



Costituzionalismo.it

Fascicolo speciale - 2026

**“FALSITÀ” DEI FATTI E “VERITÀ”
DELLA COSTITUZIONE**
Dio, patria e famiglia *vs* libertà,
eguaglianza e solidarietà

a cura di
Gaetano Azzariti e Andrea Deffenu

EDITORIALE SCIENTIFICA

LIBERTÀ, EGUAGLIANZA E SOLIDARIETÀ NEL PRISMA DELLO SCIOPERO POLITICO

di Elisa Olivito

Bisogna proprio che la vita sociale sia corrotta fino al midollo se gli operai si sentono a casa loro in fabbrica quando scioperano e ci si sentono estranei quando lavorano.

Dovrebbe essere vero il contrario.

SIMONE WEIL, *Riflessioni sulle cause della libertà e dell'oppressione sociale*

[L]a lotta economica è l'elemento conduttore da uno a un altro nodo politico, la lotta politica è la fecondazione periodica del terreno per la lotta economica. Causa ed effetto qui si scambiano ad ogni momento le loro posizioni e così il momento economico e quello politico, nel periodo dello sciopero di massa, ben lungi dal distinguersi nettamente o addirittura dall'escludersi come vuole lo schema pedantesco, formano piuttosto due facce intrecciate della lotta di classe proletaria in Russia. E la loro unità è precisamente lo sciopero di massa. Quando la teoria sofisticata, per giungere al "puro sciopero di massa politico", intraprende un'artificiosa sezione logica dello sciopero di massa, questo sezionamento, come ogni altro, non porta a conoscere il fenomeno nella sua essenza vivente, ma semplicemente lo uccide.

ROSA LUXEMBURG, *Sciopero generale, partito e sindacati*

SOMMARIO: 1. IL SIMBOLICO OVVERO DELL'ECCEDEXZA DI SIGNIFICATO DELLO SCIOPERO POLITICO. – 2. IL DIRITTO DI SCIOPERO IN ASSEMBLEA COSTITUENTE: LE DIVERGENZE SULLO SCIOPERO POLITICO. – 3. ALLA RICERCA DEL FONDAMENTO DI LEGITTIMAZIONE DELLO SCIOPERO POLITICO, OGGI. – 3.1. SCIOPERO-DIRITTO O SCIOPERO-LIBERTÀ? – 3.2. SCIOPERO ECONOMICO-POLITICO E SCIOPERO IN DIFESA DELL'ORDINE COSTITUZIONALE NELLA LEGGE N. 146/1990 E NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE. – 4. SCIOPERO POLITICO, ORDINE COSTITUZIONALE E IMPLICAZIONI ECONOMICHE DELLA GUERRA. – 5. POCHHE NOTE NON CONCLUSIVE SU SCIOPERO POLITICO, DEBOLEZZA DEI CIRCUITI RAPPRESENTATIVI E PRATICHE POLITICHE.

1. Il simbolico ovvero dell'eccedenza di significato dello sciopero politico

Scriveva Simone Weil che «chiarire le nozioni, screditare le parole intrinsecamente vuote, definire l'uso delle altre attraverso analisi precise, [è] un lavoro che, per quanto strano possa sembrare, potrebbe preservare delle vite umane»¹.

Tenendo a mente questo insegnamento, le riflessioni che qui si propongono riguardano le coppie oppostive che danno il titolo al seminario della Rivista, intrecciando libertà, eguaglianza e solidarietà nel prisma dello sciopero politico. Tali riflessioni sono scaturite dagli scioperi che si sono svolti il 22 settembre 2025² e il 3 ottobre 2025³, in segno di protesta contro l'orrore del male a Gaza e in dissenso verso l'acquiescente inerzia anche del Governo italiano.

¹ S. WEIL, *Ne recommençons pas la guerre de Troie* (1937), in EAD., *L'espagnole*, Zurich, 2018, 65 s. (traduzione mia).

² Lo sciopero generale di tutte le categorie pubbliche e private era stato proclamato dall'Unione Sindacale di Base (USB) con riserva di possibile anticipazione dell'astensione, sulla base di quanto previsto dall'art. 2, comma 7, della legge n. 146/1990, di cui si dirà *infra*.

A sostegno dello sciopero USB aveva addotto la seguente motivazione: «Lo sciopero è proclamato in risposta al genocidio in corso nella Striscia di Gaza, al blocco degli aiuti umanitari da parte dell'esercito israeliano e alle minacce rivolte contro la missione internazionale Global Sumud Flotilla, che vede a bordo anche lavoratori e sindacalisti italiani impegnati a portare derrate alimentari e beni di prima necessità alla popolazione palestinese. USB denuncia, inoltre, l'inerzia del Governo italiano e dell'Unione Europea, che rifiutano di imporre sanzioni allo Stato di Israele e continuano a intrattenere relazioni economiche e istituzionali nonostante la gravità della situazione.

USB precisa che, qualora la situazione dovesse precipitare e il governo israeliano dovesse ostacolare l'arrivo della Flotilla a Gaza nei giorni immediatamente precedenti il 22 settembre, la Confederazione si riserva di anticipare l'effettuazione dello sciopero generale. Una prerogativa prevista dall'art. 2, comma 7, della legge n. 146/90, che consente l'astensione senza preavviso in caso di gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori e dei cittadini».

³ Nel proclamare lo sciopero generale in deroga al rispetto del termine minimo di preavviso di dieci giorni, la Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL) richiamava gli artt. 10, 11, 52 e 117 della Costituzione, affermando che la Carta delle Nazioni Unite, la Convenzione ONU sul diritto del mare, la Convenzione di Ginevra del 1949 e i Protocolli aggiuntivi del 1977 «danno contenuto al concetto di ordine costituzionale richiamato dall'art. 2, comma 7, della legge n. 146/90, che ha riguardo non solo alla tutela dei cittadini italiani, in patria o all'estero, ma anche alla salvaguardia dei principi supremi su cui si fonda la Repubblica: la pace, i diritti umani, il rispetto degli obblighi internazionali».

Gli scioperi a sostegno della popolazione palestinese hanno, invero, veicolato una solidarietà costituzionale che si è aperta all'esterno e hanno segnato un'eccedenza rispetto allo sciopero inteso come conflitto "regolato e istituzionalizzato" ovvero "neutralizzato". Ne sono scaturite numerose dimostrazioni di protesta, in cui non si è manifestato per conto di altri, né si è inteso consegnare la propria azione pensante a operazioni politiche nelle mani di altri⁴, ma ha preso corpo una pratica politica che ancora attende le necessarie mediazioni.

Sul piano politico-istituzionale l'incomprensione di tale eccedenza di significato è dimostrata dalla qualificazione di quegli scioperi come atti meramente simbolici, con un utilizzo fuorviante e sminuente dell'aggettivo "simbolico", inteso come sinonimo di "inutile". Si sarebbe, in tal senso, trattato di atti simbolici, perché inutili ai fini della risoluzione della situazione a Gaza e in Palestina.

Dall'incomprensione dell'eccedenza di quegli scioperi è sorto, dunque, un duplice interrogativo: *i.* quali sono le strade percorribili per non rimanere inermi e per restare umane quando i canali del sistema politico-rappresentativo non soddisfano? *ii.* su quali garanzie costituzionali può fare assegnamento la solidarietà che si esprime nella forma dello sciopero politico⁵?

A tal fine, queste brevi riflessioni sullo sciopero politico muovono da una duplice consapevolezza: da un lato, l'incapacità di concettualizzare il simbolico ha ripercussioni anche sul piano politico-costituzionale; dall'altro lato, tale incapacità risente dell'incerta collocazione dello sciopero politico nel contesto della forma di governo parlamentare.

Con riferimento al primo punto, l'incapacità di concettualizzare il simbolico è frutto di una prospettiva descrittiva e normativa incentrata sul solo governo della realtà. A differenza, ad esempio, di quanto è noto al movimento delle donne e, in particolare, al pensiero femminile del simbolico, quando l'analisi muove da una prospettiva descrittiva e normativa si fa fatica a cogliere il fatto che, nell'intricato presente, si

⁴ Sul senso di non scendere in piazza per conto di altri cfr. L. MURARO, *Il grande errore è andare in piazza per conto di altri*, in *Corriere della sera*, 10 febbraio 2011.

⁵ Non ci si riferisce, dunque, allo sciopero di solidarietà tra lavoratori, per la cui lettura costituzionale si veda, invece, M. VILLONE, *Sciopero e solidarietà nella Costituzione italiana*, Napoli, 1980. Sul rapporto biunivoco di solidarietà tra i lavoratori che scioperano e la generalità dei consociati cfr. U. ROMAGNOLI, *E la nave va*, in A. GRISENDI (a cura di), *Diritto di sciopero e tutela del cittadino. I servizi pubblici essenziali garantiti dalla legge 146*, Roma, 1991, 9 ss.

possono aprire inediti spazi di libertà e di relazioni politiche generose. Tali relazioni penetrano nei canali della rappresentanza politica, scom-paginandola, perché non sono mosse dal mero interesse per sé. Ciò accade anche per mezzo di quel simbolico che attraversa e si costruisce su pratiche politiche trasformative⁶ ed eccedenti rispetto ai significati altrimenti attribuiti allo sciopero politico.

In ordine al secondo punto, invece, riemergono le difficoltà di in-quadramento di tale sciopero all'interno della forma di governo parla-mentare. In questo senso, nell'andare oltre la mera registrazione delle finalità e delle modalità di siffatta forma di astensione collettiva dal lavoro, emerge un interrogativo di fondo: nell'attuale contesto politi-co-sociale, in quali termini è pensabile un innesto dello sciopero politi-co «nel funzionamento dei circuiti politico-istituzionali [stante] quella componente “coattività” che è il fattore costitutivo e permanente dello sciopero»⁷?

Si tratta di una domanda che, peraltro, rileva anche ai fini dell'indi-viduazione dei limiti allo sciopero politico e per rispondere alla quale può essere utile fare un passo indietro.

2. Il diritto di sciopero in Assemblea costituente: le divergenze sul-lo sciopero politico

È noto che in Assemblea costituente si dibatté sul diritto di scio-pero dapprima nelle tre Sottocommissioni della Commissione per la Costituzione e poi in Assemblea plenaria. Se nella seconda Sottocom-missione furono sollevate questioni limitatamente al diritto di sciopero dei pubblici impiegati e al divieto di sciopero⁸, la discussione fu molto articolata nella prima Sottocommissione, nella terza Sottocommissio-ne e, infine, in Assemblea plenaria.

Non si intende qui riportare l'intero dibattito sullo sciopero. Cio-nondimeno, meritano di essere ricordati alcuni passaggi relativi alle motivazioni e alla “finalizzazione” dello sciopero, secondo la formula

⁶ Sebbene ad altri fini, sul punto si veda C. ZAMBONI, *Il simbolico e la via del movimento delle donne*, in *Materiali di Estetica*, 2/2021, 283 ss.

⁷ R. NANIA, *Sciopero e sistema costituzionale*, Torino, 1995, 44.

⁸ Atti dell'Assemblea costituente, prima sezione della seconda Sottocommissio-ne, seduta del 14 gennaio 1947.

di Giuseppe Dossetti⁹, anche al fine di verificare in che modo in Assemblea costituente fece capolino «lo spettro dello sciopero politico»¹⁰.

Nella prima Sottocommissione, sulla scorta della proposta di Palmiro Togliatti, è Giovanni Lombardi a esprimersi in favore di un riconoscimento ampio del diritto di sciopero e senza finalizzazioni di sorta, sia perché ogni previsione di limitazioni potrebbe altrimenti comportare la distruzione del diritto «nel principio», sia perché «lo sciopero può avere infinite ragioni di essere; può avvenire *per ragioni politiche*, per ragioni etiche, per una dichiarazione di guerra, per un contratto fatto con uno Stato estero che dispiaccia o danneggi la classe lavoratrice: può, insomma, essere *una manifestazione di volontà quale quella che può fare un Parlamento*»¹¹.

Con riferimento alle finalità dello sciopero e in risposta alla distinzione proposta da Camillo Corsanego tra uno sciopero economico (da riconoscersi come libertà) e uno sciopero di natura politica (da limitarsi), Lelio Basso afferma invece che «lasciare la libertà di sciopero soltanto quando esso sia fatto per migliorare le condizioni economiche e non quando si tratti di *uno sciopero per ragioni politiche* [vorrebbe dire affidare] all'arbitrio di chi deve giudicare se uno sciopero rivesta un carattere economico o politico»¹². Secondo Basso,

⁹ Sul significato della formula dossettiana si veda P. CIARLO, *Lo sciopero tra fatto e diritto nella fase costituente: Italia e Francia*, in U. DE SIERVO, (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, II, Bologna, 1980, 419 ss.

¹⁰ 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*, Torino, 2021, 70, che ripercorre diffusamente le posizioni sullo sciopero espresse durante i lavori dell'Assemblea costituente.

¹¹ Atti dell'Assemblea costituente, prima Sottocommissione, seduta del 15 ottobre 1946 (corsivi miei).

¹² Atti dell'Assemblea costituente, prima Sottocommissione, seduta del 15 ottobre 1946.

Nella medesima seduta similmente si esprimeva, peraltro, Mario Cevolotto circa la difficoltà di distinguere tra sciopero economico e sciopero politico: «Lo sciopero politico è un'arma di lotta politica, è un'arma rivoluzionaria se chi la esercita avrà la forza per esercitarla e non c'è legge che la possa impedire. Se non si ha la forza di poterla esercitare, allora o quest'arma non viene adoperata o, se viene adoperata, fallisce al suo scopo. La questione di cui si parla, e di cui si deve occupare, è quella dello sciopero economico. Ritieni che la conquista del diritto di sciopero non si possa negare, appunto perché è una conquista che ormai è acquisita dalla civiltà moderna e pertanto tale diritto deve essere affermato nella Costituzione e affermato senza limitazioni e senza distinzioni. È inutile fare la distinzione della finalizzazione, perché la finalizzazione non è che un pretesto per mettere una limitazione; quando poi ci si volesse riferire alla

inoltre, le discussioni sullo sciopero dovevano andare di pari passo con la consapevolezza che non sono gli articoli di una Costituzione, ma è «la responsabilità di una coscienza civile nei lavoratori che può porre dei limiti, in quanto gli stessi lavoratori, avendo raggiunto un grado più elevato di maturità, provano quel senso di responsabilità che deriva loro dalla coscienza di partecipare alla costruzione dello Stato democratico ed alla direzione della cosa pubblica. Nella stessa misura in cui sarà realizzata in concreto *l'aspirazione della classe lavoratrice a partecipare alla gestione della cosa pubblica*, si otterrà questo maggior senso di responsabilità, questa limitazione, questo controllo da parte della stessa classe lavoratrice. *Se si limitasse questo diritto* che la classe lavoratrice ha già conquistato, si segnerebbe una pagina nera nella Costituzione, perché si sopprimerebbe un diritto già acquisito alla coscienza sociale»¹³.

Allorché la discussione sul diritto di associazione e sull'ordinamento sindacale riprese nella terza Sottocommissione, il Presidente Gustavo Ghidini pose nuovamente la questione dell'ammissibilità dello sciopero politico. Di fronte alla contrarietà del Presidente Ghidini¹⁴, di Giuseppe Rapelli e di Giuseppe Togni, spettò a Giuseppe Di Vittorio perorare la causa del riconoscimento del diritto di sciopero *tout court*, così che in esso fosse ricompreso anche lo sciopero politico. Per Di Vittorio, infatti, lo sciopero politico costituisce non un'arma dei lavoratori contro lo Stato, bensì un eccellente strumento di difesa della

formula francese, in realtà si verrebbe a negare il diritto di sciopero in una maniera larvata, perché attraverso la legge si potrà esercitare qualunque limitazione del diritto di sciopero» (corsivi miei).

¹³ Atti dell'Assemblea costituente, prima Sottocommissione, seduta del 15 ottobre 1946 (corsivi miei).

Con riferimento alla formula proposta dal Presidente Umberto Tupini per il capoverso dell'articolo sullo sciopero («La legge ne regola la modalità di esercizio unicamente per quanto attiene: a) alla procedura di proclamazione; b) all'esperimento preventivo di tentativi di conciliazione; c) al mantenimento dei servizi assolutamente essenziali alla vita collettiva»), Basso si dichiarò contrario sia perché riteneva che fosse superfluo inserirla nella Costituzione sia perché reputava che quella formula si attagliasse solo allo sciopero economico, non potendo gli scioperi politici essere preceduti da trattative di conciliazione. A tal proposito, egli ricordò lo sciopero generale che in Germania soffocò la rivolta di Kapp, così come fece Ivan Matteo Lombardo nella seduta del 24 ottobre 1946 della terza Sottocommissione.

¹⁴ «Lo sciopero politico ha un contenuto rivoluzionario e la rivoluzione non si codifica» (Atti dell'Assemblea costituente, terza Sottocommissione, seduta del 24 ottobre 1946).

democrazia e dello Stato democratico «contro pericoli di una eventuale evoluzione in senso reazionario dello Stato stesso»¹⁵.

Sebbene il contesto attuale sia molto diverso da quello di allora sotto il profilo dell'associazionismo sindacale, della condizione dei lavoratori come classe sociale, nonché della forma di governo parlamentare, le opinioni espresse in Assemblea costituente in ordine all'ammissibilità dello sciopero politico sono utili a mettere in luce nodi concettuali ancora sul tappeto. Difatti, quando in Assemblea plenaria iniziò la discussione generale sul progetto di Costituzione nella parte relativa ai rapporti economici, emerse subito che l'innesto dello sciopero politico sulla forma di governo parlamentare avrebbe comportato notevoli difficoltà, sul piano teorico così come su quello fattuale. D'altro canto, tutta la vicenda dello sciopero può essere osservata dalla prospettiva del rapporto tra le forme di legittima astensione collettiva dal lavoro, la forma di Stato e la forma di governo¹⁶, come pure dal cor-

¹⁵ Atti dell'Assemblea costituente, terza Sottocommissione, seduta antimeridiana del 23 ottobre 1946.

A questo riguardo, nella seduta del 24 ottobre 1946 della terza Sottocommissione, Di Vittorio ricordò «*lo sciopero generale del 1922*, che Turati definì “sciopero legalitario” perché aveva per fine *la difesa della legalità democratica contro l'illegalismo della violenza fascista*. I lavoratori di tutta Italia, riuniti nella famosa “Alleanza del lavoro” in cui si raccolsero tutti i sindacati operai e tutti i partiti dei lavoratori, decisero di insorgere contro lo squadristo fascista che, in violazione di tutte le leggi dello Stato e dell'umanità, commetteva atti di violenza allo scopo di far cadere il Paese sotto il dominio di una dittatura. Disgraziatamente per l'Italia questo sciopero non riuscì ad impedire che pochi mesi dopo quelle stesse forze, contro le quali lo sciopero era diretto, prendessero il potere e portassero il Paese alla catastrofe alla quale oggi si è giunti. *Per una prevenzione, che non vuole definire, contro lo sciopero politico, ancora oggi vi sono commissioni governative dell'attuale Governo democratico*, per la revisione dei licenziamenti determinati da motivi politici, le quali hanno negato la riassunzione a ferrovieri ed a postelegrafonici che furono licenziati per avere aderito allo sciopero del 1922, semplicemente perché si trattava di uno sciopero politico, che dal Governo pseudodemocratico di allora fu ritenuto illegittimo» (corsivi miei).

Ma si vedano anche le affermazioni che Di Vittorio fece nella seduta pomeridiana dell'Assemblea plenaria del 7 maggio 1947: «Lo sciopero, ordinariamente, ha carattere economico: tende alla difesa di interessi immediati e concreti dei lavoratori, alla conquista di nuovi diritti nel campo del lavoro. Ma vi è anche lo sciopero politico, vi è anche lo sciopero di solidarietà. E *nessuno deve scandalizzarsi se si dichiara democratico lo sciopero politico*, perché, nella storia del movimento operaio italiano e mondiale, vi sono numerosi esempi di scioperi politici, che sono riusciti a *salvare la democrazia*, e ad impedire l'avvento violento della reazione al potere» (corsivi miei).

¹⁶ Così M. LUCIANI, *Diritto di sciopero, forma di Stato e forma di governo*, in T.E.

relato punto di vista del rapporto tra principio del conflitto e principio della partecipazione¹⁷.

A riprova di ciò, Guido Cortese, richiamando insieme ad altri il Preambolo della Costituzione francese del 1946¹⁸, sostenne che, «*in un paese che si regge col regime parlamentare fondato sul suffragio universale*, lo sciopero politico è inammissibile, perché può diventare un'arma di coazione adoperata dalla minoranza. Il lavoratore esprime la sua volontà, la sua scelta politica – come ogni cittadino – col voto. È assurdo, per esempio, che un'organizzazione di lavoratori possa, attraverso lo sciopero, far opera di pressione perché sia sostituito un governo che è invece sorretto dalla maggioranza parlamentare: si avrebbe allora la violazione evidente di uno dei principî fondamentali della democrazia, che è governo di maggioranza. [...] *Il nuovo legislatore risolverà i vari quesiti*: dirà se occorra che vi sia una procedura conciliativa o no; dirà se lo sciopero possa essere consentito nei pubblici servizi, se sia ammissibile lo sciopero politico. E lo dirà dopo un esame approfondito di tutti i problemi che si presenteranno nella libera discussione democratica»¹⁹.

Certo è che, essendo vivido il ricordo del regime fascista e dei provvedimenti liberticidi anche e soprattutto nei confronti della classe lavoratrice e della libertà sindacale²⁰, il generico rinvio costituzionale al legislatore ordinario relativamente alla regolazione dello sciopero non poteva che essere visto con preoccupazione da parte di chi temeva che, in questo modo, il riconoscimento del diritto di sciopero restasse lettera morta. Vittorio Foa, in particolare, proponendo un emendamento volto a indirizzare e delimitare l'attività legislativa di regolazione del diritto di sciopero dei dipendenti pubblici, affermò che,

FROSINI, M. MAGNANI (a cura di), *Diritto di sciopero e assetto costituzionale*, Milano, 2010, 12.

¹⁷ Sul punto, seppure in riferimento a questioni concernenti la dimensione istituzionale della mediazione pubblica dei conflitti, si veda L. MENGONI, *Gruppi organizzati e mediazione dei conflitti* (1981), in *Diritto e valori*, Bologna, 321 ss.

¹⁸ *Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent*.

¹⁹ Atti dell'Assemblea costituente, seduta plenaria pomeridiana del 3 maggio 1947 (corsivi miei).

In favore di un espresso divieto costituzionale dello sciopero generale politico si espressero, invece, Giuseppe Belotti e Francesco Murgia: cfr. Atti dell'Assemblea costituente, Assemblea plenaria, seduta pomeridiana del 6 maggio 1947.

²⁰ Basti pensare all'espresso divieto di sciopero (e di serrata) di cui all'art. 18 della legge n. 563/1926 (Disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro).

se nell'atto in cui si afferma il diritto di sciopero, si rinvia genericamente la sua disciplina alla legge, si disciplina senza precisare l'orientamento ed i limiti dell'attività legislativa in questa materia, si [viene] a svuotare questo diritto non nei fatti, poiché esso è affidato alla coscienza democratica del paese, ma nella sua portata costituzionale. [...] Noi abbiamo fatto tutti un'amara esperienza del modo come sono state conculcate, svuotate e compresse, attraverso l'attività legislativa, le libertà democratiche, pur restando esse formalmente ancora legate ad una Costituzione²¹.

3. Alla ricerca del fondamento di legittimazione dello sciopero politico, oggi

Successivamente all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana il dibattito dottrinale e i contrasti giurisprudenziali fornirono elementi per ritenere che il testo della disposizione costituzionale non avesse sciolto tutti i dubbi circa il riconoscimento costituzionale anche dello sciopero politico.

Se, da un lato, vi era chi sosteneva che la collocazione dell'art. 40 Cost. nel titolo sui rapporti economici impediva di far rientrare anche lo sciopero politico nell'alveo della disposizione costituzionale²², dall'altro lato, una parte della dottrina costituzionalistica riteneva che la garanzia dell'art. 40 Cost. si estendesse pienamente anche a tale sciopero²³. Le molteplici posizioni sul punto, peraltro, erano dettate non soltanto da una differente lettura dei lavori costituenti, ma dal diverso

²¹ Assemblea costituente, seduta plenaria pomeridiana del 12 maggio 1947.

²² Cfr. G. BRANCA, *Riflessioni sullo sciopero economico*, in *Rivista di diritto civile*, I/1968, 154.

Ma si veda anche Corte costituzionale, sentenza n. 123/1962, punto 5 del *Considerato in diritto*: «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. È 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» (corsivi miei).

²³ Cfr. G. AMATO, *I fatti di luglio, il diritto alla resistenza e l'incriminazione dello sciopero politico*, in *Democrazia e diritto*, 1961, 141; V. ONIDA, *Lo sciopero politico è un diritto: sindacati, sciopero e azione politica nel sistema costituzionale*, in *Relazioni sociali*, 4-5/1970, 389 ss., con ampie riflessioni sul ruolo politico assunto dai sindacati, complementare ma non alternativo a quello tradizionale dei partiti politici (*ivi*, 376 ss.).

modo di configurare alcuni fatti alla luce dell'art. 40 Cost., come ad esempio lo sciopero generale politico dell'8 luglio del 1960²⁴.

Vero è che, nel corso degli anni, le dispute in merito all'ammissibilità dello sciopero politico sono state assorbite da una discussione incentrata soprattutto sul profilo della titolarità del diritto di sciopero *tout court* e sulla connessa questione della proclamazione dello sciopero. Tale discussione, che ha visto contrapposti i sostenitori della titolarità collettiva del diritto di sciopero ai fautori della titolarità individuale a esercizio collettivo, è andata di pari passo con profondi mutamenti nel ruolo e nella rappresentatività delle organizzazioni sindacali. E se, come è stato notato, al riguardo si è registrata una singolare inversione delle parti tra studiosi di tendenza conservatrice e studiosi di orientamento liberale²⁵, la discussione sulla titolarità è stata di recente rinverdata dalla riproposizione della tesi della titolarità congiunta²⁶.

Peraltro, nell'ipotesi di astensioni dal lavoro aventi natura e finalità politiche, la questione della titolarità assume connotazioni peculiari quando, ad esempio, l'astensione per fini di pressione politica è posta in essere da lavoratori autonomi. In tal caso, la dottrina maggioritaria è propensa a ritenere che si tratti di una manifestazione di libertà fondata non sull'art. 40 Cost., bensì su altre disposizioni costituzionali, quali ad esempio gli artt. 18, 21, 24 e 41 Cost.²⁷.

Rimane il fatto che, ad avviso di chi scrive, la ricerca del fondamento di legittimazione dello sciopero politico non deve rispondere alla logica meramente privatistica dell'adempimento delle obbligazioni contrattuali né può fare assegnamento soltanto su quanto sancito

²⁴ Cfr. V. FOA, *Esperienze dello sciopero generale*, in *Rinascita*, supplemento estate 1960, 649 ss.

²⁵ Cfr. L. GAETA, *La titolarità del diritto di sciopero: un percorso inaridito?*, in V. SGRÒ (a cura di), *Diritti costituzionali. Conflitto collettivo. Lavoro. Scritti dedicati a Giovanni Pino*, Torino, 2022, 36 ss., il quale nota che, essendo le ideologie sul diritto di sciopero funzionali all'andamento delle relazioni sindacali, a un certo punto «in un singolare gioco di ribaltamento dei ruoli, a sostenere la titolarità collettiva dello sciopero rimasero quasi solo studiosi di orientamento conservatore» (*ivi*, 37).

²⁶ Ci si riferisce a L. NOGLER, *La titolarità congiunta del diritto di sciopero*, in L. CORAZZA, R. ROMEI (a cura di), *diritto del lavoro in trasformazione*, Bologna, 2014, 109 ss.

²⁷ Le diverse posizioni dottrinali sul punto sono ricostruite da F. SANTONI, *Le metamorfosi dello sciopero politico nella società pluralistica*, in AA.Vv., *Il contributo di Mario Rusciano all'evoluzione teorica del diritto del lavoro. Studi in onore. Lavoro pubblico, rappresentanza sindacale, contratto collettivo, diritto di sciopero*, Torino, 2013, 408 ss.

dall'art. 40 Cost. È, invece, indispensabile considerare tutte le libertà collettive, i principi fondamentali, nonché gli equilibri che, seppur in senso ampio, la Costituzione traccia relativamente ai rapporti tra istituzioni pubbliche, lavoratori e sindacati, in un'ottica di variegato pluralismo politico e sociale.

A questo proposito occorre avere consapevolezza del fatto che la concretizzazione dello statuto costituzionale dello sciopero politico risente immancabilmente di alcune variabili: *i.* le differenti concezioni (e stagioni) del sindacato, concepito ora come interlocutore nei soli rapporti economico-contrattuali ora come protagonista delle più ampie dinamiche politico-sociali; *ii.* il mutato ruolo di organizzazioni sindacali che, dato l'indebolimento del rapporto tra sindacato e partiti e le difficoltà del sistema istituzionale, sono sempre più propense a colmare i vuoti e le afasie del sistema politico-rappresentativo; *iii.* un aumento della complessità sociale, che si traduce nell'utilizzo dello sciopero come strumento per esprimere conflitti e istanza politico-sociali che trascendono le rivendicazioni lavorative.

Sebbene sollevino qualche perplessità, tali variabili sembrano, dunque, spingere lo sciopero politico nell'orbita dell'art. 3, comma 2, Cost., trovando in esso un canale per la partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica del Paese e una differente modalità di coinvolgimento nei suoi processi democratici²⁸. Ciò a riprova del fatto che, ieri come oggi, deve reputarsi incompatibile con l'ordinamento costituzionale vigente l'opinione, espressa in passato da alcuni giudici, «secondo cui l'intervento del popolo nella vita costituzionale dello Stato dovrebbe ritenersi esaurito con l'atto dell'elezione, a seguito del quale l'autorità deve essere, siccome tale, obbedita»²⁹.

3.1. Sciopero-diritto o sciopero-libertà?

Le difficoltà di inquadramento costituzionale dello sciopero, che

²⁸ Cfr. M. RUSCIANO, *Sciopero politico e attività creatrice della Corte costituzionale*, in R. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *Diritto del lavoro e Corte costituzionale*, Milano, 2006, 220 ss.; R. CASILLO, *Sciopero politico, assetto costituzionale, obbligazione di lavoro*, in AA.VV., *Il contributo di Mario Rusciano all'evoluzione teorica del diritto del lavoro*. Studi in onore. *Lavoro pubblico, rappresentanza sindacale, contratto collettivo, diritto di sciopero*, cit., 442 ss.

²⁹ G. AMATO, *Sovversione dell'ordine costituzionale e turbativa dell'ordine pubblico*, in *Democrazia e diritto*, 1961, 470.

hanno ostacolato il riconoscimento della piena legittimità di quello politico, si sono tradotte in un percorso dottrinale e giurisprudenziale niente affatto lineare. Le incertezze e le contraddizioni sono testimoniate in primo luogo dalla distinzione tra sciopero-diritto e sciopero-libertà che, quando affiora anche nella giurisprudenza costituzionale, si rivela in sintonia con la «cautela della *percezione* dottrinale sul diritto di sciopero»³⁰, emersa subito dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana.

Come è stato ricordato³¹, Francesco Santoro Passarelli, riflettendo sul contenuto precettivo dell'art. 40 Cost., nel 1949 ragiona di libertà di sciopero di fronte allo Stato e di diritto di sciopero di fronte al datore di lavoro, «che suppone la libertà»³². In senso non del tutto coincidente, nel 1956 Manlio Mazziotti sostiene che, dal punto di vista delle garanzie, lo sciopero economico si pone su un piano diverso da quello dello sciopero politico: soltanto il primo può ritenersi un diritto garantito dalla Costituzione, il cui esercizio non ha conseguenze giuridiche pregiudizievoli per il lavoratore, mentre il secondo consiste in una li-

³⁰ G. PINO, *Introduzione. La costituzionalizzazione del lavoro e i suoi strumenti di tutela nel racconto dell'Assemblea Costituente*, in ID. (a cura di) *L'Assemblea costituente e il diritto di sciopero. Attualità di uno storico dibattito*, cit., 17 (corsivo dell'A.), il quale a questo proposito ricorda alcune posizioni: L. MENGONI, *Limiti giuridici del diritto di sciopero*, in *Rivista di diritto del lavoro*, 1949, 246 ss., che si esprimeva per l'illiceità dello sciopero politico, perché rivoluzionario, salva l'ipotesi dello sciopero contro un governo illiberale (*ivi*, 257); G. GIUGNI, *La lotta sindacale nel diritto penale*, in *Rivista giuridica del lavoro*, I/1949-1950, 340 ss., per il quale con l'entrata in vigore della Costituzione il problema della liceità dello sciopero non era diventato di mero interesse storico e dalla corretta risposta a tale problema dipendeva quello della legittimità dello sciopero politico; F. CARNELUTTI, *Sciopero e giudizio*, in *Rivista di diritto processuale*, 1/1949, 12 ss., il quale riteneva che la proclamazione del diritto di sciopero comportasse la tolleranza della guerra dentro le frontiere dello Stato e una limitazione della sua sovranità.

³¹ Cfr. M. LUCIANI, *Diritto di sciopero, forma di Stato e forma di governo*, cit., 21.

³² Cfr. F. SANTORO PASSARELLI, *Autonomia collettiva, giurisdizione e diritto di sciopero* (1949), ora in *Saggi di diritto civile*, I, Napoli, 1961, 196.

Qualche anno dopo, nondimeno, nel commentare la sentenza della Corte costituzionale n. 290/1974, egli affermava che la distinzione tra libertà di sciopero (sciopero politico) e diritto di sciopero (sciopero economico), seppur teoricamente ineccepibile, è fuori dalla realtà, contraria al principio di effettività e pari a una nuova finzione normativa: cfr. F. SANTORO PASSARELLI, *Sciopero politico e diritto di sciopero*, in *Foro italiano*, 1975, col. 550 s.: «[u]na volta elevato lo sciopero a diritto costituzionalmente garantito, questo diritto non può non comprendere lo sciopero politico [...] non solo sul piano pratico dell'effettività, ma anche sul piano dei principî» (*ivi*, 551-552).

bertà passibile dell'applicazione delle sanzioni civili e amministrative previste per l'assenza arbitraria dal lavoro³³.

La differente qualificazione giuridica delle ipotesi di astensione collettiva dal lavoro, sulla base della bipartizione tipologica tra sciopero economico e sciopero politico, è stata incidentalmente riproposta dalla Corte costituzionale, che vi ha fatto ricorso in una celebre e molto discussa pronuncia concernente per l'appunto l'astensione collettiva dal lavoro volta a esercitare una pressione sui poteri politici³⁴.

Nella sentenza n. 290 del 1974, con cui è stata decisa la questione di legittimità costituzionale dell'art. 503 del codice penale (serrata e sciopero per fini non contrattuali)³⁵, in riferimento all'art. 3, secondo comma, e all'art. 40 della Costituzione, la Corte ha escluso che la punibilità indiscriminata dello sciopero avente un fine puramente politico potesse sopravvivere alla Costituzione, ma ha aggiunto che il primo titolo di legittimità dello sciopero politico è da rinvenire nei fondamentali principi di libertà che caratterizzano l'ordinamento democratico repubblicano,

anche a prescindere dalla sua specifica configurazione come "diritto" e dai limiti nei quali questa va contenuta [...]. Da ciò discende che l'area della illegittimità costituzionale di norme incriminatrici dello sciopero non necessariamente coincide con l'area entro la quale esso è protetto dall'art. 40

³³ Cfr. M. MAZZIOTTI, *Il diritto al lavoro*, Milano, 1956, 273 ss., 281 ss., per il quale la libertà di sciopero discende dai principi della libertà personale e della libertà del lavoro (*ivi*, 268 ss.).

³⁴ Ma sulla precedente giurisprudenza costituzionale concernente le finalità perseguibili con lo sciopero si veda almeno V. ONIDA, *Luci e ombre nella giurisprudenza costituzionale in tema di sciopero*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/1969, 923 ss.; ID., *In tema di legittimità dello sciopero riguardo ai suoi fini*, *ivi*, 1974, 522 ss.

³⁵ La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata dal pretore di Monfalcone nel corso di un procedimento penale a carico di esponenti sindacali e politici, imputati del reato previsto e punito dagli articoli 503 e 511 del codice penale per avere indetto e organizzato uno sciopero di protesta per i fatti di Catanzaro del febbraio 1972. Come riportato nel *Ritenuto in fatto* della sentenza n. 290/1974, lo sciopero era stato organizzato «in particolare contro "il revanscismo fascista diretto ad annullare le conquiste dei lavoratori e a bloccare le ulteriori avanzate popolari sulla via del progresso e delle riforme civili; per la difesa e la integrale applicazione della Costituzione; nonché per dare pubblica testimonianza di attaccamento ai valori della resistenza e della democrazia contro ogni ritorno a metodi e ideali che la storia e la coscienza civile del popolo italiano hanno condannato". Tali finalità erano state precisate nei manifesti di invito a partecipare allo sciopero e fatti affiggere dai promotori».

Cost. *come puntuale, specifico diritto*. L'astensione collettiva dal lavoro, se finalizzata a scopi economici, non può neppure essere assunta a legittima causa giustificatrice di licenziamento o di altre misure previste dalla disciplina del rapporto di lavoro (come affermato da ultimo nella sentenza n. 1 del 1974); ma non ne discende che, se volta ad altri scopi, essa astensione, pur conservando ogni rilevanza nell'ambito della disciplina del rapporto di lavoro, debba o quantomeno possa sempre essere qualificata illecito penale. *Lo sciopero, invero, acquista rilievo costituzionale in una duplice direzione*: come specifico strumento di tutela degli interessi che fanno capo ai lavoratori, ed in tal caso il suo esercizio non può dar luogo ad alcuna conseguenza svantaggiosa per coloro che vi partecipino; e *come manifestazione di una libertà* che non può essere penalmente compressa se non a tutela di interessi che abbiano rilievo costituzionale³⁶.

Per un verso, la distinzione tra sciopero-diritto e sciopero-libertà non è stata di ostacolo a una declaratoria di illegittimità costituzionale parziale dell'art. 503 del codice penale, «nella parte in cui punisce anche lo sciopero politico che non sia diretto a sovvertire l'ordinamento costituzionale ovvero ad impedire o ostacolare il libero esercizio dei poteri legittimi nei quali si esprime la sovranità popolare»³⁷. Per l'altro verso, le motivazioni della sentenza n. 290 del 1974 hanno reso chiaro che l'allontanamento dello sciopero politico dall'art. 40 Cost. e l'attrazione nell'alveo dei principi fondamentali, in quanto strumento idoneo a favorire il perseguimento dei fini enunciati al secondo comma dell'art. 3 Cost., non hanno inteso liberare lo sciopero politico «dal peso sgradevole della tematica dei limiti al suo esercizio»³⁸. Dalla pronuncia si è ricavato, infatti, che l'ambigua ascrizione dello sciopero politico al campo delle libertà anziché a quello dei diritti soggettivi non comporta affatto l'estraneità di tale sciopero all'applicazione dei limiti di esercizio deducibili dall'art. 40 Cost. e, dunque, non preclude un'eventuale disciplina legislativa³⁹.

Tuttavia, l'imputazione dello sciopero politico alla sfera della libertà – sciopero lecito, dunque, perché non punibile penalmente, e tuttavia non legittimo dal punto di visto dell'adempimento degli obblighi

³⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 290 del 1974, punto 3 del *Considerato in diritto* (corsivi miei).

³⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 290 del 1974.

³⁸ R. NANIA, *Sciopero e sistema costituzionale*, cit., 41.

³⁹ Lo rileva R. NANIA, *Sciopero e sistema costituzionale*, cit., 42.

contrattuali di lavoro, in quanto non equivalente all'esercizio di un diritto⁴⁰ – ha offerto, al contempo, il destro a un'interpretazione *in malam partem* o comunque restrittiva del riconoscimento costituzionale dello sciopero⁴¹. L'illiceità penale dello sciopero politico è stata, inol-

⁴⁰ Cfr. G.U. RESCIGNO, *Lo sciopero e il diritto di sciopero*, in *Quale giustizia*, 33/1975, 300 s., il quale peraltro così contesta la distinzione ricavabile dalla sentenza n. 290/1974 tra sciopero legittimo (perché rientrante tra i fini previsti dal titolo terzo della parte prima della Costituzione) e sciopero semplicemente lecito (perché avente un fine diverso da quelli previsti nel titolo terzo della parte prima della Costituzione): «*Gli scioperi degli anni '50 contro la NATO*, oggi, sarebbero leciti o punibili, alla luce dell'insegnamento della Corte? [...] *Quando i lavoratori scioperano contro un'alleanza militare internazionale o contro una legge ritenuta liberticida*, difendono appunto le loro condizioni di vita e di lavoro, perché sanno (o comunque credono fermamente, ed a ragione, in realtà) che una alleanza internazionale o una legge sui diritti di libertà *si riflette inevitabilmente sulle loro condizioni di lavoratori* e le peggiora (o le migliora), sicché lo sciopero è di bel nuovo un'arma di difesa per tutelare anche in questi casi le proprie condizioni di vita e di lavoro» (*ivi*, 300 e 301, corsivi miei).

Per una diversa lettura della sentenza n. 290/1974 (e dell'art. 40 Cost.), basata sulla problematica distinzione tra principio dello sciopero e diritto soggettivo di sciopero, si veda, più recentemente, L. NOGLER, *Statuto dei lavoratori e ideologia del "nuovo sindacato"*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, 216 s., secondo il quale non bisogna confondere il profilo pubblicistico del potere sanzionatorio dello Stato e quello civilistico delle conseguenze sul piano delle relazioni orizzontali: «lo sciopero, nell'ambito delle relazioni con il datore di lavoro (siano esse quelle individuali del rapporto di lavoro o quelle extracontrattuali instaurate dall'organizzazione collettiva che promuove, anche solo tacitamente, l'astensione del lavoro), non può essere dilatat[o] fino a ricomprendervi qualsiasi finalità politica o di disobbedienza civile. Quest'ultima perderebbe tra l'altro la sua forza che è prettamente etica e, come tale, l'atto di disobbedienza non fu introdotto nella Costituzione. [...] In queste ipotesi entra in gioco il valore della persona come limite al potere sanzionatorio dello Stato, ma non come immunità dai doveri assunti orizzontalmente» (*ivi*, 217-219).

⁴¹ Sul rischio che, in considerazione delle motivazioni e del dispositivo della sentenza n. 290/1974, qualche giudice possa ancora far ricadere lo sciopero politico sotto la previsione del codice penale si vedano, criticamente, U. ROMAGNOLI, *Sciopero politico e "scienza della politica"*, in *Quale giustizia*, 31-32/1975, 118 s.; ID., *Ordinamento sindacale e sistema economico nella costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1975, 1499; G.U. RESCIGNO, *Lo sciopero e il diritto di sciopero*, cit., 301.

Diversamente, auspicando che, in conseguenza di tale pronuncia, l'incriminazione penale di cui all'art. 503 del codice penale non sia più lettera morta di fronte a un «pansindacalismo anche politicamente, a livello di supremi poteri, condominante» si veda G. PERA, *La Corte costituzionale e lo sciopero politico*, in *Il diritto del lavoro*, II/1974, 403.

Il dibattito dottrinale sulle criticità della sentenza n. 290/1974 è, da ultimo, ripercorso da A. JR GOLIA, *Conflitto collettivo e corti nell'evoluzione dell'ordinamento italiano: la giustizia costituzionale dello sciopero*, Torino, 2025, 304 ss.

tre, esclusa a condizione che non siano messi in discussione i tradizionali strumenti di formazione della politica nazionale né sia ostacolato il libero esercizio dei poteri degli organi costituzionali⁴².

È, dunque, ancora attuale il monito a superare l'oscura e contraddittoria differenziazione tra il diritto di sciopero garantito dall'art. 40 Cost. e la libertà di sciopero⁴³, perché «la situazione di “sciopero-libertà” caratterizza le legislazioni [...], in cui lo sciopero è bensì “tolle-rato”, cioè considerato come comportamento non criminoso, ma non costituisce affatto il contenuto di una “libertà” giuridicamente garantita e tantomeno costituzionalmente garantita. Quest'ultima invece, come ammette la Corte, è la situazione nell'ordinamento vigente»⁴⁴.

3.2. Sciopero economico-politico e sciopero in difesa dell'ordine costituzionale nella legge n. 146/1990 e nella giurisprudenza costituzionale

In quella che è stata definita la «parabola del diritto di sciopero»⁴⁵ l'approvazione della legge n. 146/1990 ha costituito uno spartiacque⁴⁶ anche per lo sciopero politico, sia per ciò che la legge ha stabilito in merito allo sciopero nei servizi pubblici essenziali sia per come è stata interpretata nella giurisprudenza costituzionale⁴⁷.

⁴² Tale condizione/limite è stata confermata dalla sentenza n. 165/1983: «il diritto di sciopero non è ammesso senza limitazioni, ma il suo esercizio va coordinato con gli altri beni costituzionalmente protetti, sicché la previsione dell'art. 504 risulta illegittima solo parzialmente, come la ricordata sentenza ha ritenuto rispetto al cit. art. 503 cod. penale; rimane pertanto illecito lo sciopero diretto a sovvertire l'ordinamento costituzionale ovvero ad impedire od ostacolare il libero esercizio dei poteri legittimi nei quali si esprime la sovranità popolare».

⁴³ Per l'incongruenza di tale distinzione si veda anche S.P. PANUNZIO, *Lo sciopero politico fra Costituzione e Corte*, in *Diritto e società*, 1975, 264 ss., che esprime nondimeno una posizione critica in merito al riconoscimento della legittimità dello sciopero politico, ritenendolo una «disfunzione dell'ordinamento costituzionale» (*ivi*, 268).

⁴⁴ V. ONIDA, *Due passi avanti e uno indietro in tema di valutazione costituzionale dello sciopero*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1974, 3403.

⁴⁵ C. DE FIORES, *La parabola del diritto di sciopero. Profili costituzionali*, in M.P. IADICICCO, V. NUZZO (a cura di), *Le riforme del diritto del lavoro*, Napoli, 2016, 203 ss.

⁴⁶ Così la definisce G.U. RESCIGNO, *Articolo 40*, in C.F. FERRAJOLI, A. GENTILINI, V. MARCENÒ, G.U. RESCIGNO (a cura di), *La Costituzione inattuata. Un commentario articolo per articolo*, Milano, in corso di pubblicazione.

⁴⁷ A tal proposito, è da ultimo degna di nota la decisione con cui il Comitato europeo dei diritti sociali ha accolto il reclamo n. 208/2022 presentato dall'Unione Sin-

Non è questa la sede per ricordare il contesto politico-economico e le ragioni che hanno portato alla legge n. 146/1990, ma resta il fatto che, a seguito della sua approvazione, l'esercizio del diritto di sciopero «non è più incondizionato: per nessuno»⁴⁸.

Ai fini che qui interessano è necessario, invece, soffermarsi sul comma 7 dell'articolo 2 della legge: esso stabilisce che le disposizioni in tema di preavviso minimo e indicazione della durata dello sciopero non si applicano nei casi di astensione dal lavoro in difesa dell'ordine costituzionale o di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori.

In proposito è stato osservato che, durante i lavori dell'Assemblea costituente, le limpide e lucide argomentazioni di Giuseppe Di Vittorio in difesa dello sciopero politico erano tese a confutarne il carattere rivoluzionario, perché si prefiggevano di collocarlo all'interno del nuovo ordinamento democratico. Così facendo, egli non aveva fatto altro che «individuare una precisa fattispecie di sciopero politico che parecchi anni dopo avrebbe trovato esplicita concretizzazione nell'art. 2, comma 7, legge n. 146/1990»⁴⁹.

La formula della «astensione dal lavoro in difesa dell'ordine costituzionale» si presta, invero, a molteplici interpretazioni e a differenti applicazioni. Non sorprende, dunque, che i giudici ne abbiano dato

dacale di Base (USB), stabilendo che la legge n. 146/1990, come applicata e interpretata dalla Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, determina una violazione dell'articolo 6, paragrafo 4, della Carta sociale europea riveduta, tenuto conto anche dell'articolo G.

La decisione, che è stata pubblicata il 13 marzo 2026 ha evidenziato tre aspetti critici della legge: l'utilizzo di una nozione eccessivamente ampia e generica di servizio pubblico essenziale; l'obbligo di indicare la durata di uno sciopero nella comunicazione preventiva che deve essere data al datore di lavoro almeno dieci giorni prima della proclamazione dello sciopero; il divieto di sciopero per un determinato periodo di tempo dopo lo svolgimento di uno sciopero («allontanamento oggettivo») e in determinati periodi dell'anno («periodi esclusi»).

Per un primo commento alla decisione si veda G.A. RECCHIA, *Chi ha davvero paura dello sciopero nei servizi pubblici essenziali? Spunti critici sulla regolazione italiana dopo la decisione del Comitato europeo dei diritti sociali del 13 marzo 2026*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2/2026, 2 ss.

⁴⁸ U. ROMAGNOLI, *Introduzione*, in U. ROMAGNOLI, M.V. BALLESTRERO, *Art. 40. Supplemento. Legge 12 giugno 1990 n. 146. Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Commentario della Costituzione fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna, 1994, 24.

⁴⁹ A. BELLAVISTA, *Il diritto di sciopero all'Assemblea costituente. Attualità di un dibattito*, cit., 78.

letture niente affatto univoche, addivenendo a conclusioni divergenti sia sulla tassatività delle ipotesi previste dal comma 7 dell'articolo 2 sia sull'estensione della deroga all'obbligo del preavviso minimo di dieci giorni. Da un lato, si è cercato di stabilire se l'art. 2, comma 7, della legge n. 146/1990 possa applicarsi, oltre che allo sciopero esclusivamente politico, anche al c.d. sciopero economico-politico ovvero allo sciopero generale proclamato in segno di protesta contro le misure economiche assunte dal Governo; dall'altro lato, ci si è chieste se lo sciopero proclamato in difesa della pace e contro la guerra rientri in una delle due fattispecie previste dalla disposizione e se vi siano conseguenze negative nel caso di mancato rispetto del preavviso⁵⁰.

Sebbene la legge n. 146/1990 non contenga indicazioni finalistiche sullo sciopero, salva la scarsa specificazione di cui all'art. 2, comma 7, il dibattito dottrinale sulle finalità dello sciopero non si è mai sopito, così che le discussioni sulla distinzione tra sciopero economico-contrattuale, sciopero economico-politico e sciopero politico *tout court* hanno seguito di pari passo quelle sui limiti allo sciopero ricavabili dall'art. 40 Cost.⁵¹.

Cionondimeno l'enucleazione del *tertium genus* dello sciopero economico-politico⁵², anche sulla base della giurisprudenza costituzionale successiva alla legge n. 146/1990, richiama alla mente l'ironia di Piero Calamandrei sugli sforzi per distinguere diverse figure di sciopero al fine di disciplinarne l'esercizio.

Certo al legislatore, chiamato a disciplinare l'esercizio del diritto di sciopero con argini di legalità che lo indirizzino senza tardare la efficacia sin-

⁵⁰ Cfr. M. V. BALLESTRERO, *Art. 2*, in U. ROMAGNOLI, M. V. BALLESTRERO, *Art. 40. Supplemento. Legge 12 giugno 1990 n. 146. Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, cit., 163 ss.

⁵¹ Come si ricava dalla ricostruzione di G. GIUGNI, *Sciopero I) Ordinamento italiano*, in *Enciclopedia giuridica*, XXVIII, Roma, 1992, 7.

⁵² Cfr. L. MENGONI, *Lo sciopero nel diritto civile*, in AA. VV., *Il diritto di sciopero. Atti del I Convegno di diritto e procedura penali*, Milano, 1964, 43 ss., che ammetteva la legittimità dello sciopero di imposizione economico-politico, ma al contempo riteneva che, almeno sul piano dei rapporti di lavoro privati, lo sciopero politico *tout court* fosse fuori dalla legittimazione costituzionale dell'art. 40 Cost.

Si veda anche ID., *Gruppi organizzati e mediazione dei conflitti*, cit., 310 ss., per la critica al «ritorno nell'ideologia del movimento sindacale del mito soreliano che celebra lo sciopero come una sorta di secolarizzazione dell'escatologia cristiana» (*ivi*, 311) e per i riferimenti alla crisi di governabilità del sistema italiano.

dacale, non si presenta un compito agevole. Il punto più difficile e più delicato sarà quello di definire quali siano gli interessi sindacali a tutela dei quali il diritto di sciopero è riconosciuto, cioè la distinzione, se è possibile, tra fini “economici” e fini “politici”: proprio qui bisognerà che il legislatore eviti le formule troppo rigide e lasci un certo margine al senso di responsabilità delle associazioni sindacali, per non far tornare d’attualità il monito di Filippo Turati il quale, ai fautori delle repressioni degli scioperi ricordava la follia di Artaserse che condannava le onde alla fustigazione, perché durante il viaggio avevano sbattuto la sua nave⁵³.

Le diatribe dottrinali sulle sfumature e sulla legittimità dello sciopero politico hanno trovato, peraltro, riscontro nella sentenza n. 276/1993, il cui relatore Luigi Mengoni ha contribuito non poco alla ricostruzione dello sciopero nei termini di un fatto ovvero di «un vero e proprio privilegio a favore di una categoria di cittadini»⁵⁴: i lavoratori subordinati.

Con tale pronuncia la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 7, della legge n. 146/1990, sollevata dal Pretore di Torino per la parte in cui la norma non prevede che le disposizioni in tema di preavviso minimo e indicazione della durata dello sciopero non si applichino, oltre che alle due fattispecie ivi espressamente previste, anche allo sciopero di carattere economico-politico. L’infondatezza è derivata dall’accostamento dello sciopero economico-politico a quello economico-contrattuale, in quanto per i giudici costituzionali lo sciopero economico-politico diverge dai casi di sciopero politico che l’art. 2, comma 7, della legge n. 146/1990 eleva a diritto soggettivo.

Con riferimento a tale disposizione la Corte, dunque, non ha delineato i tratti dello sciopero proclamato per la difesa dell’ordine costituzionale, limitandosi ad affermare che gli interessi difesi dai lavoratori nei casi previsti dall’ultimo comma dell’art. 2 ineriscono alla persona e a interessi fondamentali della collettività. Al contempo, per i giudici costituzionali non rileva che le organizzazioni sindacali rinvenzano nello sciopero economico-politico uno strumento attraverso cui i lavoratori partecipano alla formazione delle decisioni di politica economica ricadenti su loro specifici interessi, perché

⁵³ P. CALAMANDREI, *Significato costituzionale del diritto di sciopero*, in *Scritti giuridici in onore della Cedam nel cinquantésimo della sua fondazione*, II, Padova, 1953, 78.

⁵⁴ L. MENGONI, *Lo sciopero nel diritto civile*, cit., 36.

secondo la giurisprudenza di questa Corte (sent. n. 290 del 1974), la valutazione quale “mezzo idoneo a favorire il perseguimento dei fini di cui all’art. 3, secondo comma, Cost.” è per sé sola *un criterio di riconoscimento dello sciopero politico come libertà, non come diritto soggettivo*. Dalla categoria dello sciopero politico *lo sciopero economico-politico* è stato enucleato come specie appartenente all’area normativa dell’art. 40 Cost., e quindi *qualificato come diritto soggettivo, non in relazione all’art. 3, secondo comma, Cost.*, ma in ragione dell’omogeneità di natura delle rivendicazioni degli scioperanti con quelle sostenute dallo sciopero economico-contrattuale, le une e le altre essendo funzionali “alla realizzazione di quel vario complesso di beni che trovano riconoscimento e tutela nella disciplina costituzionale dei *rapporti economici*” (sent. n. 1 del 1974)⁵⁵.

Così argomentando la Corte costituzionale si è mantenuta sulla linea della non agevole distinzione tra sciopero-diritto e sciopero-libertà, sovrapponendola a quella tra sciopero economico-politico e sciopero politico puro. Tuttavia, sul piano della garanzia del diritto di sciopero e su quello dell’applicazione dell’art. 2, comma 7, della legge n. 146/1990 la duplice distinzione si è rivelata niente affatto chiara e, alla prova dei fatti, non praticabile⁵⁶.

La natura problematica di tali differenziazioni e le ulteriori incertezze nella delimitazione della fattispecie della “difesa dell’ordine costituzionale” trovano conferma, innanzitutto, nella prassi applicativa della Commissione di garanzia dell’attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, istituita dalla legge n. 146/1990, poi modificata dalla legge n. 83/2000.

La Commissione di garanzia si è, in primo luogo, premurata di circoscrivere l’area protetta dall’articolo 2, comma 7, della legge n. 146/1990⁵⁷, ricorrendo ripetutamente a formule niente affatto perspicue e accentuando un protagonismo distante dalla sua originaria vocazione⁵⁸: «l’ordine

⁵⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 276/1993, punto 4 del *Considerato in diritto* (corsivi miei).

⁵⁶ Come evidenzia G. SANTORO-PASSARELLI, *Sciopero politico-economico, sciopero politico, sciopero generale e preavviso*, in AA. Vv., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, II, Bari, 2008, 1105 ss.

⁵⁷ Per questo rilievo si veda A. BURATTI, *Nuovi problemi del diritto di sciopero: la Commissione di garanzia tra contemperamento dei diritti e spontaneità sociale*, in *Rivista AIC*, 2/2013, 11.

⁵⁸ Su quest’ultimo punto si veda C. DE FIORES, *La parabola del diritto di sciopero. Profili costituzionali*, cit., 216 ss.

costituzionale, la cui difesa consente lo sciopero senza preavviso, va “inteso in senso non normativ[o] ma materiale”, sicché non comprende qualsiasi diritto riconosciuto dalla Costituzione, ma solo *i cardini dell’assetto costituzionale*, allorché siano minacciati i valori fondanti del sistema democratico e delle libertà individuali e collettive⁵⁹.

Inoltre, come si vedrà nel paragrafo successivo per gli scioperi proclamati in risposta a conflitti armati e a operazioni militari in Stati esteri, se per un verso la Commissione di garanzia ha sposato un’interpretazione riduttiva dell’articolo 2, comma 7, della legge n. 146/1990⁶⁰, in altre occasioni ha seguito un orientamento più flessibile, ritenendo applicabile tale disposizione.

4. Sciopero politico, ordine costituzionale e implicazioni economiche della guerra

Se è corretto affermare che ogni riflessione sul diritto di sciopero deve tenere conto del contesto storico, politico e sociale in cui esso viene esercitato, delle condizioni in cui l’associazionismo sindacale versa e delle dinamiche politico-istituzionali su cui tale diritto si innesta, l’avvertenza vale ancor di più per lo sciopero di natura politica. Ciò dipende dal significato che lo sciopero assume in un quadro di perdurante disaffezione politico-partitica – come dimostrato da un crescente e preoccupante astensionismo elettorale – soprattutto quando la proclamazione dell’astensione dal lavoro è motivata da gravi violazioni della Costituzione.

Sulla base di quanto si è fin qui osservato, interessa ora esaminare

Diversamente, nel senso della progressiva marginalizzazione della Commissione di garanzia, a fronte della crescente discrezionalità governativa in tema di precettazione, si veda invece A. BURATTI, *Nuovi problemi del diritto di sciopero: la Commissione di garanzia tra contemperamento dei diritti e spontaneità sociale*, cit., 15 ss.

⁵⁹ COMMISSIONE DI GARANZIA DELL’ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI, *Raccolta sistematica degli orientamenti interpretativi*, I, *Orientamenti di carattere generale*, Roma, 2016, 274 (corsivi miei).

⁶⁰ Sul punto cfr. P. FERRARI, *Lo sciopero e la guerra*, in V. SGRÒ (a cura di), *Diritti costituzionali. Conflitto collettivo Lavoro. Scritti dedicati a Giovanni Pino*, Torino, 2022, 69, la quale ricorda tra l’altro che, in occasione della protesta degli autotrasportatori per denunciare gli effetti economici negativi delle operazioni belliche in Ucraina, la Commissione di garanzia ha contestato il mancato rispetto del termine di preavviso, ritenendo non applicabile l’art. 2, comma 7, della legge n. 146/1990.

i nessi tra lo sciopero politico, la deroga di cui all'articolo 2, comma 7, della legge n. 146/1990 per gli scioperi in difesa dell'ordine costituzionale e i riflessi economici dei conflitti bellici, per verificare sia i contorni della nozione di "ordine costituzionale" sia la tenuta della distinzione tra sciopero politico puro e sciopero economico-politico.

Come poc'anzi si accennava, in assenza di una delibera generale di indirizzo, la Commissione di garanzia ha espresso al riguardo orientamenti non univoci in relazione a scioperi proclamati in segno di protesta e di dissenso verso il coinvolgimento dell'Italia in interventi militari, scioperi che la Commissione stessa ha qualificato come aventi «motivazioni sociali»⁶¹.

Basti pensare in primo luogo che, a seguito dell'intervento della Nato in Jugoslavia e all'invio di un contingente militare italiano in Kosovo, nel 2000 la Commissione di garanzia ha deciso di non procedere a una valutazione negativa degli scioperi indetti dai sindacati di base per gravi violazioni del dettato costituzionale (e in particolare dell'art. 11 Cost.), pur essendo stati proclamati senza il rispetto dei termini di preavviso previsti dalla legge n. 146/1990. In quell'occasione, con diverse delibere, la Commissione ha ritenuto che quelle astensioni collettive dal lavoro «rientrassero *per convinzione soggettiva delle organizzazioni sindacali proclamanti*, nella previsione del comma 7 dell'art. 2, e che *non fosse opportuno valutare se oggettivamente la scriminante potesse essere invocata*, essendo sufficiente la non manifesta infondatezza delle ragioni addotte dalle organizzazioni sindacali proclamanti»⁶².

⁶¹ COMMISSIONE DI GARANZIA DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI, *Relazione sull'attività della Commissione 16 dicembre 2002 – 31 dicembre 2003*, Roma, 2004, 30.

Nella Relazione annuale 2026 la Commissione ha, da ultimo, qualificato tali scioperi come «piattaforme rivendicative 'ibride', capaci di mescolare temi contrattuali (salari, sicurezza) con richieste radicali di politica estera» e ha ribadito che «le eccezioni al preavviso non possono essere estese a fatti di politica internazionale». Ha, peraltro, rilevato un mutamento strutturale nell'uso dello sciopero generale, il quale sarebbe divenuto mezzo ordinario di dissenso politico, che non soltanto satura i calendari dei settori coinvolti, ma ha ricadute negative sulla continuità dei servizi e sulla vita dei cittadini. La Commissione ha, infine, sibillantemente affermato di aver avviato «uno specifico percorso istruttorio volto all'adeguamento del quadro regolatorio, per realizzare un più equilibrato bilanciamento nell'esercizio dello sciopero generale»: COMMISSIONE DI GARANZIA DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI, *Relazione annuale 2026 sull'attività svolta nel 2025*, Presentazione della Presidente Prof.ssa Paola Bellocchi alla Camera dei Deputati, 23 giugno 2026, 7-9.

⁶² COMMISSIONE DI GARANZIA DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO

Dal tenore delle delibere si è potuto, quindi, evincere l'adozione di una linea assolutoria, «la quale, sostanzialmente, riconosce ai soggetti collettivi proclamanti, per tale avvenimento, la *possibilità in astratto* che in tali situazioni possa ricorrere l'applicazione del comma 7 dell'art. 2»⁶³, in considerazione «[del]l'innegabile fatto che azioni di lotta in difesa della pace *rientrano storicamente nella tradizione dei sindacati*»⁶⁴.

Nel 2003, in occasione degli scioperi proclamati contro l'intervento armato in Iraq, all'interno della nuova composizione della Commissione sono invece emersi due orientamenti: *i.* un orientamento favorevole a un intervento di tale organismo soltanto sulla base di specifiche segnalazioni di violazioni della disciplina sulle prestazioni indispensabili, al fine di avviare una riflessione sulla possibile invocazione, nella fattispecie, dell'art. 2, comma 7 della legge n. 146/1990; *ii.* un diverso orientamento propenso a stabilire nell'immediatezza dello sciopero che, nel caso di specie, le ragioni addotte per la proclamazione dello sciopero generale non integravano alcuna delle fattispecie esimenti previste dalla disposizione appena richiamata⁶⁵.

Essendo alla fine prevalso il secondo orientamento, alle organizzazioni sindacali proclamanti è stata inviata una nota con la quale veniva comunicato non soltanto che l'art. 2, comma 7, non trovava applicazione, ma anche che la Commissione avrebbe esaminato le concrete modalità di svolgimento delle astensioni per verificarne la natura simbolica (ritenuta tale nel caso di scioperi di durata inferiore a due ore). Nondimeno, dopo aver constatato il valore simbolico delle astensioni indette a causa della guerra in Iraq, pur disponendo l'apertura di alcuni procedimenti di valutazione in ordine alle agitazioni indette e ribadendo l'inapplicabilità del comma 7 dell'art. 2 della legge n. 146/1990, la

NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI, *Relazione sull'attività della Commissione 16 dicembre 2002 – 31 dicembre 2003*, cit., 31 (corsivi miei).

La relazione richiama a tal proposito le delibere della precedente Commissione 00/43 del 27 gennaio 2000, 00/90 del 17 febbraio 2000, 00/137 del 9 marzo 2000 e 00/162 del 23 marzo 2000.

⁶³ G. PINO, *Sciopero generale, servizi essenziali e Commissione di garanzia*, in *Newsletter CgS*, 1-2/2003, 12 (corsivi miei).

⁶⁴ COMMISSIONE DI GARANZIA DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI, *Delibera 00/43 del 27 gennaio 2000* (corsivi miei).

⁶⁵ COMMISSIONE DI GARANZIA DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI, *Verbale n. 495 del 20 marzo 2003*.

Commissione ha deciso di archiviare i fascicoli⁶⁶, «tenuto anche conto del fatto che *non erano pervenute segnalazioni di eventuali rilevanti disservizi* conseguenti agli scioperi in oggetto [e ritenendo] *assorbite nella proclamazione di questi ultimi anche le adesioni spontanee*»⁶⁷.

Dati gli oscillanti orientamenti della Commissione di garanzia, è utile richiamare l'attenzione su una pronuncia con cui la Corte di cassazione ha affermato un importante principio in tema di sciopero politico: nell'ipotesi di astensione collettiva dal lavoro proclamata in opposizione all'intervento militare delle forze armate italiane all'estero, intervento ritenuto in violazione del principio costituzionale del ripudio della guerra ex art. 11 Cost., lo sciopero è legittimo e lecito non soltanto sul piano penale, ma anche su quello civile. Pertanto, eventuali comportamenti del datore di lavoro diretti a contrastare l'iniziativa del sindacato proclamante, quale la valutazione della partecipazione allo sciopero come assenza ingiustificata dal lavoro possono costituire condotta antisindacale, che in quanto tale è assoggettabile al procedimento di repressione di cui all'art. 28 della legge n. 300/1970⁶⁸.

Tale pronuncia rileva anche per la lettura che la Suprema Corte offre della già richiamata sentenza n. 276/1993 e della ribadita distinzione tra sciopero-diritto e sciopero-libertà. Sebbene in quella sentenza non vi sia una definizione della nozione di "ordine costituzionale", a difesa del quale nei servizi pubblici essenziali può essere proclamato uno sciopero senza preavviso né predeterminazione della durata, la Corte di cassazione ha ritenuto che i giudici costituzionali abbiano considerato come sciopero rientrante nella prima delle due fattispecie di cui all'ultimo comma dell'art. 2 della legge n. 146/1990 quello in cui i lavoratori difendono "interessi fondamentali della collettività". Pertanto, secondo la Corte di cassazione – sul punto criticata da parte della dottrina⁶⁹ – tali interessi vanno ricercati innanzitutto tra i "prin-

⁶⁶ COMMISSIONE DI GARANZIA DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI, Deliberazione 10 luglio 2003, verbale n. 510.

⁶⁷ COMMISSIONE DI GARANZIA DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI, *Relazione sull'attività della Commissione 16 dicembre 2002 – 31 dicembre 2003*, cit., 31 (corsivi miei).

⁶⁸ Cassazione civile, Sezione lavoro, sentenza n. 16515 del 21/08/2004.

⁶⁹ Criticamente R. CASILLO, *Sciopero politico, assetto costituzionale, obbligazione di lavoro*, cit., 453 s., per via del «maldestro tentativo della Cassazione di ampliare l'interesse protetto dal diritto di sciopero oltre la tutela nei confronti del datore di lavoro. Questo perché [...] la chiarificazione della problematica giuridica necessita dell'esplorazione di altri equilibri costituzionali: quello relativo ai canali istituzionali della

cipi fondamentali” della Costituzione, nei quali rientra il ripudio della guerra sancito dall’art. 11 Cost.

La collocazione del ripudio della guerra tra i principi fondamentali della Costituzione consente di affermare che esso costituisce un “interesse fondamentale della collettività” e quindi la legittimità dello sciopero contro la guerra è riconducibile – oltre che in generale alla fattispecie dello sciopero per fini non contrattuali quale “mezzo idoneo a favorire il perseguimento dei fini di cui all’art. 3, secondo comma, Cost.” – anche in particolare alla specifica previsione dell’art. 2, ultimo comma, della cit. legge n. 146 del 1990. [...] Ovviamente ai fini della legittimità dello sciopero non rileva la circostanza che in concreto l’intervento militare all’estero possa, o meno, iscriversi in un contesto di diritto internazionale compatibile con il precepto costituzionale dettato dal cit. art. 11 Cost.⁷⁰.

In relazione alle astensioni collettive dal lavoro motivate dalla protesta contro interventi bellici occorre, peraltro, riportare nuovamente lo sguardo sull’incerta distinzione tra sciopero economico-politico, sciopero puramente politico e sciopero in difesa dell’ordine costituzionale. Nel tempo tale distinzione si è delineata in dottrina, in giurisprudenza e nell’attività della Commissione di garanzia, al fine di sdoppiare le garanzie, i limiti e le esimenti delle diverse tipologie di sciopero.

Nell’ipotesi di scioperi proclamati contro la guerra, infatti, l’impraticabilità di una netta distinzione, in ragione della stretta commistione tra profili economici e profili prettamente politici, rafforza le perplessità finora evidenziate. Il carattere problematico di quella distinzione trova, in particolare, conferma negli scioperi che uniscono il dissenso politico nei confronti della guerra alla protesta contro le sue ricadute economiche. Al riguardo, oltre allo sciopero del 3 ottobre 2025, un esempio più recente è offerto dallo sciopero dei lavoratori portuali indetto il 6 febbraio 2026 contro i trasporti bellici e la cosiddetta economia di guerra.

rappresentanza e partecipazione politica, alla garanzia costituzionale del pluralismo sociale, al protagonismo sociale degli enti esponenziali degli interessi dei lavoratori» (*ivi*, 454, corsivi miei).

In senso critico verso la sentenza della Cassazione n. 16515/2004 e, nel complesso, verso lo sciopero politico si veda anche G. SUPPIEJ, *Sciopero e principio di eguaglianza*, in R. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *Diritto del lavoro e Corte costituzionale*, Napoli, 2006, 331 ss.

⁷⁰ Cassazione civile, Sezione lavoro, sentenza n. 16515 del 21/08/2004.

Allorché si considera che lo sciopero politico si articola nella manifestazione di dissenso politico, la sua degradazione a “mera libertà” e la correlata lettura restrittiva dell’ordine costituzionale, in difesa del quale è proclamata l’astensione, inducono a riflessioni ancora più critiche.

A questo riguardo, occorre sottolineare due elementi, che attengono all’epilogo dello sciopero del 3 ottobre 2025.

Innanzitutto, una volta ritenuti insussistenti i casi di astensione dal lavoro in difesa dell’ordine costituzionale o di protesta per gravi eventi lesivi dell’incolumità e della sicurezza dei lavoratori, che erano stati invece invocati dai sindacati proclamanti, la Commissione di garanzia ha aperto alcuni procedimenti nei loro confronti per non aver dato seguito all’invito a revocare lo sciopero.

Nel corso dell’audizione, tuttavia, i rappresentanti dei sindacati hanno contestato alcuni profili e, in particolare, per ciò che qui rileva⁷¹: *i.* la «evidente violazione delle norme del diritto internazionale riconosciute e recepite dalla nostra Costituzione, [per cui o]gni violazione dei principi fondamentali della Costituzione, declinati negli artt. 1-12, secondo il sindacato costituirebbe un’ipotesi di difesa dell’ordine costituzionale»; *ii.* il difetto di motivazione della delibera di apertura del procedimento di valutazione del comportamento n. 25/384, in quanto i richiami della Commissione ai precedenti assunti con riferimento all’art. 2, comma 7, della legge n. 146/1990 «sarebbero [stati] inconferenti, fuorvianti e non pertinenti e l’interpretazione data dall’Autorità all’applicazione di tale disposizione sarebbe [stata] restrittiva e abrogante tale da determinarne, di fatto, l’inapplicabilità»; *iii.* «la sussistenza dei presupposti previsti dall’art. 2, comma 7, della legge n. 146 del 1990, in quanto la difesa della pace costituirebbe essa stessa difesa dell’ordine costituzionale, ai sensi degli artt. 10, 11 e 117 della Costituzione».

Cionondimeno, la Commissione di garanzia ha respinto tali osservazioni, irrogando nei confronti delle organizzazioni sindacali proclamanti sanzioni economiche pari a 20.000 euro (per USB e CGIL) ovvero dai 2.500 euro ai 10.000 euro (per le organizzazioni sindacali minori) sulla base di un’accurata selezione dei suoi precedenti, di asserite interpretazioni teleologiche dell’art. 2, comma 7, e di vaghe operazioni di bilanciamento costituzionale, che meritano di essere riportate.

⁷¹ Si veda al riguardo quanto riportato dalla Commissione di garanzia nella Deliberazione n. 25/491 del 18 dicembre 2025.

Ad avviso della Commissione,

l'utilizzo del termine "difesa", da parte del legislatore, non appare affatto casuale: nell'accezione comune la "difesa" esprime una *vis reactiva*, un'azione o, più correttamente, *una controazione funzionale a respingere un attacco*, un pericolo concreto, come suggerisce la radice latina *fendere* (fendere, colpire) unita al prefisso *de-* (che indica allontanamento); nel linguaggio giuridico il termine "difesa" assume un significato ancora più sintomatico: si pensi alla "legittima difesa" in ambito penalistico, quale reazione contro un pericolo attuale di un'offesa ingiusta (art. 52 c.p.), o la "*difesa della Patria*" sancita dalla Carta costituzionale, quale "*sacro dovere di ogni cittadino*" (art. 52 Cost.); così chiarito il termine "difesa", la connessa locuzione "dell'ordine costituzionale" non può che essere intesa nel senso di *Stato-apparato*, indicando l'assetto democratico e pluralistico dello Stato costituito dalle molteplici articolazioni delle sue strutture che costituiscono i gangli vitali della Repubblica; in tale prospettiva, 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; [...]

l'astensione prevista dall'art. 2, comma 7, costituisce pertanto una fattispecie del tutto peculiare, da tenere distinta sia dallo sciopero politico-economico sia dallo sciopero politico in senso stretto, in quanto non è volta a tutelare interessi di particolari categorie di lavoratori né ad influire sull'attività degli organi istituzionali dello Stato e tantomeno a protestare contro le decisioni/omissioni dei medesimi organi, ma piuttosto ad *offrire loro un sostegno in determinate e drammatiche circostanze*;

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); *ciascuno dei termini di comparazione ivi elencati, in caso di violazione esprimerebbe un'offensività omogenea alla lesione dei diritti della persona costituzionalmente tutelati*, elencati nell'art. 1, comma 1, della legge n. 146 del 1990 (si pensi alla vita,

alla salute, alla libertà ed alla sicurezza), *anch'essi radicati nei "Principi fondamentali" della Costituzione;*

trattandosi di lesioni della stessa indole, omogenee dal punto di vista del bene giuridico offeso, il ritenerle prevalenti l'una rispetto all'altra finirebbe per indirizzare *l'individuazione del bilanciamento concreto verso un'abnorme enfattizzazione delle componenti soggettive del giudizio, col rischio di sconfinare in opinabili valutazioni di merito sulla condivisibilità o persino sull'opportunità di questa o di altre ragioni della protesta;*

solo un valore soverchiante, la cui minaccia esprima un'offensività superiore, può giustificare la deroga al bilanciamento, proprio perché mette a confronto situazioni eterogenee, espressive di un forte scarto nell'offensività della lesione, che garantisce coerenza alla logica perseguita dal legislatore con la scelta di sottrarre in radice questa specifica ipotesi di astensione dal lavoro al bilanciamento tra diritti costituzionali concorrenti;

[...]

[...] *dai precedenti specifici della Commissione non può pertanto desumersi una generalizzata legittimazione di principio degli scioperi contro la guerra come scioperi in difesa dell'ordine costituzionale ex art. 2, comma 7: si rinvencono affermazioni atte a giustificare l'assenza della sanzione, non già l'assenza della violazione;*

la conclusione raggiunta non comporta il sacrificio del diritto dei sindacati di mobilitarsi a sostegno di valori costituzionali di fondamentale importanza, al fine di promuoverne una più piena ed incisiva realizzazione; l'interesse sindacale ad agire in difesa della pace, anche per criticare l'adeguatezza della risposta offerta dalle istituzioni del nostro Paese al cospetto di gravi, sistematiche e documentate violazioni del diritto internazionale, è infatti ampiamente tutelato, *se si considera il trattamento di favore riservato agli scioperi non contrattuali nel nostro ordinamento, il quale si contraddistingue per elevatissimi livelli di protezione, che non hanno uguali in altri Paesi, di tutti gli scioperi politici, di solidarietà e di protesta,* valorizzati come strumenti di crescita civile, di libertà, di partecipazione politica dei lavoratori e collocati sotto l'ombrello protettivo dell'art. 40 della Costituzione, purché rispettosi delle regole legali e dei meccanismi di bilanciamento con gli altri diritti fondamentali della persona garantiti e tutelati dalla legge n. 146 del 1990⁷².

Con tali osservazioni la Commissione di garanzia si è prefissa, dunque, di circoscrivere ulteriormente l'ambito di applicazione della

⁷² COMMISSIONE DI GARANZIA DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE SULLO SCIOPERO NEI SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI, Deliberazione n. 25/491 del 18 dicembre 2025 (corsivi miei).

deroga di cui all'articolo 2, comma 7, della legge n. 146/1990, facendo combaciare il concetto di "difesa dell'ordine costituzionale" con quello di difesa da "un attacco specifico, mirato e violento alla Patria" ovvero di difesa da "un attacco alla Repubblica" e ai suoi "valori sovverchianti". A sostegno di tale lettura, la Commissione ha rinvenuto la differenza tra lo sciopero in difesa dell'ordine costituzionale e lo sciopero politico in senso stretto nel fatto che il primo non sarebbe volto a protestare contro le decisioni/omissioni degli organi istituzionali dello Stato, ma si proporrebbe di offrire loro un sostegno in determinate e drammatiche circostanze. Secondo la Commissione, peraltro, la stretta perimetrazione del concetto di "difesa dell'ordine costituzionale" servirebbe a scongiurare opinabili valutazioni di merito sulla condizionalità o persino sull'opportunità di questa o di altre ragioni della protesta.

L'epilogo dello sciopero dello 3 ottobre 2025 è consistito anche nell'iscrizione nel registro degli indagati di alcuni dei partecipanti alle manifestazioni di protesta che si sono svolte in concomitanza dello sciopero. L'imputazione per decine di partecipanti è quella di aver posto in essere condotte rientranti nel c.d. blocco stradale o ferroviario. A seguito delle modifiche normative apportate dall'articolo 14 del decreto-legge n. 48/2025 (convertito in legge n. 80/2025), che ha nuovamente elevato a delitto ciò che era un illecito amministrativo, l'articolo 1-*bis* del decreto legislativo n. 66/1948 (decreto Scelba), relativo all'impedimento della libera circolazione su strada, è stato, infatti, così riformulato: «Chiunque impedisce la libera circolazione su strada ordinaria o ferrata, *ostruendo la stessa con il proprio corpo*, è punito con la reclusione fino a un mese o la multa fino a 300 euro. La pena è della reclusione da sei mesi a due anni *se il fatto è commesso da più persone riunite*».

I profili problematici di tale fattispecie delittuosa sono stati da tempo evidenziati, anche per le evidenti ricadute sull'esercizio di alcuni diritti fondamentali, tra cui va annoverato il diritto di sciopero. È stato sottolineato che «[i]l blocco stradale (o ferroviario) costituisce uno strumento utilizzato in occasione di scioperi o manifestazioni di protesta, è un mezzo attraverso il quale si esprimono il dissenso, il disagio sociale, il conflitto nel mondo del lavoro. Il presidio che si trasforma in corteo per le vie di una città, gli operai, o i riders, in agitazione, gli studenti in mobilitazione che bloccano la circolazione: sono forme di protesta strettamente correlate all'esercizio di diritti fondamentali, co-

stituzionalmente garantiti, come lo sciopero (art. 40), la riunione (art. 17) e la manifestazione del pensiero (art. 21)»⁷³.

5. Poche note non conclusive su sciopero politico, debolezza dei circuiti rappresentativi e pratiche politiche

Dello sciopero politico possono darsi ancora oggi diverse letture: vi si può intravedere una forma di indebita coazione sull'autonomo esercizio dei poteri politici; lo si può considerare come la mera registrazione dello scollamento tra rappresentati e rappresentanti; lo si può, infine, ritenere uno strumento attraverso il quale le organizzazioni sindacali, anche esse in crisi di rappresentatività, cercano di ampliare la propria base di consenso.

È stato sostenuto che lo sciopero politico è «costituzionalmente inidoneo – nonostante la forza di coazione [...] che lo rende inaccostabile ad altre istanze di pressione – a vincolare la volontà degli organi [di indirizzo] ed a provocare la temuta trasmigrazione di potere giuridico dai luoghi istituzionalizzati a soggetti di natura sociale»⁷⁴. Esso, però, non racchiude soltanto un significato oppositivo e di mera contestazione del potere costituito, ma esprime anche lo sforzo di pratiche politiche altre rispetto ai tradizionali canali della rappresentanza politica.

Nella lettura che qui si predilige, dunque, a fronte di un astensionismo elettorale crescente, rubricabile al più come una forma passiva di protesta, lo sciopero politico oggi veicola (l'aspirazione a) un'altra idea di politica e di azione collettiva, che vive e si alimenta di altre pratiche politiche. In tal senso, lo sciopero politico esprime non tanto l'esigenza di trovare o additare soluzioni, bensì quella di «ripensare e mettere in atto nuove pratiche [...] soprattutto perché il disordine simbolico, che stiamo subendo a livello internazionale e della politica italiana, ci spinge a immaginare un agire con altre e altri che crei un tessuto di relazioni capace di sostenere il vivere comune»⁷⁵.

Non è questa la sede per interrogarsi sulle forme che queste pratiche politiche vogliono, possono o debbono darsi, né sul rischio di stru-

⁷³ A. ALGOSTINO, *L'incostituzionalità nell'anima di un disegno autoritario: note sul d.d.l. n. 1660 sulla sicurezza pubblica*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2024, 94.

⁷⁴ R. NANIA, *Sciopero e sistema costituzionale*, cit., 47.

⁷⁵ Presentazione del "Grande Seminario 2025. L'arte delle pratiche politiche: un'invenzione del femminismo", in *www.libreriadelledonne.it*.

mentalizzazione che si corre, quando la mobilitazione innescata dallo sciopero politico è strumentalizzata ad altri fini dai partiti e dalle organizzazioni sindacali⁷⁶. Occorrerebbe, inoltre, domandarsi come strutturare una discussione pubblica su temi di interesse collettivo, senza ingabbiarla nella iper-istituzionalizzazione dei conflitti né insabbiarla nella rappresentanza degli interessi⁷⁷.

Rimane, però, il simbolico che agisce in quelle mobilitazioni e attende di essere valorizzato, nel segno della solidarietà costituzionale. Ad alcuni può sembrare poca o futile cosa, per altre è un punto di partenza, intorno al quale lavorare.

⁷⁶ In questo modo, peraltro, partiti e sindacati storcono la lezione luxemburgiana: «E se lo schema volgare vede il rapporto fra sciopero di massa e rivoluzione solo nei conflitti sanguinosi scontri di strada, uno sguardo un tantino più approfondito negli avvenimenti russi ci mostra un rapporto assolutamente *inverso*; in realtà non lo sciopero di massa produce la rivoluzione, ma la rivoluzione produce lo sciopero di massa. Basta riassumere quel che si è detto fin qui per arrivare ad una conclusione anche intorno al problema della guida cosciente e dell'iniziativa nello sciopero di massa. Se lo sciopero di massa non significa un atto singolo ma un intero periodo della lotta di classe, e se questo periodo è identico con un periodo rivoluzionario, così è chiaro che lo sciopero di massa non può essere montato di sana pianta, anche se la decisione in proposito proviene dalle più alte istanze del più forte partito socialdemocratico»: R. LUXEMBURG, *Sciopero generale, partito e sindacati* (1906), in EAD., *Scritti politici*, a cura di L. Basso, Roma, 1970, 332 s. (corsivo dell'A).

⁷⁷ Sull'importanza del "momento istituzionale" insiste, invece, da ultimo G. AZZARITI, *Dove è finito il pensiero critico? Dalla rivoluzione promessa all'utopia concreta*, Roma, 2025, 82 ss.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)