

Le incertezze giuridiche intorno alla nozione di sciopero generale e alcune recenti vicende¹

Simone D'Ascola

1. Premesse sullo sciopero generale

Lungi dall'aver mai corrisposto a utopie rivoluzionarie di marca soreliana², lo sciopero generale si configura, nella storia post-costituzionale del nostro sindacalismo³, come una vera e propria libertà politica, esercitata, secondo un andamento ciclico, con modi e intensità variabili da parte della classe lavoratrice.

¹ Lo scritto è dedicato alla cara memoria del Professor Riccardo Del Punta: diversi anni fa, in una delle prime occasioni in cui potei parlare di diritto del lavoro in pubblico, un amico mi fece notare che il Prof. Del Punta mi aveva ascoltato attentamente «per tutto il tempo». Non era cosa da poco e io non l'ho mai scordato.

² Si vedano in particolare i capp. IV e V di Sorel 1970, 173 sgg. In Italia fu Arturo Labriola uno dei primi esponenti socialisti a proporre l'idea di sciopero generale, contribuendo ad ispirare il grande sciopero del settembre 1904, una cui cronaca, quasi minuto per minuto, chiude l'importante volume di Procacci 1978, 379 ss.

³ Non è un caso che il primo grande sciopero generale successivo all'entrata in vigore della Costituzione – cioè quello che seguì ai proiettili che Antonio Pallante indirizzò verso Palmiro Togliatti – fu uno dei primi del secolo a finire senza repressione nel sangue. Peraltro, nessuno può sapere come si sarebbe conclusa quella fiammata di rabbia operaia «pre-rivoluzionaria» se non vi fosse stata, oltre alle parole che il Segretario diramò dal letto d'ospedale, la leggendaria fuga di Gino Bartali sul Col d'Izoard il 15 luglio 1948 (preludio della vittoria del *Tour de France* una decina di giorni dopo).

Simone D'Ascola, University of Pisa, Italy, simone.dascola@unipi.it, 0000-0002-5557-4496

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Simone D'Ascola, *Le incertezze giuridiche intorno alla nozione di sciopero generale e alcune recenti vicende*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0507-8.18, in William Chiaromonte, Maria Luisa Vallauri (edited by), *Trasformazioni, valori e regole del lavoro. Scritti per Riccardo Del Punta*, pp. 301-318, 2024, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-0507-8, DOI 10.36253/979-12-215-0507-8

Si può parlare di libertà politica in senso proprio perché lo sciopero generale, a differenza di qualsiasi altro esempio di sciopero, non può essere attuato che per ragioni eminentemente politiche, alla luce della generalità dei soggetti che coinvolge e della latitudine degli interessi che con esso si intende perseguire⁴. È indubitabile che lo sciopero generale sia un'alta espressione della democrazia partecipativa⁵.

Vinta da tempo la pretesa di delimitare lo spazio dello sciopero come diritto in relazione alla sua finalità economico-professionale, con il pieno riconoscimento della finalità politica fra quelle legittimamente ammesse dall'ordinamento⁶, è stato possibile legittimare lo sciopero generale come una delle possibili forme di attivazione del conflitto collettivo da parte di lavoratrici e lavoratori, i quali, in questo caso, oltre che esercitare un diritto sociale ed economico, si pongono come interlocutore diretto del potere costituito al suo livello centrale.

Semmai è possibile riscontrare, nella prassi degli scioperi generali, una caratterizzazione in termini di finalità duplice, ossia economico-politica, in tutti i casi in cui la rivendicazione portata avanti dagli scioperanti, o comunque gli atti politici che questi intendano mettere in discussione, si caratterizzino per incidere più o meno direttamente sulle condizioni economico professionali e sul portafoglio della classe lavoratrice, dentro un quadro di intervento politico di portata più generale (come ad esempio una legge di bilancio o una importante riforma settoriale).

Almeno dal dopoguerra, in Italia tradizionalmente lo sciopero generale, che nel gergo sindacale di norma auto-qualifica se stesso come tale al momento della proclamazione, si riconosce perché l'iniziativa per la sua effettuazione viene presa non da un sindacato di categoria o settoriale (o una molteplicità di questi), ma proviene dal livello confederale, di uno o più fra i sindacati maggiori, secondo il corso delle fasi di maggiore o minore unità fra di essi, che sempre si susseguono⁷. Inoltre, coinvolge una molteplicità di settori e attività, pubbliche e private, espressamente menzionate nella piattaforma conflittuale.

Mai – è bene precisarlo sin da subito – si è potuto ritenere che per essere generale uno sciopero dovesse: *i*) essere proclamato da *tutti* i sindacati confederali per la generalità delle loro federazioni; *ii*) essere proclamato con riferimento a *tutte* le categorie produttive e *tutti* i settori di attività privati e pubblici⁸; *iii*) avere una durata o una estensione territoriale minime variamente determinate.

⁴ Lo sciopero generale «per sua natura indica una solennità politica» osserva Passaniti 2021, 175 (corsivo mio).

⁵ Discutendo di sciopero nella III Commissione dell'Assemblea Costituente, Giuseppe Di Vittorio il 23 ottobre 1946 osservò che «lo sciopero generale politico nelle mani delle grandi masse lavoratrici può [...] considerarsi come uno strumento di difesa della democrazia».

⁶ Cfr. C. cost., n. 290/1974, rafforzata da svariati interventi nel successivo cinquantennio; sullo sciopero politico si veda Ballestrero 2018, 275 sgg.

⁷ Cfr. Spimpolo 2021 in sede giornalistica; ma si veda sin d'ora anche Carrieri et al. 2022.

⁸ Su questo punto è opportuno evidenziare che lo sciopero, per essere generale, deve riferirsi a un ventaglio molto ampio di categorie produttive, seppur non necessariamente «tutte»:

Poste queste essenziali premesse, occorre verificare l'evoluzione delle effettive prassi in tema di sciopero generale sviluppatasi negli ultimi decenni, nonché come queste prassi hanno condotto, in uno specifico frangente storico, al superamento della situazione di sostanziale anomia che aveva riguardato questo fenomeno fino a una certa epoca.

2. Le stagioni dello sciopero generale e la sua giuridificazione

Lo sciopero generale fu utilizzato più volte nel 1953 per contrastare la legge truffa⁹, con il risultato politico di impedire alla DC il raggiungimento del 50% alle elezioni politiche, e nel 1960 contro il governo Tambroni, votato dai missini, con i tragici strascichi dei morti di Reggio Emilia (e non solo). Superato il ciclo di lotte di fine anni Sessanta¹⁰, gli scioperi generali veri e propri non sono stati in realtà moltissimi. Negli anni Settanta, infatti, l'azione sindacale si concentrò sulla democratizzazione dei luoghi di lavoro, sul miglioramento delle condizioni nelle singole aziende (con scioperi ordinari, mirati alla contrattazione dell'organizzazione del lavoro, a rivendicazioni in tema di tutela della salute ecc.), nonché sull'azione giudiziaria in attuazione dello Statuto (si pensi all'utilizzo dell'articolo 28).

Nel corso del decennio, dunque, non sono numerosi come si potrebbe pensare gli scioperi generali veri e propri (e spesso hanno durata molto breve, come il 27 febbraio 1974 o il 15 novembre del 1977). Fanno eccezione le giornate di sciopero proclamate nelle ore immediatamente successive a fatti tragici legati a terrorismo e lotta armata. In generale, però, la crisi economica, alcune conquiste già ottenute e un certo senso di responsabilità sindacale (si pensi alla «svolta dell'Eur» del 1978 nella Cgil), in un contesto già di grande fibrillazione, fecero il resto.

Il decennio seguente si aprì con la sconfitta alla Fiat del 1980 e ancora gli scioperi generali non saranno moltissimi: nel 1982, quando inizia a prender corpo la prospettiva di una revisione dei meccanismi della scala mobile (che deflagrerà nell'accordo di San Valentino di due anni dopo) si svolsero però ben due scioperi generali nel mese di giugno, ma senza grandissimi risultati, tanto è vero che due anni dopo, quando si consumò la rottura sindacale per la sigla dell'accordo

persino autori che in punto di diritto paiono severi nei confronti di alcuni aspetti regolativi del fenomeno dello sciopero generale hanno parlato di sciopero «esteso *tendenzialmente* a tutte le categorie di lavoratori, pubbliche e private» (c.m.), laddove «tendenzialmente» implica che le categorie non siano per forza tutte: così Magrini 2008, 61. Il tema è comunque delicato perché non è facile riconoscere il confine fra sciopero generale e sciopero plurisetoriale: si veda *infra*.

⁹ Se ne occupò, con pragmatico relativismo, Giuseppe Pera, quando, in una riflessione del 1960 per certi aspetti severa verso la legittimità costituzionale dello sciopero politico, ammise che in qualche caso le azioni delle parti devono poter superare il formalismo giuridico: sia consentito rinviare alle chiose formulate in D'Ascola, Galardi, Mazzotta 2023, 169.

¹⁰ Si ricorda nel 1968 un importante sciopero generale, il primo unitario fra i confederali, proclamato in relazione al problema delle pensioni (cfr. Mariucci 2011, 560).

con il Governo Craxi, la Cgil promuoverà una grande manifestazione, ma non uno sciopero generale vero e proprio.

Negli anni Novanta lo scenario è un po' diverso. La cosiddetta terziarizzazione del conflitto è ormai una realtà consolidata¹¹ e il sindacato è consapevole dell'impatto sociale che possono avere determinati scioperi, pur in una stagione di minore conflittualità sul piano delle relazioni industriali. Si può così ricordare lo sciopero del 1994, nuovamente sulle pensioni, che contribuì a minare il terreno per il governo Berlusconi I. Nei primi anni del nuovo secolo è invece il 16 aprile 2002 la data del più importante sciopero generale unitario, che seguì di qualche settimana l'oceánica manifestazione romana della Cgil del 23 marzo: nessuno nega oggi che questi due eventi ebbero l'effetto diretto di bloccare i progetti di revisione dell'art. 18¹².

In questa stagione i sindacati confederali fecero più spesso ricorso allo sciopero generale poiché «risultava per loro più problematico l'accesso ai tavoli di decisione congiunta con i governi, dopo i fasti della concertazione degli anni Novanta» (Carrieri et al. 2022, 276).

Pertanto, anche in considerazione del fatto che l'impatto degli scioperi generali sui servizi pubblici essenziali si stava facendo progressivamente più evidente, si uscì dalla situazione di anomia precedentemente menzionata, non però nella direzione di limitarli, ma al contrario di salvaguardarne con equilibrio le potenzialità in un contesto di articolate limitazioni per alcuni scioperi ordinari.

Ma andiamo con ordine. È ben noto che in Italia la legislazione in materia di sciopero è circoscritta all'intervento per il conflitto nei servizi pubblici essenziali. Tale disciplina legislativa¹³ – dettata, solo nel 1990, in attuazione della riserva di legge di cui all'art. 40 Cost. – realizza un bilanciamento fra interessi costituzionali confliggenti e di rilevanza astrattamente paritaria: il fondamentale diritto di scioperare a difesa dei più vari interessi collettivi, del quale sono titolari tutti i lavoratori, e la tutela di alcuni diritti fondamentali della persona costituzionalmente protetti, che la collettività esercita usufruendo di servizi c.d. essenziali (elencati all'art. 1 della legge n. 146/1990: esemplificativamente si pensi a scuola e università, sanità, trasporti, comunicazioni).

Per realizzare il suddetto bilanciamento, la legge, riformata con la l. 11 aprile 2000, n. 83, disciplina alcuni istituti e prevede alcune regole di condotta per le parti coinvolte, primariamente ispirate a soluzioni conciliative e di carattere

¹¹ Si vedano già le riflessioni in Aa. Vv. 1989. Sulle prospettive più recenti della terziarizzazione, anche in un'ottica sovranazionale, si veda ora D'Aponte 2024. Il riconoscimento di un tipo di conflitto «terziario» si deve peraltro alla brillante penna di Aris Accornero a metà anni Ottanta.

¹² Quando all'art. 18 si metterà mano per davvero (nel 2012) non vi saranno grandi scioperi, ma il 12 dicembre 2011 c'era stato uno sciopero generale di 3 ore contro la riforma delle pensioni, similmente a quanto sarebbe avvenuto a novembre 2013 per la legge di stabilità.

¹³ Su cui in generale – ovviamente senza alcuna pretesa di completezza – si veda Romagnoli, Ballestrero 1994 e Pascucci 1999. Più di recente si veda il ricco e polifonico dibattito riprodotto in Aa. Vv. 2018.

negoziale con l'obiettivo di stimolare un accordo fra le parti, ma senza trascurare istituti e regole capaci autoritativamente di impedire un sacrificio indebito e sproporzionato di uno degli interessi coinvolti allorquando l'azione conflittuale risulti inevitabile. Fra questi ultimi istituti rientrano, ad esempio, l'obbligo di garantire le prestazioni indispensabili (si veda in generale gli artt. 2 e 2 *bis* della legge), la rarefazione (artt. 2, comma 2) e l'istituto della precettazione (art. 8).

A supervisionare sul comportamento complessivo delle parti e sul rispetto di principi e regole previsti dalla legge n. 146, anche irrogando sanzioni, è, come noto, la Commissione di garanzia per lo sciopero nei servizi pubblici essenziali, un'*authority* che nel corso di oltre trent'anni di attività ha svolto un ruolo *lato sensu* giurisprudenziale, attraverso una copiosa serie di regolamenti settoriali e delibere che, a partire dai casi concreti, offrono spunti interpretativi e acquisiscono il valore di precedente, ispirando gli orientamenti e le decisioni successivi.

La legge del 1990 ha volutamente taciuto sullo sciopero generale¹⁴, ma è proprio all'attività interpretativa e in qualche misura creativa di regole, svolta dalla Commissione, che si deve l'intervento in materia di sciopero generale.

Infatti, dopo diversi anni di lavoro ermeneutico sulle regole legali, l'autorità garante coglie che se, da un lato, è vero che lo sciopero generale si presenta come «un fascio di scioperi di categoria» che vanno regolati ognuno con le regole del settore di riferimento¹⁵, dall'altro lato le peculiarità strutturali e teleologiche dello sciopero generale¹⁶ richiedono la disapplicazione di alcune procedure limitative dell'impatto dell'azione di conflitto che normalmente vengono poste in essere per gli scioperi nei singoli settori dei servizi essenziali.

Occorre, in altre parole, liberare lo sciopero generale da alcuni dei lacci tipicamente apposti agli scioperi ordinari nei settori essenziali (per bilanciarne l'impatto con i diritti degli utenti), onde non vanificare completamente la riuscita del conflitto sul piano politico.

Pur preceduta da alcune indicazioni già fornite in precedenza¹⁷, è la delibera 24 settembre 2003, n. 03/134 l'intervento regolativo di riferimento per lo sciopero generale. Essa si colloca in un contesto in cui lo sciopero «ordinario» nei servizi essenziali è un fenomeno già ampiamente affrontato in svariati aspetti dalle delibere della Commissione, che hanno specificato e integrato la legge. Non a caso, nel dibattito che immediatamente precede l'adozione della delibera, si affrontano vari profili regolativi dello sciopero nei sg.p.e. per chiedersi quali di essi richiedano un adattamento al contesto dello sciopero generale¹⁸.

¹⁴ «La legge sullo sciopero nei servizi essenziali non nomina mai lo sciopero generale, non essendovene necessità, poiché qualsiasi sciopero che investa servizi essenziali è sottoposto alle relative regole», dirà Vallebona 2007, 74.

¹⁵ Cfr. delibera 23 luglio 1998, n. 985/550-15.3 e Vallebona 2007, 75.

¹⁶ Così le definisce Magrini 2008, 61.

¹⁷ Per fare qualche esempio, si pensi alla delibera 23 luglio 1998, n. 98/550-15.3, alla delibera 15 luglio 1999, n. 99/450-11.6 e alla delibera 5 ottobre 2001, n. 01/152.

¹⁸ Ne è un esempio Pino 2003, 6 sgg.

Il garante assume come logica premessa del proprio intervento il dato della reciproca, e interdipendente, sfera di comprimibilità dei diritti fondamentali in gioco (della persona, garantiti dai servizi, da un lato; di sciopero, appartenenti ai lavoratori, dall'altro), poiché il bilanciamento fra di essi, che è principio «motore» della legge¹⁹, non può che passare attraverso l'accettazione di un certo grado di compressione di entrambi. In particolare, nel caso dell'allargamento delle maglie delle regole, necessario per lo sciopero generale, bisogna assumere che la collettività, di fronte a uno sciopero autenticamente generale, sia più diffusamente disposta a tollerare i disagi, perché presumibilmente in buona percentuale ritiene giusta quell'azione.

Il contenuto del «codice speciale» del 2003, «iniziativa di mediazione politica [...] che con il diritto [...] non ha molto a che vedere»²⁰ secondo i critici, viene varato definitivamente dopo un'interlocuzione con le parti sociali ed è riassumibile come segue: posto che lo sciopero generale assume una forma «peculiare» sul piano sociale e delle relazioni sindacali, *i*) devono essere garantite le prestazioni indispensabili; *ii*) la proclamazione deve rispettare il preavviso; *iii*) viene meno l'obbligo di espletare le procedure di raffreddamento e conciliazione; *iv*) non si applica il limite della durata massima della prima astensione (su cui v. *infra*) previsto dagli accordi o dalle regolamentazioni provvisorie di categoria; *v*) per quanto riguarda gli intervalli minimi tra azioni di sciopero va rispettato solo parzialmente il principio della rarefazione soggettiva, mentre non si tiene conto della rarefazione oggettiva (si veda *infra*), ma la Commissione può valutare se il mancato rispetto dell'intervallo minimo possa in concreto impedire l'equo temperamento tra diritto di sciopero e diritti della persona; *vi*) si farà riferimento all'intervallo intercorrente tra la effettiva effettuazione degli scioperi, trascurando l'eventuale previsione della necessaria proclamazione dello sciopero soltanto dopo l'effettuazione di quello precedente.

Riccardo Del Punta ebbe il merito di offrire, a breve distanza dall'adozione della delibera, uno dei pareri più lucidi ed equilibrati sulla stessa (Del Punta 2004): ponendosi nel solco, già ricordato, dell'interpretazione di questa disciplina come operazione di bilanciamento che può comprimere i diritti coinvolti, lasciandone intatto il nucleo essenziale, egli riconobbe la natura di risorsa democratica dello sciopero generale, che riteneva di poter definire come uno sciopero caratterizzato dalla massima ampiezza dell'ambito di riferimento e dalla natura politica e generale della finalità, potendo essere invece circoscritte l'area territoriale e i sindacati proclamanti. Per il resto viene condiviso il contenuto della delibera, definito «ragionevole ed equilibrato» (Del Punta 2004, 13).

¹⁹ Sviluppa lucidamente questa idea Liso 2003, 14 sgg.

²⁰ Entrambi i virgolettati sono tratti da Magrini 2004, 8, il quale ritiene – in estrema sintesi – che l'intervento esorbiti dai limiti della legge e sia innovativo rispetto ad essa. Da ciò la critica tecnico-giuridica della delibera, di cui si ipotizza però che la ragione politica sia rinvenibile nella volontà di smentire le voci dell'epoca su una presunta contiguità della Commissione di allora con il Governo in carica (che era il Berlusconi II).

Altri autori, poco tempo dopo, ebbero a esprimersi con qualche riserva in più, se non altro sul profilo della legittimità di un intervento di questo tipo e sull'intervallo fra sciopero generale e scioperi successivi (punto *vi*) del ripilogo qui offerto)²¹.

Ad ogni buon conto, possiamo ritenere che quella regolazione abbia offerto discreta prova di sé, salvo prestarsi ad alcune critiche negli anni successivi, quando il quadro socio-sindacale è mutato e le esigenze di contenimento, che vanno storicizzate e non possono essere precostituite *una tantum*²², sono apparse ad alcuni in guisa diversa.

3. Criticità attuali della regolazione e vicende recenti

Si osserva da parte di molti autori²³ come negli ultimi anni – rispetto al periodo di inizio secolo – la tendenza crescente vada nella direzione della proclamazione di numerosi scioperi generali da parte di sindacati autonomi, di base o comunque minori rispetto alle tradizionali sigle confederali, con un conseguente indebolimento dello strumento per via della ridotta adesione che queste azioni conflittuali riescono ad ottenere.

Qualcuno parla addirittura di «imbarazzante frequenza» delle proclamazioni di sciopero generale che ne «sviliscono la dignità», prefigurando l'esigenza di una verifica della rappresentatività delle sigle sindacali che assumono tali iniziative²⁴. Un «effetto perverso» si sarebbe prodotto nell'attuale, mutato, contesto, poiché anche gli effetti virtuosi a beneficio di grandi eventi conflittuali rischiano di perdersi se troppe piccole organizzazioni usano «a loro esclusivo vantaggio regole nate per altri scopi»²⁵.

Qualche anno fa, la Commissione presieduta dal Prof. Santoro-Passarelli sembrava aver impostato un lavoro di approfondimento che avrebbe potuto portare a una revisione della disciplina dettata in tema di sciopero generale²⁶, nella direzione di contenere gli eccessi da parte di sindacati scarsamente rappresentativi (salvaguardando gli spazi per quelli confederali), anche se al momento non si hanno notizie di ulteriori sviluppi²⁷.

Premessi questi dati sul quadro attuale, dobbiamo volgere lo sguardo alla più recente vicenda che ha avuto notevole eco mediatica e che ha interessato da vicino gli addetti ai lavori, avvertendo subito che il problema di fondo (o il fondo del problema...) è che in essa è stato messo in questione uno sciopero generale

²¹ Il riferimento è ai rilievi di Vallebona 2007, 74-78, cui segue adesivamente – e con parole ancor più nette – Magrini 2008, *passim*.

²² Importante spunto sviluppato da Rusciano 2003, 19.

²³ È ad esempio il caso di Mimmo Carrieri: si veda Mascini 2023.

²⁴ Così Pino 2024. Sul tema, in senso più generale, si veda Santoro-Passarelli 2018.

²⁵ Così Carrieri et al. 2022, 278.

²⁶ Cfr. Santoro-Passarelli 2019, 15 e, in sede dottrinale, Erario Boccafurni 2022, 61.

²⁷ Merita però segnalare le ipotesi di intervento formulate nella seconda parte del più volte richiamato contributo di Carrieri et al. 2022, spec.281 sgg.

proclamato *non* da sigle minori in cerca di qualche accreditamento o comunque poco rappresentative, bensì da due (su tre) dei sindacati confederali, con ampia adesione ed eco su scala nazionale. Pertanto, le criticità della disciplina sopra richiamate sostanzialmente non si manifestavano nel caso di specie, che, cionondimeno, ha portato ad alcuni interventi della Commissione e del Governo su cui varie perplessità possono essere proposte.

Ripercorrere la cronaca completa dei fatti sarebbe ormai poco produttivo, ma premettiamo che non è l'aggressività che il Ministro dei Trasporti Matteo Salvini ha manifestato nella vicenda, né la conseguente evidenza politica e mediatica della *querelle*, ad aver conferito interesse a quanto accaduto lo scorso anno con riguardo allo sciopero generale che Cgil e Uil hanno indetto per la data di venerdì 17 novembre 2023 con un'ampia piattaforma di protesta.

Questo aspetto, infatti, si inscriveva facilmente nella dialettica democratica che, per quanto spesso sbilanciata e caratterizzata da toni sopra le righe, contrappone in guisa fisiologica chi è chiamato a rappresentare e difendere le ragioni di lavoratrici e lavoratori (anche addetti a servizi essenziali) e chi si colloca politicamente a tutela di interessi diversi e opposti, quali ad esempio la produzione, il consumo e il profitto, sia pure mediati dalla difesa dei diritti degli utenti nel caso di specie.

Si è riproposta però la questione, non nuova, ma che così vibrante nel dibattito non risultava da diverso tempo²⁸, del ruolo «giurisprudenziale» che la Commissione autorevolmente esercita – in caso di scioperi generali e non – con riguardo alla rarefazione, nonché alla limitazione della durata massima della prima azione di sciopero; misure, queste ultime, previste fra le specifiche regole vigenti in diversi dei settori coinvolti dalla legge 146.

La rarefazione oggettiva è la regola che impone un determinato lasso di tempo fra due diverse iniziative di sciopero (indipendentemente da chi siano i soggetti proclamanti) quando tali scioperi hanno luogo nel medesimo settore creando un potenziale disservizio per lo stesso bacino di utenza (mentre la rarefazione soggettiva è il distanziamento temporale imposto a una stessa sigla sindacale per la proclamazione di più scioperi, successivi l'uno all'altro).

In occasione degli scioperi settoriali (relativi a una specifica categoria, settore merceologico o singolo servizio pubblico, pur sempre nell'ambito dei servizi essenziali) queste misure di mitigazione dell'impatto che le azioni di conflitto producono sull'utenza sono normali, giacché l'interesse collettivo perseguito, normalmente di natura economico-professionale in questi casi, va temperato non solo con la garanzia di una quota minima di servizio (le prestazioni indispensabili, stabilite caso per caso dai contratti collettivi e sempre assicurate), ma anche con una ragionevole limitazione dell'estensione e della frequenza del disservizio che l'utenza comunque soffre in occasione dello sciopero.

²⁸ Santoro-Passarelli 2008 dà conto di una discussione che nel primo decennio del secolo era vivace, per poi sopirsi; si vedano in quel periodo gli interventi già citati nella *Newsletter CgS* n. 1-2 (2003); nondimeno si veda sul punto Pino 2022, spec. 1199 sgg., su cui torneremo, oltre al più volte citato Carrieri et al. 2022, 275 sgg.

Come già evidenziato in precedenza, ben diversa è la situazione in occasione degli scioperi generali. Indicazioni «definitorie»²⁹ sullo sciopero generale emergono esclusivamente dalle delibere della Commissione di garanzia, oltre che da un patrimonio dottrinario e giurisprudenziale, peraltro non così esteso su questo specifico profilo, formatosi nel corso di decenni di giuridificazione della prassi, realizzatasi recependo la tipicità sociale delle varie esperienze che lo sciopero come *fatto giuridico* ha proposto agli osservatori.

Si è già messo in luce che, affinché vi sia sciopero generale, occorrono un'ampia trasversalità rispetto a molteplici settori (pubblici e/o privati), con il coinvolgimento di lavoratori eterogenei dal punto di vista categoriale, e una finalità di tipo generale, normalmente scollegata da una specifica piattaforma rivendicativa, ma riconducibile a una pretesa di carattere propriamente politico o, al più, economico-politico, che investe su larga scala le responsabilità dei decisori.

In virtù del primo elemento, di norma lo sciopero è proclamato a livello confederale, di talché i lavoratori di molteplici categorie sono chiamati al conflitto. Questo presupposto, come già ricordato, non richiede né che lo sciopero sia indetto da *tutti* i sindacati confederali (ben potendo essi avere una linea politica divergente, in ragione del pluralismo garantito dall'art. 39, comma 1, Cost.), né che il/i sindacato/i proclamante/i posseda(n) un determinato livello di rappresentatività, aspetto quest'ultimo oggi discusso ma che non è certo in questione quando a proclamare lo sciopero è (almeno) un sindacato confederale, poiché è implicito in quel modello di sindacalismo il possesso di un grado di rappresentatività elevato³⁰.

Quanto al secondo elemento, occorre ricordare che il fatto che gli scopi dello sciopero consistano in pretese puramente politiche o economico-politiche (nel caso del novembre 2023 si trattava di contrastare i contenuti della imminente legge di bilancio), oltre ad essere legittimo e conforme alla funzione che la Carta assegna al conflitto collettivo in un'ottica di democrazia partecipativa, rappresenta il dato che per antonomasia si rinviene negli scioperi c.d. generali.

Il *non* essere legati a una vertenza meramente categoriale, a un singolo soggetto datoriale o a uno specifico rinnovo contrattuale attribuisce all'interesse collettivo perseguito dal conflitto il carattere di generalità, ne è il suo *proprium*, senza peraltro la necessità che *tutte* le categorie (*id est*, tutti i lavoratori) siano coinvolte dallo sciopero: si è detto che «sciopero generale non vuol dire sciopero di tutti»³¹.

²⁹ Si impongono le virgolette perché da decenni è noto che le pretese definitive in tema di conflitto collettivo evidenziano sempre il rischio di un'indebita compressione della sfera di legittimità del fenomeno, avendo dunque finito per prevalere una linea di grande rispetto della prassi sociale con la quale lo sciopero, come "fatto", si propone.

³⁰ Criticamente, sul problema dei sindacati non confederali che eccedono nella proclamazione di scioperi generali, si veda ancora Pino 2022, 1200.

³¹ Così Scarpelli 2023; ivi si veda anche L. Zoppoli 2023.

Con riguardo, invece, al dato per cui lo sciopero per essere generale non richiede che *tutti* i sindacati confederali lo proclamino, occorre meglio precisare che proprio il carattere precipuamente politico degli obiettivi della protesta, se coniugato con l'ineliminabile e fisiologico pluralismo del nostro modello di sindacalismo (confederale e non), può condurre a una situazione di separatezza sindacale nelle azioni che volta a volta si intraprendono. La storia pluridecennale delle relazioni industriali ce lo insegna: come una fisarmonica, in determinati momenti l'unità fra i sindacati confederali fa difetto e le piattaforme rivendicative possono diversificarsi, per poi al momento giusto riavvicinarsi. Appare perciò naturale che ciò possa riverberarsi sulle iniziative di sciopero.

Prima di volgere lo sguardo ai vari interventi istituzionali che hanno seguito la proclamazione dello scorso 17 novembre, occorre anticipare che un'altra questione, non menzionata sin qui, si agita intorno a questa vicenda: la distinzione fra sciopero generale e sciopero intercategoriale (o intersettoriale o plurisetoriale: le tre nozioni paiono confondersi e quindi, essenzialmente, coincidere) che la Commissione, nella propria attività pretorile, ha più volte evocato. Leggendo le delibere rilevanti in materia – ovviamente la già richiamata n. 134 del 2003, ma anche altre (sia dei primi anni del secolo, sia successive, come la n. 619 del 2009) – si può rilevare che: *a*) quando c'è sciopero generale tendenzialmente viene affermato il coinvolgimento di *tutti i settori salvo alcune eccezioni* espressamente elencate, mentre gli scioperi intercategoriaли menzionano espressamente i soli settori coinvolti; *b*) quando lo sciopero è meramente intersettoriale di norma non sono previste dalle discipline vigenti particolari deroghe alla regola della durata massima della c.d. prima iniziativa di sciopero, né si disapplica la regola della rarefazione oggettiva (così la delibera del 2009) ed è la stessa Commissione ad averlo ulteriormente confermato con il verbale n. 923 del 7 novembre 2011³².

In questo quadro complessivo (ove qualche incertezza sembra residuare solo sulla nozione di sciopero generale – che rimanda sempre a dati per così dire extra-legislativi e provenienti dalla prassi e dall'interpretazione – più che sulle regole applicabili) si è profilato a novembre lo sciopero generale di Cgil e Uil che, unitamente allo scetticismo del governo in carica, è stato oggetto di attenzione e di intervento da parte del garante.

4. L'intervento della Commissione di garanzia di novembre 2023: profili critici

La Commissione ha preso posizione con una «indicazione immediata» (atto previsto dall'art. 13, comma 1, lett. *d*), l. n. 146/1990) l'8 novembre 2023, segnalando ai due sindacati confederali proclamanti che nello sciopero da essi indetto per il 17 novembre vi erano alcune violazioni delle disposizioni relative agli intervalli minimi tra successive proclamazioni e alla durata massima della prima azione di sciopero. Tutto questo solo per alcuni, ancorché assai rilevanti, fra i settori coinvolti.

³² Richiamato in Commissione di Garanzia Sciopero, *Raccolta sistematica degli orientamenti interpretativi. Vol. I. Orientamenti di carattere generale*, a cura di I. Sechi, 2016.

Ai sensi della medesima norma, la Commissione richiedeva perciò ai sindacati una revisione delle caratteristiche della propria iniziativa conflittuale. Queste pretese si basavano sull'esplicito disconoscimento della natura generale dello sciopero (che tale era invece qualificato dall'atto di proclamazione del 27 ottobre, avente anche una piattaforma di motivazioni molto ampia) che però sostanzialmente non è motivato dalla Commissione, se non con un rapido richiamo alla delibera del 2009 (ma omettendo quella del 2003!) e con l'affermazione che si trattava di sciopero meramente «intersettoriale».

Ne seguiva un incontro della Commissione con Cgil e Uil il 13 novembre, all'esito del quale l'Autorità garante ribadiva la propria posizione con uno scarso comunicato stampa³³, in cui veniva menzionata la delibera del 2003 per affermare che nel caso di specie non ricorressero i presupposti di sciopero generale (sola ipotesi che ammette le deroghe più favorevoli agli scioperanti) «per consolidato orientamento della Commissione».

Un osservatore attento della materia può agevolmente rilevare che tale consolidato orientamento in realtà sembra non esistere³⁴. Ne è riprova anche il fatto che, fra gli esperti che hanno invece assunto una linea critica nei confronti dell'iniziativa sindacale³⁵, e che sembrano sposare la posizione della Commissione di garanzia, non si trovano argomenti a suffragio della solidità dell'argomento spesso, ma semmai una critica alla natura «eccessivamente politica» dell'iniziativa sindacale. Critica legittima nel merito, ma la natura puramente politica di uno sciopero non solo è riconducibile alla sfera protetta dello sciopero come diritto *ex art. 40 Cost.*, ma è proprio uno degli elementi che da sempre inevitabilmente caratterizzano lo sciopero generale.

Quindi il punto centrale non sembra attenere alla natura delle ragioni sottese al conflitto, ma alle sue caratteristiche, per come appaiono dalla piattaforma dei due sindacati, ampiamente rappresentativi, che lo hanno proclamato.

Per giunta, provando a scavare meglio fra i precedenti della Commissione alcune perplessità trovano conferma. Se infatti si assume che questo organo ha un compito interpretativo e applicativo della legge, come tale legato alla concreta evoluzione delle prassi e dei fenomeni e che inoltre le prospettive «definitorie» sullo sciopero sono sempre rischiose, si comprende perché, poco prima del 2003, con la già richiamata delibera n. 152 del 2001, si dettassero regole per «gli scioperi che per estensione (un intero settore o intersettoriale), dimensione nazionale, potenziale partecipazione e impatto *siano valutabili come «sciopero generale»»* (c.n.), con formulazione che pare qui sovrapporre lo sciopero generale allo sciopero intersettoriale. La n. 134, nel 2003, si limiterà a osser-

³³ Si veda sul sito ufficiale della Commissione: <https://www.cgsse.it/garante-cgil-uil-mancano-i-requisiti-dello-sciopero-generale>.

³⁴ Oltre alle già richiamate prese di posizione di Scarpelli e L. Zoppoli, si vedano su questo specifico punto Covelli 2023 e Poli 2023.

³⁵ È il caso di Cazzola 2023. *Contra*, Tridico 2023, 35, ad avviso del quale la Commissione si è collocata nel pericoloso terreno delle pretese definitive esercitando un indebito ruolo politico.

vare, nella premessa in cui si evidenzia la «peculiarità sociale» del fenomeno, che quello generale è uno sciopero «coinvolgente la generalità delle categorie del lavoro pubblico e privato», ma senza impedire che di volta in volta possano esservi singoli settori specificamente esclusi. In seguito, gli orientamenti si sono tarati, caso per caso, sulle singole situazioni, dove spesso, come già ricordato, i profili problematici avevano a che fare con la ridotta rappresentatività dei soggetti e la scarsa adesione dei lavoratori, più che con l'esclusione di qualche categoria dall'azione conflittuale (circostanza che consentirebbe comunque di parlare di una «generalità» di categorie coinvolte). Da tutto ciò derivano i dubbi sull'esistenza di un consolidato orientamento che suggerisca di escludere la natura generale di sciopero ogni qual volta vi siano singole e specifiche esclusioni.

La Commissione Lavoro e la Commissione Trasporti della Camera dei deputati hanno congiuntamente audito la Commissione di garanzia, nella persona della Prof.ssa Bellocchi che ne è Presidente, il 15 novembre³⁶, senza ricavarne particolari elementi di chiarimento sui profili critici qui evidenziati. Certamente non va sottovalutato lo sforzo fatto dalla Commissione, il cui compito non è agevole, e che, adempiendo a un impegno assunto durante l'audizione, nel giro di pochi giorni ha trasmesso ampia documentazione scritta alle due Commissioni parlamentari³⁷, senza però riuscire a dimostrare l'esistenza del «consolidato orientamento» di cui sopra e vedendosi in qualche misura costretta dai fatti a tenere il punto e sostenere espressamente che sarebbe generale solo lo sciopero che coinvolga «*tutte le categorie* del lavoro pubblico e privato dell'intero territorio nazionale, con una concentrazione temporale nella medesima data».

A confermare che quest'ultima circostanza è quantomeno controversa vi è il fatto che fra i materiali prodotti dall'Autorità garante non risultano documenti che dimostrino la tesi: per fare un esempio, viene richiamata e allegata la delibera n. 200 del 2010, con la quale la Commissione aveva fornito prescrizioni limitative ai sindacati che avevano indetto uno sciopero nazionale in vari settori, precisando che non si applicavano al caso di specie le deroghe di cui alla delibera del 2003; ma il precedente non pare in termini, poiché basta leggere la proclamazione di allora per accorgersi che gli stessi sindacati non avevano qualificato come generale quella iniziativa e avevano indicato nominalmente i soli settori interessati. Nel caso di novembre 2023 è avvenuto esattamente l'opposto e lo sciopero è stato qualificato come generale, con ampio orizzonte politico-rivendicativo e ha riguardato tutti i settori, *eccetto alcuni* espressamente menzionati.

Qualche pregio potrebbe avere invece il richiamo che la Commissione fa al proprio verbale n. 1012 del novembre 2013 (riportato fra i materiali che l'Autorità ha fornito alle Commissioni parlamentari), ove essa rappresentava alle or-

³⁶ Cfr. <https://www.ilpost.it/2023/11/15/sciopero-17-novembre-precettazione-salvini-commissione-di-garanzia-bellocchi/> per una breve cronaca. La videoregistrazione integrale dell'audizione è disponibile qui: <https://webtv.camera.it/evento/23800>.

³⁷ Il comunicato stampa, con molto materiale allegato, è scaricabile online qui: <https://www.cgisse.it/sciopero-cgil-uil-garante-invia-documentazione-richiesta-commissioni-camera>.

ganizzazioni sindacali che «...per il futuro, in presenza di una proclamazione che non riguardi un'azione di sciopero nazionale per tutte le categorie pubbliche e private, la Commissione dovrà considerare tale astensione alla stregua di uno sciopero plurisetoriale e, dunque, dovrà procedere alla valutazione della legittimità dell'astensione con riferimento alle regole contenute nelle discipline dei settori di competenza (divieti di concomitanza, limiti di durata, ecc.) non ritenendo applicabile la delibera in materia di sciopero generale, n. 03/134...». Senonché, in primo luogo, non è una delibera, ma si tratta di una dichiarazione a verbale che pare limitarsi – senza alcun valore decisorio-istituzionale – ad avvisare i sindacati in ordine alla consistenza che deve avere uno sciopero per essere generale, ma nei fatti e nelle prassi non risultano orientamenti che realmente qualifichino come generale *solo* lo sciopero esteso a *tutti* i settori, anche perché sarebbe in concreto un'ipotesi limite, essendo molto più frequente il caso in cui i sindacati escludano qualche categoria per specifiche ragioni, anche congiunturali.

5. L'indebita precettazione ministeriale

In aggiunta a tutto questo, negli stessi giorni, il Ministero dei trasporti ha adottato un'ordinanza di precettazione, datata 14 novembre 2023, per compri-
mere forzosamente l'estensione dello sciopero generale del 17 novembre.

L'ordinanza³⁸, assumendo l'esistenza un pericolo di pregiudizio grave e imminente al diritto alla mobilità delle persone, nel trasporto ferroviario, pubblico locale, marittimo e merci su rotaia riduceva d'imperio lo sciopero a 4 ore (dalle ore 9 alle 13 del 17/11), mentre per altri settori – elicotteri, circolazione e sicurezza stradale – precisava che la durata dello sciopero dovesse essere rimessa a quanto previsto dalla Commissione con l'indicazione immediata dell'8 novembre 2023 (che, come abbiamo visto, nel disconoscere la natura «generale» del conflitto, escludeva la deroga alla regola sulla limitazione della prima azione). L'intervento adottato dal Ministro Salvini, su delega del capo del governo, è da subito apparso molto discutibile e la Cgil ne ha annunciato l'impugnazione³⁹.

Come è noto, dopo la riforma del 2000, l'art. 8 della legge n. 146 prevede che in presenza di un «fondato pericolo di un pregiudizio grave e imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati ... conseguente all'esercizio dello sciopero ... su segnalazione della Commissione di garanzia ovvero, nei casi di necessità e urgenza, di propria iniziativa, informando previamente la Commissione di garanzia, il Presidente del Consiglio ... o un Ministro da lui delegato ... adottano con ordinanza le misure necessarie a prevenire il pregiudizio ai diritti della perso-

³⁸ Cui seguì un formidabile titolo del quotidiano *il Manifesto* il 15 novembre: con ironico acume all'immagine del Ministro dei Trasporti si accompagnava un cubitale *Precetto la qualunque*. In senso critico su questo atto ministeriale si veda Carinci 2024.

³⁹ In realtà non si ha notizia dell'effettiva proposizione di un'impugnazione e del suo esito, ma, come diremo fra breve, a fine marzo 2024 una sentenza del Tar del Lazio ha annullato una diversa e ulteriore ordinanza di precettazione del Ministero dei trasporti, relativa a uno sciopero di poco successivo (15 dicembre 2023).

na». I presupposti per l'esercizio del potere di precettazione sono sostanzialmente due: la segnalazione del garante, che può suggerire motivatamente questo tipo di intervento, oppure, in assenza di tale segnalazione, la presenza di «necessità e urgenza» quali elementi che rendono evidente la necessità di un intervento immediato. Testualmente, la necessità e l'urgenza sembrano dunque essere riferite solo al caso in cui il Governo intervenga autonomamente (è però ragionevole che nella valutazione della Commissione, ai fini di una eventuale segnalazione, sia necessario comunque considerare questi aspetti), ma in dottrina, anche laddove si afferma che necessità e urgenza riguardino entrambi i canali di attivazione della precettazione, si ritiene che in caso di attivazione autonoma del governo le situazioni di necessità e urgenza debbano apparire «più cogenti» (Monaco 2024).

In buona sostanza, l'ordinanza di precettazione costituisce una *extrema ratio* di fronte al grado massimo di rischio di compromissione dei diritti che uno sciopero nei servizi essenziali può determinare (indipendentemente dalla sua natura di sciopero generale o meno)⁴⁰. Nel caso del 17 novembre non vi è stata alcuna segnalazione della Commissione ai fini di una precettazione, nonostante la valutazione severa che era stata appena effettuata da questo organo sulla piattaforma conflittuale, fino a disconoscerne la natura generale.

Anche, ma non solo, in ragione di questo, è stata opinione diffusa e immediata quella per cui l'iniziativa ministeriale fosse abnorme e ingiustificata: la precettazione del 14 novembre prova a spacciare l'ordinario per lo straordinario. Ordinaria è infatti la «difficile situazione delle persone coinvolte dagli effetti di una azione di sciopero» (Monaco 2024), ma l'autorità governativa nell'ordinanza assume di fatto questa circostanza, fisiologica in occasione di uno sciopero, come se fosse straordinaria al punto da costituire un pericolo di violazione dei diritti tale da giustificare, *con necessità e urgenza*, l'intervento autoritativo di compressione di un diritto fondamentale come quello di sciopero.

In realtà, «il disagio agli utenti è contemplato dalla nostra Costituzione» e sosteneva «motivazioni chiaramente pretestuose» il fatto di «considerare grave e imminente il pregiudizio al diritto alla mobilità delle persone e pesanti le penalizzazioni alla circolazione» a fronte di una situazione di normale disagio per uno sciopero⁴¹.

Dopo qualche mese da questi fatti, il TAR del Lazio⁴² si è pronunciato su una ulteriore – e in sostanza molto simile – ordinanza di precettazione adottata dal medesimo Ministro⁴³ con riguardo a uno sciopero dei trasporti proclamato per il 15 dicembre 2023. Accogliendo l'impugnazione del sindacato USB, il Tribunale

⁴⁰ Sui termini in cui il potere di precettazione si configura come *extrema ratio* si veda di recente A. Zoppoli 2024, ove ulteriori riferimenti alla dottrina formatasi sul punto negli anni.

⁴¹ I virgolettati sono attribuiti a C. La Macchia nell'articolo-intervista di Pallara 2023.

⁴² Trib. Amm. Reg. per il Lazio, Sez. III, 28 marzo 2024, n. 6084.

⁴³ Il cui particolare attivismo nel contrastare gli scioperi nel settore dei trasporti è sotto gli occhi di tutti in questi anni. E chi scrive non è inconsapevole che si tratta di un ambito delicatissimo, poiché spesso la libertà di circolazione è strumentale all'esercizio anche di altri diritti fondamentali e nessuno può infatti disconoscere che per certi versi la logica della legge 146 è «entrata in crisi» di fronte alle metamorfosi del conflitto in questo settore: così Pascucci 2018.

Amministrativo ha annullato il provvedimento sulla base del fatto che, in caso di attivazione dell'organo precettante senza segnalazione della Commissione, «necessità e urgenza» debbono costituire un presupposto distinto e ulteriore rispetto al pericolo di pregiudizio grave e imminente ai diritti, che è la base *minima* per l'esercizio del potere in parola. Il quale – ribadisce il TAR – è «un potere *extra ordinem* e residuale» nel circuito sistematico dello sciopero nei servizi essenziali.

6. Rilievi conclusivi

Riteniamo che la vicenda nel suo complesso possa offrire alcuni insegnamenti. In primo luogo, è chiaro che la nozione di sciopero generale mantiene un grado di incertezza per la stessa ragione per cui lo sciopero *tout court* va preso nella sua tipicità sociale e non ipostatizzato in definizioni giuridiche, che risultano inefficaci quando non meramente ideologiche⁴⁴: anche lo sciopero generale cambia nel tempo. E proprio per questo, se sono ammissibili riflessioni sul grado di rappresentatività delle organizzazioni proclamanti (allo scopo di prevenire un utilizzo pretestuoso della speciale disciplina di favore), non convincono appieno le chiusure manifestate nei confronti di uno sciopero generale proclamato da due grandi sindacati confederali, che avevano solo escluso singolarmente alcuni settori, senza perciò far perdere all'azione la sua fisionomia generale e trasversale⁴⁵.

Inoltre, la circostanza che il Ministro dei Trasporti, con le proprie dichiarazioni rilasciate in quelle ore, abbia apertamente fatto riferimento alla posizione della Commissione per legittimare il proprio atto di precettazione, ha fatto sì che tutto sembrasse «convergere verso una commistione tra quadro giuridico e scenario politico del conflitto» (Zoppoli 2024, 2): anche se forse non era questa l'intenzione del garante⁴⁶, essendo la materia delicatissima e normalmen-

⁴⁴ Come insegnava quasi sessant'anni fa Tarello 1967, 57 sgg.

⁴⁵ Lo dice molto chiaramente Scarpelli 2023, 3, per il quale la criticità stava «nella pretesa di escludere la natura di sciopero generale in ragione delle modalità di indizione, e specificamente per il fatto che, effettivamente, in sede di proclamazione, alcuni settori pubblici o privati erano stati esclusi dalla partecipazione allo sciopero. Nel caso specifico *la Commissione non considera che l'iniziativa di sciopero (a prescindere ovviamente da qualsiasi valutazione sulla sua opportunità e condivisibilità, che non può avere qui alcuna rilevanza) si articolava su più date e per settori diversi privati e pubblici: modalità che può essere criticata, se si vuole, ma che non fa venir meno di per sé la natura di sciopero generale, che nel caso specifico era evidenziata non solo dalla chiara volontà dei proclamanti (dichiarazione che, a mio avviso, può essere messa in discussione solo quando configuri evidenti operazioni simulatorie e strumentali, cosa che nel caso poteva certamente escludersi), ma dalle motivazioni stesse dello sciopero, attinenti alla legge di bilancio, alle politiche economiche e sociali del Governo in carica, alle piattaforme sindacali» (corsivo mio).*

⁴⁶ Col senno di poi, sembra essere questo il senso che la Presidente della Commissione, nella propria presentazione della Relazione sulle attività della Commissione del 2023 (pubblicata a giugno 2024), attribuisce a quel passaggio riflettendo retrospettivamente. Cionondimeno, tiene il punto con le seguenti considerazioni: «Resta il fatto che chi invoca l'applicazione di un regime di particolare favore per la propria azione conflittuale, comportante un significativo aggravio per i diritti costituzionali degli utenti, è vincolato al rispetto dei suoi presupposti identificativi. Ben presente è stata inoltre la considerazione delle conseguenze negative cui avrebbe dato luogo qualsiasi forzatura

te affidata al dialogo e alla responsabilizzazione delle parti⁴⁷ (soprattutto se si tratta di confederali), l'intervento dell'8 novembre si è palesato non del tutto appropriato, tanto in sé considerato, quanto alla luce di quello che ne è seguito.

Seppur volessimo ritenere che la Commissione con il proprio intervento non ha strizzato l'occhio alle tesi definitorie⁴⁸ che precostituiscono – e limitano – l'area dello sciopero come diritto⁴⁹, dovremmo almeno evidenziare che il precedente creato è scivoloso e temibile, poiché quando due sindacati confederali proclamano uno sciopero generale su più giorni, per tutti i settori (eccetto alcuni specificamente esclusi) e con una chiara piattaforma politica di protesta non pare una condotta prudente, alla luce delle incertezze tecnico-giuridiche che si sono evidenziate (ad esempio l'assenza del famigerato «consolidato orientamento»), dichiarare che di sciopero generale non si tratta, in un momento politico in cui il Governo appare pronto a contrastare, con tutti i mezzi a sua disposizione, gli spazi di legittimo conflitto sociale presenti nella società.

Lo sciopero generale, del resto, è uno degli strumenti che consentono al sindacato di essere un soggetto politico nel senso più nobile. Pur non essendo (più?) un mezzo della Rivoluzione⁵⁰, anche attraverso di esso il sindacato può essere «un attore progressista, vale a dire un soggetto attivo del processo democratico», poiché occuparsi di temi generali, e non solo degli interessi immediati degli associati, è una delle condizioni che consentono al sindacato di essere «un soggetto della democrazia»⁵¹.

interpretativa sui presupposti di applicazione di questa delicata delibera, col rischio di renderla ingovernabile ed incentivarne un uso opportunistico. La necessità di mantenere un saldo controllo sulla sua interpretazione è emersa da tempo». Il ragionamento in sé si comprende, ma continua a essere debole con riguardo al fatto che l'uso opportunistico – ammesso che da qualcuno venga fatto – non è certo imputabile a Cgil e Uil. I virgolettati sono tratti da Relazione annuale 2024 sull'attività svolta nel 2023. Presentazione della Presidente Prof.ssa Paola Bellocchi, Camera dei Deputati, 18 novembre 2024 (testo reperibile sul sito del garante).

⁴⁷ Metodo seguito, del resto, anche ai tempi del varo della delibera del 2003 in tema di sciopero generale.

⁴⁸ Sulle quali si veda Gaeta 2023, 268.

⁴⁹ Come ritiene ad esempio A. Zoppoli 2024, 10-11, secondo il quale non vi è stata alcuna «appropriazione definitoria» del garante, che, dovendosi muovere in assenza di una definizione legale, ha utilizzato la propria configurazione di sciopero generale del 2003 come una vera e propria fattispecie da cui far discendere degli effetti; ad avviso dell'Autore l'operazione di sussunzione, nel caso di specie, non è stata impostata scorrettamente, anche se rimane debole per il «vuoto» argomentativo che emerge nella qualificazione dello sciopero come plurisetoriale e non generale.

⁵⁰ Nel 1918 Rosa Luxemburg ebbe a sostenere – entro una riflessione più ampia sullo sciopero generale come atto politico, che non può qui essere riproposta – che «la storia dello sciopero di massa russo è la storia della rivoluzione russa»: si veda Luxemburg 1970, 331.

⁵¹ La riflessione e i virgolettati sono ripresi da L. Mariucci 2011, 562. E si badi che, pur con sfumature diverse, autori acuti, anche di impronta culturale non sovrapponibile a quella di Mariucci, si sono espressi in termini simili: è nuovamente Del Punta 2005, 11, a ricordarci che «è lo sciopero in sé, nel suo carattere di risorsa democratica, ad incarnare un valore strumentale al perseguimento dell'eguaglianza sostanziale, e ad essere, per questo, costituzionalmente riconosciuto».

Riferimenti bibliografici

- Aa. Vv. 1989. *Lo sciopero: disciplina convenzionale e autoregolamentazione nel settore privato e pubblico. Atti del IX Congresso nazionale di diritto del lavoro. Fiuggi, 8-9-10 aprile 1988*. Milano: Giuffrè.
- Aa. Vv. 2018. "Diritto di sciopero e rappresentatività sindacale." In *Quaderni di ADL* n. 15. Padova: Cedam.
- Ballestrero, M. V. 2018. *Diritto sindacale*. Torino: Giappichelli.
- Carinci, F. 2024. "Il caso «17 novembre»: sciopero generale e precettazione." *Lavoro Diritti Europa* 1.
- Carrieri, M. et al. 2022. "Lo sciopero generale dopo la delibera n. 3/134 del 2003." *Giornale di Diritto del lavoro e di Relazioni Industriali* 174: 275 sgg.
- Cazzola, G. 2023. "Chi trasforma lo sciopero in una pagliacciata non può erigersi a strenuo difensore del diritto." Disponibile a: www.bollettinoadapt.it (20 novembre 2024).
- Covelli, R. 2023. "Quello che non torna negli atti della Commissione di garanzia contro lo sciopero generale del 17 novembre." Disponibile a: www.fanpage.it (15 novembre 2024).
- 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." *Lavoro Diritti Europa* n. 1.
- D'Ascola, S., Galardi, R., Mazzotta, O. 2023. "Giuseppe Pera: la Carta costituzionale e il diritto sindacale." In *Introduzione al diritto sindacale. Letture e riletture*, a cura di O. Mazzotta, 169 sgg. Torino: Giappichelli.
- Del Punta, R. 2004. "Sciopero generale e servizi essenziali." *NewsletterCgS* n. 3-4: 9 sgg., poi anche in *Diritto delle Relazioni Industriali* 2005 I: 423 sgg.
- Erario Boccafurni, E. 2022. "L'effettiva sostenibilità delle «corsie privilegiate» per la proclamazione dello sciopero generale: note a margine delle astensioni dei portuali e del 16 dicembre 2021." *Lavoro Prevenzione Oggi*, 61 sgg.
- Gaeta, L. 2023. "I limiti al diritto di sciopero: una storia antica." In *Introduzione al diritto sindacale. Letture e riletture*, a cura di O. Mazzotta, 268 sgg. Torino: Giappichelli.
- Liso, F. 2003. "Sciopero generale e regole per il suo esercizio." *NewsletterCgS* 1-2: 14 sgg.
- Luxemburg, R. 1970. "Sciopero generale, partito e sindacati." In R. Luxemburg, *Scritti politici*, a cura di L. Basso. Roma: Editori Riuniti.
- Magrini, S. 2004. "Ancora in tema di sciopero generale e regole legislative: sciopero generale e scelte «politiche» della commissione di garanzia." *NewsletterCgS* 3-4.
- Magrini, S. 2008. "La regolamentazione dello sciopero generale." *Diritto delle Relazioni Industriali* I: 61 sgg.
- Mariucci, L. 2011. "Lo sciopero generale: uno strumento attuale." *Emilia Romagna Europa* 8: 131 sgg. Ora in L. Mariucci, *Scritti di diritto del lavoro. Volume III*, 560 sgg. Bologna: Il Mulino.
- Mascini, M. 2023. "Sciopero generale, Carrieri: i sindacati minori ne proclamano venti all'anno, occorre un criterio per stabilire chi ha i titoli per farlo." Disponibile a: www.ildiariodellavoro.it (28 novembre 2024).
- Monaco, M. P. 2024. "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." *Lavoro Diritti Europa* 1.
- Pallara, P. 2023. "Precettazione illegittima, sindacati pronti a impugnarla." Disponibile a: www.collettiva.it (17 novembre 2024).
- Pascucci, P. 1999. *Tecniche regolative dello sciopero nei servizi essenziali*. Torino: Giappichelli.

- Passaniti, P. 2021. "Percezione culturale e politica dello sciopero al tempo della Costituente." In *L'assemblea costituente e il diritto di sciopero. Attualità di uno storico dibattito*. A cura di G. Pino. Torino: Giappichelli.
- Pino, G. 2003. "Sciopero generale, servizi essenziali e commissione di garanzia. Alcuni spunti di riflessione." *NewsletterCgS* 1-2: 6 sgg.
- Pino, G. 2022. "Il lavoro autonomo e subordinato nelle attuali tendenze del conflitto collettivo." *Argomenti di Diritto del Lavoro* I.
- Pino, G. 2024. "Un focus sullo stato di salute della legge 146 del 1990 e successive modificazioni, al tempo dell'insediamento della settima Commissione di garanzia." *Lavoro Diritti Europa* 1.
- Poli, E. 2023. "Ancora sullo sciopero generale del 17 novembre." Disponibile a: www.questionegiustizia.it (21 novembre 2024).
- Procacci, G. 1978. *La lotta di classe in Italia agli inizi del secolo XX*. Roma: Editori Riuniti.
- Romagnoli, U., Ballestrero, M. V. 1994. "Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali." In *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." *NewsletterCgS* 1-2: 19 sgg.
- Santoro-Passarelli, G. 2008. "Sciopero politico-economico, sciopero politico, sciopero generale e preavviso." *Diritto delle Relazioni Industriali* I: 1 sgg.
- Santoro-Passarelli, G. 2018. "Rappresentatività e legittimazione al conflitto nei servizi pubblici essenziali." In G. Santoro-Passarelli, *Realtà e forma nel diritto del lavoro*, Tomo III. Torino: Giappichelli.
- Santoro-Passarelli, G. 2019. "Relazione sull'attività della Commissione per l'anno 2018." *Comm. Garanzia*.
- Scarpelli, F. 2023. "Sciopero generale e prestazioni indispensabili: i dubbi sul provvedimento della Commissione di garanzia." *Rivista Giuridica del Lavoro*, supplemento Giurisprudenza online, n. 11.
- Sorel, G. 1970. *Considerazioni sulla violenza*. Roma-Bari: Laterza.
- Spimpolo, S. 2021. "La storia degli scioperi generali è un susseguirsi di cesure tra sindacati." *Domani*, 16 dicembre.
- Tarello, G. *Teorie e ideologie nel diritto sindacale italiano*, Roma: Ed. di Comunità.
- Tridico, P. 2023. "Sciopero, diritto violato." *La Repubblica*, 1° dicembre.
- Vallebona, A. 2007. *Le regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*. Torino: Giappichelli.
- Zoppoli, L. 2023. "Lo sciopero generale tra diritto e conflitto (politico-istituzionale)." *Rivista Giuridica del Lavoro*, supplemento Giurisprudenza online, n. 11.
- Zoppoli, A. 2024. "Lo sciopero (generale) nei servizi essenziali tra percorsi giuridici e insidie politiche." *Working Papers CSDLE* It. 482/2024: 14-5.