



Numero 1 / 2026

Marco FERRARESI

C'è un futuro per lo sciopero generale?

C'è un futuro per lo sciopero generale?

Marco FERRARESI

Professore ordinario di diritto del lavoro, Università di Pavia

Sommario: 1. Lo sciopero generale per la *Flotilla*: un banco di prova. – 2. L'essenza politica dello sciopero generale. – 3. Lo sciopero generale nei servizi pubblici essenziali. – 4. Chi proclama cosa? – 5. La fine di un'era e le prospettive future.

1. *Lo sciopero generale per la Flotilla: un banco di prova.*

Lo sciopero generale del 3 ottobre 2025, proclamato¹ a seguito del blocco della navigazione delle imbarcazioni della *Global Sumud Flotilla* da parte della marina militare israeliana, costituisce dal punto di vista del diritto del lavoro e delle relazioni industriali un banco di prova per tutti i principali profili di questa peculiare manifestazione del conflitto collettivo.

Specialità che, per quanto nota, merita di essere nuovamente ricordata a introduzione delle riflessioni che *Lavoro Diritti Europa* ha deciso di ospitare, per lo stimolo che la recente, menzionata vicenda offre, non solo agli studiosi della materia e ai protagonisti sindacali, ma – se pensiamo al contenzioso in atto – al decisore amministrativo, giudiziale e anche politico.

Gli scioperi generali, in una prima fase, hanno segnato nel Paese momenti di straordinaria rilevanza socio-politica: agli albori del movimento sindacale², nel primo dopoguerra³, all'avvento del fascismo⁴, nella lotta di liberazione⁵, nel secondo dopoguerra⁶. Vi si legge l'intreccio profondo tra le istanze del lavoro e alcune fasi decisive della storia delle istituzioni italiane.

In effetti, nessun altro strumento di lotta appare più incisivo e impattante. Simbolicamente esso esprime al massimo grado, da un lato, la capacità di mobilitazione da parte del sindacato; dall'altro, la solidarietà tra i prestatori di opere dei diversi settori merceologici, per obiettivi comuni o in una sintesi alta dei molteplici interessi socio-professionali. Non è un caso che lo sciopero generale sia praticato soprattutto negli ordinamenti con tradizioni di sindacalismo confederale⁷.

Si tratta di un'esperienza che ha giocato un ruolo pure nel dibattito costitutivo. Chi lo ha ricostruito, bene ha mostrato come essa abbia concorso alla formulazione testuale dell'art. 40.

¹ Da Cgil, Usb, Cub, Sgb, Cobas, Cib Unicobas. Nella stessa giornata si è effettuato lo sciopero nazionale per il comparto della scuola proclamato da Cobas Scuola Sardegna.

² Ad es. nel settembre del 1904, contro le repressioni violente delle manifestazioni operaie e contadine.

³ Con il biennio rosso del 1919-1920, a partire dalla crisi economica seguita al primo conflitto mondiale.

⁴ Con lo sciopero "legalitario" del 1922.

⁵ In particolare, con gli scioperi del marzo 1944 nel c.d. triangolo industriale.

⁶ Specialmente, lo sciopero del 1948 a seguito dell'attentato a Palmiro Togliatti.

⁷ Si v. i contributi di F. ROSA e J.C. VILLALÓN in questo numero.

Dal che si ricava l'esplicita opzione dei Costituenti – poi come noto validata dalla Consulta⁸ – per la protezione dello sciopero non solo per fini contrattuali e di categoria⁹.

2. *L'essenza politica dello sciopero generale.*

Sebbene il fenomeno non sia svanito nel periodo successivo¹⁰, lo sciopero generale ha assunto in seguito declinazioni soprattutto economiche¹¹, nonostante la finalità politica sia permasta, quale elemento coesistente a questa forma di lotta.

I fatti del 3 ottobre scorso costituiscono, in vero, una riedizione dello sciopero generale politico in senso stretto, ma quale eccezione, tra le poche, nel *trend* segnalato¹².

Sul piano formale, il profilo più rilevante, che la manifestazione per la *Flotilla* ripresenta, attiene alla considerazione costituzionale dello sciopero privo di rivendicazioni contrattuali e professionali, di esclusivo contenuto politico tanto nel destinatario (qui, uno Stato estero) quanto nel contenuto (il blocco navale nei confronti delle imbarcazioni della *Flotilla*).

Non si può non richiamare in proposito lo strappo che la Cassazione ha consumato, nel 2004¹³, rispetto alla chiara giurisprudenza costituzionale che ha correttamente inquadrato simile fattispecie, non *ex art. 40 Cost.*, ma quale libertà che, se come tale è penalmente irrilevante, non vale però a giustificare la sospensione potestativa del rapporto di lavoro¹⁴.

Probabilmente, sotto questo aspetto, la vicenda del 3 ottobre non si presterà né a una conferma né a un auspicabile *revirement*, poiché non constano reazioni disciplinari datoriali nei confronti degli scioperanti: dunque, un contenzioso non appare all'orizzonte. In molti settori, in vero, per la scarsa adesione sortita¹⁵; in alcune realtà aziendali¹⁶, probabilmente, per una carenza di interesse del datore o, comunque, per la preferenza a non innescare polemiche mediatriche e, per l'appunto, strascichi nelle aule di tribunale.

L'attualità anche internazionale¹⁷ segnala recenti, possibili evoluzioni delle motivazioni politiche alla base di scioperi che potrebbero rivestire una dimensione intercategoriale¹⁸, con il ricorrere delle questioni ambientali e il conseguente interrogativo, sul piano interno, della riconducibilità al diritto *ex art. 40 Cost.* La risposta non può che essere positiva ogni qual volta la questione climatica presenti un nesso con gli interessi professionali dei lavoratori. La riforma costituzionale

⁸ A partire da Corte cost. 28 dicembre 1962, n. 123: “lo sciopero di cui all’art. 40 è legittimo solo quando sia rivolto a conseguire fini di carattere economico, secondo si può desumere, fra l’altro, dalla collocazione del medesimo sotto il titolo terzo della prima parte della Costituzione, che si intitola, appunto, ai rapporti economici. E’ tuttavia da chiarire che la tutela concessa a tali rapporti non può rimanere circoscritta alle sole rivendicazioni di indole meramente salariale, ma si estende a tutte quelle riguardanti il complesso degli interessi dei lavoratori che trovano disciplina nelle norme racchiuse sotto il titolo stesso” (punto 5 del *Considerato in diritto*).

⁹ Cfr. in particolare A. BELLAVISTA, *Il diritto di sciopero all'Assemblea costituente: attualità di un dibattito*, in G. PINO (a cura di), *L'Assemblea costituente e il diritto di sciopero – Attualità di uno storico dibattito*, Giappichelli, Torino, 2021, spec. p. 79 ss.

¹⁰ Si pensi agli scioperi dell'autunno caldo del 1969.

¹¹ Come lo sciopero del 1994 contro la riforma delle pensioni di iniziativa del governo Berlusconi.

¹² Si rammenti anche lo sciopero generale del 20 marzo 2003 contro la guerra degli Stati Uniti nei confronti dell'Iraq.

¹³ Cfr. Cass. 21 agosto 2004, n. 16515.

¹⁴ Come si desume, oltre che dalla citata Corte cost. n. 123/1962, dalle sentenze 27 dicembre 1974, n. 290 e 13 giugno 1985, n. 165.

¹⁵ I dati, secondo le informazioni di stampa, appaiono particolarmente bassi nei comparti pubblici della sanità e dell'istruzione e della ricerca, sebbene ad oggi il “Cruscotto Sciopero” sul sito del Dipartimento della Funzione Pubblica non offra indicazioni.

¹⁶ Con picchi di adesione dell'81,32% in Gruppo AVM Navigazione.

¹⁷ Ma occorre anche ricordare che il radicamento del diritto di sciopero nella convenzione internazionale dell'Oil n. 87/1948 sulla libertà sindacale è controverso: cfr. F. MARINELLI, *In attesa del parere consultivo della CIG sulla Conv. n. 87/1948: e se a rischio fosse non “solo” il diritto di sciopero ma addirittura la tenuta dell'OIL?*, in LDE, 2025, n. 2; EAD., *Lo sciopero è un diritto di rango internazionale? L'OIL rimette la questione alla Corte Internazionale di Giustizia*, in *Labor*, 2024, p. 406 ss.

¹⁸ Cfr. il contributo di J.C. VILLALÓN.

che ha riscritto il c. 2 dell'art. 41 Cost., con il limite della protezione dell'ambiente all'iniziativa economica privata¹⁹, corrobora questa ipotesi.

Altro è osservare lo scarso seguito, tra i lavoratori, di simili iniziative²⁰. Eppure, vi sono settori, come quello automobilistico, che soffrono clamorosi rischi e crisi occupazionali, dovuti a politiche di transizione ecologica che appaiono prive di serie riflessioni sulle conseguenze sociali.

3. *Lo sciopero generale nei servizi pubblici essenziali.*

Non molto arato in genere nella dottrina giuridica, il tema dello sciopero generale è tuttavia approfondito con riguardo ai pubblici servizi²¹.

La l. n. 146/1990 non vi fa espressa menzione: dal che, deve comunque ricavarsi la necessità di contemperare – non potrebbe essere diversamente – lo sciopero generale con i diritti della persona costituzionalmente tutelati. Tuttavia, pur nella cornice legale, il peso dell'interesse collettivo implicato – cui potrebbe non essere estraneo quello degli stessi utenti dei servizi²² – ben può giustificare un bilanciamento diverso, con una attenuazione dei vincoli usualmente gravanti su astensioni di altro tipo.

Del resto, per quanto non appaia preclusa una regolamentazione interconfederale dello sciopero generale, da sottoporre al vaglio dell'Autorità indipendente, la legge è stata implementata con discipline di settore che, come noto, renderebbero per sé impraticabili scioperi oltre i confini delle categorie. L'esperienza comparata mostra, in effetti, l'esigenza di un'autorità di riferimento centrale per governare fenomeni che, viceversa, resterebbero ingabbiati o esposti ad antinomie settoriali²³.

La Commissione di garanzia di tutto ciò si è fatta carico, con esiti discussi, ma che nei contributi qui pubblicati appaiono per lo più apprezzati²⁴. Non senza evidenziare che il Garante possa molto, non tutto: sicché anche tra le parti sociali è auspicato l'intervento eteronomo²⁵.

Un primo problema, riproposto con forza a seguito dei fatti del novembre 2023²⁶, è di ordine definitorio. Correttamente, si è evidenziato come sia rimasto insoluto il confine tra sciopero intercategoriale, assoggettato ai consueti vincoli; e generale, a regime agevolato quanto alle procedure di raffreddamento, alla durata, alla rarefazione²⁷.

La più recente soluzione della Commissione – che sia ritenuta in tutto o solo in parte coerente con la prassi interpretativa pregressa – appare persuasiva²⁸. Secondo l'ultimo orientamento²⁹, si considera generale unicamente lo sciopero che investa tutto il territorio nazionale e ogni settore

¹⁹ L. cost. n. 1/2022, su cui cfr. M. DEL FRATE, *La tutela dell'ambiente nel riformato art. 41, co. 2 Cost.: qualcosa di nuovo nell'aria?*, in *DRI*, 2022, p. 906 ss.

²⁰ I c.d. scioperi per il clima organizzati da *Fridays for Future* hanno infatti una connotazione essenzialmente studentesca.

²¹ V. ad es., di recente, A. ZOPPOLI, *Lo sciopero (generale) nei servizi essenziali tra percorsi giuridici e insidie politiche*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 482/2024.

²² Come rileva G. PINO nel contributo in questo numero.

²³ Cfr. il contributo in questo numero di F. ROSA, con riguardo all'esperienza francese.

²⁴ Cfr. però il contributo di A. LASSANDARI in questo numero.

²⁵ Si v. in particolare l'intervento di P. BOMBARDIERI in questo numero.

²⁶ Con riguardo allo sciopero generale del 17 novembre 2023 proclamato da Cgil e Uil, "per cambiare la proposta di legge di Bilancio e le politiche economiche e sociali fino ad ora messe in campo dal Governo ed a sostegno delle piattaforme sindacali unitarie presentate. Per chiedere al Governo e alle Istituzioni territoriali di assumere provvedimenti, a partire da quelli in materia di lavoro (salari, contratti, precarietà) e di politiche industriali, sicurezza sul lavoro, fisco, previdenza e rivalutazione delle pensioni, istruzione e sanità, necessari a ridurre le diseguaglianze e a rilanciare la crescita".

²⁷ Si v. il bel saggio di S. D'ASCOLA, *Le incertezze giuridiche intorno alla nozione di sciopero generale e alcune recenti vicende*, in W. CHIAROMONTE, M.L. VALLAURI (a cura di), *Trasformazioni, valori e regole del lavoro. Scritti per Riccardo Del Punta*, Firenze University Press, 2024, spec. p. 310 ss.

²⁸ Cfr. il contributo di E. GRAGNOLI in questo numero.

²⁹ Si tratta dell'atto di indicazione immediata dell'8 novembre 2023.

pubblico e privato, senza eccezioni. In effetti, alla luce dello scopo della legge, solo un interesse di portata generale giustifica l'affievolimento delle ordinarie garanzie dei diritti della persona. Inoltre, la soluzione soddisfa meglio le esigenze di certezza applicativa: risulta infatti arduo distinguere tra sciopero generale e intercategoriale quando vengano escluse dall'astensione solo determinate categorie, di cui occorrerebbe pesare qualità e quantità.

La cronaca sindacale, anche recente, è poi destinata a rinfocolare il dibattito sulle eccezioni all'obbligo di preavviso di cui all'art. 2, c. 7, l. n. 146/1990, relative alla difesa dell'ordine costituzionale e alla protesta per eventi lesivi della incolumità e della sicurezza dei lavoratori³⁰.

Le sanzioni amministrative³¹ irrogate dalla Commissione di Garanzia ai sindacati proclamanti lo sciopero dello scorso ottobre³² erano inevitabili, per la palese inconferenza delle ragioni della protesta con le citate eccezioni legali³³, come adeguatamente motivato nelle relative delibere³⁴.

Tanto sul piano costituzionale quanto su quello della disciplina dei servizi pubblici, può così essere acquisito un ulteriore elemento. La qualificazione formale delle finalità dello sciopero, emergente dagli atti di proclamazione, non esime l'interprete dall'indagine, agli effetti di legge, sulle reali motivazioni, ricavabili da tutte le circostanze anteriori, concomitanti e successive all'astensione. Correttamente il Garante ha ritenuto irrilevanti anche le questioni di sicurezza del personale a bordo, invocate dal sindacato sempre ai sensi dell'art. 2, c. 7³⁵. Ragionare in senso contrario condurrebbe facilmente a condotte fraudolente. Ed è interessante osservare come questo approccio sia autorevolmente condiviso sul piano comparato³⁶.

4. *Chi proclama cosa?*

Il settore dei servizi pubblici fa emergere problemi anche di portata più estesa, come quello dei soggetti abilitati a proclamare scioperi che oltrepassano i confini della categoria. Le questioni sono sollevate da proclamazioni, potenzialmente fraudolente, ad opera di organizzazioni scarsamente rappresentative, isolate, perfino statutariamente inadeguate ad astensioni di rilievo generale. E ciò al fine di godere del regime agevolato, di cui si è detto.

³⁰ Come rileva V. FERRANTE, in questo numero, “lo sciopero resta così (almeno tendenzialmente) settoriale, quando esso vale a costituire 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».

³¹ Al di là del dubitabile carattere proporzionato e dell'improbabile effetto dissuasivo.

³² Cfr. le delibere nn. 490-495 del 18 dicembre 2025.

³³ *Contra*, A. LASSANDARI in questo numero; F. MARTELLONI, *I limiti allo sciopero politico nei servizi pubblici essenziali, dopo la grande mobilitazione per Gaza e la Flottilla del 3 ottobre 2025 (a trentacinque anni dalla l. n. 146/1990)*, in *Questione Giustizia*, 13 ottobre 2025.

³⁴ V. ad es. la delibera n. 490/2025, relativa alla Cgil: “l'ordine costituzionale, a cui fa riferimento l'art. 2, comma 7, va inteso in senso non normativo ma «materiale»; più precisamente, la deroga al contemperamento tra diritti costituzionali della persona e diritto di sciopero è posta a presidio di un bene

supremo e intangibile – la difesa delle istituzioni democratiche di fronte ad un attacco specifico, mirato e financo violento che metta a repentaglio l'esistenza stessa della Repubblica, l'unità nazionale e la vita democratica – al quale il legislatore ha ritenuto di assegnare una tutela rafforzata privilegiando il diritto di sciopero, con scelta discrezionale e non irragionevole nell'equilibrio complessivo della legge n. 146 del 1990”. Per cui, “l'interpretazione teleologica dell'art. 2, comma 7, porta altresì ad escludere che l'astensione dal lavoro «in difesa dell'ordine costituzionale» possa dirsi integrata dalla circostanza che lo sciopero sia stato proclamato per ragioni attinenti alla difesa di un determinato bene giuridico di rango costituzionale, ancorché da ricercare e circoscrivere al novero dei «Principi fondamentali» della Costituzione (artt. 1-11)”.

³⁵ Con riguardo agli eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori, la Commissione osserva come “la circostanza che tra gli operatori umanitari ci fossero anche lavoratori in aspettativa non retribuita non cancella il fatto che la missione umanitaria non sia stata svolta in esecuzione del rapporto di lavoro sospeso; nel caso in esame, i cittadini italiani imbarcati sulla Flottilla lo hanno fatto volontariamente al di fuori di qualsiasi obbligo inerente a un rapporto di lavoro e, per conseguenza, ci si trova fuori dal perimetro soggettivo dell'ipotesi derogatoria”.

³⁶ Cfr. il contributo in questo numero di J.C. VILLALÓN.

Si tratta di una preoccupazione condivisa³⁷, a cui però non è semplice fornire una risposta per la mancanza di una legge sindacale, senza la quale non è possibile giudicare con certezza la consistenza associativa e la capacità rappresentativa dei soggetti proclamanti. Sicché ogni valutazione sul punto rischia di essere arbitraria.

Per conseguenza, nemmeno è semplice, a diritto vigente, sostenere l'illegittimità di una proclamazione che investa settori diversi e ulteriori rispetto a quelli contemplati dallo statuto sindacale: la questione (ad oggi irrisolta) dei perimetri, è noto, ha riverberi anche sul fronte del conflitto collettivo. Restano interessanti alcune ipotesi applicative, sebbene possano apparire fragili in assenza di un supporto normativo, come quella di indagare il carattere realmente confederale del soggetto proclamante lo sciopero generale³⁸. Più percorribili, anche solo a mezzo di una regolazione collettiva, sono le proposte finalizzate alle previsioni di impatto, come quella di comunicazione preventiva individuale (e vincolante) dell'astensione³⁹.

Sebbene non specificamente inerenti allo sciopero generale, non mancano nei contributi che seguono considerazioni con riferimento all'istituto della precettazione. E, ciò, vista pure la recente giurisprudenza amministrativa⁴⁰. La riflessione scientifica ha coralmemente stigmatizzato l'utilizzo disinvolto di un potere, che nel sistema della legge dovrebbe costituire l'*extrema ratio*, specialmente in assenza di una segnalazione della Commissione. Anche di ciò probabilmente l'autorità amministrativa dovrebbe tenere conto, nonostante il settore dei trasporti permanga esposto a una conflittualità insostenibile, che investe l'interesse generale⁴¹.

5. *La fine di un'era e le prospettive future.*

Sullo sfondo, resta la grande questione, con cui si è introdotta la sezione di questo numero della Rivista. A che serve oggi lo sciopero generale? Quali risultati è in grado di conseguire? Due tra le principali organizzazioni sindacali interpellate hanno offerto valutazioni critiche e prospettive *de futuro*.

E' fin troppo facile osservare come il conflitto collettivo in Italia – ma con tendenze comuni anche ad altre esperienze⁴² – risenta di problemi correlati, non solo alla capacità di intermediazione sindacale, ma anche alla divaricazione delle strategie confederali: sicché uno sciopero generale “separato” – al di là del piano formale – appare già un ossimoro⁴³. Senza contare l'ulteriore svilimento che deriva, vuoi da iniziative reiterate e per obiettivi difficilmente conseguibili, vuoi dall'abuso ad opera di soggetti scarsamente rappresentativi.

Né è di aiuto una giurisprudenza che, lungi dal valorizzare l'autotutela, offre eguale copertura a iniziative di corto respiro, peraltro ponendosi in contrasto con precedenti che potevano dirsi consolidati⁴⁴.

³⁷ Si v. i contributi provenienti dalle parti sociali, in questo numero.

³⁸ Cfr. il contributo di G. PINO.

³⁹ Cfr. P. ICHINO, *Come restituire allo sciopero nei servizi pubblici la dignità perduta*, Testo della relazione svolta al convegno “La disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali alla prova dei fatti”, Università di Pavia, 15 ottobre 2025, pietroichino.it. V. anche il contributo di M. MARCHESINI in questo numero.

⁴⁰ Cfr. Tar Lazio, sez. Terza, 22 gennaio 2026, n. 1289, in riferimento all'ordinanza di precettazione del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti in relazione allo sciopero del 17 novembre 2023.

⁴¹ Cfr. P. ICHINO, *Come restituire allo sciopero nei servizi pubblici la dignità perduta*, Testo della relazione svolta al convegno “La disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali alla prova dei fatti”, Università di Pavia, 15 ottobre 2025, pietroichino.it.

⁴² Cfr. K. VANDAELE, *Gli scioperi in Europa oggi: un trend al ribasso interrotto da sporadiche impennate*, in *QRS*, 2024, p. 11 ss.

⁴³ Cfr. L. MARIUCCI, *Lo sciopero generale: uno strumento attuale?*, in *ERE – Emilia Romagna Europa*, n. 8/2011, p. 132.

⁴⁴ Cfr. Cass. 9 maggio 2025, n. 12269 (oltre a Cass. 11 aprile 2025 nn. 9526 e 9538), in *DRI*, 2026, n. 1, con commento critico di V. FERRANTE, *Protesta attuata mediante azione diretta collettiva: una decisione che non convince*, in corso di pubblicazione.

Occorre domandarsi se, nondimeno, vi siano altri strumenti con cui il sindacato possa ancora esprimere la vocazione, propria della tradizione italiana, a concorrere al bene comune e alle esigenze di democrazia partecipativa, secondo il programma dell'art. 3, c. 2, Cost.

La stessa crisi dello sciopero (generale) potrebbe costituire una occasione per tornare a rileggere insieme, in questa luce, le tre norme fondamentali gius-sindacali: gli artt. 39, 40 e 46 Cost.⁴⁵, anche alla stregua della recente l. n. 76/2025.

⁴⁵ Cfr. l'intervento di D. FUMAROLA in questo numero.