



Numero 1 / 2026

Enrico GRAGNOLI

Lo sciopero generale e i servizi pubblici essenziali

Lo sciopero generale e i servizi pubblici essenziali

Enrico GRAGNOLI

Professore Ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Parma

1. *Il sistema della legge n. 146 del 1990. 2. Gli scioperi generali e le indicazioni della Commissione di garanzia. 3. Le iniziative sindacali a tutela della pace. 4. La nozione di sciopero generale e quello plurisetoriale. 5. L'attuale regolazione dello sciopero generale nei servizi pubblici essenziali.*

1. *Il sistema della legge n. 146 del 1990.*

Il sistema della legge n. 146 del 1990 è basato su obblighi dei soggetti coinvolti nell'esplicazione delle funzioni di rilievo generale, cioè i lavoratori e i datori di lavoro, oltre alle loro espressioni associative. I doveri derivano dalla legge¹, con l'intervento di atti di autonomia contrattuale, inseriti in un regime governato dalle scelte eteronome. E' stato preordinato un complementare apparato sanzionatorio; a dire il vero, si è sempre dubitato della sua idoneità intimidatoria² e, per questa ragione, è stato oggetto della prioritaria attenzione del legislatore del 2000. Nonostante il ruolo della contrattazione, confermato in larga misura dalla disciplina del 2000, la derivazione dalla fonte primaria di obblighi e sanzioni rispecchia la riserva di legge dell'art. 40 cost.³.

La rinuncia alla repressione penale e l'introduzione di obblighi appositi, con specifici strumenti (di relativa effettività), sono il nucleo centrale dell'impianto regolativo. Si collega a tale sistema il correlato ripensamento sui metodi, sui presupposti e sull'articolazione procedurale della "precettazione". Comunque, a partire dal 1990, il potere di definire i conflitti sindacali legittimi non spetta più al giudice penale, poiché il contemperamento è realizzato in via anticipata, a opera del negoziato sindacale. Quindi, è giustificata l'attenzione dedicata al raccordo fra le fonti, nel sistema della legge n. 146 del 1990⁴; non è agevole cogliere lo spazio e la natura delle previsioni dei contratti collettivi, ma la legge prefigura in via diretta gli obblighi dei soggetti coinvolti. A tale proposito, richiama la necessaria "erogazione delle prestazioni indispensabili", il "preavviso minimo" di dieci giorni e la predeterminazione della "durata dell'astensione dal lavoro".

¹ Cfr. D'ATENA, La legge sullo sciopero, in Giust. civ., 1994, II, 178 ss., anche sulla distinzione fra disposizioni sostanziali e strumentali; TREU, Lo sciopero nei servizi pubblici: prestazioni indispensabili e altre regole, in Quad. dir. lav. rel. ind., 1992, n. 12, 10 ss..

² V.: ROMAGNOLI, Dall'etica al diritto (a proposito di nuovi illeciti in materia di sciopero), in Lav. dir., 1993, 56; VALLEBONA, Le sanzioni, in quadri dir. lav. rel. ind., 1992, n. 12, spec. 34 ss., sul carattere "affittivo" delle misure sanzionatorie. V. anche VACCARELLA - SASSANI, Profili processuali della legge sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, in Riv. dir. proc., 1991, 466 ss.; PASCUCCI, L'apparato sanzionatorio, in TREU - ROCCELLA - GARILLI - PASCUCCI, Sciopero e servizi essenziali. Commentario sistematico alla l. 12 giugno 1990, n. 146, Padova, 1991, 151 ss..

³ Cfr. MONTUSCHI, Intervento, in Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali: problemi di diritto transitorio, in Lav. dir., 1991, 168 ss.. Per lo più, la riserva di legge è considerata relativa; cfr. RUSCIANO, Lo sciopero nei servizi essenziali, DLRI, 1988, 414 ss.; M. G. GAROFALO, Limiti sostanziali e sanzioni nel progetto di legge sulla salvaguardia dei servizi essenziali in occasione di sciopero, in Riv. giur. lav., 1989, I, 46 ss.; MAZZOTTA, Le regole dello sciopero fra autonomia ed eteronomia, ibid., 1989, I, 61 ss..

⁴ Cfr. RUSCIANO, Il ruolo degli attori nel disegno della legge 12 giugno 1990, n. 146, in Riv. giur. lav., 1991, I, 410 ss.; D'ANTONA, Crisi e prospettive della regolamentazione extralegislativa del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, ibid., 1991, I, 424 ss.; ROMAGNOLI, Le fonti legislative dello sciopero nei servizi essenziali, in Lav. dir., 1991, 58 ss., anche sul nesso con l'ormai superata impostazione della legge n. 93 del 1983.

L'art. 2, primo comma, vincola l'esercizio dello sciopero al "rispetto di misure dirette a consentire l'erogazione delle prestazioni indispensabili", perché siano raggiunte le finalità dell'art. 1, secondo comma. L'attuazione è rimessa al negoziato o, in difetto, a eventuali percorsi alternativi⁵. Gli istituti del preavviso, dell'indicazione preventiva della durata e della salvaguardia del nucleo essenziale dei servizi erano noti nell'esperienza degli anni '80. A differenza di quanto previsto dal d. P. R. n. 395 del 1988, a partire dal 1990 le determinazioni consensuali sono inserite in un sistema legale, che incide in senso limitativo sulla sfera giuridica dei singoli, a prescindere dalla loro iscrizione al sindacato.

A conferma del risalto degli obblighi legali, a conclusione di una importante vicenda giudiziaria sugli scioperi "generali" dell'autunno 1992, la Corte costituzionale ha ritenuto che, "eccettuati i due casi previsti dall'art. 2, comma settimo, lo sciopero (...) è sempre ed incondizionatamente soggetto all'obbligo di preavviso non inferiore a dieci giorni"⁶. L'art. 2, settimo comma, pone una deroga agli obblighi di preavviso e di indicazione preventiva della durata massima per l'astensione dal lavoro "in difesa dell'ordine costituzionale, o di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori"⁷. Peraltro, talora, il rispetto del termine di preavviso è irrilevante rispetto alla tutela dei diritti degli utenti⁸.

Manca nell'approccio normativo ogni tentazione autoritaria. Anzi, tutti i protagonisti dei conflitti sono considerati in modo paritario, poiché i lavoratori e le associazioni sindacali devono garantire le "prestazioni indispensabili", e tale obbligo non coincide, ma si affianca a quello dell'impresa o dell'amministrazione pubblica. Nei confronti dei "soggetti erogatori", la legge n. 146 del 1990 si sovrappone ad eventuali diverse discipline di settore. Il concetto di "ente erogatore" è generale e abbraccia l'esplicazione di servizi e l'attuazione di funzioni autoritative, concernendo situazioni di monopolio e mercati di intensa concorrenza, attività di istituzioni e di soggetti privati, con un ampio spettro di situazioni, senza troppa omogeneità. Al legislatore si può imputare la costruzione di una nozione di "soggetto erogatore" senza eccessivo respiro sistematico, solo per raccogliere in tale espressione tutti i diversi datori di lavoro, cui spetta anche l'obbligo di informare gli utenti.

2. Gli scioperi generali e le indicazioni della Commissione di garanzia.

L'identificazione degli scioperi sottratti all'obbligo di preavviso ha avuto recente risalto, vista la reiterata proclamazione di varie manifestazioni definite generali, con una accezione dell'espressione neutra e descrittiva⁹, senza componenti qualificatorie rispetto alla diversa categoria delle iniziative a tutela dell'ordine costituzionale, che presuppongono la difesa di "interessi fondamentali della comunità, come tali suscettibili di prevalere su quelli tutelati con gli

⁵ Sull'immediata "esigibilità" dell'obbligo di garantire le prestazioni indispensabili, a prescindere dalla stipulazione dell'accordo, v. LISO, La legge sullo sciopero nei servizi pubblici, un primo breve commento, in *Lav. inf.*, 1990, n. 12, 136 ss.; PESSI, L'effettività della legge n. 146 / 1990 sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, in *Dir. lav.*, 1992, I, 44 ss.; SUPPIEJ, Realismo e utopia nella legge sullo sciopero nei servizi pubblici, in *Riv. it. dir. lav.*, 1993, I, 200 ss..

⁶ Cfr. Corte costituzionale 10 giugno 1993, n. 276, in *Giur. it. rep.*, 1993. V., però, Pret. Napoli 9 novembre 1992, decr., in *Dir. prat. lav.*, 1992, 3279.

⁷ Sull'impossibilità di ricondurre allo sciopero in difesa dell'ordine costituzionale quello indetto per protestare contro la "Guerra del Golfo", v. Cons. Stato, sez. VI, 1 dicembre 1997, n. 1763, in *Foro amm.* 1997, 3117.

⁸ Sull'operare dell'obbligo del preavviso per tutti i dipendenti, a prescindere dalle implicazioni sulla tutela dell'interesse degli utenti, v. Pret. Bologna in 17 aprile 1997, in *Riv. giur. lav.*, 1999, II, 740; in senso diverso, cfr. Trib. Bologna 26 marzo 1999, in *Riv. it. dir. lav.*, 1999, II, 747.

⁹ V.: DELL'OLIO, Sciopero e preavviso nei servizi pubblici essenziali, in *Giur. cost.*, 1993, 1957 ss..

obblighi di preavviso e” di “indicazione della durata”¹⁰. La tesi ha trovato riscontro nelle idee della Commissione di garanzia, per esempio a proposito delle iniziative del 3 ottobre 2025, inerenti al “blocco delle imbarcazioni della *Global Sumud Flotilla*”¹¹, poiché le iniziative di autotutela non hanno riguardato il “sovvertimento violento – o pericolo di sovvertimento violento – dell’ordinamento statale da parte di soggetti o poteri usurpatori”¹² o “situazioni di eccezionale gravità tali da mettere in pericolo le istituzioni democratiche”¹³ e non hanno difeso “i cardini dell’assetto costituzionale, difendibili con immediatezza”¹⁴.

In sostanza, il concetto di sciopero a difesa dell’ordine costituzionale deve essere identificato sulla base di criteri oggettivi, qualora i valori perseguiti con l’astensione collettiva abbiano un tale rilievo da non consentire il rispetto degli ordinari limiti posti a tutela delle esigenze degli utenti, a cominciare dall’obbligo di preavviso. Nel 2000 l’esercizio del diritto di sciopero è stato oggetto di una significativa “proceduralizzazione”. Le forme di proclamazione sono state precisate, ma vi erano state rilevanti anticipazioni nel 1990; a tale riguardo, è stata rimarcata “la ambiguità della distinzione fra titolarità ed esercizio del diritto”¹⁵ e si è persino suggerita “una inversione della formula tradizionale”, in modo da definire lo sciopero “non come un diritto individuale a esercizio collettivo, ma come un diritto collettivo a esercizio individuale”, per la pretesa prevalenza della volontà del gruppo¹⁶. Ora, la proclamazione è un atto tipico e la relativa manifestazione di volontà è disciplinata per la forma e per il contenuto minimo, ma tale impostazione è comunque coerente con l’idea di un diritto a titolarità individuale e a esercizio collettivo, poiché la scelta di scioperare è dell’organizzazione.

Nel sistema della legge n. 83 del 2000, la proclamazione presuppone l’indicazione (con atto scritto) della durata e delle modalità dello sciopero e della sua motivazione, per consentire una puntuale informazione degli utenti e per facilitare il ricorso a forme di conciliazione. Ai sensi dell’art. 2, primo comma, “la comunicazione deve essere data sia alle amministrazioni o imprese che erogano il servizio, sia all’apposito ufficio costituito presso l’autorità competente ad adottare l’ordinanza di cui all’articolo 8, che ne cura l’immediata trasmissione alla Commissione”, con una “notevole burocratizzazione”¹⁷. Il rischio è un tardivo invio dell’atto e, ai sensi dell’art. 13, lett. c), solo “ricevuta la comunicazione di cui all’articolo 2, comma primo”, la Commissione “può assumere informazioni o convocare le parti”. Nonostante il chiaro elemento letterale, di per sé non decisivo, la Commissione potrebbe esercitare i poteri attribuiti dalla stessa lett. c) anche prima dell’inoltro della comunicazione, quando abbia per altra via notizie sufficienti, ma non è chiaro quali possano essere tali fonti alternative. Lo stesso problema non si pone per l’ordinanza di differimento adottata dall’autorità incaricata della “precettazione”, ai sensi dell’art. 8, secondo comma, poiché tale ultima autorità è destinataria diretta dell’invio dell’atto di proclamazione.

¹⁰ V.: DELL’OLIO, *Sciopero e preavviso nei servizi pubblici essenziali*, loc. cit., 1957 ss..

¹¹ V. Commissione di garanzia 21 ottobre 2025, n. 386 del 2025, con rinvio alla giurisprudenza costituzionale, poiché la “astensione del lavoro in difesa dell’ordine costituzionale (...) ricorre solo allorché lo sciopero si renda necessario a contrastare eventi che mettano a rischio la stessa tenuta del sistema democratico istituito dalla Costituzione”, ipotesi inesistente qualora i fatti riguardino uno Stato straniero.

¹² V. Commissione di garanzia 11 febbraio 1999, n. 78 del 1999.

¹³ V. Commissione di garanzia 19 settembre 2006, n. 495 del 2006.

¹⁴ V. Commissione di garanzia 27 febbraio 2020, n. 32 del 2020.

¹⁵ V.: TREU, *Il conflitto e le regole*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2000, 325 ss..

¹⁶ Cfr. RUSCIANO, *Lo sciopero nei servizi essenziali*, loc. cit., 418 ss.; v. anche ROMAGNOLI, *Solidarismo giuridico e conflitto post - industriale*, in *Lav. dir.*, 1991, 177 ss.; L. GAETA, *Le teorie dello sciopero nella dottrina italiana. Una guida alla lettura*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1990, 139 ss.; BELLOCCHI, *La titolarità del diritto di sciopero negli studi recenti*, in *Lav. dir.*, 1994, 163 ss..

¹⁷ V.: GHEZZI, *Una importante riforma tutta in salita: la disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Riv. giur. lav.*, 1999, I, 700 ss..

Per l'art. 13, lett. d), la Commissione indica "immediatamente" (va da sé, appena ne ha conoscenza) "ai soggetti interessati eventuali violazioni" inerenti alla proclamazione e "può invitare, con apposita delibera, i soggetti interessati a riformulare la proclamazione in conformità alla legge e agli accordi o codici di autoregolamentazione differendo l'astensione dal lavoro ad altra data". Quindi, la Commissione espleta una verifica preventiva di legittimità. In tale contesto, l'invito a una nuova proclamazione deve impedire il consolidarsi di una condotta illecita, garantendo il rispetto delle disposizioni non solo legali, ma persino convenzionali, come si deduce dal rinvio esplicito ai "periodi di franchigia", che trovano la loro regolazione negli accordi. La relativa previsione consiste nel divieto di scioperare in taluni momenti, per esempio, per il settore dei trasporti, in coincidenza con le maggiori festività e gli usuali periodi di ferie.

3. *Le iniziative sindacali a tutela della pace.*

Come si è osservato, "anche la revoca dello sciopero entra a fare parte di una esplicita menzione legislativa" e si recepisce "un consolidato orientamento della Commissione di garanzia in tema di effetti della tardività della revoca, ma anche di ipotesi di giustificazione"¹⁸. Se l'obiettivo è impedire il noto e temuto "effetto annuncio" (cioè, la revoca emulatoria dello sciopero, dopo che ne era stata data informazione agli utenti), quella spontanea, "dopo che è stata data informazione all'utenza (...), costituisce forma sleale di azione sindacale e viene valutata dalla Commissione", come enuncia l'art. 2, sesto comma. Quindi, la legge intende porre un freno a proclamazioni non seguite dall'esecuzione dello sciopero¹⁹.

L'art. 2, comma sesto, sottolinea la generale illegittimità della revoca "spontanea" successiva all'informazione degli utenti, mentre si esclude l'illiceità per due ipotesi tipiche, cioè qualora "sia intervenuto un accordo tra le parti ovvero vi sia stata una richiesta" della Commissione o dell'amministrazione competente. Le due fattispecie richiamate dall'art. 2, comma sesto, non sono esaustive; sono situazioni "troppo limitate, perché non comprendono, come pure si dovrebbe, l'avvio delle procedure di composizione, o di raffreddamento, contrattualmente previste"²⁰. Quindi, devono essere inserite fra le "forme sleali di azione sindacale" solo le revoche a natura emulatoria e carenti di una spiegazione oggettiva e ragionevole. Alla Commissione spetta una analisi complessiva del comportamento sindacale, però senza che possano essere ritenute legittime soltanto le revoche dovute ai due casi tipici menzionati dall'art. 2, comma sesto.

In questo contesto si iscrivono le datate deliberazioni sull'intervento militare nei Balcani e sulla giustificazione della violazione del termine di preavviso²¹, anche per "l'innegabile fatto che azioni di lotta in difesa della pace rientrano storicamente nella tradizione dei sindacati"²²; la tesi è stata alquanto benevola, perché, per quanto si voglia allargare la nozione di ordine costituzionale, non si vede come sarebbe stato messo in discussione da un intervento militare all'estero della Nato,

¹⁸ V.: GHEZZI, Una importante riforma tutta in salita: la disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, loc. cit., 701 ss..

¹⁹ Cfr. Commissione di garanzia 22 gennaio 1998, in Foro it., 1998, III, 197, per cui "eventuali revoche delle azioni di sciopero proclamate devono avvenire con almeno cinque giorni di anticipo rispetto alla data prevista".

²⁰ V.: GHEZZI, Una importante riforma tutta in salita: la disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, loc. cit., 701 ss..

²¹ V. Commissione di garanzia 27 gennaio 2000, n. 43 del 2000; Commissione di garanzia 17 febbraio 2000, n. 90 del 2000; Commissione di garanzia 9 marzo 2000, n. 137 del 2000; Commissione di garanzia 23 marzo 2000, n. 162 del 2000.

²² V. PINO, Sciopero generale, servizi essenziali e Commissione di garanzia. Alcuni spunti di riflessione, in Dir. rel. ind., 2003, 423 ss..

organizzazione cui l'Italia partecipa, ma di cui non è certo il motore primo, nonostante l'impostazione della Commissione sia stata condivisa dalla giurisprudenza²³.

La modificazione parziale delle tesi dell'Autorità garante²⁴ ha circoscritto il concetto di promozione dell'ordinamento costituzionale e, sulla base di questa più persuasiva concezione, quello per i fatti accaduto in Medio Oriente sfugge all'applicazione dell'art. 2, settimo comma, della legge n. 148 del 1990²⁵. Fermo il rispetto per qualunque pacifica manifestazione del pensiero, la tutela degli interessi dei cittadini non può trovare deroga per iniziative non collegate neppure in via indiretta alla difesa del sistema costituzionale e riguardanti la condotta di Stati stranieri, fuori da ogni possibile controllo del Governo e del Parlamento italiano.

Le obiezioni della dottrina²⁶ hanno riguardato un altro sciopero, quello del 17 novembre 2023, poiché, "qualificato 'generale' da due delle storiche grandi Confederazioni sindacali, Cgil e Uil, è stato invece considerato, prima della sua attuazione, "plurisettoriale" dalla Commissione di garanzia con il conseguente cambio di regime e la valutazione di illegittimità. A quanto consta, non esistono precedenti. È poi intervenuta, complicando il quadro, l'ordinanza di precettazione del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, per delega del Presidente del Consiglio dei Ministri". In qualche modo, il concentrarsi dell'attenzione sui fatti del 17 novembre 2023 ha messo in disparte quelli inerenti alle vicende israeliane, e vi è da chiedersi se, a tale riguardo, il dibattito sia finito o stia solo attendendo le probabili pronunce della giurisprudenza.

Eppure esistevano punti di contatto fra l'intervento militare nei Balcani e l'azione in mare della flotta dello Stato di Israele; la diversa considerazione del secondo evento è il frutto di una modificazione di approccio rispetto alle deliberazioni di venti anni fa²⁷, ed è il segno dei tempi il fatto che il punto centrale del dibattito siano stati gli eventi (molto meno drammatici) del 17 novembre 2023. Quanto meno, con una modificazione del contesto storico, il concetto di difesa dell'ordine costituzionale ha trovato una più ristretta e convincente lettura, senza gli sconfinamenti dovuti a una differente temperie culturale. Resta da indagare sui limiti dello sciopero generale non dovuto alla pretesa promozione del sistema costituzionale.

4. *La nozione di sciopero generale e quello plurisettoriale.*

Come a ragione si è messo in luce, "il nocciolo del problema, ossia la compatibilità tra caratteristiche dello sciopero generale e disciplina dello sciopero nei servizi essenziali, si è accentuato in seguito all'introduzione, a opera della legge n. 83, di regole come il preventivo svolgimento di procedure di raffreddamento e rarefazione (art. 2, comma secondo, legge 146), difficilmente compatibili con il carattere 'generale' dello sciopero"²⁸. Se la vicenda dell'intervento militare israeliano non ha suscitato finora molte reazioni, in attesa di probabili pronunce giurisprudenziali, lo stesso non vale per i fatti del 17 novembre 2023, con il superamento

²³ V. Corte costituzionale 10 giugno 1993, n. 276, cit.; Cass. 21 agosto 2004, n. 16515, in Giur. it. rep., 2004.

²⁴ V.: CARRIERI – PINO – SGRÒ – PAOLUCCI - S. MANCINI, Lo sciopero generale dopo la deliberazione della Commissione 3 / 134 del 2003, in Giorn. dir. lav. rel. ind., 2003, 479 ss..

²⁵ V.: DELL'OLIO, Sciopero e preavviso nei servizi pubblici essenziali, loc. cit., 1957 ss..

²⁶ V.: A. ZOPPOLI, Lo sciopero (generale) nei servizi essenziali tra percorsi giuridici e insidie politiche, in WPSCDLE "Massimo D'Antona" it., 2004, n. 428, 7 ss..

²⁷ V. Commissione di garanzia 27 gennaio 2000, n. 43 del 2000; Commissione di garanzia 17 febbraio 2000, n. 90 del 2000; Commissione di garanzia 9 marzo 2000, n. 137 del 2000; Commissione di garanzia 23 marzo 2000, n. 162 del 2000.

²⁸ V.: A. ZOPPOLI, Lo sciopero (generale) nei servizi essenziali tra percorsi giuridici e insidie politiche, loc. cit., 3 ss..

dell'autodefinizione sindacale dell'iniziativa come "generale" e con la sottoposizione agli obblighi di cosiddetta rarefazione²⁹.

Il tema deve essere affrontato con canoni oggettivi per la prioritaria promozione dell'interesse pubblico, ma resta da stabilire a chi spetti identificare la natura dello sciopero "generale", concetto richiamato nella prassi, ma senza un valore prescrittivo e, comunque, diverso da quello a difesa dell'ordine costituzionale³⁰. A ragione, si osserva che una regolazione potrebbe essere introdotta dai contratti collettivi³¹, ma, in difetto, la responsabilità è della Commissione di garanzia, per il suo inevitabile ruolo suppletivo.

Ora, con una difesa energica della deliberazione del 2003³², si è contestato la fondatezza di quella recente, perché "la Commissione, con la delibera dell'8 novembre scorso³³, ex art 13, comma primo, lett. d), della legge 146 - quindi di carattere interlocutorio adottata in una "fase precedente all'astensione collettiva" - ha posto l'accento sulla esclusione dalla proclamazione di una serie di 'settori', qualificando di conseguenza lo sciopero come 'plurisettoriale' e non 'generale'. Ne è derivata la non applicazione della delibera n. 03 / 134 e delle sue particolari regole più favorevoli"³⁴ in tema di rarefazione. Ferma l'assenza di un opportuno intervento negoziale, le indicazioni della Commissione non meritano aspre censure e hanno un fondamento ragionevole. In generale, hanno avuto sempre maggiore spazio le clausole sui cosiddetti "intervalli soggettivi". Sono divieti di reiterazione dell'astensione per le associazioni che vi abbiano fatto ricorso; infatti, si impedisce loro di ripetere lo sciopero entro un determinato lasso di tempo. L'obiettivo è programmare una sorta di "rarefazione" delle interruzioni nell'offerta dei servizi pubblici; così, gli scioperi non si possono succedere con troppa frequenza e devono rispettare interludi minimi obbligatori³⁵. Maggiori dubbi sono emersi in tema di "intervalli oggettivi".

Nei trasporti, per la scomposizione della rappresentanza sindacale e la capacità di gruppi ristretti di provocare gravi lesioni dell'interesse pubblico, i sindacati di mestiere (anche con pochi aderenti) possono mettere a repentaglio le aspettative generali. Talora, la Commissione ha optato per prevedere lo "intervallo oggettivo" a beneficio dei viaggiatori, per evitare ripetute paralisi³⁶, come, si è registrato in tema di trasporto aereo e pubblico locale. Ne deriva una significativa limitazione dell'esercizio del diritto di sciopero; lo "intervallo oggettivo" comporta una sorta di principio di "prevenzione", con una preferenza di fatto accordata all'associazione più rapida nella proclamazione.

La legge n. 83 del 2000 ha reso obbligatorie le previsioni sugli "intervalli oggettivi", ma "non tutti i pubblici servizi presentano quelle indiscutibili stigmate di sistematicità che sono proprie dei

²⁹ V.: G. SANTORO PASSARELLI, Sciopero politico - economico, sciopero politico, sciopero generale e preavviso, in *Dir. rel. ind.*, 2008, 6 ss..

³⁰ V.: MAGRINI, La regolamentazione dello sciopero generale, in *Dir. rel. ind.*, 2008, 59 ss..

³¹ V.: A. ZOPPOLI, Lo sciopero (generale) nei servizi essenziali tra percorsi giuridici e insidie politiche, loc. cit., 3 ss..

³² V. Commissione di garanzia 24 settembre 2003, n. 134 del 2003.

³³ V. Commissione di garanzia 8 novembre 2023.

³⁴ V.: A. ZOPPOLI, Lo sciopero (generale) nei servizi essenziali tra percorsi giuridici e insidie politiche, loc. cit., 7 ss..

³⁵ Cfr. S. CASSESE, La Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali: un prima valutazione, in *Riv. giur. lav.*, 1991, I, 413 ss.; SUPPIEJ, Il ruolo e la giurisprudenza della Commissione di garanzia, in *AA. VV.*, *Conflitti sindacali e diritti dei cittadini: composizione degli interessi e regole giuridiche*, in *Not. giur. lav.*, suppl., Roma, 1994, 61 ss..

³⁶ Cfr. Commissione di garanzia 22 gennaio 1998, n. 8 del 1998. Cfr. G. SANTORO PASSARELLI, Vecchi e nuovi problemi in materia di sciopero nei servizi pubblici essenziali, in *Riv. it. dir. lav.*, 1999, I, 71 ss., per cui, con riguardo al patto dei trasporti del dicembre 1998, per cui la regola sulla "rarefazione oggettiva" "non trova applicazione quando lo sciopero sia proclamato da più organizzazioni sindacali che rappresentino, in base ai criteri di misurazione" introdotti dallo stesso accordo "la maggioranza dei lavoratori del settore interessato".

trasporti, e in particolare di quelli ferroviario e aereo"³⁷. All'opposto, la "rarefazione oggettiva" dovrebbe essere prevista sempre, qualora per lo stesso "servizio finale" o per il medesimo "bacino di utenza" possa essere compromessa la continuità delle funzioni. Nonostante le singolari indicazioni letterali, è preferibile circoscrivere l'operare dell'art. 2, secondo comma, al caso in cui vi siano disagi effettivi connessi alla scarsa "continuità". Sarebbe singolare una eccessiva diffusione di meccanismi di "rarefazione oggettiva" ed essi postulano una specifica ponderazione da parte degli accordi e della Commissione.

5. *L'attuale regolazione dello sciopero generale nei servizi pubblici essenziali.*

Il futuro dello sciopero generale è meno incerto di quanto potrebbe apparire per l'intensità del dibattito sindacale, talora attratto oltre misura da questioni di risonanza pubblica. Nel ricostruire lo spirito della legge n. 146 del 1990, la giurisprudenza costituzionale³⁸ ha rilevato la mancata protezione delle aspettative "dell'impresa in quanto tale". Chi eroghi il "servizio" ha un ruolo centrale, ma vi può essere un netto divario fra le sensibilità e le convenienze economiche di chi fornisca i servizi e di coloro che li ricevano, sia nei mercati concorrenziali, sia in quelli monopolistici. Nemmeno gli "interessi dell'utente" sono tutelati in via esclusiva, poiché, piuttosto, sono inseriti in un modello dialettico, nella tensione a una mediazione complessa³⁹, non svolta dalla legge, ma affidata al contratto collettivo e alle funzioni della Commissione di garanzia.

Senza definire lo sciopero e la sua struttura, la legge del 1990 incide sul suo esercizio; si è posto il dubbio se occorresse "considerare il diritto di sciopero nel settore dei servizi pubblici essenziali come categoria giuridica distinta dal diritto di sciopero in altri settori"⁴⁰. Si può discutere se quello regolato dalla legge n. 146 del 1990 sia *aliud ab alio* rispetto all'altro; tuttavia, la legge non elide altri limiti, come confermato per quelli "interni" dalla giurisprudenza costituzionale⁴¹. Eppure, dopo la legge n. 83 del 2000, l'art. 2, secondo comma, collega l'individuazione delle "prestazioni indispensabili" alla "salvaguardia dell'integrità degli impianti", eterogenea rispetto all'obiettivo complessivo. Per evitare rilevanti dubbi di legittimità costituzionale, il citato riferimento non deve essere messo in raccordo con le aspettative patrimoniali del datore di lavoro, ma con la garanzia della pronta "riattivazione", poiché presuppone la piena operatività degli strumenti produttivi. In ogni caso, fino dal 1990 la regolazione eteronoma ha influito sulle relazioni sindacali, sebbene non dovesse favorire le imprese o le pubbliche amministrazioni e, soprattutto, non dovesse impedire il confronto, il quale è stato comunque condizionato.

Neppure la complessa attuazione della legge ha sedato le tensioni presenti nella pubblica opinione e ciò ha imposto la rilevante modificazione operata nel 2000. Tale complessiva riforma è una risposta ad alcuni problemi emersi nell'esperienza applicativa e non propugna un nuovo approccio sistematico, nonostante vi siano novità rilevanti, per esempio in tema di sistema

³⁷ V.: GHEZZI, Una importante riforma tutta in salita: la disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, loc. cit., 702 ss.. Cfr. TREU, Il conflitto e le regole, loc. cit., 331 ss., nt. 68, per cui lo "intervallo oggettivo" deve essere osservato "solo in quanto necessario ad evitare che sia oggettivamente compromessa la continuità dei servizi".

³⁸ Cfr. Corte costituzionale 8 luglio 1992, n. 317, Giur. cost., 1992, 4437.

³⁹ Sul divario fra l'interesse dell'erogatore e quello dell'utente, v. F. BENVENUTI, Europa e nuova amministrazione, in AA. VV., Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive, a cura dell'Accademia dei Lincei, Milano, 1994, 665; RUSCIANO, Utenti senza garanti, in Lav. dir., 1996, 39 ss.

⁴⁰ V.: BALLESTRERO, L'ambito di applicazione della legge. La nozione di servizio pubblico essenziale, in ROMAGNOLI - BALLESTRERO, Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, in Comm. cost., a cura di G. BRANCA e, ora, di PIZZORUSSO, Bologna - Roma, 1994, 69 ss..

⁴¹ V.: Corte costituzionale 8 luglio 1992, n. 317, in Giur. it. rep., 1992.

sanzionatorio e di compiuta regolazione della posizione dei piccoli imprenditori e dei lavoratori autonomi; le disposizioni originarie e la prassi degli anni '90 hanno suggerito una revisione che ha trasformato il testo normativo senza sovvertirne i criteri ispiratori. Persino l'art. 2 ha subito innovazioni significative, con il rafforzamento dei poteri della Commissione e degli strumenti di prevenzione. In questo contesto, è ragionevole l'applicazione delle misure di rarefazione oggettiva qualora lo sciopero coinvolga solo alcune categorie merceologiche, in particolare proprio quelle dei trasporti, per cui le misure sono state pensate. Diverso sarebbe se, a fronte di una estesa forma di autotutela, alcuni gruppi di lavoratori fossero sempre costretti a disertare l'iniziativa sindacale, per l'intempestività dovuta alle scelte di altre associazioni.