragmatica, quale quella di astenersi dalla convocazione delle parti, ritenendo che non vi fosse alcuna norma che espressamente la autorizzasse a mettere intorno ad un tavolo i rappresentanti del Governo e gli esponenti di sindacati, anche di scarsissima consistenza organizzativa. Tuttavia, nella logica della legge, non sembrerebbe impossibile lo svolgimento di una funzione mediatrice, ove si consideri (al di là dell'elenco delle competenze attribuite dall'art. 12 della legge agli "esperti") che la nomina dei commissari spetta (in maniera trasversale o, come si sarebbe detto un tempo, *bipartisan*) ai presidenti dei due rami del Parlamento (ed è noto che al tempo della promulgazione della l. 146 la carica di vertice della Camere era riservata da anni, e resterà così almeno sino al 1994, ad un esponente dell'opposizione).

Una volta che la questione sia impostata in questi termini, non sembra sussistere uno spazio per una qualche specialità dello sciopero, quando questo interessi i servizi pubblici regolati dalla l. n. 146 del 1990, poiché l'effetto di sospensione delle prestazioni resta, come si è notato, identico, sia che l'astensione sia diretta al raggiungimento di un risultato sul piano della contrattazione ovvero del ritiro (o della modifica) di un provvedimento amministrativo o di legge (incluse tutte le ipotesi anticipatorie o intermedie).

Tuttavia, si farebbe torto alla Commissione se le si imputasse di non aver ragionato secondo i criteri di logica nel tentativo di assicurare un reale contemperamento degli interessi in gioco, attesa l'assenza di ogni soglia di rappresentanza in ordine al diritto di proclamazione e il carattere individuale del diritto di sciopero. Ed invero, è sul piano della rarefazione oggettiva e della durata massima della prima azione che si è aperta una questione, che ha visto molti importanti studiosi

prendere posizione contrapposta (Liso, Rusciano, Magrini, Santoni, Del Punta 2003; Vallebona 2007; Santoro-Passarelli 2008).

#### **4. Le delibere della Commissione di garanzia in tema di sciopero generale.**

A riguardo, la Commissione ha assunto a maggioranza una delibera (n. 134 del 23 settembre 2003<sup>3</sup>) di deroga ai criteri generali in tema di durata minima della prima astensione e di “rarefazione”, alla quale si è poi mantenuta sempre fedele negli anni successivi, anche quando si è dovuta registrare una profonda modifica nella prassi del confronto politico-sindacale, con una rinuncia della CGIL e delle due maggiori organizzazioni allo sciopero generale (Mariucci 2011), che è così divenuta l’arma preferita di un sindacalismo, apparentemente confederale, ma dotato di scarso (se non scarsissimo) seguito.

Ed invero, facendo leva sulla tutela normativa delle astensioni la cui proclamazione è antecedente nel tempo in caso di concomitanza di azioni collettive (art. 13, co. 1, lett. e, l. 146), i sindacati più spregiudicati, qualificando come generale ogni astensione da loro indetta, hanno finito per dettare alle altre organizzazioni un calendario e un’agenda decisi da una minoranza, condizionando così i momenti caldi dei rinnovi contrattuali (e il tutto, spesso senza neanche dover poi passare attraverso la concreta verifica del seguito riscosso dall’astensione, poi revocata).

Numerose sono state le proposte dirette a modificare quella impostazione, in particolare restringendone l’applicazione a solo quelle astensioni che, sulla base di un concreto giudizio prognostico, minacciano di essere seriamente in grado di paralizzare i servizi essenziali interessati (v. Carrieri et AA. 2022).

In questo senso, non si deve dimenticare che l’attività della Commissione rimane esercizio di un potere amministrativo, di modo che appare del tutto legittimo, a differenza che per le previsioni di legge, un adattamento alle concrete dimensioni dei fenomeni sociali regolati. E tanto senza che possa tacciarsi la sua azione come discriminatoria, atteso che semmai è illegittima la condotta di chi non tiene conto dell’abuso altrui o, più semplicemente, della differente rilevanza sostanziale di fenomeni solo apparentemente identici.

In altri termini, ferma restando la libertà di ogni associazione di organizzarsi e di determinare tempi e finalità dei propri obiettivi a mente dell’art. 39/I Cost., non si può certo considerare illegittimo il suggerimento (v. ancora Carrieri et AA. 2022) diretto a considerare *tamquam non esset*, sul piano dell’attivarsi della Commissione, quelle proclamazioni che, per la consistenza degli attori sindacali e per l’esperienza, minacciano di interessare le attività amministrative della stessa più che le effettive astensioni dei lavoratori. Si tratta, però, di una proposta che richiede un certo coraggio per essere realizzata, poiché, in assenza di scelte condivise, viene ad esporre a scelte difficili quanti sono chiamati ad attuarla, a ragione degli effetti pregiudizievoli che potrebbero poi derivare da astensioni inaspettatamente capaci di aggregare il dissenso dei lavoratori.

Pure si deve dire che in quest’ambito le rivendicazioni salariali e di disciplina del rapporto si vengono ad intrecciare con questioni legate alla rappresentanza, di modo che un chiarimento di ordine generale su questo versante potrebbe anche giovare ai rapporti, per lo più conflittuali, fra le sigle, che si collocano spesso alla base delle prese di posizione della Commissione.

---

<sup>3</sup> Si legge in *Nensletter CgS*, 1-2, 30-31.

Le iniziative a riguardo sono note e potrebbero condurre a risultati importanti, sia in forza della prospettiva di una collaborazione fra le istituzioni interessate, ai fini della raccolta dei dati associativi, sia grazie alla codificazione e alla successiva registrazione della diffusione dei contratti collettivi, capaci di proiettare i loro effetti anche nel settore dei servizi pubblici, ove si pensi ai tanti appalti di attività *labour intensive*. Né ci si deve dimenticare della recente declaratoria di costituzionalità di cui alla sent. 156 del 30 ottobre 2025, che ha interessato l'art. 19 stat. lav., riportando in vita, ma privato del carattere della confederalità, il requisito della maggiore rappresentatività.

## 5. Minima nota bibliografica

- Carinci F. (2024), [Il caso «17 novembre»: sciopero generale e precettazione](#), in *Lavoro Diritti Europa*, 2024/1.
- Carrieri M., Pino G., Sgrò C.V., Paolucci F. e Mancini S. (2022), *Lo sciopero generale dopo la delibera n. 3/134 del 2003*, in *Giornale di Diritto del lavoro e di Relazioni Industriali*, n. 174, 275-293.
- D'Aponte M. (2024), *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 *Lavoro Diritti Europa*, 2024/1.
- D'Ascola S. (2024), *Le incertezze giuridiche intorno alla nozione di sciopero generale e alcune recenti vicende*, in *Trasformazioni, valori e regole del lavoro, Scritti per Riccardo Del Punta*, vol. III, Firenze UP, a cura di W. Chiaromonte e M.L. Vallauri, 301-318.
- Del Punta R. (2005), *Sciopero generale e servizi essenziali*, in *Diritto delle Relazioni Industriali* 2005, f. 2, 423 ss. (già in: *Newsletter CgS*, 2004, n. 3-4).
- Iorio M. R. (2005), *Gli orientamenti della Commissione di Garanzia in materia di sciopero generale*, in *Diritto delle Relazioni Industriali* 2005, f. 2, 430 ss.
- Liso F. (2003), *Sciopero generale e regole per il suo esercizio*, in *Newsletter CgS*, 1-2, 14-17.
- Magnani M. (2005), *La disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali alla prova dei fatti*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, I, f.1, 69 ss.
- Magrini S. (2008), *La regolamentazione dello sciopero generale*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2008, 61 ss.
- Mariucci, L. (2011), *Lo sciopero generale: uno strumento attuale*, in *Emilia-Romagna Europa* n. 8, 131 ss. (ora in *Scritti di diritto del lavoro*, vol. III, 560-1, Bologna: Il Mulino, 2024).
- Pino G. (2003), *Sciopero generale, servizi essenziali e Commissione di garanzia. Alcuni spunti di riflessione*, in *Diritto delle Relazioni Industriali* 2003, f. 2, 167 ss.
- Pino G. (2025), *Manuale sul conflitto nei servizi pubblici essenziali*, Torino: Giappichelli, 67-70
- Romagnoli, U., Ballestrero, M. V. (1994), *Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, Commentario alla Costituzione, Art. 40, Supplemento*, a cura di G. Branca, Milano: Zanichelli.
- Rusciano M. (2003), *Sciopero generale legge 146 del '90 e rappresentatività sindacale*, in *Newsletter CgS*, n. 1-2, 19-24.

Santoni F. (2003), *Quali regole applicare allo sciopero generale?*, in *Newsletter CgS*, n. 1-2, 25-29.

Santoro-Passarelli G. (2008), *Sciopero politico-economico, sciopero politico, sciopero generale e preavviso*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2008, 1 ss.

Vallebona A. (2007), *Le regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Torino: Giappichelli.

Zoppoli A. (2024), *Lo sciopero (generale) nei servizi essenziali tra percorsi giuridici e insidie politiche*, in *Working Papers CSDLE*, 482/2024.