

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori NENCIONI, ARTIERI, BACCHI, BASADONNA, BONINO, CROLLALANZA, DE FAZIO, DE SANCTIS, DINARO, FILETTI, FIORENTINO, FRANCO, LANFRÈ, LA RUSSA, LATANZA, MAJORANA, MARIANI, PAZIENZA, PECORINO, PEPE, PISANÒ, PLEBE, TANUCCI NANNINI e TEDESCHI Mario

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 MAGGIO 1972

Norme per la disciplina del diritto di sciopero

ONOREVOLI SENATORI. — Riteniamo opportuno richiamare le prime parole della relazione con cui nell'altro ramo del Parlamento l'onorevole Tozzi Condivi ha presentato nel corso della passata legislatura la sua proposta di legge n. 1641, recante norme di applicazione degli articoli 39 e 40 della Costituzione.

Ivi si legge infatti: « La mancanza di quelle norme che gli articoli 39 e 40 della Costituzione presuppongono per la applicazione di detti articoli, ha fatto sì che detti articoli siano stati in effetti violati nella loro essenza.

In merito agli scioperi, altra situazione sempre più complicata. Si sciopera da parte di tutti, in tutte le forme, portando la azione non soltanto contro la controparte, ma investendo i cittadini estranei, interrompendo comunicazioni, sospendendo pubblici servizi.

Le occupazioni delle fabbriche — divenute sistema — in effetti operano una serrata impropria contro la volontà dei datori di lavoro. Se esiste un diritto di sciopero, non esiste il diritto di non scioperare! I danni alla Nazione ed alla stessa classe operaia sono incalcolabili ».

L'approvazione di una legge risponde ad una fondamentale, staremmo per dire elementare, esigenza giuridica, come trovasi espressa dal testo della Costituzione all'articolo 40: « Il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano ».

1. — Tutti i fenomeni sociali attinenti ai sindacati, alla contrattazione collettiva, agli scioperi sono sorti fuori delle vie tradizionali del diritto, ed anche contro i postulati giuridici un tempo dominanti. È appena il caso di ricordare come la rivoluzione francese avesse negato il diritto di formare coalizioni di lavoratori, poichè anche in questa materia dominavano le concezioni dell'assoluta libertà individuale e della piena uguaglianza giuridico-formale, senza alcuna preoccupazione di offrire ai lavoratori condizioni economiche soddisfacenti sul piano sostanziale. Per ripetere le parole di Hélène Sinay (*La grève* - to. VII del *Traité de droit du travail*, dir. G. H. Camerlynck, Paris, 1966, p. 16), erano prevalse anche per questi rapporti « les illusions en un égalitarisme juridique auquel ne correspond pas la réalité sociale ».

Per quanto riguarda la nostra storia legislativa, è noto che nel codice penale del Regno di Sardegna, esteso poi a tutto il Regno d'Italia (tranne che nell'ex Granducato di Toscana), era punito l'« accordo a scioperare », ossia la coalizione che tendesse, « senza ragionevole causa », a sospendere, impedire o ritardare la prestazione di lavoro. La previsione venne poi soppressa col codice Zanardelli, ove per altro furono introdotte alcune disposizioni intese a punire le violenze o minacce contro le libertà dell'industria o del commercio, e del lavoro (articoli 165, 166, 167 del codice penale del 1889). Attraverso queste disposizioni la Magistratura ritenne talvolta di tornare all'incriminazione dello stesso sciopero, in base alla considerazione come « minaccia » del fatto di pressione — « violenza morale » — da parte della folla riunita.

Il richiamo ai precedenti storici offre motivi utili al fine di meglio comprendere il significato della disposizione dell'articolo 40 della Costituzione. Il riconoscimento, quale contenuto di un diritto soggettivo, di un fenomeno di fatto è coesistente ad una limitazione e ad una regola stabile e certa.

L'assunto è stato ribadito più volte dalla Corte costituzionale, fra l'altro nelle sentenze nn. 122 e 123 del 28 dicembre 1962. Prima ancora dell'entrata in funzione del sindacato di legittimità costituzionale, nella sentenza n. 584 del 1952, la terza sezione civile della Corte di cassazione proprio in merito allo sciopero aveva già avvertito: « ... il diritto è limite, misura e proporzione »; « un diritto senza limite rispetto ad altri diritti è un nonsenso, è una contraddizione in termini ».

Ora, nel nostro tipo d'ordinamento il mezzo classico e comune per conseguire tali limitazioni è dato proprio dalla legge, con cui vengono poste le norme idonee a contemperare le contrastanti pretese ed a superare i conflitti.

Nè d'altro lato il legislatore potrebbe esimersi, nonchè abdicare, dall'adempimento dei propri compiti, facendosi forte dell'osservazione che oramai la giurisprudenza della Magistratura ordinaria e della Corte

costituzionale, col conforto di autorevole parte della dottrina, sia riuscita a dare interpretazioni abbastanza accettabili della nozione di sciopero e dei suoi limiti.

Contro si deve fare notare che non solo la stessa lettera della Costituzione, ma anche i principi fondamentali del nostro ordinamento impongono una disciplina di legge come criterio insostituibile. Dottrina e giurisprudenza, sebbene valgano ad illuminare i giudizi e le decisioni coi loro preziosi insegnamenti, mancano da noi di quella forza cogente sola capace di conferire stabilità e certezza ai precetti giuridici, non essendo sancito in alcun modo il vincolo dei precedenti giudiziali (*stare decisis*), nonchè il *jus respondendi*.

Del tutto insoddisfatta rimane ancora la esigenza di fissare regole e limiti certi e stabili all'esercizio del diritto di sciopero, che discende da una suprema ragione giuridica, riconosciuta e dichiarata nel testo costituzionale.

2. — Dell'attuale situazione giuridicamente abnorme si è resa interprete la Corte costituzionale, nella già menzionata sentenza n. 123 del 1962, con la quale è stato rilevato che col riconoscimento del diritto di sciopero « insieme devono essere ricercati i limiti (coesistenti ad esso, come a qualsiasi altra specie di diritto) entro cui il suo esercizio può ritenersi consentito ».

A questa affermazione il supremo collegio aggiunge: « Nel procedere a tale ricerca, resa necessaria dal mancato adempimento da parte del legislatore dell'imperativo a lui imposto dall'articolo 40 ... ». Simili parole suonano rimprovero e monito severo, non tanto ad uno od a più governi, quanto ad un intero regime politico, ad una classe dirigente che, per ben 23 anni dall'entrata in vigore della Carta fondamentale della Repubblica, non ha saputo attuare un proprio proposito solennemente proclamato. Il diritto di sciopero doveva costituire per il sistema democratico repubblicano un aspetto caratteristico di distinzione e di antitesi rispetto al regime fascista, ma a tutt'oggi i governanti non hanno saputo darne un'adeguata realizzazione.

Le parole del supremo collegio confermano, altresì, che la ricognizione in sede giurisprudenziale dei limiti dello sciopero va intesa come un imperfetto ed incompleto strumento, cui si è stati forzati a ricorrere solo per il deplorato fatto dell'inadempimento da parte del legislatore.

L'infungibilità dell'opera del legislatore, con la conseguente insostituibilità mediante pronunzie di giurisprudenza pretoria, è altresì esplicitamente enunciata dalla Corte con le espressioni che immediatamente seguono alle ultime sopra riferite: « Nel procedere a tale ricerca (dei limiti al diritto di sciopero). . . , la Corte gode di un potere più ristretto di quello proprio dell'organo legislativo, essendo consentito di far valere solo quelle, fra le possibili limitazioni, che si desumano in modo necessario o dal concetto stesso dello sciopero. . . oppure dalla necessità di ottemperare le esigenze dell'autotutela di categoria con le altre discendenti da interessi generali i quali trovano diretta protezione in principi consacrati nella stessa Costituzione ».

3. — Ciò non di meno ci sembra che, nel fissare la regola ed i limiti per l'esercizio del diritto di sciopero, sia necessario far tesoro dei criteri che sono venuti a determinarsi secondo gli insegnamenti della dottrina e della giurisprudenza.

In questi si sono manifestate le esigenze e le opinioni più diffuse in materia, che perciò ci sembrerebbe inopportuno ignorare.

Diversamente l'onorevole Tozzi Condivi nella sua proposta sopra ricordata ha inteso richiamarsi alla legislazione ed alla prassi che si sono affermate nella Repubblica federale tedesca, come egli stesso esplicitamente dichiara nella relazione. A nostro sommo avviso la materia oggi richiede più che recezioni da altri sistemi giuridici, pure se progrediti, una disciplina adeguata al massimo delle nostre circostanze storiche ed ambientali. Lo sciopero si inquadra nel complesso delle manifestazioni di vita di un popolo, assumendovi una propria fisionomia particolare ed inconfondibile, di modo che potrebbe anche riuscire inopportuno procedere alla sua disciplina seguendo co-

struzioni e dogmi generali ed astratti, avulsi dalla considerazione dei fenomeni concreti.

La stessa Corte costituzionale, ancora nella pronunzia più volte ricordata, offre un importante insegnamento a proposito col richiamo al « concetto stesso dello sciopero, quale è derivato dalla tradizione sindacale accolta dal costituente ». Proprio sulla base di una tale tradizione lo sciopero viene ravvisato « nell'astensione dal lavoro da parte di più lavoratori subordinato al fine della difesa dei loro interessi economici ».

Una simile definizione appare in armonia con gli anteriori insegnamenti della dottrina e della giurisprudenza ordinaria, la quale ha negato che nell'articolo 40 della Costituzione possa dedursi la legittimità dello sciopero politico. Sulla base della stessa definizione di sciopero come piena astensione dal lavoro, è stata negata la legittimità delle forme parziali ed anormali di astensione, quali la non collaborazione, lo sciopero bianco, lo sciopero cosiddetto « a singhiozzo », « a scacchiera », oltre che l'occupazione di uffici, aziende e stabilimenti.

4. — L'articolo 1 del nostro disegno di legge appare quindi in armonia con i suddetti insegnamenti. Il diritto di sciopero, anzitutto, va riconosciuto per definizione solo ai lavoratori subordinati e vincolati da rapporti continuativi, dato che sarebbe priva di significato l'idea stessa di uno sciopero di liberi professionisti, artigiani, piccoli imprenditori ovvero di persone obbligate per contratto d'opera, senza vincolo di subordinazione (articolo 2222 del codice civile).

Il vincolo della subordinazione del lavoratore è stato ritenuto come preminente anche in sede di giurisprudenza di merito, specie quando si è trattato di decidere su casi limite quali la liceità dello sciopero dei mezzadri ovvero dei medici mutualistici (cfr. Giugni nelle sue lezioni di *Diritto sindacale*, Bari, 1969, p. 233 s.). Lo stesso vincolo consente di ravvisare una parità nel riconoscimento del diritto ai dipendenti privati ed ai dipendenti pubblici, cosa che non riuscirebbe possibile ove venissero giustapposti solo i titoli giuridici su cui si fonda l'obbligo di prestazione di lavoro subordinato, ri-

spettivamente il contratto e lo *status* giuridico del dipendente pubblico, stabilito dalla legge (cfr. Guicciardi, *Variazioni giurisprudenziali in tema di sciopero dei dipendenti pubblici*, in *Giur.*, 1965, III, 52).

5. — Per lo sciopero « politico » la Corte costituzionale ha prima negato la legittimità, tesi conseguente alla dichiarazione del limite finalistico di tutela degli interessi economici e professionali.

Nella sentenza n. 123 del 1962 più volte ricordata, a proposito degli articoli 503 e 504 del codice penale si afferma: « La differenziazione operata dal legislatore penale fra l'ipotesi della generica pressione esercitata sulla pubblica autorità e quella di sciopero politico mostra come la pressione stessa debba apprezzarsi diversamente secondo che venga effettuata allo scopo di ottenere provvedimenti che attengono all'indirizzo generale del governo (e quindi senza alcun collegamento con l'ipotesi dell'articolo 40) o invece altri i quali, per essere suscettibili di incidere in modo diretto sul settore del lavoro subordinato e sul rapporto che disciplinano quest'ultimo, possono giovare della tutela costituzionale ».

Il rifiuto di legittimare lo sciopero politico corrisponde a fondamentali postulati costituzionali. Si è ripetutamente osservato che l'articolo 40 della Costituzione fa parte del titolo terzo, che si inserisce nella disciplina dei rapporti economici e sociali, onde i diritti in esso titolo riconosciuti non possono avere altro contenuto che economico (v. Pace, *Spunti per una delimitazione « costituzionale » dello sciopero*, in *Giust. cost.* 1964, p. 1440 s.).

Si fa altresì osservare che la Costituzione individua gli strumenti per affermare in maniera diretta od indiretta le opinioni e le volontà popolari rispetto alla determinazione dell'indirizzo politico nazionale e la formazione della legge (così negli articoli 17, 18, 21, 49, 50, 71, 75 e 94 della Costituzione) (Mengoni, *Limiti giuridici al diritto di sciopero*, in *Riv. Dir. Lav.* 1949, I, p. 257; Sica, *Il diritto di sciopero nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rass. Dir. Pubbl.* 1950, p. 128).

In termini più sistematici un insigne maestro del diritto penale, Filippo Grispigni, in un parere *pro veritate* del 1953 (v. *Gli scioperi politici nella dottrina e nella giurisprudenza italiana*, n. 14 dei *Quaderni d'orientamento*, a pag. 11), faceva osservare: « Poiché con tale sciopero si viene a stabilire una frattura fra la volontà dei rappresentanti del popolo e la volontà degli scioperanti, poichè talè sciopero rappresenta una forma con cui coloro che vi partecipano intendono soverchiare la volontà dei rappresentanti del popolo, è assurdo ritenere che la Costituzione abbia voluto legalizzarlo: è assurdo perchè lo sciopero politico sarebbe la negazione della Costituzione stessa ». L'autore richiamava anche l'articolo 1 della Costituzione, in cui è sancito che la sovranità popolare si esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione, e ne deduceva: « Lo sciopero politico viene sostanzialmente a negare e sovvertire queste forme e questi limiti che la Costituzione segna e quindi sarebbe la negazione della Costituzione stessa ». La Corte ha però « abbandonato » tale argomentazione.

6. — Abbiamo ritenuto, in attuazione della norma contenuta nell'articolo 40 della Costituzione della Repubblica, dopo aver presentato il disegno di legge di attuazione dell'articolo 39 della Costituzione, di proporre la disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero, conferito all'autonomia delle associazioni sindacali di categoria, regolarmente registrate ed aventi personalità giuridica e quindi potere negoziale, fissando dei criteri specificati nell'articolo 2. Per quanto concerne i lavoratori il cui rapporto non è disciplinato da legge statale o regionale le organizzazioni sindacali di categoria, entro un anno all'entrata in vigore della legge, disciplineranno con contratto collettivo nazionale l'esercizio del diritto di sciopero. Tale disciplina, a parte lo statuto dei lavoratori, sarà l'unica disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero.

Abbiamo previsto all'articolo 4 che in caso di mancato perfezionamento dei contratti collettivi nazionali il Governo è delegato ad emanare, entro 18 mesi dall'entrata

in vigore della legge, norme per la disciplina in linea generale speciale dell'esercizio del diritto di sciopero.

È prevista la delega in ordine agli stessi principi e criteri direttivi per i lavoratori i cui rapporti di lavoro sono regolati da legge statale e regionale.

Si è venuto a creare così una particolare disciplina del diritto di sciopero, con attribuzioni di competenza per legge (articolo 40 della Costituzione) alle associazioni sindacali di categoria previste dalla Costituzione.

In caso di rinuncia a tale potere autonomo, nei limiti naturalmente fissati dalla legge, il Governo dovrà provvedere a disciplinare, con legge delegata, l'esercizio del diritto di sciopero ed in ogni caso per i lavoratori i cui rapporti di lavoro sono disciplinati da legge.

Non ci nascondiamo le difficoltà dell'innovazione, ma risponde ad una nuova dialettica sindacale ed alla fiducia nel potere di autodisciplina delle associazioni sindacali di categoria, quando siano inserite col riconoscimento della personalità giuridica all'atto della registrazione a norma di legge.

7. — Per quanto concerne i principi ed i criteri direttivi di cui all'articolo 5, lettere a-i), è stato poi seguito l'insegnamento comune secondo cui nel diritto di sciopero vanno distinti due momenti quanto alle modalità di esercizio. La proclamazione deve essere data con un atto collettivo, ossia una decisione di un sindacato (registrato) in cui sono associati gli appartenenti della categoria interessata, ovvero da parte di un numero congruo di lavoratori senza l'interposizione del sindacato stesso.

La partecipazione allo sciopero, invece, costituisce esercizio di diritto individuale, spettante a ciascuno dei lavoratori interessati (v. Giugni, *Lezioni*, cit., p. 227 s.). In questi termini rimane salvo il principio di libertà di lavorare, ossia di non prendere parte allo sciopero, in quanto che la proclamazione non comporta vincolo delle volontà individuali, ma rappresenta una sorta di autorizzazione di rimozione di un vincolo all'esercizio di un diritto.

In merito alla possibilità di consentire la partecipazione alla vita del mondo del lavoro anche a coalizioni ed a raggruppamenti occasionali di lavoratori, va ricordato come la facoltà di dichiarare lo sciopero da parte di tali gruppi temporanei sia stata riconosciuta nella dottrina e nella giurisprudenza (ad esempio v. Cass. 7 giugno 1952, n. 168, in *Foro It.*, 1953, I, 355).

Un tale riconoscimento pare fondato sulla considerazione, ben espressa dall'Esposito (*Lo Stato e i sindacati*, in *La Costituzione italiana*) (Saggi, Padova, 1954, p. 164 s.) nei seguenti termini: « La stabilità della organizzazione, la permanenza, la staticità, in tal caso, distingue nella specie, ma non contrappone nel genere coalizioni e sindacati. In ciascun momento della loro vita i sindacati, conforme allo loro genesi ed alla loro storia, sono da considerare coalizioni di datori di lavoro e di lavoratori, che solo per lo slancio a durare oltre la singola occasione o il singolo momento o come fenomeno di "durata" meritano la specifica qualificazione e la denominazione appropriata di sindacati ».

8. — Le esclusioni dal diritto di sciopero dei funzionari indicati appare giustificata dall'importanza e dalla delicatezza delle funzioni esercitate.

In specie per quanto concerne i magistrati, il divieto fu ribadito dal Presidente Saragat, nel noto discorso al Consiglio superiore della Magistratura, il 22 febbraio 1967. Con tale discorso appaiono ripresi i termini più generali con cui nella dottrina e nella giurisprudenza era stato considerato il problema del diritto di sciopero, « relativamente a tutti i titolari di una pubblica funzione e gli addetti a pubblici servizi, rilevandosi che per costoro tanto più si rafforza la titolarità del diritto di sciopero, quanto più si affievolisce la rilevanza degli interessi generali tutelati dalla Costituzione, cui essi attendono. Inversamente, a misura che si accentua l'esigenza di tutela di beni e interessi generali, si attenua nelle diverse categorie il diritto di cui parliamo, fino a scomparire del tutto, come è dato per pacifico per alcuni di essi, quali i prefetti,

i funzionari e le guardie di Pubblica sicurezza, gli agenti di custodia e così via, argomentandosi che l'abbandono del lavoro a causa di sciopero di queste categorie comprometterebbe questi interessi essenziali di cui si è fatto cenno. Argomento, questo, che si adduce anche per le Forze armate, in aggiunta all'altro, non meno rilevante, che a queste ultime incombe l'obbligo costituzionale — un dovere che la Costituzione definisce sacro — di difendere la Patria (articolo 52) ».

A tali categorie il Capo dello Stato aggiungeva quella dei magistrati, « in quanto investiti di funzione sovrana », facendo rilevare che, « proprio in considerazione del carattere sovrano della funzione esercitata, la Costituzione assicura ai magistrati speciali guarentigie e uno *status* particolarissimo ma — sempre continua il discorso del Presidente Saragat — a queste guarentigie e a questo *status* non possono non corrispondere speciali responsabilità, obblighi e doveri, tra i quali quello di assicurare la continuità di una funzione essenziale, sovrana, insuscettibile di interruzione. È opportuno, a questo proposito, ricordare le norme costituzionali da cui chiaramente risulta quella che si potrebbe definire " necessaria continuità della funzione ". La Costituzione afferma che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi (articolo 24); impone l'obbligo al pubblico ministero di esercitare l'azione penale (articolo 112); pone la polizia giudiziaria . . . a disposizione dell'autorità giudiziaria (articolo 109); infine postula quelle leggi che impongono al magistrato di adottare, entro termini perentori, provvedimenti che riguardano la libertà e gli altri diritti fondamentali dei cittadini ».

Sempre nello stesso discorso è stato fatto rilevare che dalla Costituzione sono sancite « limitazioni di certi diritti fondamentali, in vista dei fini supremi cui tendono i compiti assegnati a certe categorie di pubblici funzionari ». E fra l'altro si ricorda come nell'articolo 98, al terzo comma, sono previste limitazioni al diritto di iscriversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed

agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero. Il divieto di iscrizione ai partiti politici sta proprio in funzione della necessità di evitare che la cura di interessi generali *super partes* abbia a soffrire o comunque esser subordinata a propensioni od interessi individuali e particolari (v. Esposito, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione*, cit., pagina 2235).

Per quanto riguarda le sanzioni, a parte provvedimenti disciplinari di cui alla lettera *b*), è parso preferibile richiamarsi all'istituto penale del codice vigente, piuttosto che formulare nuove figure d'illecito.

9. — In ordine poi all'ammissibilità dello sciopero per la categoria dei pubblici dipendenti in genere, è noto che si sono manifestate voci contrastanti nella dottrina, mentre la giurisprudenza in genere si è dimostrata favorevole.

Va rilevato, per altro, che il problema presenta difficoltà, in quanto non si prospetta in termini identici a quelli postulati per i lavoratori soggetti a rapporti privati. A proposito, è interessante ricordare come il Consiglio di Stato, pure sostenendo l'ammissibilità dello sciopero per motivi economici dei pubblici dipendenti, ha nello stesso tempo ritenute legittime le trattenute di stipendio per le giornate di astensione dal lavoro, mentre ha escluso la legittimità di sanzioni disciplinari (v. in particolare Cons. di Stato 26 novembre 1954, n. 797, in *Foro It.*, 1955, III, 67). Ma in merito si è fatto osservare che la trattenuta si risolve sostanzialmente in una vera e propria sanzione, in quanto che, per principio, il diritto dell'impiegato allo stipendio deriva non dalla prestazione del lavoro, ma dalla nomina a funzionario; e perciò se ne fa derivare che ogni provvedimento che incide su tale diritto, per essere legittimo, deve risultare dovuto ad una mancanza disciplinare (v. Guicciardi, *Sciopero dei pubblici dipendenti e diritto allo stipendio* negli *Studi in onore di F. Carnelutti*, Padova, 1950, IV, p. 519 s).

Se ne è dedotto che il Consiglio di Stato, « pur dichiarandolo legittimo, finisca con il ricinoscere applicabile allo sciopero una san-

zione disciplinare, anche se di molto inferiore a quelle assai gravi prescritte dalla legge in vigore per i casi di abbandono dell'ufficio» (Giugni, *Diritto sindacale*, cit., pagina 240 s.).

Oltre i limiti derivanti dalla peculiare posizione istituzionale dei pubblici dipendenti, di recente, si è osservato che « mentre lo sciopero (di subordinati ad uffici ed imprese di tipo privatistico) tende ad ottenere una diversa ripartizione del reddito ricavato dalla produzione, quello dei pubblici dipendenti avrebbe ad oggetto una ripartizione del reddito nazionale diversa da quella decisa dai supremi organi politici, risultante dal complesso della legislazione e dalla legge di bilancio che ripartisce la spesa secondo le varie destinazioni.

Sarebbe contrario al principio di uguaglianza utilizzare uno strumento, come lo sciopero, che ha una sua precisa funzione nel sistema, per un impiego che condurrebbe a creare una posizione di privilegio a favore di coloro che, giovandosi del medesimo, potrebbero assorbire a proprio vantaggio la più gran parte delle pubbliche entrate e così pregiudicare l'assolvimento dei compiti di pubblico interesse» (Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1967, II, pag. 951).

Le precedenti considerazioni ci hanno indotto a proporre una disciplina più severa per lo sciopero dei pubblici dipendenti, col limitarlo e sottoporlo, di regola, a garanzie procedurali, quali il tentativo obbligatorio di conciliazione.

Si è ritenuto, peraltro, di riconoscere la possibilità di promuovere immediatamente l'astensione in alcune ipotesi già delineate in un interessante documento, intitolato: « Disciplina autonoma per l'esercizio del diritto di sciopero elaborata dai sindacati unitari del personale ferroviario », pubblicato sotto gli auspici del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile nel 1967. Si tratta di norme stabilite in via di autodisciplina e cioè di autodecisione, in merito all'esercizio del diritto di sciopero, deliberate dalle sole organizzazioni sindacali, mentre il Ministro si era limitato a prenderne atto.

L'importanza di un simile documento sta nel fatto che esso rappresenta pur sempre

un tentativo, ancorchè inadeguato giuridicamente, siccome fondato sull'autonomia privata, di dare una normativa all'esercizio del diritto di sciopero. È sembrato importante tenerne conto, anche perchè si tratta di una regolamentazione prospettata per un settore del pubblico impiego. Pure il richiamo a condizioni di gravità e di urgenza, al fine di consentire l'immediata proclamazione dello sciopero, è desunta dallo stesso documento di autodisciplina.

10. — La lettera *b*) dell'articolo 5 del nostro disegno di legge propone un divieto che ci sembra necessario per lo stesso carattere delle agitazioni dei pubblici dipendenti.

Il Mortati, in un saggio dal titolo *Il lavoro nella Costituzione* (pubbl. in *Il diritto del lavoro* 1954, I, pag. 149), ha fatto rilevare che i pubblici impiegati godono di una situazione nettamente differenziata da quella dei lavoratori privati: nel determinare i suoi rapporti coi propri dipendenti l'imprenditore incontra un limite oggettivo nelle condizioni tecnico-economiche, in quanto che è condizionato, anzi frenato, dall'impossibilità di superare certi limiti nelle concessioni, oltre i quali si troverebbe proiettato fuori dal mondo economico del mercato e della produzione, mentre che limiti del genere non sussistono per lo Stato nel rapporto coi suoi dipendenti, per i quali dunque il limite delle rivendicazioni risulta dilatabile all'infinito.

Ora, se è da riconoscere che, data l'indeterminatezza dell'articolo 40 della Costituzione, simili considerazioni non potrebbero condurre a negare l'esercizio del diritto di sciopero ai pubblici dipendenti (come osservano il Giugni, *Diritto sindacale*, cit., pagina 232, ed il Pace, *Spunti per una delimitazione*, cit., pag. 1446 s.), pare altrettanto fondato l'assunto che, in considerazione della grande « forza di pressione » dei pubblici dipendenti nei confronti dello Stato, si possa o meglio si debba procedere alla fissazione di limiti adeguati.

In specie sembra opportuno impedire lo scandalo ed il discredito delle pubbliche istituzioni che potrebbero derivare da un pubblico contrasto fra il potere legislativo

ed i funzionari dell'Amministrazione pubblica, quando si tratti di approvare le leggi per questi ultimi.

11. — *La ratio* dei principi contenuti nell'articolo 5 del disegno di legge si può ravvisare espressa anche nell'insegnamento dato dalla Corte costituzionale nella sentenza numero 124 del 28 dicembre 1962, ove fra l'altro si accenna al diritto di sciopero « dei dipendenti da imprese che gestiscono servizi, i quali non siano da ritenere attinenti alla soddisfazione di esigenze assolutamente essenziali alla vita della collettività nazionale.

In ispecie a proposito del rapporto di lavoro nautico si osserva che, seppure è vero che... poggia su una base di diritto privato, si colora tuttavia di uno spiccato aspetto pubblicistico, e che questo avviene al fine della tutela del patrimonio navigante e, più ancora, dell'integrità fisica e della vita delle persone imbarcate: proprio in considerazione di questo fine il supremo collegio ha implicitamente riconosciuto la possibilità di una disciplina differenziata per l'interruzione dell'attività ».

In particolare sembra indispensabile, per quanto riguarda i servizi essenziali, imporre l'obbligo del preavviso ai promotori della astensione. Da molte parti si è prospettata la necessità di un simile obbligo per ogni specie di sciopero, seguendo un criterio di principio che, pur nella varietà delle applicazioni, si riscontra seguito in numerosi paesi, quali la Svezia, la Norvegia, la Danimarca, il Belgio, l'Inghilterra. Si nota, altresì, la tendenza a ricollegare l'obbligo del preavviso con l'obbligo di procedere ad una procedura preliminare di negoziato, prima di dar inizio alle agitazioni (come avverte Hélène Sinay, in *La grève*, cit., p. 122 s.).

Al riguardo, va tenuto presente che nella su menzionata proposta del deputato Tozzi Condivi, all'articolo 2, si prevede l'obbligo di adire una procedura di conciliazione, prima di promuovere qualsiasi sciopero o serrata. In linea di principio ci dichiariamo del tutto favorevoli ad una innovazione del genere, anche se pare giustificato avere qualche dubbio sulle possibilità di effettiva realizzazione.

Proprio per questi dubbi sembra opportuno chiedere che le autorità di governo, i datori di lavoro e tutti i cittadini siano messi a conoscenza con un adeguato anticipo delle interruzioni e sospensioni nello svolgimento di funzioni e nel rendimento dei servizi ritenuti essenziali, quali l'erogazione di energia, l'assistenza, i trasporti e nella distribuzione di cose e beni necessari, quali i generi alimentari. In parte è quindi stato tenuto presente il criterio adottato dalla legge francese del 31 luglio 1963, per cui l'obbligo del preavviso di sciopero è prescritto solo ai funzionari dell'amministrazione pubblica, ed agli agenti e salariati dei servizi pubblici.

Per quanto riguarda i servizi pubblici, è stato osservato che « il preavviso è destinato a servire di segnale d'allarme in quanto precisamente permette agli utenti di prendere le loro precauzioni in anticipo, secondo la misura che si rende possibile. E pure le autorità responsabili potranno prendere in tempo utile i provvedimenti necessari per garantire la sicurezza e, per quanto possibile, la comodità del pubblico » (Sinay, *La grève*, cit., p. 382 s.).

12. — Non solo, ma il carattere di pubblico servizio rende talora indispensabili regole e discipline nello svolgimento, in modo di evitare che l'interruzione sia assoluta. A proposito va appena ricordato che la regola fondamentale in materia è definita con la seguente espressione: « continuità dei pubblici servizi », che si trova anche largamente adoperata nella giurisprudenza del Consiglio di Stato francese. L'esperienza giudiziaria francese ci offre indicazioni anche sull'esigenza di porre limiti alle astensioni ed alle agitazioni in quanto si determini un attentato od una minaccia « sur un secteur de la vie nationale ou sur une fraction de population ». Si pensi all'erogazione di energia elettrica, al pronto soccorso ospedaliero ed ad attività simili, in cui un'indiscriminata interruzione verrebbe a risolversi in « un vero e proprio attentato alle condizioni primordiali della vita sociale ».

Disposizioni particolari in materia sono contenute nel già ricordato testo della « Disciplina autonoma », elaborato dai sindacati

unitari del personale ferroviario, ove è in particolare previsto che in casi di sciopero generale sia comunque escluso dall'astensione il personale necessario al funzionamento di alcune importanti centrali telefoniche, e che in caso di eventi calamitosi e di forza maggiore, nonché di incidenti di servizio, il personale ferroviario, richiesto per il pronto intervento, sospenda l'astensione e riprenda immediatamente servizio. Sembra però preferibile rimandare per disposizioni del genere a norme di regolamento, elaborate col concorso dell'organo consultivo competente, il CNEL, in quanto che trattasi di norme secondarie, le quali appaiono di per sé maggiormente idonee a specificare la disciplina dei dettagli ed eventualmente a subire variazioni con una certa rapidità dovendosi adeguare alle evoluzioni del progresso tecnico e dei rapporti sociali.

Il principio proposto nella lettera *f*) dell'articolo 5 risponde al principio costituzionale che lo sciopero va mantenuto entro i limiti stabiliti dalla legge, e che, in ogni caso, quando la necessità e l'urgenza impediscano di seguire le consuete lunghe vie del procedimento legislativo ordinario, deve farsi ricorso allo strumento eccezionale del decreto-legge. Che questo mezzo possa adoperarsi anche per delimitare l'esercizio del diritto di sciopero, è già stato riconosciuto nella dottrina (v. Pace, *Spunti per una delimitazione*, cit., pag. 1452): ad ogni modo è sempre da ricordare che la Costituzione all'articolo 134 ha equiparato, quanto all'efficacia, il procedimento legislativo ordinario ed i decreti di cui all'articolo 77 della Costituzione definiti atti « aventi forza di legge ».

L'esigenza di immediatamente provvedere è stata avvertita anche nella proposta dell'onorevole Tozzi Condivi, il cui articolo 7 recita: « Lo sciopero dei pubblici servizi può essere proibito con ordinanze del Ministro competente quando si ravvisi in esso grave nocimento per la vita nazionale o locale ».

Da quanto sopra osservato è chiaro che, mentre si concorda con l'affermazione della esigenza di provvedere con prontezza nei casi di urgenza, per assicurare la continuità dei servizi, si nega però che un'ordinanza amministrativa possa incidere nell'ambito di

un diritto per cui solo la legge può prescrivere limitazioni.

13. — Anche i principi contenuti nella lettera *e*) dell'articolo 5 trovano riscontro nell'insegnamento della Corte costituzionale, la quale nella sopra ricordata sentenza n. 124 del 1962 ha rilevato che il pregiudizio arrecato, mediante lo sciopero, ai datori di lavoro « non può risultare diverso o maggiore di quello necessariamente inerente alla pura e semplice sospensione dell'attività lavorativa. Da ciò discende che l'indizione dello sciopero rimane condizionata all'adempimento dell'obbligo dei lavoratori di abbandonare il lavoro solo dopo aver adottato tutte quelle cautele le quali si palesino necessarie ad evitare il pericolo o della distruzione degli impianti (essendo inammissibile e contrario allo stesso interesse cui tende l'autotutela di categoria, che lo sciopero abbia per effetto di compromettere la futura ripresa del lavoro) oppure della produzione di danni alle persone o ai beni dello stesso datore di lavoro o, a più forte ragione, dei terzi ».

Il principio si trova riaffermato anche nelle norme di « Disciplina autonoma » elaborate dai sindacati del personale ferroviario, con una notevole precisione di dettagli, riguardanti aspetti particolari della gestione delle ferrovie. La Corte costituzionale, a sua volta, nella sentenza citata da ultimo ha definito un'importante limitazione del diritto di sciopero per i marittimi componenti l'equipaggio di una nave. Di questi particolari insegnamenti, si è tenuto conto proponendo il divieto dell'abbandono pericoloso di un treno fuori delle stazioni abilitate o per la condotta irregolare di una nave dopo l'inizio del viaggio.

Per quanto riguarda gli altri casi, ci sembra che notevoli insegnamenti si possono trarre dall'elaborazione della dottrina e della giurisprudenza a proposito dei reati colposi. La responsabilità per colpa, come è noto, viene determinata in ragione della prevedibilità dell'evento, dell'imprudenza, negligenza o imperizia, ovvero per inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline, in cui si comprendono anche varie speci di regole tecniche e pratiche.

L'affermazione di responsabilità civile a carico dei promotori degli scioperi pare rispondere a fondate ragioni di giustizia e di equità. Uno dei nostri maggiori giuristi, Emilio Betti, ha così sintetizzato il principio generale da seguire in materia: « L'illecito aquiliano si genera in una situazione di fatto, nella quale quel generico dovere sociale di *alterum non laedere*, cui ogni consociato è tenuto nei rapporti con gli altri consociati, si è specificato in un obbligo di rispetto, in quanto si è presentata una situazione di fatto, il cui tratto caratteristico è un fenomeno che chiameremo contatto sociale fra le due sfere d'interessi contigui: contatto, che ha reso possibile all'un consociato una ingerenza, invasione ed aggressione della sfera giuridica altrui: ingerenza dalla quale egli avrebbe dovuto astenersi » (v. *Teoria generale delle obbligazioni*, Milano 1953, I, pag. 108 s.). Se esiste un dovere sociale di agire secondo correttezza ed in modo di non ledere interessi altrui, esso deve valere anche per chi è in grado di determinare movimenti di massa e di fare uso di una forza poderosa riconosciuta anche nella Costituzione. Sembra, perciò, giustificato affermare che chi promuove una agitazione ed una lotta sociale, debba adoperarsi per impedire qualsiasi danno non necessario alle persone ed alle cose.

14. — È ovvio che si intende ribadire la piena libertà di lavoro per i lavoratori dissenzienti. Non condividiamo i dubbi sollevati in dottrina, ove si era rilevato che la eventuale decisione della maggioranza a favore dell'astensione dal lavoro potrebbe venir invocata per provocare automaticamente l'obbligo per la minoranza, contraria, di abbandonare il lavoro con la totale chiusura immediata di aziende, stabilimenti ed uffici (cfr. Sinay, *La grève*, cit., p. 49 s., 155 s.).

15. — Per quanto riguarda gli atti di violenza e di minaccia alle persone e il danneggiamento di cose, si è preferito, piuttosto che delineare nuove figure criminose autonome, richiamare le fattispecie già previste nella legge penale in vigore, con tutte le aggravanti comuni e particolari.

Sembra opportuno fissare una circostanza aggravante e generica, da applicarsi ove non ricorrano altre figure già prevedute nel codice e nelle leggi penali.

A ben guardare sarebbe sufficiente richiamare l'aggravante n. 5 dell'articolo 61 del codice penale, dato che gli eventi connessi allo sciopero ben si possono far rientrare fra « circostanze di tempo, di luogo o di persona tali da ostacolare la pubblica o privata difesa ». Anche la libertà di lavorare, in aperto contrasto con la volontà degli scioperanti, a nostro avviso può trovare sufficiente protezione nel codice penale vigente, come pure le molestie ed i danni a terzi, arrecati per esempio con blocchi stradali, trovano adeguate punizioni in una legge speciale. Solo che pare prudente rimuovere ogni occasione di dubbio per gli interpreti e perciò stesso prevenire anche il pericolo che la dizione generica dell'articolo 61, n. 5, possa venir invocata per pronunzia e inficiata da criteri politici, come è accaduto di recente.

* * *

Onorevoli senatori, la regolamentazione e la definizione del diritto di sciopero non consente ulteriori ritardi, in quanto che si tratta di definire la linea di demarcazione fra l'esercizio di un diritto soggettivo all'autotutela ed il ricorso incompasto alla violenza. Le difficoltà economiche che attraversiamo e lo stato di disoccupazione permanente o di sottoccupazione, in cui si trovano moltitudini di lavoratori, esigono uno sforzo comune per determinare nuove condizioni favorevoli all'incremento della produzione e ad una più adeguata ripartizione dei redditi fra la popolazione. Ma ogni sforzo in tal senso riuscirebbe frustrato senza un ordine ed un temperamento delle diverce pur legittime pretese.

La presentazione di questo disegno di legge non va intesa come rigida e preclusiva di ulteriori variazioni in quanto che, data l'assoluta novità della materia, risponde a saggezza accettare ogni possibile collaborazione anche se prospettata in termini dialettici, nonchè auspicare ogni invito a ripensare e a rivedere, che riesca utile a migliorare, completare ed emendare il testo che abbiamo l'onore di presentare.

DISEGNO DI LEGGE
—**Art. 1.**

Tutti i prestatori di opera a titolo continuativo e subordinato hanno diritto di astenersi dal lavoro mediante abbandono collettivo degli stabilimenti, aziende, uffici, al fine di tutelare i propri interessi di carattere economico professionale.

Art. 2.

Fatta eccezione per i lavoratori i cui rapporti di lavoro sono disciplinati da legge statale o regionale, le organizzazioni sindacali di categoria registrate a norma dell'articolo 39, secondo comma, della Costituzione, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, disciplineranno, con contratto collettivo nazionale, l'esercizio del diritto di sciopero, le modalità di esecuzione e di cessazione, i limiti e le norme di salvaguardia della produttività aziendale, della efficienza del servizio ed in ogni caso dell'incolumità pubblica. Per la stipulazione dei contratti collettivi, si procederà con le norme previste dalla legge di attuazione dell'articolo 39 della Costituzione.

Art. 3.

Le norme del contratto collettivo nazionale di categoria formeranno, nel quadro della Costituzione della Repubblica, delle leggi dello Stato ed in particolare dello Statuto dei lavoratori, l'unica disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero.

Art. 4.

Qualora non venga provveduto al perfezionamento dei contratti collettivi nazionali e nel caso di mancato accordo, il Governo è delegato, a norma dell'articolo 76 della Costituzione, ad emanare, entro 18 mesi dalla entrata in vigore della presente legge, norme per la disciplina in linea generale e speciale dell'esercizio del diritto di sciopero, in

ordine ai principi ed ai criteri direttivi determinati nei limiti e nel contenuto dell'articolo 5.

In ogni caso il Governo è delegato in ordine agli stessi principi e criteri direttivi entro lo stesso termine ad emanare norme per la disciplina dell'esercizio del diritto di sciopero per i lavoratori i cui rapporti di lavoro sono regolati da legge statale o regionale.

Art. 5.

I principi e criteri direttivi, di cui al precedente articolo 4, sono i seguenti:

a) il diritto di astenersi dal proprio lavoro può essere esercitato da ogni lavoratore, dopo che sia avvenuta la proclamazione dello sciopero da parte di una delle organizzazioni sindacali, registrate ai sensi dell'articolo 39 della Costituzione, o di una confederazione sindacale a carattere nazionale.

La proclamazione è valida anche se compiuta da coalizioni occasionali o da assemblee cui partecipino almeno il 25 per cento dei dipendenti di una azienda, ovvero il 10 per cento degli appartenenti ad una categoria di lavoratori. La proclamazione è consentita altresì quando la maggioranza degli appartenenti ad un reparto, settore o servizio, avente un proprio carattere individuato nella produzione o nella distribuzione di beni o servizi, avverta la necessità di affermare un proprio interesse comune mediante la sospensione del lavoro;

b) è vietato l'abbandono collettivo ed individuale dell'ufficio o del servizio da parte dei magistrati, dei rappresentanti diplomatici e consolari all'estero, dei prefetti, dei militari, degli appartenenti ai corpi armati, dei funzionari ed agenti di polizia dello Stato e degli enti territoriali.

La violazione del divieto previsto al comma precedente è punita, salvo che costituisca reato, con provvedimenti disciplinari;

c) per le categorie di dipendenti pubblici, non indicate al precedente articolo 3, il cui stato giuridico sia disciplinato per legge, l'astensione dall'attività professionale è invece ammessa in caso di:

1) rottura di trattative riguardanti problemi sindacali;

2) rifiuto da parte delle competenti autorità di aderire a richieste di trattative o di conciliazione avanzate dai dipendenti;

3) assicurazioni insoddisfacenti sulle richieste dei sindacati o di gruppi o coalizioni di lavoratori, da parte del datore di lavoro o superiori gerarchici.

L'astensione è altresì consentita per tutelare ogni altra esigenza di carattere economico-professionale, in condizioni di particolare gravità e urgenza, riconosciute dalle organizzazioni sindacali;

d) per quanto riguarda i titolari di funzione e gli addetti a servizi generali, ritenuti essenziali all'esercizio dei pubblici poteri e alle condizioni di vita civile e sociale della popolazione, le agitazioni e le astensioni debbono venire preannunziate e, se necessario, mantenute nel rispetto di limiti e di condizioni tali da evitarne la totale interruzione.

I limiti, le condizioni e l'obbligo di preavviso indicati nei commi precedenti sono stabiliti con appositi decreti del Presidente della Repubblica, sentite le richieste dei rappresentanti delle categorie interessate ed udito il parere del Consiglio nazionale della economia e del lavoro;

e) prima di abbandonare la propria attività, dopo la proclamazione di uno sciopero, i lavoratori interessati devono adottare tutte le cautele necessarie ad evitare il pericolo di distruzione o di deterioramento degli impianti, divulgazione di segreti di ufficio e di produzione, il pericolo di danno a persone e cose, l'accesso di estranei nei locali dove si svolgono le attività inerenti al rapporto di lavoro, nonchè prendere tutte le misure idonee ad impedire atti di sabotaggio o di concorrenza sleale.

Debbono altresì aver cura che: non venga arrestata o condotta irregolarmente una nave, dopo l'inizio di un viaggio già programmato e durante l'ultimo periodo della navigazione, fino al compimento del medesimo; un convoglio ferroviario non venga fermato fuori di una stazione abilitata e dotata di binari di ricovero; ovvero altro veicolo adetto al trasporto pubblico non venga arrestato fuori dell'abitato od in una zona in

cui possa determinare pericolo per la pubblica incolumità;

f) quando si ravvisi grave nocumento per la vita nazionale o locale, il Governo, mediante provvedimenti con forza di legge ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione, può proibire, sospendere od altrimenti sottoporre a disciplina l'astensione delle persone appartenenti alle categorie indicate nel presente articolo;

g) un sindacato di lavoratori registrato ai sensi dell'articolo 39 della Costituzione od un decimo degli appartenenti ad una categoria, ad una azienda o ad uno stabilimento possono chiedere che venga esperito un tentativo di conciliazione prima o anche durante lo svolgimento di uno sciopero valido nei confronti di tutte le associazioni sindacali e di tutti i lavoratori interessati.

Tale tentativo verrà effettuato dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale o da un suo delegato per le controversie di carattere nazionale, nonchè dal direttore dell'ufficio regionale del lavoro o dal direttore dell'ufficio provinciale del lavoro o da un loro delegato per le controversie ad ambito regionale o provinciale.

Le parti convocate hanno l'obbligo di presentarsi per il tentativo di conciliazione.

Raggiunta la conciliazione si redige apposito verbale che viene sottoscritto dal conciliatore e dai rappresentanti delle associazioni sindacali registrate. Il verbale di conciliazione ha la stessa efficacia prevista per i contratti collettivi di lavoro e la sua attuazione è disciplinata dalle norme relative in quanto applicabili;

h) in nessun caso il voto favorevole all'inizio o alla prosecuzione dello sciopero può impedire ai lavoratori, impiegati e funzionari dissenzienti di continuare a prestare la propria opera in conformità delle disposizioni di legge o di contratto, secondo le direttive dell'imprenditore o dei superiori gerarchici;

i) gli atti di violenza o di minaccia alle persone, o di danneggiamento e di deterioramento delle cose commessi in occasione di scioperi e serrate sono puniti a norma delle disposizioni del codice penale e delle leggi vigenti.