

La sentenza CEDS e trentacinque anni di compressione del diritto di sciopero in Italia



Nazionale, 21/03/2026

Il Comitato Europeo dei Diritti Sociali – CEDS, organo del Consiglio d'Europa deputato alla verifica del rispetto della Carta Sociale Europea da parte degli Stati membri – ha dato ragione a USB.

Il ricorso presentato nel 2022 con l'assistenza del professor Giovanni Orlandini, docente di Diritto del Lavoro all'Università di Siena, e degli avvocati Danilo Conte e Marco Tufo, ha prodotto una pronuncia che censura esplicitamente tre pilastri fondamentali della legge 146/1990 e successive modificazioni, la legge che in Italia regola l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Questa non è una questione tecnico-giuridica di interesse per addetti ai lavori. È una questione politica di prima grandezza, che riguarda il rapporto tra lo Stato e i lavoratori, tra le istituzioni e il conflitto sociale, tra chi detiene il potere e chi ha il diritto – costituzionalmente garantito e internazionalmente riconosciuto – di manifestare il proprio dissenso attraverso lo sciopero. Per comprenderla appieno è necessario ripercorrere la storia di questa legge, il modo in cui è stata usata e abusata nel corso di trentacinque anni, e il significato politico profondo della pronuncia del CEDS.

La legge 12 giugno 1990, n. 146, "Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati", nasce in un contesto specifico degli anni ottanta per contrastare una stagione di scioperi nel trasporto pubblico, nelle poste e nei servizi ospedalieri.

Viene inserita la definizione per legge dei servizi minimi da garantire durante lo sciopero, la procedura di raffreddamento e conciliazione preventiva, l'obbligo di preavviso. **La Commissione di Garanzia** veniva istituita come organo di vigilanza e regolamentazione, con il compito di valutare la congruenza delle proclamazioni di sciopero rispetto ai criteri di legge; tuttavia, la Commissione di Garanzia, nel corso degli anni, ha sistematicamente esercitato il suo ruolo in una sola direzione: **quella dell'estensione e dell'irrigidimento per via interpretativa.**

La storia della legge 146 è la storia di un paradosso istituzionale che merita di essere nominato con chiarezza: ogni volta che i lavoratori di un settore essenziale hanno esercitato il diritto di sciopero in modo ampio, coinvolgendo un numero significativo di lavoratori e producendo un impatto visibile sul servizio, la risposta politica e istituzionale non è stata quella di affrontare le cause del conflitto (*salari inadeguati, i carichi di lavoro insostenibili, i contratti scaduti da anni*) ma quella di restringere ulteriormente lo spazio di esercizio del diritto stesso.

Il meccanismo è semplice nella sua brutalità: si disegna un quadro normativo che limita lo sciopero entro confini che si ritengono accettabili; quando i lavoratori, spinti da condizioni di lavoro sempre più intollerabili, riempiono quello spazio fino ai bordi e talvolta lo varcano, si stringono i confini. Non si risolve il problema che ha prodotto il conflitto: **si rende il conflitto più difficile da esercitare. È la logica del cappio progressivo: più il lavoratore spinge, più il cappio si stringe.**

Tra gli strumenti più pervasivi introdotti dalla normativa e dalla regolamentazione della Commissione vi è il meccanismo della cosiddetta "rarefazione oggettiva": il principio secondo cui tra uno sciopero e il successivo deve intercorrere un intervallo minimo di tempo, indipendentemente dall'esistenza di vertenze diverse, di rivendicazioni distinte, di soggetti sindacali differenti. In alcuni settori, questo intervallo è stato fissato in misura tale da rendere materialmente impossibile l'esercizio continuativo del conflitto sindacale anche in presenza di problemi gravi e urgenti.

Il CEDS ha censurato esplicitamente questo meccanismo, riconoscendo ciò che l'Unione Sindacale di Base denunciava da anni: la rarefazione oggettiva non bilancia il diritto di sciopero con i diritti degli utenti, lo elimina di fatto in determinati periodi e condizioni. Non è una limitazione ragionevole: è una soppressione mascherata da regolazione.

A completare il quadro, la previsione di periodi in cui lo sciopero è escluso: le grandi festività, i periodi elettorali, le giornate di particolare rilevanza civile, le consultazioni referendarie. Il dato reale è che, sommando i periodi di esclusione, gli intervalli di rarefazione, i termini di preavviso, le procedure di raffreddamento e le eventuali sospensioni disposte dalla Commissione, il calendario delle date utili per proclamare uno sciopero si riduce a poche finestre nell'anno.

Il risultato paradossale è che un sindacato che intende proclamare uno sciopero in risposta a una situazione di crisi acuta – un mancato rinnovo contrattuale, una ristrutturazione, un taglio occupazionale – può trovarsi costretto ad attendere mesi prima di trovare una data non preclusa da qualche disposizione. E nel frattempo la vertenza si indebolisce, i lavoratori si scoraggiano, l'azienda prende tempo. **La legge, nata per regolare il conflitto, è diventata uno strumento per dilazionarlo fino all'irrelevanza.**

Va sottolineato con forza un elemento che la pronuncia rende esplicito: **il CEDS censura non solo il legislatore, ma anche l'operato della Commissione di Garanzia** che, sostituendosi al Parlamento attraverso delibere e regolamentazioni di settore, ha inasprito ulteriormente le restrizioni previste dalla legge e persegue l'obiettivo di estendere la propria sfera di applicazione **oltre i confini che la stessa legge le assegna**. La Commissione di Garanzia non è un organo neutro di bilanciamento: **è diventata nel tempo un attore sistematicamente orientato alla restrizione del conflitto sindacale.**

In oltre la pronuncia del CEDS contiene un elemento che non va sottovalutato: la censura non si rivolge solo allo Stato italiano come legislatore, ma riguarda anche l'intero sistema di relazioni industriali che ha accompagnato **e talvolta promosso l'inasprimento delle restrizioni**. I tre pilastri demoliti dal CEDS sono stati costruiti con il consenso – esplicito o implicito – delle grandi confederazioni sindacali CGIL, CISL e UIL, che in più occasioni hanno partecipato alla definizione delle regole e talvolta hanno visto nelle restrizioni al diritto di sciopero uno strumento per limitare la concorrenza delle organizzazioni di base.

Questo non è un giudizio di carattere moralistico: è una constatazione politica necessaria per capire come si è arrivati fin qui. Un diritto costituzionale non viene compresso in trentacinque anni solo per l'azione unilaterale di un governo ostile: viene compresso quando chi avrebbe dovuto difenderlo non lo ha fatto, o ha accettato compromessi che nel breve termine sembravano ragionevoli e nel lungo termine si sono rivelati devastanti. La pronuncia del CEDS è anche un giudizio su quella storia.

Per USB, che non ha firmato quegli accordi e ha sistematicamente denunciato quelle restrizioni, la pronuncia del CEDS ha un valore particolare: è la conferma che la posizione mantenuta nel corso degli anni era giuridicamente corretta e politicamente fondata. **Non è un motivo di autocompiacimento: è un punto di partenza per chiedere conto, a chi ha il potere di farlo, di quella storia e delle sue conseguenze sui lavoratori.**

USB Lavoro Privato, Coordinamento Nazionale settore TPL