



Numero 1 / 2026

Giovanni PINO

**L'impatto dello sciopero generale nei servizi pubblici essenziali,
tra normativa legale e regole della Commissione di garanzia**

L'impatto dello sciopero generale nei servizi pubblici essenziali, tra normativa legale e regole della Commissione di garanzia

Giovanni PINO

Capo di Gabinetto della Commissione garanzia sciopero, Professore associato di Diritto del lavoro

Sommario. 1. *Definizione e disciplina dello sciopero generale.* 2. *La realtà attuale e il reiterato, ricorso allo sciopero generale.* 3. *L'esigenza di una revisione delle regole.* 4. *Le possibili prospettive future.*

1. Definizione e disciplina dello sciopero generale

La disciplina dello sciopero generale nei servizi pubblici essenziali (SPE) si può dire, interamente, elaborata *iure praetorio* dalla Commissione di garanzia. La legge 146 del 1990 e ss.mm., non prevede, infatti, una distinzione tra scioperi di natura rivendicativo-contrattuale e scioperi generali dall'esplicita natura economico-politica (proclamati, ad esempio, in corrispondenza dell'approvazione della Legge di Bilancio), o politica in senso stretto (ad esempio, quelli recentemente proclamati pro-Palestina). In pratica, il legislatore avrebbe adottato una forma di tutela, verso il cittadino utente dei servizi, indipendentemente dalle motivazioni che stanno alla base della proclamazione dello sciopero¹.

In verità, una simile configurazione, oltre a non essere condivisibile nel merito, si è rivelata anche non del tutto idonea alle esigenze di regolamentazione dello sciopero generale.

Innanzitutto, bisogna rilevare come le ragioni di tale tipologia di astensione – proprio per la sua natura non prettamente contrattuale – potrebbero essere non del tutto estranee alla sensibilità del cittadino utente, che non va considerato, solamente, come un mero utilizzatore finale di servizi². Oltre questa considerazione *solidaristica*, l'esigenza di svincolare la figura dello sciopero generale dalla pedissequa applicazione delle norme che regolano le astensioni nei singoli servizi pubblici, si è posta, in tutta la sua necessità, all'esame della Commissione di garanzia.

Un'applicazione *de plano* delle suddette norme avrebbe, infatti, impedito, nel concreto, l'effettuazione dello sciopero generale: basti pensare al divieto di concomitanza, che fa sì che non si possa scioperare, contestualmente, nello stesso bacino di utenza (ad esempio, nel settore dei trasporti pubblici, se sciopera il trasporto aereo non può scioperare quello ferroviario). Non solo, gli scioperi generali sono generalmente indetti per l'intera giornata lavorativa, quindi non potrebbero osservare la regola che stabilisce limiti di durata, (generalmente di quattro ore, per la prima azione) nei singoli servizi. Senza dire dell'oggettiva difficoltà, per lo sciopero generale, sorretto da motivazioni economico-politiche, di effettuare le procedure di raffreddamento e conciliazione che la legge 146, come è noto, indica come requisito essenziale per poter proclamare scioperi.

¹ S. D'Ascola, Le incertezze giuridiche intorno alla nozione di sciopero generale e alcune recenti vicende, in *Trasformazioni, valori e regole del lavoro*. Scritti per Riccardo Del Punta, a cura di W. Chiaromonte-M.L. Vallauri, Firenze, 2024.

² G. Pino, *Manuale sul conflitto nei servizi pubblici essenziali*, Giappichelli, 2025, p. 67 ss.

Così l'Autorità di garanzia si è mossa, opportunamente, nella prospettiva di salvaguardare la possibilità di effettuare lo sciopero generale anche nei SPE, introducendo delle deroghe³, alle menzionate regole (procedure, limite di durata e, soprattutto, concomitanza)⁴. Rimangono fermi, invece, anche in caso di sciopero generale, gli obblighi di preavviso, di previsione delle prestazioni indispensabili e di rarefazione con altri scioperi (anche non generali), precedentemente proclamati, nonché i relativi obblighi di comunicazione⁵.

Ai fini dell'applicazione della disciplina derogatoria, l'Autorità di garanzia ha ribadito la definizione dello sciopero generale come astensione di tutte le categorie pubbliche e private, che coinvolge, nella loro globalità, i servizi pubblici essenziali, su tutto il territorio nazionale. Non rientra, pertanto, in tale fattispecie lo sciopero generale di una Regione, o quello nazionale dei trasporti, o del Pubblico impiego, etc. Non solo, esso deve svolgersi in un unico arco temporale definito e non può essere articolato in giornate diverse, per categorie di lavoratori, o aree geografiche⁶.

2. La realtà attuale e il reiterato, ricorso allo sciopero generale

Naturalmente, tali deroghe sono state concepite, dai Garanti, in una visione tradizionale dello sciopero generale, come forma estrema del conflitto collettivo, alla quale si ricorre con una certa rarità e in particolari, acuti, momenti del confronto politico-sindacale. Un'astensione collettiva in grado di comportare conseguenze di una certa rilevanza sul sistema economico-politico, proprio per la partecipazione ad essa di gran parte del modo del lavoro (negli anni '70, uno sciopero generale ben riuscito era in grado di determinare anche una crisi di Governo).

La realtà odierna è, invece, contrassegnata da un reiterato ricorso a tale forma di astensione, con motivazioni generiche e, prevalentemente, da parte di organizzazioni sindacali dalla dubbia rappresentatività, non adeguatamente strutturate in tutti i settori del mondo del lavoro. Secondo i dati forniti dalla Commissione di garanzia, gli scioperi generali, proclamati da organizzazioni sindacali diverse ed effettuati, anche nella stessa giornata, sono stati 27 nel 2025; 17 nel 2024; 11 nel 2023; 20 nel 2022. Naturalmente, tali scioperi registrano percentuali di adesione irrisorie, ma, già per il solo fatto di essere annunciati, producono effetti ben maggiori alla loro effettiva consistenza. Come ha scritto Mimmo Carrieri, “scioperi di pochi con disagi di molti”⁷.

Lo sciopero generale viene, così, svuotato della sua tradizionale carica dirompente per diventare una sorta di contenitore, di natura economico-politica, all'interno del quale può rientrare di tutto. Un'azione collettiva che, per la frequenza e i bassi dati di adesione, non appare

³ E. Ghera, Lo sciopero generale nella legge n. 146/1990, in *Diritti costituzionali. Conflitto collettivo Lavoro. Scritti dedicati a Giovanni Pino*, raccolti da V. Sgrò, Torino 2022, p. 119 e segg.; E. Erario Boccafurni, Sciopero generale e “corsie privilegiate”, in *Lav. Prev. Oggi*, 2022, p. 51 e segg.

⁴ Delibere n. 2/53 del 4 aprile 2002 e n. 2/61 dell'11 aprile 2002 (adottate con il voto contrario di due componenti); soprattutto, n. 03/134 del 24 settembre 2003 (integrata in verbale 30 aprile 2004); si vedano anche le Delibere n. 4/619 del 11 novembre 2004; n. 5/585 del 16 febbraio 2005 e n. 9/616 del 14 dicembre 2009.

⁵ Delibere n. 8.43 del 16 dicembre 1993; n. 15.9 e n. 15.10 del 10 novembre 1994 sulla necessità del preavviso e n. 14.3 del 17 novembre 1994, in tema di intervalli tra sciopero generale ed eventuali altre astensioni locali, nonché i limiti di durata.

⁶ Delibere n. 9/619 del 14 dicembre 2009, Indicazione immediata 1314/23 dell'8 novembre 2023 (per lo sciopero indetto come generale da CGIL e UIL del 17 novembre 2023); verbale n. 1012 del 18 novembre 2012; Delibera n. 10/200 del 29 marzo 2010.

⁷ M. Carrieri, Lo sciopero “polverone”: si può contenere?, in *DLM*, 2017, p. 225

in grado di canalizzare le insoddisfazioni delle varie categorie sociali⁸. Non solo, ma l'eccessivo ricorso a tale tipo di astensione, rischia di ingenerare il sospetto che con esso si vogliano eludere le regole stabilite dalle varie normative di settore.

3. *L'esigenza di una revisione delle regole*

Appare, così, evidente come il sistema delle *corsie privilegiate*, predisposto per gli scioperi generali, cominci a mostrare, nella prassi, una certa sofferenza e i Garanti si trovino nella condizione di dover riconsiderare la disciplina derogatoria, affinché questa sia applicata ad astensioni di una certa rilevanza, proclamate da sindacati verosimilmente rappresentativi.

In questa prospettiva di rinnovamento delle regole, la Commissione ha introdotto un divieto di concentrazione nel settore dei trasporti tra più scioperi generali e/o tra scioperi generali e scioperi di categoria⁹. Tale intervento era stato concepito con il preciso intento di una valutazione di impatto di tali azioni collettive ed evitare che determinate organizzazioni sindacali, dalla dubbia rappresentatività, possano *lucrare* sulla riuscita di scioperi generali proclamati da sindacati più strutturati. La delibera si poneva anche nell'ambito di un progetto più ampio rivolto a tracciare degli indici di riconoscimento delle organizzazioni sindacali che proclamano gli scioperi generali (ad esempio, la sottoscrizione di accordi e contratti collettivi nei settori di riferimento, o la concreta partecipazione alle trattative), per arrivare ad una *bollinatura* degli scioperi, ai quali applicare le previste deroghe.

Questo progetto è rimasto, purtroppo, incompiuto e non si può dire che il solo divieto di concentrazione – non inserito in una prospettiva di intervento rivolta a *qualificare* i soggetti collettivi proclamanti, al fine di poter beneficiare delle deroghe – abbia avuto, nella prassi, un esito positivo. Impedire, semplicemente, la concentrazione nella stessa giornata, tra scioperi proclamati, autonomamente, da diversi sindacati, ha finito per distribuire le astensioni in più giornate e creare così più disagi ai cittadini utenti dei servizi, per il solo *effetto annuncio* che ne deriva (oltre che alla Commissione sul piano della *governance* di tali astensioni).

4. *Le possibili prospettive future*

A fronte del reiterato ricorso allo sciopero generale, documentato dai sopracitati dati, appare evidente l'esigenza di un ridimensionamento della disciplina derogatoria, introdotta *iure praetorio* dall'Autorità di garanzia¹⁰.

Non si tratterebbe, ovviamente, di impedire la proclamazione dello sciopero generale a qualsivoglia organizzazione sindacale, ma di riservare le *corsie privilegiate*, introdotte in via derogatoria dalla Commissione di garanzia, solamente a scioperi generali proclamati da sindacati che rispondano a determinati requisiti, quali, ad esempio: la loro organizzazione in forma confederale, la loro struttura e presenza nei vari settori dei servizi pubblici; la sottoscrizione (o partecipazione alle trattative) di accordi e contratti collettivi (indipendentemente dalla sottoscrizione). Al di fuori dei requisiti individuati, gli scioperi, pur se qualificate come generali,

⁸⁸ Oltre M. Carrieri, Op. ult. cit., p. 225, G. Pino, Il lavoro autonomo e subordinato nelle attuali tendenze del conflitto collettivo, in ADL, 2022, p. 1199

⁹ Delibera n. 22/279 del 12 dicembre 2022.

¹⁰ E. Ghera, Lo sciopero generale nella legge n. 146/1990, cit., p. 119

sarebbero sottoposti alle regole previste dalla legge e dalla normativa derivata, in vigore nei vari settori dei servizi pubblici.

A ben guardare, anche la principale delibera della Commissione che, attualmente, regola lo sciopero generale (n. 03/134 del 2003) fa esplicitamente riferimento a *Confederazioni sindacali*. Si potrebbe così ritenere che della disciplina derogatoria prevista non dovrebbero usufruire sindacati non organizzati in forma confederale, ovvero che, per loro stessa definizione statutaria, nel proprio nome si definiscano “...del lavoro privato”, autocertificando, in tal modo, la mancata presenza su tutte le categorie (pubbliche e private).

Naturalmente, la mutata rappresentazione scenica dello sciopero generale e la sua reiterata frequenza dovrebbero rafforzare, in capo ad aziende e amministrazioni erogatrici di servizi pubblici, il dovere di attenersi ad una nozione *dinamica* di bilanciamento di questo con i diritti degli utenti¹¹. Vale a dire, anche se la legge prevede la garanzia di una soglia minima di servizio, individuata nel 50% del servizio normalmente erogato, è altrettanto vero che di fronte ad astensioni, che verosimilmente si riveleranno irrilevanti, tale soglia dovrebbe essere, conseguentemente, ampliata oltre alla minima prevista, al di sotto della quale non è consentito scendere.

Si tratterebbe di richiedere (e pretendere) tra i comportamenti aziendali l'effettuazione di una preventiva valutazione di impatto dello sciopero, sulla base della rilevanza dei soggetti proclamanti e dei dati precedentemente acquisiti in occasione di scioperi effettuati dalle stesse organizzazioni sindacali. Anche la Commissione di garanzia ha cercato di sensibilizzare, in tal senso, le aziende e amministrazioni¹².

Questa prospettiva potrebbe essere ulteriormente rinforzata – allo stato, limitatamente, allo sciopero generale e sempre ai fini dell'applicazione della disciplina derogatoria – richiedendo al lavoratore, una comunicazione preventiva della sua partecipazione allo sciopero¹³. Tale soluzione non inciderebbe sulla titolarità del diritto di sciopero, ma sul *quomodo* del suo esercizio e potrebbe essere giustificata, *de iure condito*, dal *fine sociale* che il bilanciamento tra diritti costituzionali assume di fronte allo sciopero generale.

In tal modo, le aziende e amministrazioni, avrebbero contezza del numero dei lavoratori che si asterrà dal servizio e sarebbe più facile per loro predisporre soglie di servizi, da garantire ai cittadini utenti, proporzionate alla effettiva consistenza dello sciopero. Anzi, sarebbe censurabile un comportamento aziendale che, a fronte di scioperi con dichiarate adesioni minime, si limitasse a fornire il servizio solo nelle percentuali previste dalla legge, senza adeguarlo all'effettiva portata dell'astensione.

Naturalmente, la dichiarazione di adesione del lavoratore allo sciopero generale dovrebbe ritenersi per lui vincolante, dal momento in cui, sulla base di essa, le aziende e amministrazioni abbiano predisposto le soglie minime di servizio garantito e data relativa informazione agli utenti. A tal fine si potrebbe richiamare, analogicamente, il divieto, posto dall'art. 2 comma 6 della legge

¹¹ M. Rusciano, *Conflitto collettivo e sciopero tra Costituzione e ordinamento intersindacale*, in *Diritti fondamentali e regole del conflitto collettivo. Esperienze e prospettive*, a cura di G. Pino, Giuffrè, Milano, 2015, p. 3; G. Pino, *Rilettura della nozione di contemperamento/bilanciamento, tra esercizio del diritto di sciopero e diritti dei cittadini, nell'attuale complessità sociale*, in *DLM*, 2017, p. 13

¹² Delibere n. 04/285, del 22 aprile 2004; Verb. n. 564 del 14 ottobre 2004; Verb. n.947, del 7 maggio 2012.

¹³ Prospettiva ampiamente caldeggiata da P. Ichino, recentemente, *Come restituire allo sciopero la dignità perduta*, in *DRI*, 2026, in corso di pubblicazione.

146, per le organizzazioni sindacali, di revocare immotivatamente lo sciopero nei cinque giorni prima della sua effettuazione. Tale revoca, secondo la norma richiamata, configurerebbe “*una forma sleale di azione sindacale*”¹⁴, la quale è già censurabile per il soggetto collettivo. Ebbene, lo stesso principio di *lealtà* – attesa la rilevanza dello sciopero generale, sotto il profilo del pregiudizio dei diritti dei cittadini – potrebbe essere richiamato, individualmente, per il lavoratore, considerando vincolante la sua dichiarazione di adesione, fatti salvi, naturalmente, i casi previsti dalla legge in materia di revoca legittima dello sciopero (raggiunto accordo, ordine dell’Autorità precettante, invito della Commissione di garanzia).

Certamente, un intervento, anche legislativo e di tipo concertato, di verifica della rappresentatività sindacale favorirebbe la *governance* del conflitto collettivo, secondo i principi della democrazia rappresentativa¹⁵. In una simile prospettiva ampi contributi sono stati forniti dalle maggiori Confederazioni sindacali: dal *Testo unico sulla rappresentanza* del 2014, al *Patto per la fabbrica* del 2018 ad accordi raggiunti in alcuni settori particolari, nei quali si stabilisce, ad esempio, che “*la Rsu può proclamare un’azione di sciopero purché essa sia dichiarata congiuntamente a una o più delle organizzazioni sindacali stipulanti il Ccnl e la decisione sia assunta dalla maggioranza qualificata del 50% + 1 dei componenti la Rsu*”¹⁶. Naturalmente, nell’economia di questo contributo, non ci addentreremo su questo tema di *ampia portata*.

¹⁴ Si rinvia a G. Pino, *Rilettura della nozione di contemperamento/bilanciamento, tra esercizio del diritto di sciopero e diritti dei cittadini, nell’attuale complessità sociale*, cit., p. 23.

¹⁵ G. Santoro Passarelli, *Rappresentatività sindacale e legittimazione al conflitto*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2017, p. 81.

¹⁶ Accordo per il Gruppo delle ferrovie dello Stato, del 31 luglio 2015, attualmente ancora in vigore.