



# Sciopero e democrazia nel disegno costituzionale ed europeo

WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 511/2026

© Marco Barbieri 2026  
Università di Bari  
marco.barbieri@uniba.it

WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT - ISSN 1594-817X  
Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA", University of Catania  
On line journal, registered at Tribunale di Catania n. 1/2012 – 12.1.2012  
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)  
Tel: +39 095230825 – [csdle@lex.unict.it](mailto:csdle@lex.unict.it)  
<https://csdle.lex.unict.it>



## **Sciopero e democrazia nel disegno costituzionale ed europeo<sup>α</sup>**

**Marco Barbieri**  
**Università di Bari**

*"in ogni città si trovano questi duoi umori diversi, e nascono da questo, che il popolo desidera non esser comandato né oppresso da' grandi, e i grandi desiderano comandare e opprimere il popolo" (Niccolò Machiavelli, Il Principe, ed. originale 1513, cap. IX)*

1. Lo sciopero prima della Costituzione, nella Costituzione, dopo la Costituzione: la lunga durata delle tendenze anticonflittuali ..... 2
2. La giurisprudenza costituzionale in tema di sciopero ..... 12
3. La differente collocazione dello sciopero nell'ordinamento dell'Unione Europea ..... 22

---

<sup>α</sup> Questo è il testo della omonima relazione svolta al convegno organizzato il 21 novembre 2025 a Roma dalla *Rivista Giuridica del Lavoro* su *Democrazia sindacale rappresentanza e conflitto: soggetti, regole, problemi* - i cui atti sono stati pubblicati in U. Carabelli, A. Lassandari, F. Scarpelli (a cura di), *Democrazia sindacale, rappresentanza e conflitto: soggetti, regole, problemi, Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale, Quaderno 11-4/2025* (questa relazione alle pp. 167-203) - cui sono state aggiunte le note e operate piccole modifiche.

## 1. Lo sciopero prima della Costituzione, nella Costituzione, dopo la Costituzione: la lunga durata delle tendenze anticonflittuali

Il titolo che gli organizzatori hanno assegnato alla relazione affidatami, centrato su sciopero e democrazia, è storicamente giustificabile: viene prima lo sciopero, e direi sin dal tumulto dei Ciompi del 1378 a Firenze, in cui il conflitto sociale produsse l'innovazione istituzionale, per quanto effimera<sup>1</sup>.

E quando nasce la libertà borghese, con l'eguaglianza in diritto proclamata dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 26 agosto 1789 (art. 1) ma tanto faticosamente e lentamente estesa a donne e neri<sup>2</sup>, contemporaneamente la loi Le Chapelier del 14 giugno 1791, negando i "prétendus intérêts communs" (art. 2), vieta categoricamente pure l'azione collettiva "tendant à refuser de concert ou à n'accorder qu'à un prix déterminé le secours de leur industrie ou de leurs travaux" (art. 4), sotto sanzione penale (art. 6). La ragione è chiaramente espressa nella stessa seduta del 14 giugno dell'Assemblée Nationale da Isaac Le Chapelier: lo scopo sia dell'organizzazione in se stessa sia del conflitto è "de forcer les entrepreneurs de travaux [...] à augmenter le prix de la journée de travail"<sup>3</sup>.

Resta dunque delusa l'aspettativa che la Dichiarazione dei diritti "servira pour quelque chose à la classe la plus indigente qui a été longtemps le jouet du despotisme des entrepreneurs"<sup>4</sup>.

E non basterà la progressiva resa, avvenuta con qualche sfasatura temporale tra un Paese europeo e l'altro, durante il XIX secolo, del potere

---

<sup>1</sup> Qualche notizia e osservazioni in C. Vivanti, *La storia politica e sociale. Dall'avvento delle signorie all'Italia spagnola*, in R. Romano e C. Vivanti (coordinatori), *Storia d'Italia Einaudi. Dalla caduta dell'Impero Romano al secolo XVIII, volume I, La storia politica e sociale*, Torino, Einaudi, 1974, alle pp. 284-296.

<sup>2</sup> Per limitarsi al piano formale, è ovvio il richiamo per le donne a Olympe de Gouges e alla sua *Déclaration des droits de la femme et de la citoyenne* del 5 settembre 1791, ma andrebbero ricordati pure i *Cahiers de doléances* presentati al re prima della Rivoluzione da alcuni gruppi di donne, o la posizione di Condorcet: tutte cose che non portarono a uno sbocco giuridico. Per quanto riguarda i neri, bisognò attendere il decreto legislativo del 24 marzo 1792, sanzionato dal re il 4 aprile, per ottenere il riconoscimento dell'eguaglianza dei neri liberi, ma non la liberazione degli schiavi, che fu decisa poi dai giacobini il 4 febbraio 1794.

<sup>3</sup> *Gazette nationale ou Le Moniteur Universel, Bulletin de l'Assemblée Nationale*, 15 juin 1791, n. 166, p. 688 (reperibile in <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k44116131/f2.item>).

<sup>4</sup> Union fraternelle des charpentiers, *Précis présenté à l'Assemblée nationale par les ouvriers en l'art de la charpente de la ville de Paris*, 26 mai 1791 (cit. da S. Guicheteau, *La loi Le Chapelier (1791)*, in *EHNE, Encyclopédie d'histoire numérique de l'Europe*, <https://ehne.fr/fr/eduscol/premiere-generale/l%27europe-face-aux-revolutions/la-revolution-francaise-et-l%27empire-une-nouvelle-conception-de-la-nation/la-loi-le-chapelier-1791#sommaire-document-extraits-de-la-loi-le-chapelier-14-17-juin-1791>

liberale borghese alla realtà del conflitto sociale nelle società industriali, con la conseguente più o meno parziale rinuncia alla sanzione penale dello stesso, a trasformare questo assetto, giacché "la libertà concessa e tollerata non comporta ancora l'attribuzione di un diritto"<sup>5</sup>, e contro lo sciopero si eserciterà l'arma della responsabilità civile come confine all'esercizio del conflitto<sup>6</sup>.

Il riconoscimento del diritto delle classi lavoratrici al conflitto, così, avrà bisogno di una rivoluzione<sup>7</sup> – parola oggi tanto più esecrata in quanto del tutto incompresa<sup>8</sup> – che segna il passaggio fondamentale del XX secolo dalle Costituzioni ottocentesche, per lo più – salvi i casi statunitense e francese – *octroyées*, liberali ma non democratiche (allora si conosceva la differenza).

È infatti la Costituzione messicana del 1917, approvata a Querétaro, che nell'operare la prima costituzionalizzazione al mondo dei diritti sociali vi include la previsione per la quale "Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y los patronos, las huelgas y los paros"<sup>9</sup>: su un piano paritario con la forma tipica di lotta dei datori, ma intanto riconoscendo come diritto lo sciopero<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> B. Veneziani, *Stato e autonomia collettiva. Diritto sindacale italiano e comparato*, Bari, Cacucci, 1992, p. 341.

<sup>6</sup> In questa sede non si esaminerà il rapporto tra conflitto e sciopero, sul quale si rinvia a quanto scritto da G.P. Cella, *Scioperi e contesto sociale*, cit., pp. 31-33. Va tuttavia ricordato che "lo sciopero risulta essere storicamente il primo modo di espressione della protesta collettiva" (G. Giugni, *Diritto del lavoro (voce per un'enciclopedia)*, in *DLRI*, 1979, p. 36.

<sup>7</sup> Antoni Abat i Ninet, *La Constitución de Querétaro. Revolución y Constitución, aspectos originales y sugestivos desde el derecho constitucional comparado*, in *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana De Derecho Constitucional*, 2017, n. 1 (36), pp. 271-299.

<sup>8</sup> P. Prodi, *Il tramonto della rivoluzione*, Bologna, il Mulino, 2015.

<sup>9</sup> Art. 123.XVII.

<sup>10</sup> Il successivo art. 123.XVIII precisava che "Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje de la fecha señalada

para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependen del Gobierno. Los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República, no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional" (trad.: "Gli scioperi saranno considerati legittimi quando il loro obiettivo è quello di raggiungere un equilibrio tra i vari fattori di produzione, armonizzando i diritti del lavoro con quelli del capitale. Nei servizi pubblici, i lavoratori dovranno comunicare al Consiglio di Conciliazione e Arbitrato la data fissata per l'interruzione del lavoro con un preavviso di dieci giorni. Gli scioperi saranno considerati illegittimi solo quando la maggioranza degli scioperanti commette atti di violenza contro persone o cose, o, in caso di guerra, quando appartengono a enti e servizi dipendenti dal Governo. I lavoratori

Si trattò di un passo che non osò o non poté o non volle compiere neppure la Costituzione tedesca, anch'essa uscita da una rivoluzione, approvata a Weimar nel 1919, che pure è stata sovente additata come modello delle Costituzioni democratiche del secolo scorso<sup>11</sup>.

Dato il tema affidatomi, mi pare indispensabile occuparmi anche del profilo generale dei cosiddetti diritti sociali per analizzarne la deriva interpretativa e la conseguente riqualificazione ermeneutica della rilevanza costituzionale del lavoro avvenuta – non casualmente – negli ultimi tre decenni.

Per procedere, devo ricordare sinteticamente alcuni passaggi della riflessione dottrinale in proposito.

Una premessa metodologica, che traggio da colui che fu forse il maggior giurista del secolo scorso anche se con una ispirazione opposta alla nostra, mi pare utile: "i diritti fondamentali devono essere distinti dagli altri diritti costituzionalmente garantiti e protetti. Nelle costituzioni dello Stato di diritto non ogni diritto fondamentale è garantito con una disciplina legislativa costituzionale, e viceversa: non ogni difesa dalla modifica con legge ordinaria significa per ciò stesso un diritto fondamentale"<sup>12</sup>.

E tuttavia, se si entra nel campo specifico di cui ci occupiamo professionalmente, "appena la libertà di associazione conduce a coalizioni, cioè ad associazioni che lottano fra di loro con specifici strumenti sociali di forza, come scioperi e serrate, è subito raggiunto il punto politico e non esiste quindi più un diritto individualistico fondamentale di libertà. Diritto di coalizione e diritto di sciopero, diritto di serrata non sono diritto di libertà nel senso dello Stato liberale di diritto"<sup>13</sup>: da quasi un secolo la dottrina costituzionalistica più profonda ha colto il senso *non liberale* del riconoscimento costituzionale del diritto al conflitto, riflettendo intorno al nucleo costituito dagli articoli 159 e 165 della Costituzione di Weimar, che hanno rappresentato la prima, sebbene imperfetta, costituzionalizzazione in Europa di questi diritti<sup>14</sup>.

Quando toccò all'Italia liberata che aveva liberamente scelto la Repubblica il darsi una Costituzione, il tema dello sciopero è stato

---

delle fabbriche militari del Governo della Repubblica non rientrano nelle disposizioni di questa sezione, in quanto considerati parte dell'Esercito Nazionale").

<sup>11</sup> Th. Ramm, *Per una storia della costituzione del lavoro tedesca*, Milano, Giuffrè, 1989, p. 86, ricorda che "la giuridificazione si arrestava alle soglie del conflitto di lavoro". Ivi l'esame dei motivi. Un fuggevole cenno anche in L. Nogler, *Le infruttuose radici weimariane della libertà sindacale*, in *DLRI*, 1996, p. 108.

<sup>12</sup> C. Schmitt, *Dottrina della costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984 (ed. originale 1928), p. 219.

<sup>13</sup> Id., *ivi*, p. 222.

<sup>14</sup> Naturalmente, il carattere reazionario della lucida posizione schmittiana emerge nella contrapposizione del "concetto democratico di popolo" a quello di classe, che minerebbe l'omogeneità del primo (Id., *ivi*, pp. 307 e 327).

lungamente e aspramente discusso nell'Assemblea Costituente. Ne ha fatto un preciso e meritorio riassunto Lorenzo Gaeta<sup>15</sup>, cui si può rinviare evocando qui solo alcuni passaggi di maggiore rilievo.

Lascio da parte ora la questione dello sciopero nei pubblici servizi, che fu già allora sollevata e che ha trovato definizione solo con la legge 146/1990, poi modificata – non sempre in meglio – con la legge 83/2000.

I primi a parlare dello sciopero come diritto sono stati Aldo Moro – ma limitatamente al “diritto di sciopero economico”<sup>16</sup> – e Palmiro Togliatti<sup>17</sup>, nella Prima Sottocommissione.

E se nel complicato sovrapporsi dei lavori delle tre Sottocommissioni era alla fine prevalsa la formulazione del riconoscimento del diritto senza limiti su quella di tacere in Costituzione dello sciopero – che in Terza Sottocommissione aveva raccolto il consenso non solo di una parte dei democristiani ma anche di una parte dei socialisti – e su quella di riconoscere il diritto di sciopero ma circondandolo di limiti variamente espressi, in Assemblea – a parte il tentativo qualunquista di mantenere il divieto fascista dello sciopero<sup>18</sup> – le stesse tesi furono riproposte anche con maggiore veemenza, in quella che forse è stata la discussione più lunga di un singolo articolo della Costituzione, anche nella discussione finale in Assemblea.

La conclusione, come si sa, fu l'approvazione a larga maggioranza<sup>19</sup> della proposta di compromesso contenuta nell'emendamento, ma che si era già affacciata nelle discussioni precedenti, di Umberto Merlin, democristiano, che è oggi l'art. 40 Cost., ripreso alla lettera dalla Costituzione francese dell'epoca: quindi “il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano”, né riconoscimento senza limiti, né posizione in Costituzione di limiti e tanto meno silenzio della Costituzione.

Il che voleva dire lasciare uno spazio non esplicitamente determinato a ciascun attore del sistema: le parti sociali, che produrranno in fasi storiche diverse le clausole di tregua, le comandate, e l'autoregolamentazione

---

<sup>15</sup> L. Gaeta, *Le quattro facce dello sciopero*, in Id., a cura di, *Prima di tutto il lavoro*, Ediesse, 2014, pp. 255-277.

<sup>16</sup> A. Moro, *Schema*, in *Atti dell'Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione*, 30 luglio 1946, p. 6.

<sup>17</sup> P. Togliatti, *Relazione*, in *Atti dell'Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione*, in

[https://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/relaz\\_proposte/I\\_Sottocommissione/1\\_1nc.pdf](https://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/relaz_proposte/I_Sottocommissione/1_1nc.pdf), pp. 64-67, che fu discussa a partire dal 3 ottobre, formulata così: “la legge assicura ai lavoratori il diritto di sciopero” (ora anche in G. Pino, a cura di, *L'Assemblea Costituente e il diritto di sciopero*, Giappichelli, 2021, p. 201).

<sup>18</sup> F. Colitto in *Atti dell'Assemblea Costituente*, 3 maggio 1947, p. 3519.

<sup>19</sup> Fecero eccezione i socialisti, i quali rimasero sulla posizione del riconoscimento illimitato contenuto nel progetto della Commissione dei 75.

sindacale; il legislatore, che dell'autorizzazione costituzionale ha fatto in verità uso alquanto sobrio almeno sinora, dandoci - prima degli interventi legislativi sullo sciopero nei servizi essenziali che ho ricordato prima - soltanto le disposizioni microsettoriali relative alle centrali nucleari<sup>20</sup> e agli assistenti di volo<sup>21</sup>; e - protagonista principale della determinazione dei confini del diritto di sciopero - la giurisprudenza, costituzionale e ordinaria.

In ogni caso, per stare all'oggetto di questa relazione, si può dire che a ognuna delle quattro possibilità che l'Assemblea Costituente affrontò, esclusa la proposta di conservare il divieto di sciopero, e che avrebbero determinato, come ha acutamente osservato Lorenzo Gaeta, scenari diversi negli anni successivi, andrebbe riconosciuta la compatibilità con l'instauranda democrazia: giacché il mondo non si divide tra democrazie e dittature, che sono entrambe categorie estremamente controvertibili per ragioni che non sta a me discutere in questa sede, e che però le democrazie che si sarebbero potute instaurare sarebbero state assai diverse tra loro per grado di democraticità, se così si può dire, e in concreto per lo spazio lasciato dallo Stato all'organizzazione del conflitto sociale<sup>22</sup>, e dunque alle istanze delle classi lavoratrici.

E la giurisprudenza costituzionale ha avuto numerose occasioni per determinare consistenza e limiti del diritto di sciopero. Se non ho contato male, sono state trentacinque le occasioni nelle quali, con sentenze o con ordinanze, l'art. 40 Cost. è stato adoperato come parametro del giudizio di costituzionalità: ventitré dall'inizio dell'attività della Corte costituzionale, nel 1956, all'emanazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, nel 1990, e una dozzina dopo l'entrata in vigore della legge 146: ma siccome queste ultime hanno avuto ad oggetto esclusivamente la legge stessa, e su questa soltanto si è esercitato il recente giudizio del Comitato europeo dei diritti sociali<sup>23</sup>, le debbo lasciare allo svolgimento del tema che farà da par sua la collega Piera Campanella.

Tratterò invece le più rilevanti tra le prime, più risalenti nel tempo, che

---

<sup>20</sup> Artt. 49 e 129 D.P.R. 13 febbraio 1964, n. 185, poi sostituiti dagli artt. 48 e 138 D.Lgs. 17 marzo 1995, n. 230, e questi ultimi poi ancora sostituiti dagli artt. 91 e 210 D.Lgs. 31 luglio 2020, n. 101, tutti fondati sull'obbligo di non abbandono del posto dei lavoratori, individuati per numero e qualifica con decreto ministeriale, e dal gestore nominativamente, con sanzione penale in caso di violazione.

<sup>21</sup> Art. 4 L. 23 maggio 1980, n. 242, fondato invece sulla determinazione sia dei contingenti sia dei nominativi, previa consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

<sup>22</sup> Esula dal tema la questione, pure rilevante, del significato sistematico del silenzio che invece, malgrado le insistenti proposte soprattutto di parte liberale, l'Assemblea Costituente decise di serbare rispetto alla serrata, non riconosciuta come diritto datoriale e neppure nominata.

<sup>23</sup> CEDS, 13 marzo 2026, USB vs. Italy.

ci hanno dato in effetti la disciplina tuttora vigente al fuori dei servizi pubblici essenziali.

La Corte fu innanzitutto interessata da questioni di legittimità dell'imponente e articolato complesso di disposizioni di repressione dello sciopero che il fascismo aveva prodotto, e inizialmente osservò persino che "lo sciopero infatti – quale che ne sia la forma - non può non avere riflessi sul normale svolgimento della vita sociale, provocando uno stato di suggestione e di eccitazione, che in determinate circostanze può essere idoneo a inasprire contrasti e a favorire danneggiamenti della proprietà altrui", con una visione dello sciopero come atto sovversivo che giustificava l'aggravante del reato di danneggiamento<sup>24</sup>.

In effetti, non solo in Italia e non solo da parte del fascismo, abbiamo conosciuto interpretazioni di chiara ispirazione anticonflittuale: perché – faccio solo due esempi fra tantissimi che sarebbero possibili<sup>25</sup> – se Francesco Carnelutti da noi auspicava "vietare lo sciopero. Ecco come l'istituto della conciliazione e dell'arbitrato obbligatorio abbiano come rovescio della medaglia il divieto più o meno netto dello sciopero [...] La contrattazione collettiva diventerà seria e quieta come la contrattazione di borsa"<sup>26</sup>; molti decenni più tardi fu il governo laburista britannico di Harold Wilson a proporre un libro bianco contenente la proposta di una legge volta a ridurre il potere sindacale, intitolato significativamente *In Place of Strife*, cioè al posto del conflitto.

E nella dottrina italiana, - nella quale non sempre si è riconosciuto che "nei rapporti sindacali in genere il conflitto è il vero «padre di tutte le cose»"<sup>27</sup>, anche se Giugni ha scritto chiaramente che "l'esistenza della coalizione sindacale trova giustificazione proprio nell'attitudine di

---

<sup>24</sup> Corte cost. 8 luglio 1957, n. 110, poi ribaltata anche nell'argomentazione da Corte cost. 6 luglio 1970, n. 119, relatore Mortati, che dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 635, co. 2, n. 2, c.p.

<sup>25</sup> Per una più ampia ricostruzione delle posizioni dottrinali contro lo sciopero pur dopo l'entrata in vigore della Costituzione v. L. Gaeta, *Lo sciopero come diritto*, in M. D'Antona, a cura di, *Letture di diritto sindacale*, Jovene, Napoli, 1990, specie pp. 405-412.

<sup>26</sup> F. Carnelutti, *Le nuove forme di intervento dello Stato nei conflitti collettivi di lavoro*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1911, I, pp. 412-413. Carnelutti ha ripreso questa posizione sia nelle tre paginette di *Diritto o delitto di sciopero*, in *Pagine libere*, 1946, n. 6-7, 237-239, sia in quelle meno superficiali – e in realtà di eco schmittiano - di *Sciopero e giudizio*, in *Riv. dir. proc.*, 1949, pp. 1-14. Qualche sintetica osservazione critica sulla posizione di Carnelutti (ma da un punto di vista molto lontano da quello qui esposto) in L. Calafà, *Conflitti e sciopero-libertà*, in *LD*, 2026, p. 28 nt. 1. Per una ricostruzione recente dell'ostilità allo sciopero nell'Italia liberale, v. C. Storti, *Lavoratori ribelli e giudici eversivi. Sciopero e licenziamento collettivo nella giurisprudenza di Cassazione 1900-1922*, in L. Lacchè (a cura di), *Il diritto del Duce. Giustizia e repressione nell'Italia fascista*, Roma, Donzelli, 2015, pp. 3-29.

<sup>27</sup> O. Kahn-Freund, *I conflitti tra i gruppi e la loro composizione*, in *Politica sindacale*, 1960, p. 11 (ed. originale *Intergroup Conflicts and their Settlement*, in *The British Journal of Sociology*, 1954, no. 3, p. 193).

quest'ultima a praticare il conflitto<sup>28</sup> - anche nella sua parte non intenzionalmente *anti-labour* tracce di ispirazione anticonflittuale sono riemerse, per esempio nella implicita caratterizzazione valoriale svalutativa dell'affermazione che per gli addetti ai servizi essenziali "un indiscriminato ricorso allo sciopero può anche tradursi in uno strumento di accentuazione delle disuguaglianze rispetto agli altri lavoratori dipendenti"<sup>29</sup>, o, in altra prospettiva, che lo sciopero "come espressione del pluralismo sindacale ben può entrare in conflitto con tale valore costituzionale", criticando espressamente l'idea che lo sciopero sia uno "strumento funzionale all'uguaglianza sostanziale"<sup>30</sup>: il che per un verso presuppone che lo sciopero debba essere finalizzato a diminuire le disuguaglianze, e che qualcuno possa giudicarne la conformità a questo fine; e, se trasferito dal piano del giudizio politico a quello dell'ordinamento giuridico, produrrebbe almeno una palese lesione della libertà sindacale, che comprende la libertà di confliggere per gli scopi che si considerino opportuni, non potendo qui parlare del tema fondamentale del rapporto tra libertà e uguaglianza, che risale in età moderna almeno alla Rivoluzione francese.

Per altro verso, e forse più importante, bisogna ribadire che non in relazione alle empiriche concrete finalità della singola astensione di lavoro, ma proprio in via generale lo sciopero è uno strumento funzionale all'uguaglianza sostanziale ex art. 3, co. 2, Cost.<sup>31</sup>: fu già la giurisprudenza

---

<sup>28</sup> G. Giugni, *Sciopero. I) Ordinamento italiano*, in EGT, vol. XXVIII, 1992, p. 1.

<sup>29</sup> M. Rusciano, *Lo sciopero nei servizi essenziali*, in Aidlass, *Lo sciopero: disciplina convenzionale e autoregolamentazione*, atti del IX congresso nazionale di diritto del lavoro, Fiuggi, 8-9-10 aprile 1988, Milano, Giuffrè, 1989, p. 6; ma v. anche *ivi*, p. 11, l'affermazione che "non si può sottovalutare il rischio che lo sciopero diventi un'arma utilizzabile in chiave ipercorporativa".

<sup>30</sup> F. Carinci, *Ancora una parola sulla titolarità individuale dello sciopero de iure condito*, in *Quad. ADL* n. 15, 2018, p. 8.

<sup>31</sup> Secondo quella che fu definita "opinione largamente maggioritaria" (R. Del Punta", *Lo sciopero*, in F. Carinci, a cura di, *Il lavoro subordinato, Trattato di diritto privato* diretto da M. Bessone, vol. XXIV, Giappichelli, 2007, p. 394). A parte l'introduzione di Leccese a questa sessione (parr. 1 e 5.1), recentemente A. Maresca, *Diritto sindacale: il quadro generale*, in G. Amoroso, V. Di Cerbo, A. Maresca, diretto da, *I Trattati Giuffrè - Diritto del lavoro*, Lefebvre Giuffrè, 2025, vol. I, p. 596, ha scritto che "lo sciopero concorre a realizzare l'impegnativo programma dell'art. 3 Cost. come strumento per «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale»". Implicitamente nello stesso senso G. Ludovico, *Il diritto di sciopero e la serrata*, *ivi*, p. 753, e, in precedenza, F. Santoni, *La libertà e il diritto di sciopero*, in F. Lunardon (a cura di), *Conflitto, concertazione e partecipazione*, vol. III del *Trattato di diritto del lavoro* diretto da M. Persiani e F. Carinci, Padova, Cedam, 2011, p. 17 (ma cautamente, riportando critiche di G. Pera, p. 20). Molto più nettamente in tal senso V. Onida, *Lo sciopero politico è un diritto*, in *Relazioni sociali*, 1970, n. 4-5, p. 126, sulla constatazione che "il riconoscimento del diritto di sciopero come arma specifica di autotutela della classe lavoratrice non può non apparire finalizzato al conseguimento, in ogni sede e a ogni livello,

costituzionale a sottolineare la necessità di "ribadire quanto dalla Costituzione già risulta: esser cioè lo sciopero un mezzo che, necessariamente valutato nel quadro di tutti gli strumenti di pressione usati dai vari gruppi sociali, è idoneo a favorire il perseguimento dei fini di cui al secondo comma dell'art. 3 della Costituzione"<sup>32</sup>. Orbene, se il contratto di lavoro subordinato è quel contratto stipulato da due parti libere e uguali per effetto del quale il lavoratore cessa di essere uguale e soprattutto subisce una più o meno accentuata limitazione della sua libertà<sup>33</sup>, la mancata esecuzione della prestazione lavorativa dedotta in obbligazione per un interesse collettivo è precisamente il potere aggiuntivo che la Costituzione riconosce in cambio di quella diminuzione della libertà, e l'uguaglianza sostanziale è precisamente l'effetto di questa compensazione<sup>34</sup>.

Forse l'aver riassunto l'art. 3, co. 2, Cost. sotto il nome di principio di uguaglianza sostanziale ha posto in ombra il riferimento, che invece a me pare essenziale, alla libertà che la stessa disposizione costituzionale contiene, e che per la nota conformazione del lavoro subordinato mi pare particolarmente rilevante. E forse non è un caso che un liberale vero come Luigi Einaudi abbia colto questo profilo, definendo il diritto di sciopero "sacrosanto" perché "ciò che all'uomo sovra ogni altra cosa importa essendo di non essere schiavo di nessuno"<sup>35</sup>.

---

dii tale obiettivo" (quello dell'art. 3, co. 2, Cost.). Fondamentale resta il commento di U. Romagnoli, *Art. 40*, in G. Branca, a cura di, *Commentario della Costituzione. Rapporti economici*, tomo I, Zanichelli - Il Foro Italiano, 1982, pp. 289-325, che su questo collegamento impenna la sua ricostruzione (ma v. specialmente le pp. 301-302 e 308). V. pure G. Giugni, *Sciopero. I) Ordinamento italiano*, cit., p. 2. Nello stesso senso, in sostanza, l'idea dello sciopero come "diritto sociale" (V. Pinto, *Sciopero*, in *Digesto disc. priv., sez. comm.*, vol. XIII, 1996, pp. 237-239, ove ulteriori riferimenti). Nel riferire del legame dello sciopero con l'art. 3, co. 2, Cost. con ampi richiami di dottrina, M. Persiani, *Diritti fondamentali della persona e diritto dei lavoratori a scioperare*, in *DL*, 1992, I, 15, sembra però ritenere che le motivazioni che sono alla base "non possono, ormai, essere riferite a tutti gli scioperi", tornando quindi a un giudizio implicito di meritevolezza. *Contra* la posizione esposta nel testo pure L. Nogler, *Ripensare il diritto di sciopero?*, in *DLRI*, 2012, p. 320, che la ritiene plausibile solo "in quanto sia preordinato alla realizzazione di interessi professionali effettivamente perseguibili" di cui evidentemente spettare all'interprete la valutazione: e infatti l'A. qui criticato invoca il principio di proporzionalità, accostandosi così al ragionamento della Corte di Giustizia nella sentenza *Laval* e nelle successive, le critiche alle quali sono troppo note per riprenderle in questa sede.

<sup>32</sup> Corte cost. 27 dicembre 1974, n. 290. Nella giurisprudenza ordinaria, Cass. 21 agosto 2004, n. 16515.

<sup>33</sup> G.U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, 2011<sup>5</sup>, p. 670.

<sup>34</sup> Altro che "ulteriore ambiguità di estendere al diritto di sciopero *sic et simpliciter* quel collegamento con l'art. 3, co. 2" (F. Carinci, *op. loc. cit. supra*, nt. 30).

<sup>35</sup> L. Einaudi, *Il diritto allo sciopero*, in *Corriere della sera*, 19 febbraio 1947, p. 1 (cit. da P. Passaniti, *Percezione culturale e politica dello sciopero al tempo della Costituente*, in G. Pino (a cura di), *L'Assemblea Costituente e il diritto di sciopero*, cit., p. 186, nt. 1).

Del resto, l'ostilità al conflitto è figlia del tempo che attraversiamo, non della dottrina giuslavoristica o giuscostituzionalistica, e quindi è lecito interrogarsi sui limiti del pur presente, ma non unanime, riconoscimento dottrinale che "lo sciopero è un valore, nel contesto costituzionale"<sup>36</sup>, o che il diritto di sciopero "rimane la valvola di sicurezza del sistema [...] stante la sua valenza di garanzia democratica"<sup>37</sup> o che "sia insopprimibile il formarsi dell'interesse collettivo di chi lavora per altri"<sup>38</sup>, o, ancora, che la forza dei fatti abbia imposto "il pieno riconoscimento del diritto al conflitto come fondamento della democrazia"<sup>39</sup>.

A mero titolo di esempio, ricordo che nella Relazione del Presidente della Commissione di Garanzia alle Camere per il 2016<sup>40</sup> - quindi già dieci anni fa - si scriveva disinvoltamente di "eccessivo ricorso allo sciopero" e addirittura di "utilizzo 'distorto' del diritto di sciopero", andando molto al di là delle funzioni che la legge attribuisce alla Commissione per proporre valutazioni su quantità e finalità del conflitto che in regime di libertà sindacale non possono che spettare alle persone interessate: una "sorta di giudizio etico-morale sullo sciopero"<sup>41</sup>, che ritroviamo anche in altri autori<sup>42</sup>, e contro il quale si deve rinviare a quello che più di mezzo secolo fa scrisse Valerio Onida: "l'unico criterio valido per individuare gli obiettivi dell'autotutela di classe può essere l'autonoma decisione dei lavoratori"<sup>43</sup>, concetto che è stato peraltro condiviso dalla giurisprudenza di legittimità

---

<sup>36</sup> P. Tosi, *Contrattazione collettiva e controllo del conflitto*, in Aidlass, *Lo sciopero: disciplina convenzionale e autoregolamentazione*, cit., p. 103.

<sup>37</sup> G. Prosperetti, *Diritto di sciopero e rappresentatività sindacale: un possibile ruolo del CNEL*, in *Quad. ADL* n. 15, 2018, p. 128.

<sup>38</sup> M. Rusciano, *Sciopero, servizi essenziali, moral suasion della Commissione di Garanzia* in *Quad. ADL* n. 15, 2018, p. 50.

<sup>39</sup> A. Bellavista, *Il diritto di sciopero all'Assemblea costituente. Attualità di un dibattito*, in *L'Assemblea Costituente e il diritto di sciopero*, cit., p. 93.

<sup>40</sup> G. Santoro Passarelli, *Relazione del Presidente Giuseppe Santoro Passarelli per l'anno 2016*, Roma, 22 giugno 2017, in [https://cgsse.it/sites/default/files/2020-04/relazione\\_2016\\_del\\_presidente.pdf](https://cgsse.it/sites/default/files/2020-04/relazione_2016_del_presidente.pdf), p. 9.

<sup>41</sup> V. Bavaro, *Sciopero e rappresentatività sindacale*, in *Quad. ADL* n. 15, 2018, p. 22. Di "argomenti di stampo moralistico" ha scritto pure A. Bellavista, *Sciopero e rappresentatività sindacale: un infelice connubio*, *ivi*, p. 79.

<sup>42</sup> M. Rusciano, *Sciopero, servizi essenziali, moral suasion della Commissione di Garanzia* in *Quad. ADL* n. 15, 2018, p. 42 (ma v. anche p. 44) ha scritto "curare il male sociale di scioperi immotivati": il che evidentemente significa di scioperi i cui motivi non trovano l'approvazione di chi li osserva, il che è legittimo dal punto di vista dello studio delle relazioni industriali, ma non se si pretende di trasferire il giudizio negativo sul piano giuridico - cioè di una censura repressiva legislativa. E l'A. ne è talmente consapevole che ha proposto di affidare alla Commissione di Garanzia il potere di prendere deliberazioni di *moral suasion*, cioè di esprimere questo giudizio negativo per condizionare l'attività sindacale. Il che, dopo altri anni che hanno ulteriormente logorato il consenso della Commissione stessa, appare un potere a doppio taglio che difficilmente potrebbe dare luogo agli effetti auspicati.

<sup>43</sup> V. Onida, *Lo sciopero politico è un diritto*, cit., p. 30.

che ha ritenuto "privi di rilievo l'apprezzamento obiettivo che possa farsi della fondatezza, della ragionevolezza e dell'importanza delle pretese perseguite"<sup>44</sup>.

E, come abbiamo visto ancora nei mesi scorsi con l'emendamento Gelmetti *et al.*, presentato e tempestivamente ritirato, un sistema particolarmente efficace per limitare un potere è proceduralizzarlo: nello Statuto dei lavoratori furono proceduralizzati poteri datoriali – il potere di controllo, il potere disciplinare –, in tema di sciopero l'esperienza comparata dimostra che la proceduralizzazione dello sciopero serve a disarmare il conflitto ostacolandolo. Posso però prescindere qui dall'esame dei plurimi profili di incostituzionalità che l'emendamento avrebbe determinato se approvato, sia rispetto all'art. 40 sia e persino rispetto all'art. 41 Cost., checché ne abbia detto Pietro Ichino.

Qui va fatta un'osservazione a proposito del titolo di questa sessione, che è "democrazia sindacale e conflitto", che mi pare equivoco sotto il profilo teorico e politico.

Comincio da quello teorico, giacché - oggi come quasi quarant'anni fa<sup>45</sup> - chiarire i nostri presupposti teorici può servire a limitare la peraltro ineliminabile possibilità di effetti perversi e indesiderati delle modifiche legislative che potrebbero essere proposte e a valutare meglio quelle intervenute.

Orbene, può darsi che l'accezione positiva della c.d. democrazia sindacale derivi dall'idea di adoperarla come metodo per garantire la effettiva rappresentatività dell'organizzazione sindacale, tema tornato di bruciante attualità dopo la sentenza costituzionale n. 156 del 30 ottobre scorso, di cui qui però non posso occuparmi.

Debbo ripetere perciò alcune considerazioni sulla diversità tra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi. Se, infatti, la prima è giuridicamente fondata sull'astrazione del formalismo giuridico che produce il soggetto come uguale, e dà legittimità quindi alla convenzione che chiamiamo principio maggioritario, la seconda nasce proprio dall'espunzione dall'ambito della prima della concreta, storica differenza dei soggetti umani, che emerge nel campo diverso dell'economia. Da questo derivano almeno due evidenti asimmetrie tra democrazia politica e democrazia sindacale. La prima è rozzamente sintetizzabile nell'esistenza della controparte, che impedisce la corrispondenza, astrattamente possibile nella democrazia politica, tra volontà dei rappresentati e decisione, e l'altra è quella scelta dell'ambito di estensione

---

<sup>44</sup> Cass. 17 dicembre 2004, n. 23552.

<sup>45</sup> Sarà permesso il rinvio all'intervento da me svolto in Aidlass, *Rappresentanza e rappresentatività del sindacato*, atti delle giornate di studio di Macerata, 5-6 maggio 1989, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 323-327.

dell'ordinamento, e quindi di applicazione delle norme in esso prodotte: per noi, dell'unità contrattuale<sup>46</sup>, e basti qui rinviare ai problemi che ci pone il neonato - e fortunatamente già morto - concetto di contratto collettivo più applicato. Pertanto, la democrazia sindacale è un campo teoricamente problematico, che fa ritenere più rilevante la sua funzione di mobilitazione che quella di meccanismo per la produzione di decisioni.

Dal punto di vista politico, poi, l'esperienza consolidata, italiana e di altri Paesi, ci ha mostrato come "le garanzie procedurali proprie della democrazia classica quando vengano utilizzate nel settore delle relazioni industriali possono sortire effetti limitativi della libertà, pur sempre riconosciuta ai lavoratori, di 'scendere in campo'"<sup>47</sup>. E gli effetti sono noti: senza andare ad esaminare la legislazione statunitense, basterà ricordare che un disegno di legge governativo di chiara ispirazione repressiva, come il ddl Rubinacci del 1951, conteneva fra l'altro l'ipotesi di un referendum per far cessare lo sciopero<sup>48</sup>, l'obbligo del tentativo preventivo di conciliazione<sup>49</sup>, la limitazione della titolarità alle associazioni registrate e delle finalità a quella contrattuale<sup>50</sup>.

Ora, la regolazione legislativa comporta sempre - direi sempre, e figuriamoci con una maggioranza parlamentare come quella ora esistente in Italia - il rischio di una compressione dell'autodeterminazione delle organizzazioni sindacali e dunque delle persone che lavorano. Il che mi pare chieda una particolare prudenza, anche perché l'evoluzione della contrattazione collettiva dei dipendenti pubblici mi pare mostri che quello che era considerato da molti, anche nelle organizzazioni sindacali, un modello positivo, mostri invece quella certa sovrabbondanza regolatoria della quale ebbi modo di scrivere una trentina di anni fa<sup>51</sup>, con una ricostruzione non seguita però dalla giurisprudenza costituzionale.

## **2. La giurisprudenza costituzionale in tema di sciopero**

Torniamo alla giurisprudenza costituzionale sullo sciopero. La prima sentenza che abbia affrontato con ampia argomentazione la questione è la n. 29/1960<sup>52</sup>, paradossalmente provocata da una controversia in tema di serrata, la quale, nel dichiarare illegittima la sanzione penale per la serrata

---

<sup>46</sup> Il tema è stato trattato da F. Santoni, *La libertà e il diritto*, cit., pp. 72-74.

<sup>47</sup> B. Veneziani, *Stato e autonomia collettiva. Diritto sindacale italiano e comparato*, p. 350, che si riferiva alla situazione inglese dell'epoca.

<sup>48</sup> Art. 33 ddl C2380 del 4 dicembre 1951.

<sup>49</sup> Artt. 29 e 30 ddl C2380 del 4 dicembre 1951.

<sup>50</sup> Art. 27 ddl C2380 del 4 dicembre 1951. Ne conseguiva (art. 28) la sanzionabilità degli scioperi dei pubblici dipendenti disciplinati con lo stato giuridico.

<sup>51</sup> M. Barbieri, *Problemi costituzionali della contrattazione collettiva nel lavoro pubblico*, Bari, Cacucci, 1997.

<sup>52</sup> Corte cost. 4 maggio 1960, n. 29.

per fini contrattuali<sup>53</sup>, precisò che anche la repressione penale dello sciopero per fini contrattuali fosse illegittima, collegando espressamente la libertà sindacale ex art. 39 Cost. "esprimendo un indirizzo nettamente democratico" consistente nell'"affermazione integrale della libertà di azione sindacale", con il diritto di sciopero, come "espressione unitaria del nuovo sistema": emerge cioè per la prima volta nella giurisprudenza costituzionale il nesso tra democrazia, libertà sindacale, attività sindacale e diritto di sciopero. Va notato che si tratta della stessa formulazione che ritroviamo nell'art. 28 st.lav., e di un'argomentazione opposta a quella adoperata nel novembre scorso dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea per salvare, sia pure annacquandola, la Direttiva sul salario minimo<sup>54</sup>.

Un altro passo fondamentale fu fatto nel 1962 con le sentenze 123 e 124<sup>55</sup>. Nella prima si è dichiarata non fondata la questione che investiva gli artt. 330, 504 e 505 c.p. Sul primo, che puniva l'abbandono collettivo dei servizi pubblici<sup>56</sup>, la Corte ha innanzitutto affermato di avere poteri più ristretti di quelli del legislatore, potendo giustificare solo i limiti "che si desumano in modo necessario o dal concetto stesso di sciopero [...] oppure dalla necessità di contemperare le esigenze dell'autotutela di categoria con le altre discendenti da interessi generali i quali trovano diretta protezione in principi consacrati nella stessa Costituzione", ma su questa base escluse fossero illegittime limitazioni soggettive alla titolarità del diritto di sciopero, e ritenne che gli addetti a un'azienda di trasporto pubblico locale svolgessero servizi pubblici che "non rivestono il grado di importanza sufficiente" per poter ledere i detti interessi, onde la norma non fosse incostituzionale ma interpretativamente non fosse applicabile, nel nuovo sistema costituzionale, a quel genere di attività<sup>57</sup>.

Parimenti, la Corte rifiutò di dichiarare incostituzionali gli artt. 504<sup>58</sup> e 505<sup>59</sup> c.p., ma precisò nel primo caso che "le sanzioni ivi comminate non si rendono applicabili nel caso di scioperi promossi da fini economici" e nel secondo che spettava al giudice di merito accertare l'"affinità delle esigenze": si richiedeva così un inaccettabile controllo giurisdizionale di merito sui contenuti del conflitto, non diversamente da quanto molti anni

---

<sup>53</sup> Art. 502 c.p.

<sup>54</sup> CGUE 11 novembre 2025 C-19/23, che ha separato il "diritto di associazione" e il "diritto di contrattazione collettiva" nel diritto dell'Unione.

<sup>55</sup> Entrambe depositate il 28 dicembre 1962.

<sup>56</sup> Poi abrogato, insieme all'art. 333, che puniva l'abbandono individuale, dall'art. 11 l. 12 giugno 1990, n. 146.

<sup>57</sup> Posizione confermata poi nell'ordinanza 16 marzo 1963, n. 38.

<sup>58</sup> Che puniva lo sciopero di coazione alla pubblica autorità.

<sup>59</sup> Che puniva lo sciopero di solidarietà o di protesta.

dopo fece la Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella sentenza Albany<sup>60</sup>. Questo impianto argomentativo motivò pure la coeva sentenza 124 in relazione alla disciplina dell'art. 1105, n. 1, c.n., che puniva la disobbedienza collettiva dei marittimi a un ordine del comandante.

E nel 1969 la Corte costituzionale è tornata sull'art. 330 c.p. in relazione a scioperi di autoferrotramvieri, vigili urbani e dipendenti della centrale del latte<sup>61</sup>. Qui la Corte stigmatizzò "l'assurdo di un diritto suscettibile di svolgersi per un tempo indeterminato all'infuori di ogni limite" – e quindi tracciò la strada alla legge sullo sciopero nei servizi pubblici. Già aperta dalla sentenza 123/1962, veniva ulteriormente additata come imprescindibile: "si potrebbe ritenere [...] sufficiente [...] consentire l'esercizio stesso in una misura tale da assicurare almeno un minimo di prestazioni che attengano ai servizi essenziali. Ma è chiaro che la disciplina di un siffatto uso parziale non potrebbe essere consentita altrimenti che con apposita legge". Ma la conclusione fu diversa, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 330 c.p. "limitatamente all'applicabilità allo sciopero economico che non comprometta funzioni o servizi pubblici essenziali, aventi caratteri di preminente interesse generale ai sensi della Costituzione".

Solo nel 1974 ci fu nella giurisprudenza costituzionale un rilevante elemento di novità. Se nella sentenza n. 1<sup>62</sup>, rigettando la questione di costituzionalità che imputava agli artt. 15 e 28 st.lav. di avere allargato senza limiti il diritto di sciopero, la Corte ancora affermò "se i fini, per i quali lo sciopero è stato promosso e attuato, si inquadrano, direttamente o indirettamente, sul piano degli interessi economici di ordine generale dei lavoratori, desumibili senz'altro dal titolo terzo, non può aprioristicamente essere disconosciuto il ricorso all'autotutela"; se questa posizione fu sinteticamente ripresa nella celebre sentenza 54<sup>63</sup>; nella successiva sentenza 290 si affrontò la questione della legittimità dell'art. 503 c.p., che puniva lo sciopero politico<sup>64</sup>.

La Corte svolse diverse considerazioni di vasta portata: innanzitutto, "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 Cost. come puntuale, specifico diritto": affermazione

---

<sup>60</sup> CGUE 21 settembre 1999, causa C-67/96. Ne ho scritto più ampiamente, criticando l'apprezzamento prevalente in Italia, in M. Barbieri, *Lavoro e diritto tra mercati e poteri*, Milano, 2001, ora reperibile in <https://www.academia.edu/36620925/Milano>.

<sup>61</sup> Corte cost. 17 marzo 1969, n. 31.

<sup>62</sup> Corte cost. 14 gennaio 1974, n. 1.

<sup>63</sup> Corte cost. 6 marzo 1974, n. 54.

<sup>64</sup> R. Di Meo, *Lo sciopero politico nell'ordinamento c.d. multilivello*, in corso di pubblicazione su *Labor*, 2026, n. 3.

difficilmente condivisibile, come si argomenterà dopo. Poi, però, andò oltre i precedenti, riconoscendo che non solo, come risultava dalle sentenze già ricordate, lo sciopero economico-politico fosse legittimo, ma in generale "esser cioè lo sciopero un mezzo che, necessariamente valutato nel quadro di tutti gli strumenti di pressione usati dai vari gruppi sociali, è idoneo a favorire il perseguimento dei fini di cui al secondo comma dell'art. 3 della Costituzione": sul che tornerò.

Meno rilievo hanno le eccezioni di punibilità dello sciopero che la Corte lasciò in piedi – nei casi che lo sciopero politico fosse "diretto a sovvertire l'ordinamento costituzionale ovvero ad impedire o ostacolare il libero esercizio dei poteri legittimi nei quali si esprime la sovranità popolare", di carattere puramente ipotetico e difatti mai verificatesi<sup>65</sup>.

Si può quindi prescindere dalle altre sentenze e ordinanze che si sono succedute sino all'approvazione della legge 146/1990, che hanno toccato istituti connessi come la questua<sup>66</sup> o l'occupazione di azienda<sup>67</sup>, o sono tornate ancora sulla questione dei servizi pubblici essenziali<sup>68</sup>.

Il limite che la sentenza 290/1974 aveva posto, configurando un'area di sciopero-libertà, non incriminabile penalmente ma distinta dall'area dello sciopero-diritto ex art. 40 Cost., conteneva una contraddizione con la contemporanea affermazione nella stessa sentenza che lo sciopero in se stesso fosse – e sia tuttora, aggiungo – mezzo di attuazione di sviluppo della persona umana e di effettiva partecipazione di chi lavora all'organizzazione non solo economica e sociale ma anche politica del Paese, che la Repubblica ha il compito di favorire e che quindi non ammetterebbe né un divieto penale e neppure una qualificazione in termini di inadempimento dell'obbligazione lavorativa, che costituirebbe pur sempre un ostacolo economico e sociale da rimuovere.

Non ha aiutato la successiva giurisprudenza costituzionale<sup>69</sup> che ha ricondotto lo sciopero economico-politico "in ragione dell'omogeneità di natura delle rivendicazioni degli scioperanti con quelle sostenute dallo sciopero economico-contrattuale" nell'area del diritto di sciopero, separando entrambi questi nuovamente dallo sciopero politico c.d. puro,

---

<sup>65</sup> Le quali sono sopravvissute anche in relazione allo sciopero di coazione verso la pubblica autorità (art. 504 c.p.), a seguito di Corte cost. 13 giugno 1983, n. 165.

<sup>66</sup> Corte cost. 6 marzo 1975, n. 50.

<sup>67</sup> Corte cost. 17 luglio 1975, n. 222.

<sup>68</sup> Corte cost. 3 agosto 1976, n. 222, nella quale la Corte in sostanza si attribuì quel potere di definizione di ciò che fosse essenziale (sia pure trovandolo in discipline legislative già vigenti) che in precedenza aveva sostenuto spettasse solo al legislatore. Corte cost. 4 gennaio 1977, n. 4, che ritenne legittima a questo fine la disciplina della precettazione all'epoca vigente. Corte cost. 23 luglio 1980, n. 125, in relazione alla sostituibilità di cancellieri e ufficiali giudiziari in sciopero.

<sup>69</sup> Corte cost. 16 giugno 1993, n. 276, relatore Luigi Mengoni.

onde i primi costituirebbero un diritto soggettivo "non in relazione all'art. 3, secondo comma, Cost.", come se uno sciopero economico non fosse anch'esso uno strumento di rimozione degli ostacoli di cui parla l'art. 3, co. 2, Cost.

E in effetti la questione è stata risolta dalla Corte di cassazione nel 2004<sup>70</sup>, la quale ha precisato che anche nel caso dello sciopero politico c.d. puro "lo sciopero per fini non contrattuali non è una condotta illecita seppur penalmente immune, ma esprime la libertà di agire del sindacato quale gruppo sociale [...e quindi...] come libertà, lo sciopero a fini esclusivamente non economici, nell'ottica della menzionata pronuncia della Corte costituzionale, rappresenta pur sempre, per la collettività dei lavoratori organizzati in sindacato, un mezzo di pressione idoneo a favorire il perseguimento dei fini di cui al secondo comma dell'art. 3 Cost.": perché non c'è, si osservò giustamente, "una 'libertà' di violare la legge civile che possa avere un qualche riconoscimento a livello costituzionale"; cioè "vi sono finalità non consentite, quelle eversive, e non già finalità consentite che il giudice possa essere chiamato a riconoscere caso per caso", onde si è valorizzato come sciopero "inerente ad 'interessi fondamentali della collettività'", da ricercarsi "innanzi tutto tra i 'principi fondamentali'" della Costituzione lo sciopero per la pace<sup>71</sup>: il che mi pare ci dica qualcosa che la Commissione di Garanzia non ha voluto ascoltare anche sulla legittimità della proclamazione da parte della Cgil dello sciopero generale del 3 ottobre scorso: ne parlerò subito.

La conclusione è che la distinzione – peraltro assai difficile, come è stato ripetutamente rilevato in dottrina<sup>72</sup> e in giurisprudenza<sup>73</sup> - tra sciopero politico c.d. puro/libertà e sciopero economico-politico/diritto non sia sindacabile davanti al giudice, né tanto meno possa essere oggetto di interventi repressivi da parte datoriale. Del resto, come ha scritto Silvana Sciarra una decina di anni fa, "the 'conventional' divide between economic and political objectives should become irrelevant whenever the pre-

---

<sup>70</sup> Cass. 21 agosto 2004, n. 16515, relatore Giovanni Amoroso.

<sup>71</sup> Qualche considerazione in merito in G. Orlandini, *Political strikes*, in B. Hepple, R. le Roux, S. Sciarra (eds.), *Laws Against Strikes*, Milano, FrancoAngeli, 2015, p. 167. V. pure M. Tufo, *Conflitto e crisi geo-politiche*, dattiloscritto (intervento al Convegno della *Labour Law Community*, Cagliari, 15 novembre 2025).

<sup>72</sup> B. Hepple, *The Freedom to Strike and its Rationale*, in B. Hepple, R. le Roux, S. Sciarra (eds.), *Laws Against Strikes*, Milano, FrancoAngeli, 2015, pp. 30-31, 43; G.P. Cella, *Scioperi e contesto sociale ai tempi della Costituente*, in G. Pino (a cura di) *L'Assemblea Costituente e il diritto di sciopero*, cit., p. 30; F. Santoni, *La libertà e il diritto*, cit., p. 60.

<sup>73</sup> Corte cost. 27 dicembre 1974, n. 290.

condition, namely, the protection of collective interests, belongs to a broader political framework"<sup>74</sup>.

Dunque, la canea reazionaria scatenata dalla macchina propagandistica fascista sui *media* e sui *social* contro il carattere politico degli scioperi più recenti rivela, per coloro che non siano mercenari, la retrocessione nella coscienza di una parte del popolo italiano del significato democratico innanzitutto dello sciopero politico c.d. puro, il riconoscimento della piena legittimità del quale ci appare come un elemento estremamente significativo del grado o se volete della qualità della democrazia in ogni Paese, per quanto si tratti, ovviamente, di una fattispecie meno frequente nella realtà sociale.

Si può anche osservare come lo sganciamento dello sciopero da una strumentalità diretta con la contrattazione collettiva, il non attribuirgli soltanto il valore di "istituzione complementare della contrattazione collettiva"<sup>75</sup> interferisca con il tema, che qui non posso neppure sfiorare per ragioni di tempo, della titolarità del diritto di sciopero.

Del resto, per difendere la democrazia costituzionale credo dobbiamo porci il problema di *Réapprendre à faire grève*<sup>76</sup>, anche perché un sindacato programmaticamente o ideologicamente non conflittuale non sarebbe un'organizzazione sindacale: come scrisse Federico Mancini, "il legislatore che vieta tale pratica" [quella di avere sindacati di comodo per il datore di lavoro, ex art. 17 st.lav.] "indica dunque, con ogni evidenza, che, per esso, autentica è solo l'associazione atteggiata antagonisticamente nei confronti della controparte», quella «che per la tutela degli interessi del lavoro sia disposta in modo programmatico al conflitto, guardi al conflitto come a un momento naturale, ineliminabile della propria funzione"<sup>77</sup>. E la politicità del problema ci è indicata anche dalla considerazione che in epoca risalente fece, commentando dibattiti britannici, un sociologo come Gian Primo Cella, quando osservò che "la disponibilità di risorse e lo sviluppo sono perciò una condizione necessaria al buon funzionamento del pluralismo"<sup>78</sup>.

In effetti, contrariamente alla vulgata diffusa dai *media* e sui *social* per cui in Italia ci sarebbero troppi scioperi, giustamente a livello internazionale negli studi sulla conflittualità sociale si è lamentato il fatto che "Italien und Griechenland fehlen, da hier bereits seit längerem keine vollständige

---

<sup>74</sup> S. Sciarra, 'Heritage and Adjustment': Some Concluding Remarks, in B. Hepple, R. le Roux, S. Sciarra (eds.), *Laws Against Strikes*, Milano, FrancoAngeli, 2015, p. 217.

<sup>75</sup> B. Veneziani, *Stato e autonomia collettiva. Diritto sindacale italiano e comparato*, Bari, Cacucci, 1992, p. 345.

<sup>76</sup> B. Giroud, *Réapprendre à faire grève*, Paris, PUF, 2024.

<sup>77</sup> F. Mancini, *sub art. 17*, in U. Romagnoli, L. Montuschi, G. Ghezzi, F. Mancini, *Statuto dei diritti dei lavoratori*, Bologna, Zanichelli, 1972, pp. 233-242, e qui p. 234.

<sup>78</sup> G.P. Cella, *Introduzione. Per una critica del pluralismo*, in H.A. Clegg, A. Flanders, A. Fox, *La contesa industriale*, Roma, Edizioni Lavoro, 1980, p. XII.

Streikstatistik mehr geführt wird"<sup>79</sup>: ed è lecito dubitare che l'Italia abbia un problema di conflittualità molto elevata, semmai il contrario, come peraltro è stato rilevato in dottrina già diversi anni fa<sup>80</sup>.

Da questo punto di vista, il nesso tra qualità della democrazia e sciopero nella situazione attuale mi pare indichi che da un lato si è già andati da tempo oltre le indicazioni fornite dalla Corte costituzionale, perché la previsione legislativa (art. 2, co. 2, secondo periodo, L. 146/1990, come introdotto dalla L. 83/2000<sup>81</sup>) della cosiddetta rarefazione oggettiva, oltre a costituire un'ulteriore difficoltà procedurale all'esercizio del diritto, mi pare ecceda largamente la necessità di garantire la convivenza del diritto di sciopero con i diritti della persona costituzionalmente tutelati<sup>82</sup>, che è la finalità dichiarata all'art. 1, co. 1, della legge 146, ma era necessità presente, come si è visto, anche in precedenza, e che Calamandrei sintetizzò nella celebre frase "dal momento in cui lo sciopero ha accettato di diventare un diritto, esso si è adattato necessariamente a sentirsi prefiggere condizioni e restrizioni di esercizio che, se non venissero stabilite per legge, dovrebbero immancabilmente essere tracciate, prima o poi, sulla base dell'art. 40 della Costituzione, dalla giurisprudenza"<sup>83</sup>. Anzi, la rarefazione oggettiva sembra recuperare da epoche lontane la concezione dello sciopero come fenomeno di turbamento dell'ordine, nocivo e da limitare.

Da questo punto di vista, il problema centrale per il diritto del lavoro e chi lo pratici professionalmente, ma anche per le parti sociali e politiche, è se il rinvio dell'art. 40 Cost. alle leggi che regolino l'esercizio del diritto

---

<sup>79</sup> Th. Janssen, H. Dribbusch, Th. Schulten, *WSI Arbeitskamppbilanz 2024. Arbeitskämpfe zwischen Inflation und Transformation*, WSI Report n. 106, September 2025, S. 24, reperibile in [https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?sync\\_id=HBS-009221](https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-009221) ("L'Italia e la Grecia non sono incluse, poiché da tempo non vengono più redatte statistiche complete sugli scioperi"). Sul punto v. G.P. Cella, *Scioperi e contesto sociale*, cit., p. 32 e nt. 2.

<sup>80</sup> L. Corazza, *Il nuovo conflitto collettivo*, FrancoAngeli, 2012, ha parlato di pp. 14-17, ha parlato di "crepuscolo [...], declino [...], eclissi" [...] "tramonto" [...] "decrecita" [...], "diminuzione dell'incidenza" [...], "forma declinante" dello sciopero. "Il conflitto industriale conosce come si è detto sempre meno scioperi" (G. Prosperetti, *Diritto di sciopero e rappresentatività sindacale: un possibile ruolo del CNEL*, in *Quad. ADL* n. 15, 2018, p.127). Può essere interessante confrontare con la percezione sociologica degli scioperi che si aveva al culmine di un ciclo di aspra conflittualità: al proposito v. G. Baglioni, *La pratica dello sciopero nell'azione operaia e sindacale*, in G.P. Cella, a cura di, *Il movimento degli scioperi nel XX secolo*, il Mulino, 1979, pp. 9-66.

<sup>81</sup> V. in proposito A. Pilati, *La legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, Il campo di applicazione della legge e i requisiti di legittimità delle astensioni collettive*, in F. Lunardon (a cura di) cit., pp. 332-333.

<sup>82</sup> In questo senso anche CEDS 13 marzo 2026, *USB vs. Italy*, pp. 27-28, che perciò l'ha dichiarata violazione dell'art. 6§4 "when applied to the excessively expanded list of essential services".

<sup>83</sup> P. Calamandrei, *Significato costituzionale del diritto di sciopero*, in *RGL*, 1952, 1, p. 243.

di sciopero sia una delega in bianco al legislatore: ciò che credo debba essere negato senza riserve, malgrado qualche contraria opinione dottrinale<sup>84</sup>.

È vero che, come indicò con acume Franca Borgogelli, resta controversa "la individuazione degli spazi di intervento della legge"<sup>85</sup>, a proposito dei quali la stessa A. osservò che "il legislatore ordinario può solo esplicitare, ma non modificare, il concetto assunto dal Costituente"<sup>86</sup>, che a sua opinione ha assegnato "ai soggetti titolari del diritto la possibilità di scegliere la forma dell'azione di lotta ritenuta più opportuna" rinviando al legislatore (soltanto) "il contemperamento con i diritti di pari e superiore rilevanza"<sup>87</sup>.

L'argomentazione principale che adopero a tal fine è banale e tradizionale: l'interpretazione sistematica. Come ci ha spiegato la giurisprudenza sin dal 1960, art. 39 e art. 40 Cost. "sono da considerare come espressione unitaria del nuovo sistema" (democratico), onde la "affermazione integrale della libertà di azione sindacale" potrebbe sopportare limitazioni derivanti solo "o dal concetto stesso dello sciopero [...] oppure dalla necessità di contemperare le esigenze dell'autotutela di categoria con le altre discendenti da interessi generali i quali trovano diretta protezione in principi consacrati nella stessa Costituzione", come ci ha detto la già ricordata sentenza 123/1962: la quale è vero che si riferiva espressamente solo ai limiti allo sciopero che la Corte stessa avrebbe potuto far valere in assenza di interventi legislativi, sembrando così immaginare una possibile maggior latitudine di questi ultimi, ma che andrebbe ricondotta alla logica del sistema valorizzando le coeve affermazioni sulla libertà di azione sindacale ex art. 39 Cost. e quelle successive sulla strumentalità del conflitto alla realizzazione del dettato dell'art. 3, co. 2, Cost., di cui si è già parlato.

Se questo è vero, e considerata la dequotazione della tecnica definitoria dello sciopero<sup>88</sup>, credo si debba concludere sull'aspetto più importante

---

<sup>84</sup> Come si ricava dall'affermazione di P. Tosi, *Diritto di sciopero e rappresentatività sindacale*, in *Quad. ADL* n. 15, 2018, p. 69, secondo la quale l'art. 40 Cost. avrebbe riconosciuto il diritto di sciopero "non incondizionatamente", con un "rinvio senza limitazioni alla legge ordinaria". Le limitazioni, infatti, non ci sono nella lettera dell'art. 40 Cost., ma sono desumibili sistematicamente.

<sup>85</sup> F. Borgogelli, *Sciopero e modelli giuridici*, Giappichelli, 1998, p. 3.

<sup>86</sup> Ead., *Sciopero e modelli giuridici*, cit., p. 18, con sviluppi alle pp. 23-27 e 32-44.

<sup>87</sup> Ead., *Sciopero e modelli giuridici*, cit., p. 41. Hanno espresso adesione alla tesi della non illimitata potestà legislativa implicitamente A. Bellavista, *Il diritto di sciopero all'Assemblea costituente*, cit., pp. 99-100, ed esplicitamente G. Raimondi, *L'art. 40 della Costituzione*, in *La Magistratura*, 27 aprile 2022, <https://lamagistratura.it/commentario/lart-40-della-costituzione>, pp. 7 e 16.

<sup>88</sup> Da ultimo in tal senso G. Ludovico, *op. cit.*, pp. 756-757 e 768-772. In precedenza, F. Santini, *Le forme di sciopero*, in F. Lunardon (a cura di), *Conflitto, concertazione e*

anche per il futuro: che interventi legislativi limitativi dello sciopero siano stati e possano in futuro essere legittimi *soltanto* se volti al presidio di situazioni di valore costituzionale superiore (la vita) o pari (gli altri diritti della persona costituzionalmente tutelati); cioè che il legislatore – la variabile maggioranza parlamentare – abbia in realtà una potestà che la stessa Costituzione *in quanto Costituzione democratica* limita fortemente.

La riserva di legge – che in via generale è uno strumento di allocazione del potere tra Parlamento e Governo – dell'art. 40 Cost. a me pare sia nella struttura una riserva relativa<sup>89</sup>, come ha osservato pure la stessa Corte costituzionale 18 ottobre 1996, n. 344, per la quale in materia di diritto di sciopero "la riserva di legge non esclude che la determinazione di certi limiti o modalità di esercizio del diritto di sciopero possa essere rimessa non solo a fonti statali subprimarie, ma anche alla contrattazione collettiva, purché con condizioni che garantiscano le finalità per le quali la riserva è stata disposta", come in definitiva è stato fatto nella disciplina legislativa dello sciopero nei servizi pubblici essenziali di cui la Corte si stava occupando: ma questo in nulla riguarda i limiti contenutistici che il legislatore incontra.

Peraltro, nello stesso senso mi pare deponga anche l'argomento storico, cioè l'esame dei lavori dell'Assemblea costituente, che nella presentazione che il proponente Umberto Merlin fece del suo emendamento come soluzione di compromesso richiamò l'esigenza che lo Stato provvedesse "a determinate funzioni e indispensabili servizi"<sup>90</sup>: e null'altro. E contro certe forme di procedimentalizzazione dello sciopero si possono vedere in quella sede le parole del presidente della Terza Sottocommissione, Gustavo Ghidini<sup>91</sup>.

Ecco, oggi a me pare che un rilevante punto della crisi della democrazia che stiamo attraversando stia nell'eclissarsi – nella coscienza degli interpreti quanto dell'opinione pubblica – della necessità giuridica del compromesso di classe di cui la Costituzione traccia le linee di sviluppo e

---

*partecipazione*, cit., pp. 96-9; G. Giugni, *Diritto sindacale*, Cacucci, 2014, pp. 271-272; L. Gaeta, *Lo sciopero come diritto*, cit., pp. 428-433.

<sup>89</sup> Ne ho trattato nella voce *Le fonti nazionali del diritto del lavoro*, in G. Amoroso, V. Di Cerbo, A. Maresca (diretto da), *I Trattati Giuffrè. Diritto del lavoro*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2025, alle pp. 535-537. Naturalmente, occorre tenere conto della dottrina che ha sottolineato come "una volta trasferita l'attenzione dell'aspetto negativo a quello positivo della riserva di legge, la distinzione fra riserve assolute e riserve relative finisce per perdere quella nettezza di contorni che solitamente le viene riconosciuta" (R. Balduzzi, F. Sorrentino, *Riserva di legge*, in *Enc. dir.*, XL, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 1217-1218). Ma v. invece R. Bin, G. Pitruzzella, *Le fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 140-142. Per l'interpretazione dell'art. 40 Cost. come riserva relativa v. F. Santoni, *La libertà e il diritto*, cit., p. 15.

<sup>90</sup> *Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta pomeridiana del 12 maggio 1947, pp. 3897-3898.

<sup>91</sup> *Ibidem*, pp. 3914-3915.

della connessa garanzia costituzionale dell'organizzazione e dell'azione conflittuale delle classi subalterne.

In un recentissimo volume – inquietante per più versi – uno dei maggiori storici italiani del diritto ha scritto che “la costruzione [del “canone democratico occidentale”] presupponeva l’esistenza di un nesso stringente tra democrazia e lavoro, e rendeva quest’ultimo una sorta di categoria antropologica unificante, addirittura un carattere distintivo della modernità dell’umano”, senonché a suo giudizio “il salto tecnologico ha reso [...] l’insieme di questa complessa architettura del tutto inattuale”<sup>92</sup>: a dimostrazione di quanto lontano possa portare l’abbandono di una lettura classista delle nostre società congiunta all’apologia della tecnica e del capitalismo “occidentale”.

Ne abbiamo visto gli effetti in occasione dello sciopero generale del 3 novembre: non solo nel comunicato della Commissione di Garanzia la quale ha ritenuto di diffondere il 2 novembre un comunicato<sup>93</sup> di cui si deve sospettare l’*intenzionale* e politicamente ispirata equivocità, nel quale si è affermato fosse stato valutato illegittimo lo sciopero generale del giorno successivo per mancanza del preavviso anziché, e sempre ammesso e non concesso lo fosse, della sola proclamazione di alcune organizzazioni sindacali, ma non certo dello sciopero in sé, che era già stato proclamato senza obiezioni sostanziali da parte della stessa Commissione; ma anche nel pullulare sui *media* e nei *social* di affermazioni assurde, in parte forse indotte proprio dalla pronuncia della Commissione, dalla strabiliante idea che gli scioperi debbano essere autorizzati altrimenti risultando illegittimi<sup>94</sup> a quella che gli scioperi debbano avere sempre e solo una finalità interna al procedimento della contrattazione collettiva.

E del resto, era stato osservato una decina di anni fa, “il lavoro non regge come valore costituzionale senza la legittimazione piena dei movimenti politici che al lavoro si ricollegano”<sup>95</sup>: onde il fatto che nel sistema politico attuale manchino forze che si siano date, almeno nell’intenzione, la funzione principale di rappresentare il lavoro si riflette inevitabilmente anche sulla tenuta dell’assetto democratico costituzionale.

Insomma, si tende a (e si pretende di) interpretare la Costituzione espungendone il riconoscimento del valore del conflitto di classe<sup>96</sup>: cioè il

---

<sup>92</sup> A. Schiavone, *Occidente senza pensiero*, il Mulino, 2025, p. 102. Il volume richiederebbe un’analisi critica estranea all’oggetto di questo lavoro.

<sup>93</sup> Lo si veda in <https://www.cgsse.it/garante-illegittimi-scioperi-generalisenza-preavviso>.

<sup>94</sup> L’“assurda ipotesi” di cui scrisse già P. Calamandrei, *Significato costituzionale del diritto di sciopero*, in *RGL*, 1952, I, p. 231.

<sup>95</sup> P. Passaniti, *La Costituente tra cronaca e storia. Il nodo giuslavoristico nell’ordine democratico*, in L. Gaeta, a cura di, *Prima di tutto il lavoro*, Roma, Ediesse, 2014, p. 15.

<sup>96</sup> Basterà qui l’esempio del bel convegno comune tra Associazione italiana dei costituzionalisti e Associazione italiana di diritto del lavoro e della sicurezza sociale, tenuto a Roma presso la

fatto, ben noto alla riflessione giuridica, che lo sciopero negli Stati che lo riconoscono come diritto è visto come "un *fenomeno socialmente utile e benefico*"<sup>97</sup>.

Tuttavia, credo si tratti di una lettura giuridicamente scorretta, anche rispetto alla formulazione dell'art. 40 Cost. Infatti, fu riconosciuto in epoca ormai lontana, in riferimento allo sciopero politico e da giuristi di incontestabile autorevolezza e insospettabili di estremismo che "lo sciopero [...] è l'arma in certo senso più forte [...] perché atta ad esercitare una pressione sensibile sui datori di lavoro e sui poteri pubblici, per i riflessi che lo sciopero ha sulla vita collettiva e sull'andamento dell'intero sistema economico"<sup>98</sup>, in quanto strumento di attuazione di quella rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono l'affettiva partecipazione dei lavoratori.

### **3. La differente collocazione dello sciopero nell'ordinamento dell'Unione Europea**

Non va dimenticato, infatti, che la Repubblica è fondata sul lavoro. Orbene, rispetto a questo fondamento che ha prodotto nella seconda metà del Novecento una transizione storica, in tempi differenziati a seconda dei Paesi, dallo Stato liberale di diritto ad un'altra cosa che viene variamente chiamata Stato costituzionale, Stato sociale, Stato pluriclasse, l'affermarsi di una crisi di questo fondamento determina che la situazione giuridica dei Paesi che l'hanno conosciuta oggi non sia più la stessa di quella che è consegnata ai testi costituzionali. E io credo che l'elemento fondamentale di tale mutamento sia stato proprio lo slittamento della costituzione

---

Camera dei deputati il 24 giugno 2008, nel quale questo tema è stato sostanzialmente estraneo, con la sola eccezione dell'intervento di M.G. Garofalo e, in senso opposto, di un cenno tutto ideologico e non plausibile di G. Prosperetti, secondo il quale "l'autonomia collettiva è quindi vista quale espressione di libertà in una visione tendenzialmente partecipata e non conflittuale delle relazioni industriali" (rispettivamente *È ineluttabile il passaggio da una Costituzione fondata sul lavoro ad un ordinamento fondato sul libero mercato?*, e *Dall'art. 3 agli artt. 35 ss. della Costituzione*, entrambi in E. Ghera e A. Pace, a cura di, *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, Jovene, 2009, pp. 155 ss. e p. 100). In altra epoca, invece, la questione era ben presente alla riflessione: per tutti, si rinvia a R. Scognamiglio, *La rilevanza del lavoro nelle disposizioni fondamentali della Costituzione*, in *Il lavoro nella Costituzione*, Milano, Angeli, 1978, p. 107, e Id., *Il lavoro nella Costituzione*, in ISLE, *La costituzione economica*, Milano, Edizioni del Sole24Ore, 1985, p. 33; G. Giugni, *Art. 39*, in G. Branca, a cura di, *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 1979, pp. 260 s.; G. Ghezzi, *Il lavoro*, in G. Amato e A. Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, il Mulino, 1984, pp. 1033 ss. (con forte valorizzazione del collegamento degli artt. 39 e 40 con l'art. 3, co. 2, Cost., secondo l'impostazione rigorosa che aveva dato C. Mortati, *Art. 1*, in G. Branca, a cura di, *Commentario cit.*, 1975, pp. 19 s.).

<sup>97</sup> P. Calamandrei, *Significato costituzionale*, cit., p. 232 (ma già p. 223).

<sup>98</sup> V. Onida, *Lo sciopero politico è un diritto*, in *Relazioni sociali*, 1970, n. 4-5, p. 15.

economica fuori della portata degli Stati nazionali e dei relativi testi costituzionali.

Al di là dell'esito infelice del tentativo, nel 2004-2005, di dare all'Unione Europea una Costituzione che fosse esplicitamente tale, la Costituzione europea, che esiste obiettivamente nella sua realtà materiale, ed esiste ben al di là delle deviazioni del suo costituirsi dai procedimenti classici che il diritto pubblico post-westfaliano ha consegnato alla storia degli ultimi quattro secoli, è un elemento dirompente rispetto al testo costituzionale<sup>99</sup>.

Per fare un esempio banale, ma tutt'altro che irrilevante rispetto alle conseguenze che ne trae la giurisprudenza della Corte di Giustizia: c'è una abissale differenza tra l'articolo 41 della Costituzione, che riconosce la libertà di iniziativa economica privata, ma la sottopone ad una serie di vincoli (di cui non a caso una parte politica sovversiva propose la revisione), e quello che si ricava invece dai Trattati; e questo dimostra siamo oggi giuridicamente fuori dagli assetti costituzionali di quello che quasi tutti (Giannini a parte<sup>100</sup>) abbiamo chiamato lo Stato sociale.

Mi occuperò qui dunque dei cosiddetti diritti sociali per analizzarne la deriva interpretativa e la conseguente riqualificazione ermeneutica della rilevanza costituzionale del lavoro avvenuta – non casualmente – negli ultimi tre decenni.

Per procedere, devo ricordare sinteticamente alcuni passaggi della riflessione dottrinale in proposito.

Qui, naturalmente, posso solo presupporre la complessiva ricostruzione del rapporto tra forma di Stato, forma di governo e fenomeno (della tutela costituzionale) del lavoro, cui siamo stati richiamati anni addietro da un autorevole studioso del diritto costituzionale<sup>101</sup>.

Premesso che "la distinzione fra diritti sociali e diritti di libertà è d'ordine essenzialmente storico"<sup>102</sup>, vorrei in estrema sintesi riferirmi criticamente, dal punto di vista giuslavoristico, a due ricostruzioni particolarmente significative dei diritti sociali sul piano costituzionale<sup>103</sup>. Vorrei però qui ricordare che si deve convenire con l'idea che "un'effettiva democrazia pluralista [...] nel conflitto rinviene il suo senso di realtà", onde – come è stato rilevato criticamente – è infondata, sebbene "diffusa l'idea che si possa trascurare la dimensione intemperante del conflitto, quella

---

<sup>99</sup> Coglie il problema M.G. Garofalo, *Costituzione e lavori*, in S. Lorusso (a cura di), *Costituzione e ordinamento giuridico*, convegno per il decennale della Facoltà di giurisprudenza, Foggia 24-25 novembre 2006, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 98 s.

<sup>100</sup> M.S. Giannini, *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Il politico*, n. 2, 1977, p. 205.

<sup>101</sup> M. Luciani, *Diritto di sciopero, forma di Stato e forma di governo*, in *ADL*, 2009, p. 2.

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>103</sup> Si prescinde per brevità dall'esame dell'impostazione che separa libertà collettive e diritti sociali (in questo senso P. Caretti, *I diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2005<sup>2</sup>, p. 91).

condizione particolare e concreta di contrasto tra gli interessi dei soggetti che attraversa – e condizione in modo decisivo – la protezione dei diritti e la divisione dei poteri<sup>104</sup>.

Una è quella di Baldassarre che, individuando i diritti sociali come un arcipelago di entità di diversa natura e consistenza, poi li suddivide per gruppi attraverso però una analisi strutturale che porta gli articoli 39 e 40 della Costituzione, come forma di *agere licere*, ad una analogia piena con i diritti di libertà, non a contenuto sociale, contenute nella nostra Costituzione<sup>105</sup>.

Un'altra concezione, che è stata riproposta ancora negli anni '90 con molta forza, assume in qualche modo il fondamento conflittuale dei diritti sociali ma per sussumerli in un quadro che a me pare di chiara ispirazione liberale: quella di Luigi Ferrajoli. Basterà richiamare la duplice affermazione per la prima delle quali "tutti i diritti fondamentali sono stati sanciti, nelle diverse carte costituzionali come il risultato di lotte o rivoluzioni che di volta in volta hanno lacerato il velo di normalità e naturalità che occultava una precedente oppressione o discriminazione"<sup>106</sup>, e per la successiva "sono [...] solo gli individui, e non le culture, i soggetti deboli tutelati dai diritti fondamentali, che strutturalmente sono sempre individuali e non collettivi"<sup>107</sup>; e infatti nella definizione che ha dato il via al dibattito raccolto in quel libro, lo stesso Ferrajoli chiarisce che "sono diritti fondamentali tutti quei diritti soggettivi che spettano a tutti gli esseri umani in quanto dotati dello *status* di persone, o di cittadini o di persone capaci di agire"<sup>108</sup>.

I diritti dei lavoratori possono rientrare in questo quadro solo con la mediazione assiologica dei diritti fondamentali come "legge del più debole", intesa alla *restitutio in integrum* della persona del lavoratore, soggetto a una diminuzione di libertà per il solo fatto di essere un lavoratore subordinato, al di là delle osservazioni che si possono fare sulle varie tipologie contrattuali non presenti alla mente del costituente.

Se la forte ispirazione etica sottesa a questa prospettazione consente a mio giudizio di cogliere il tratto distintivo della posizione del lavoratore – la diminuzione della libertà personale conseguente alla subordinazione, cioè alla disponibilità della prestazione da parte altrui -, tuttavia il quadro ideologico che la struttura tende a obliterare la posizione della libertà

---

<sup>104</sup> G. Azzariti, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Laterza, 2013, rispettivamente pp. 169 e 20.

<sup>105</sup> A. Baldassarre, *Diritti sociali*, EGT, 1989.

<sup>106</sup> Il testo prosegue con espresso riferimento, fra gli altri, ai "diritti dei lavoratori" e ai "diritti sociali", nonché – fra i soggetti "più forti" – ai "datori di lavoro" (L. Ferrajoli, *I fondamenti dei diritti fondamentali*, in Id., *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Laterza, 2002<sup>2</sup>, p. 339).

<sup>107</sup> *Ibidem*, p. 344.

<sup>108</sup> Id., *Diritti fondamentali*, *ibidem*, p. 5.

sindacale come diritto individuale, sì, ma alla costruzione di un contropotere collettivo: cioè a scolorire la fondamentale differenza che ha portato nella nostra Costituzione a distinguere art. 18 e art. 39, co. 1, e a caratterizzare – secondo una tesi del resto assai diffusa – lo Stato sociale come figlio dell'“allargamento” dei diritti tradizionali a diritti come l'istruzione, la sanità, la sussistenza<sup>109</sup>.

Non meraviglia, dunque, che anche in questo scenario compaia la riduzione dei diritti sociali a “diritti sociali a prestazione pubbliche positive”<sup>110</sup>.

E dunque non sono ingiustificati i dubbi sulla natura giuridica dei diritti sociali intesi in questa maniera<sup>111</sup>, e la proposta di declassarli a servizi sociali in quanto privi di garanzie, cui non rispondono sul piano teorico ma prevalentemente su quello pratico le obiezioni sul significato giuridico che possono assumere comunque in giurisprudenza diritti sociali senza garanzia, o sulle forme di garanzia comunque escogitabili<sup>112</sup>.

Insomma, quel che si vuol dire è che l'espunzione (o la riduzione a caso marginale ed eccezionale) del diritto all'autorganizzazione di classe e al conflitto dal novero dei diritti sociali non solo contrasta con la sistematica della nostra Costituzione – e peraltro di tutte quelle che lo nominano e garantiscono separatamente dalla semplice libertà di associazione -, ma non è affatto operazione priva di conseguenze sul piano giuridico<sup>113</sup>.

Peraltro, nella prospettiva qui criticata, si dovrebbe prendere per prototipo dello Stato sociale l'Impero guglielmino nell'età bismarckiana, neutralizzando non tanto l'aumento di rango dei diritti sociali a prestazione pubblica, dal momento in cui sono stati costituzionalizzati<sup>114</sup>, ma

---

<sup>109</sup> *Ibidem*, pp. 10 e 22.

<sup>110</sup> Id., *Diritti fondamentali*, cit., p. 31, e *I fondamenti dei diritti fondamentali*, cit., p. 285. Per l'affermazione che “i diritti sociali sono necessariamente a carico dell'erario pubblico” v. fra gli altri, R. Bin, *Lavoro e Costituzione: le radici comuni di una crisi*, in G.G. Balandi e G. Cazzetta (a cura di), *Diritti e lavoro nell'Italia repubblicana*, atti del convegno di Ferrara, 24 ottobre 2008, Milano, Giuffrè, 2009, p. 289.

<sup>111</sup> D. Zolo, *Libertà, proprietà e uguaglianza nella teoria dei 'diritti fondamentali'*, in L. Ferrajoli, *op. cit.*, p. 66.

<sup>112</sup> Di L. Ferrajoli, *I diritti fondamentali nella teoria del diritto*, in Id., *op. cit.*, p. es. p. 147 e 158.

<sup>113</sup> Non inesattamente S. Giubboni, *op. cit.*, p. 235 n. 225, qualifica come “superfondamentale” nelle tradizioni costituzionali degli Stati membri il diritto alla negoziazione collettiva, nel senso che sia “in qualche modo preliminare e condizionante rispetto ai diritti sociali individuali che si svolgono nel rapporto di lavoro”. Le impostazioni vetero-liberali negavano viceversa a quelli in esame persino la qualifica di diritti sociali (M. Mazziotti, *Diritti sociali*, in *ED*, XII, Milano, Giuffrè, 1964, p. 804).

<sup>114</sup> Con questo criterio, anche la Costituzione giacobina del 24 giugno 1793, nel momento in cui per la prima volta faceva menzione del diritto al lavoro, potrebbe essere definita la Costituzione – ancorché mai applicata per le note vicende storiche che condussero dal Terrore a Termidoro – di uno Stato sociale in embrione: ma è palese che così non sia, perché la

soprattutto la complessiva configurazione dei poteri delle Costituzioni novecentesche come Costituzioni democratico-pluraliste.

Non si tratta, va da sé, di una constatazione di carattere meramente storico: il punto è – posta lo slittamento di sovranità sulle Costituzioni economiche verso gli organi dell’Unione Europea –, di comprendere se la stessa UE corrisponda nell’essenziale agli assetti costituzionali che nella congiuntura postbellica erano stati definiti.

E qui nel campo di analisi che sto proponendo entrano ricostruzioni contrastanti.

Come è noto, una autorevole corrente dottrinarica ha parlato, in anni ormai lontani, di una progressiva marcia dell’Europa dall’iniziale frigidità sociale ad un progressivo riconoscimento dei diritti sociali stessi, nell’ambito di un più complessivo processo di costituzionalizzazione dell’Europa, che avrebbe conosciuto una tappa fondamentale con l’approvazione della Carta di Nizza, e che consentirebbe un diverso bilanciamento di valori e di principi nell’ordinamento comunitario attraverso il riconoscimento dei diritti collettivi come diritti fondamentali<sup>115</sup>. Si tratta di opinioni acutamente argomentate e tuttavia non convincenti.

Stiamo ai Trattati.

Il punto è il potenziale conflitto tra il riconoscimento delle tradizioni costituzionali comuni come principi generali del diritto comunitario, contenuto nell’art. 6, par. 3, del TUE e che potrebbe inteso come riferibile anche al nucleo di cui parliamo<sup>116</sup>, e l’espressa esclusione della competenza comunitaria contenuta nell’art. 153, par. 5 TFUE, in riferimento al “diritto di associazione, al diritto di sciopero [...] e al diritto di serrata”.

Né la Carta dei diritti fondamentali dell’UE – cui alla fine, come si sa, è stato riconosciuto lo stesso valore giuridico dei Trattati<sup>117</sup> – mi pare contribuisca a risolvere la questione posta.

Infatti, è vero che essa contiene, all’art. 28, il riconoscimento del “diritto a negoziare [...] e a [...] ricorrere [...] ad azioni collettive per la difesa dei loro interessi, compreso lo sciopero” *ma* “conformemente [oltre che alle legislazioni e prassi nazionali] al diritto comunitario”: e dunque, circolarmente, il diritto collettivo delle classi lavoratrici sussiste *purché* sia

---

configurazione dello stesso come oggetto di un dovere pubblico ha una non trascurabile parentela con la legge Le Chapelier.

<sup>115</sup> È stata la tesi, fra gli altri, di S. Giubboni, *op. cit.*, pp. 226 ss.

<sup>116</sup> Anche alla luce della conferma dell’attaccamento ai diritti sociali fondamentali contenuta nella V proposizione iniziale del TUE e dell’art. 151, par. 1, TFUE. Ma B. Nascimbene e C. Sanna, *sub art. 6 TUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell’Unione Europea e della Comunità Europea*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 47-58 e qui p. 54, rilevano che “in più occasioni, infatti, dovendo bilanciare le libertà strumentali all’integrazione economica e i diritti fondamentali, la Corte non ha esitato a far prevalere le prime sui secondi”.

<sup>117</sup> Art. 6, par. 1, TUE.

conforme al diritto comunitario, che riconosce l'inviolabilità degli opposti diritti del capitale. E ulteriori argomenti nel senso della limitazione – almeno potenziale – della libertà di contrattazione e di conflitto si potrebbero agevolmente ritrovare negli artt. 53 e 54 della stessa Carta dei Diritti Fondamentali, poiché si prevede che nessuna disposizione nella stessa contenuta possa essere interpretata come limitativa – fra l'altro – delle libertà fondamentali riconosciute dal diritto dell'Unione – ivi comprese evidentemente le libertà economiche del capitale – e che non è consentito esercitare i diritti riconosciuti dalla Carta per imporre ai diritti e libertà riconosciuti dalla Carta stessa (compresa la libertà d'impresa, regolata all'art. 16 da una norma assai diversa dal nostro art. 41 Cost.) limitazioni più ampie di quelle previste dalla stessa Carta.

Non caso, si parlò anni addietro del fatto che "EU must rectify the fundamental asymmetry arising from the fact that while trade unions are subject to EU rules limiting the exercise of the right to strike in trade disputes with an intra-European trade dimension, the fundamental right to 'take collective action ... including strike action' contemplated by Article 28 of the EU Charter is divided of any substance at supranational level"<sup>118</sup>.

Non dal cielo, a mo' di saetta di Zeus, dunque, provenne quella giurisprudenza della Corte di cui si è molto discusso all'epoca – il cosiddetto *Laval Quartet*<sup>119</sup> –, e che a mio parere aveva avuto una lunga incubazione e un notevole appoggio nel diritto comunitario e nel suo sostrato culturale e ideologico<sup>120</sup>.

---

<sup>118</sup> N. Contouris, M. Freedland, *Resocialising Europe – looking back and thinking forward*, in N. Contouris, M. Freedland (eds.), *Resocialising Europe in a time of crisis*, Cambridge University Press, 2013, p. 500.

<sup>119</sup> A proposito della giurisprudenza in tema di sciopero nel diritto dell'Unione Europea, v. da ultimo, in una vastissima produzione dei commentatori, la sintetica ma precisa ricostruzione di G. Ludovico, *Il diritto di sciopero e la serrata*, cit., pp. 823-826. Molto più ampiamente, con speciale riferimento alla giurisprudenza della Corte di Giustizia ma non solo con riferimento allo sciopero, A. Occhino, *Sciopero, mercato e diritto nel sistema europeo delle libertà economiche*, le cui valutazioni non sono però tutte condivisibili (in corso di pubblicazione negli atti di Aidlass, Libertà d'impresa e azione collettiva nell'ordinamento multilivello, Giornate di Studio 2025, Ancona, 29 - 30 maggio 2025, parr. 19-35 della versione provvisoria a disposizione in <https://aidlass.it/wp-content/uploads/2025/05/Relazione-Occhino-2025.pdf>).

<sup>120</sup> Negli anni recenti si è diffusa la consapevolezza che "si debbono fare i conti con i condizionamenti che al nostro ordine costituzionale derivano dalle normative e dalle giurisprudenze sopranazionali e internazionali, le quali [...] muovono da premesse culturali e di diritto positivo assai diverse da quelle (di ben maggiore respiro) che ci sono familiari" (M. Luciani, *Diritto di sciopero*, cit., p. 24 s.). Per quel che può rilevare, vorrei ricordare che – al di là dell'esito concreto della vicenda giurisdizionale – a me parvero assai pericolose le argomentazioni, riprese in parte nella giurisprudenza più recente, adoperate dalla Corte di giustizia nel caso Albany (M. Barbieri, *Lavoro e diritto tra mercati e poteri*, relazione al convegno della Fondazione Jacopo Malagugini *I diritti del lavoro e le pretese dell'economia*, Milano, 16 febbraio 2001, in <https://www.academia.edu/36620925/Milano>, pp. 8 s.). Una

L'ispirazione dei diritti sociali come diritti di libertà per poter fare ciò che si vuole di cui si rinviene la radice nell'apporto socialista<sup>121</sup>, viene dunque profondamente riclassificata da questa evoluzione. Anche se si prende il caso paradigmatico dei diritti sociali, il diritto al lavoro, è del tutto chiaro che la tanto decantata Strategia di Lisbona lo riduce, in ambito comunitario, alla ben diversa *employability*; e che la forma del metodo aperto di coordinamento – e in generale tutta la cd. *soft law* – non è affatto sganciata dal contenuto, che è la degradazione dei diritti e delle relative garanzie a politiche, cioè ad oggetti disponibili da parte dell'indirizzo politico del momento, come è stato non da oggi rilevato dalla dottrina più attenta<sup>122</sup>.

Non è ovviamente in discussione che possano esservi o esservi stati nel passato ordinamenti in cui la mancanza di tutela costituzionale dei diritti sociali, e in particolare di quelli su cui mi sono soffermato qui, non ha impedito la concretizzazione di un livello anche elevato di protezione del lavoro, e dunque una manifestazione reale dello Stato sociale. Ma, dal punto di vista rigorosamente giuridico, uno Stato è sociale appunto se manifesta la tutela di quei diritti con norme di rango costituzionale, in relazione alle quali il bilanciamento con altre situazioni giuridiche espressione della posizione del capitale sul mercato appaia non sacrificare interamente le ragioni del lavoro. E in particolare, qualifica una democrazia effettivamente pluralistica – cioè aperta alla trasformazione sociale – la tutela dell'autonomia organizzativa e di conflitto delle classi subalterne.

Ora è impossibile non osservare come almeno una Costituzione materiale questa Unione Europea l'abbia.

Ed è una Costituzione che, per le ragioni che si è provato ad argomentare in precedenza, mette le libertà economiche fondamentali al primo posto, o, se si preferisce, che considera la formazione del mercato unico il metapprincipio al quale debbano cedere gli altri.

Non a caso si è parlato di deconstituzionalizzazione dei diritti sociali<sup>123</sup>, proprio riferendosi all'effetto che la Costituzione *multilevel* dei Paesi membri, e in particolare la Costituzione economica comunitaria, produce sui diritti sociali già costituzionalizzati negli ordinamenti degli Stati membri.

Né era ragionevole attendersi che la giurisprudenza funzionalista della Corte di Giustizia potesse rovesciare, senza tradire la funzione

---

ampia ricostruzione dell'evoluzione del rapporto tra diritti sociali e costruzione europea, con ricca analisi del contributo portato sino a quel momento dalla Corte di Giustizia, fu fornita una ventina di anni fa da S. Giubboni, *Diritti sociali e mercato*, Bologna, il Mulino, 2003.

<sup>121</sup> G. Peces – Barba Martinez, *Diritti e doveri fondamentali*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, Vol. V, Utet, Torino, 1990, pp. 139-159 e qui p. 147 s.

<sup>122</sup> G. Maestro Buelga, *I diritti sociali nella Costituzione europea*, in *RDSS*, 2006, p. 100.

<sup>123</sup> G. Maestro Buelga, *op. cit.*, p. 102.

istituzionalmente affidatale e doverosamente esercitata, la tavola dei valori che, a dispetto di tante proclamazioni di buone intenzioni, resta scritta nella vita dell'Unione.

Insomma, se da noi è certo che la libertà di iniziativa economica privata (la liberale libertà del capitale) non possa svolgersi in contrasto, fra l'altro, con il diritto all'organizzazione e al conflitto della classe antagonista, è ragionevole temere che nell'ordinamento comunitario - per come esso è attualmente - sia il secondo a doversi sottomettere alla prima, sia che si manifesti *sub specie* di libertà di concorrenza sia che si manifesti *sub specie* di libertà di circolazione.

Davvero solo l'ingenuità utopistica del riformismo progressista poteva affidare ad una sia pur lenta evoluzione e al contributo creativo della giurisprudenza della Corte di Giustizia quel rovesciamento di segno della costruzione europea, che appare necessario se si vuole evitare che sia essa<sup>124</sup> il vero agente della sovversione degli assetti e dei valori della nostra Costituzione, ma che è al momento fondato sull'esile base di appoggio delle tradizioni costituzionali comuni e delle teorie dei controllimiti.

Uno sforzo dottrinale che renda consapevoli delle ragioni di certe non sorprendenti scelte giurisprudenziali, e della non casuale e non ingiustificata impopolarità della stessa Europa presso i settori più deboli del mercato del lavoro, potrebbe giovare nei tempi lunghi ad evitare che l'Unione sia occasione e forma di un gigantesco salto indietro dalle conquiste sociali del secolo breve, che è stato anche il solo della storia umana nel quale grandi masse abbiano osato alzare la testa e dare l'assalto al cielo, soprattutto se si condivide l'idea che "il futuro dello sciopero - e del diritto di sciopero - si gioca in misura sempre crescente dinanzi all'opinione pubblica"<sup>125</sup>.

Ed è difficile dissentire dall'opinione, che fu espressa più di venti anni fa, secondo la quale "comprendere l'irriducibilità della dimensione conflittuale nella vita sociale, lungi dal costituire una minaccia per il progetto democratico, è la condizione necessaria per far fronte alla sfida che attende la politica democratica"<sup>126</sup>: che è la sfida che l'individualismo

---

<sup>124</sup> Ben più che le prodezze di effimere maggioranze politiche interne.

<sup>125</sup> A. Lyon-Caen, *Francia*, in C. La Macchia, a cura di, *Lo sciopero in Europa*, Ediesse, 2011, pp. 128 s. Va detto però che anche in tutt'altri momenti della storia europea si rilevò che lo sciopero "non viene percepito come una manifestazione che rientra nei rapporti politici e sociali dei paesi retti da ordinamenti democratici" (G. Baglioni, *op. cit.*, p. 17). Diversa la ricostruzione di P. Passaniti, *Percezione culturale e politica dello sciopero*, cit., p. 186, per il quale all'epoca "l'opinione pubblica mediamente percepisce lo sciopero come il bello o il brutto della democrazia, a seconda dei punti di vista ideologici [...] lo sciopero dunque è democrazia, e dal tipo di sciopero praticabile è possibile comprendere anche il tipo di democrazia attuata o attuabile".

<sup>126</sup> Ch. Mouffe, *Sul politico*, Bruno Mondadori, 2007 (ed. originale 2005), pp. 4-5.

liberale sta perdendo – a danno innanzitutto delle classi lavoratrici - nell'Europa del risorgente fascismo.

“Il diritto di sciopero è intimamente legato al concetto pieno di democrazia”<sup>127</sup>.

---

<sup>127</sup> G. Di Vittorio, in *Atti dell'Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Terza Sottocommissione*, 24 ottobre 1946, p. 251.