

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3474

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

RICCIO, ALLEGRI, ALLOCCA, AMODIO, BALASSO, BARBERI, BIMA, CASTELLUCCI, CAVALIERE, COCCO MARIA, CORTESE, de' COCCI, DE LEONARDIS, de STASIO, FORNALE, FOSCHINI, FRACASSI, FUSARO, GIGLIA, LOBIANCO, LUCCHESI, MAGGIONI, MANCINI ANTONIO, MIOTTI CARLI AMALIA, NAPOLITANO FRANCESCO, NUCCI, PICA, PITZALIS, PREARO, RAUSA, REALE GIUSEPPE, RUFFINI, SCHIAVON, SCIANATICO, SIMONACCI, SPADOLA, SPINELLI, STELLA, URSO, VECCHIARELLI, VILLA

Presentata il 23 giugno 1971

Disciplina giuridica delle associazioni sindacali, del contratto collettivo di lavoro, dello sciopero e della serrata

ONOREVOLI COLLEGHI! — Abbiamo elaborato la proposta di legge, che presentiamo alla vostra approvazione, partendo dalla concezione etica costituzionale che attribuisce alla pubblica autorità, non solo la funzione di garantire il pacifico svolgimento dei rapporti intersubiettivi, ma anche, ed è essenziale e qualificante, quella di determinare le condizioni necessarie a che tali rapporti si realizzino, promuovendo il massimo sviluppo e potenziamento della personalità. Lo Stato ha il fine di coordinare i diritti inviolabili dell'uomo con i suoi doveri « inderogabili » per conseguire il massimo di armonizzazione delle strutture sociali.

Un criterio generale è enunciato nella parte dell'articolo 1 della Costituzione che pone il lavoro a base dello Stato.

Il valore sociale della persona riunisce in un sistema unitario l'ordinamento nel suo complesso; si ha la costituzionalizzazione dei principi sociali.

In tale sistema unitario, incentrato sulla persona sociale, l'ordinamento giuridico relativo alla libertà sindacale, alla registrazione dei sindacati, al contratto collettivo di lavoro, allo sciopero, alla serrata, deve necessariamente svolgersi attraverso norme ordinarie, che completino e svolgano, nel settore dinamico del lavoro in continua evoluzione per essere aderente alle diverse e varie esigenze poli-

tico-sociali, le norme programmatiche e quelle di immediata attuazione della Costituzione.

La giurisprudenza ha, inoltre, avuto occasione di intervenire sull'autonomia dispositiva di organizzazione del sindacato, sul valore del contratto collettivo, sul superamento dell'ordinamento corporativo, sulla incostituzionalità di norme relative al lavoro, allo sciopero, alla serrata, alle procedure di tutela dei diritti, per cui si impone un riordinamento del sistema, per superare vuoti e per evitare prassi e consuetudini illegittime.

a) La giurisprudenza è intervenuta, quanto all'autonomia dispositiva di organizzazione e cioè al potere di autoregolamentarsi nella propria sfera di influenza particolare secondo la funzione sociale tipicamente riconosciuta all'associazione stessa, secondo « canali » che possono sintetizzarsi nei seguenti concetti: definizione dell'ordinamento giuridico del sindacato, funzioni sindacali caratteristiche, rapporti intercorrenti tra associazioni di primo e di secondo grado in riferimento alle relazioni sul piano dell'assetto organizzatorio sindacale in senso orizzontale e verticale, rappresentanza in giudizio dell'associazione, responsabilità del sindacato ed obbligo dei soci per l'osservanza dei contratti collettivi di lavoro, versamento dei contributi associativi e recesso dei soci dal sindacato, natura dei

rapporti instaurati tra le associazioni sindacali ed i funzionari delle stesse, correnti politiche e proprietà dei beni nell'ambito del sindacato, definizione della categoria professionale, ecc.

b) Quanto all'autonomia dispositiva di relazione, e cioè al potere attribuito al soggetto autonomo di creare rapporti giuridici rilevanti per l'ordinamento positivo, la giurisprudenza ha precisato il concetto di contratto collettivo e quello sulla natura giuridica del sindacato per la stipulazione del contratto collettivo; e si è occupato anche della retroattività del contratto collettivo, della volontaria esecuzione per adesione ad accettazione del contratto collettivo, delle cause nulle e di decadenza, ecc.

Per l'associazione sindacale l'attività autonoma di relazione costituisce, nella tipicità della manifestazione, la funzione essenziale. Il sindacato è costituito e svolge la sua attività per rappresentare e tutelare gli interessi professionali dei propri iscritti nei confronti di terzi, costituiti in gruppo o, comunque, in una organizzazione; e, perciò, la sua attività tipica, è quella della stipula di un contratto collettivo di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce (articolo 39 della Costituzione).

In conclusione, gli articoli 39 e 40 della Costituzione, avendo inserito nella realtà costituzionale del nostro paese il sindacato, richiedono la emanazione delle norme di attuazione. L'articolo 39 stabilisce che la registrazione dei sindacati deve avvenire « secondo le norme di legge »; e l'articolo 40 proclama che « l'esercizio di sciopero è esercitato nell'ambito delle leggi, che lo regolano ».

c) Anche per lo sciopero, dunque, occorre emanare le leggi che lo regolano.

Non può essere seguita l'opinione, secondo la quale l'esercizio del diritto di sciopero non deve essere regolato da alcuna legge, avendo l'articolo 40 posto solo un riferimento alle leggi, anche anteriori, dalle quali, direttamente o indirettamente, si desume una disciplina giuridica.

Tre ordini di motivi si oppongono ad una tale opinione.

1) L'articolo 40 espressamente richiede che siano emanate leggi regolatrici dello sciopero. Esso non può riferirsi a leggi preesistenti, in quanto nell'ordinamento giuridico italiano precedente lo sciopero era considerato come delitto (nelle legislazioni di tutti gli Stati autoritari, di qualunque tipo, lo sciopero è configurato come reato).

Nell'ordinamento costituzionale repubblicano lo sciopero è configurato come diritto; l'articolo 40 pone un obbligo al legislatore; e trattasi di un vincolo, proveniente da una fonte sopraordinata, come è la Costituzione.

2) La genesi dell'articolo 40 indica la necessità della legge. Lo si deduce da lavori preparatori della Costituzione.

Dello sciopero si occupò la 1ª e la 3ª Sottocommissione. La prima accolse l'idea che il diritto di sciopero appartiene a tutti i lavoratori, salvo limitazioni da porsi nella legge in ordine alla procedura di proclamazione, all'esperimento preventivo dei tentativi di conciliazione ed al mantenimento dei servizi essenziali alla vita collettiva.

La 3ª sottocommissione ritenne che la Costituzione non dovesse contenere alcuna norma in materia di sciopero.

Il progetto di costituzione adottò la peggiore delle soluzioni, proclamando il principio senza svolgerlo. Nella redazione definitiva venne apportato un correttivo, nel senso che il diritto « è osservato nell'ambito delle leggi che lo regolano ».

Chiara è, quindi, la volontà costituente; l'esercizio dello sciopero deve essere regolato con legge, la quale deve contenere prescrizioni nella triplice direzione indicata dalla prima Commissione: a) in ordine alla proclamazione; b) in ordine all'esperimento preventivo del tentativo di conciliazione; c) in ordine al mantenimento dei servizi assolutamente essenziali alla vita comunitaria.

3) La Corte Costituzionale ha rilevato il vuoto legislativo più volte. Nella sentenza n. 29 del 28 aprile 1960 è detto: « la posizione innanzi delineata è però tale che immediatamente si presenta con l'aspetto di una provvisorietà che attende una soluzione. Da un lato, infatti, si ha un diritto di sciopero che è costituzionalmente garantito, ma per il quale è la stessa Costituzione a dichiarare la necessità di una legge regolatrice; dall'altro, la serrata, la cui attuale posizione giuridica di atto penalmente lecito è piuttosto la oggettiva risultante di un sommovimento di sistemi che non l'effetto di una propria disciplina normativa. Spetterà al legislatore il valutare la necessità di una tale disciplina, e di dettare anche per la serrata, nell'ambito della Costituzione, le norme che riterrà opportune ».

E nella sentenza, n. 31 del 27 febbraio 1969, viene affermato: « L'ampia discrezionalità spettante al legislatore per l'assolvimento del compito conferitogli dall'articolo 40 non potrebbe mai esercitarsi in modo da pregiu-

dicare gli interessi fondamentali dello Stato previsti e protetti dalla Costituzione. Né può ammettersi che l'intervento della Corte si renda possibile solo dopo che il potere predetto sarà stato esercitato ed in confronto alla legge a tale scopo emanata, perché a parte lo assurdo di un diritto suscettibile di svolgersi per un tempo indeterminato all'infuori di ogni limite, il vincolo a carico del legislatore, proveniente da una fonte sopraordinata, come è la Costituzione, precede e condiziona la sua attività ».

Sono queste le ragioni che inducono alla emanazione di norme di attuazione degli articoli 39 e 40 della Costituzione.

Il valore sociale della persona umana, nei suoi diritti inviolabili e nei suoi doveri inderogabili, si pone al centro del sistema. Trattandosi di diritti fondamentali relativi alla dignità del lavoratore e dovendo le leggi regolare l'esercizio di tali diritti fondamentali, ne consegue che gli imperativi giuridici, rivolti al legislatore ordinario dalle norme 39 e 40 sono immediatamente vigenti.

Anche questa è una scelta fondamentale della Costituzione repubblicana. I diritti fondamentali vincolano, quali imperativi giuridici vigenti, non solo il potere amministrativo e giudiziario ma anche il potere legislativo; per cui il legislatore ha l'obbligo di emanare le leggi a lui riservate.

Per rispondere a questo dovere, viene presentata questa proposta di legge, per comprendere la quale, in tutti i suoi temi e nella risoluzione dei problemi, occorre ricostruire alcuni concreti progetti e modelli posti dalla Costituzione: occorre, soprattutto, richiamare lo spirito informatore delle statuizioni costituzionali, consacrato nell'articolo 1 in cui è accolta la concezione dell'umanesimo personalistico, secondo la quale il lavoro è la autentica espressione della personalità sociale dell'uomo.

Il lavoro afferma il valore genuino e più comprensivo dell'uomo, in quanto ne esprime la potenza creativa e lo pone in partecipazione vitale e costante all'opera costitutiva della comunità in cui è, esiste e vive.

I. — *Stato sociale di diritto e composizione dei conflitti sociali.*

Gli articoli 2 e 3 della Costituzione costituiscono le norme-chiavi, che qualificano lo Stato repubblicano italiano.

Il nuovo modello di Stato si qualifica come Stato sociale di diritto; il principio dello Sta-

to sociale è posto in connessione indisgiungibile con quella dello Stato di diritto.

Stato di diritto e Stato sociale sono modelli diversi, costruiti successivamente nella storia dell'uomo, per rendere autentica la promozione umana. Il modello costituzionale della Repubblica italiana ha unificato in sintesi gli elementi dell'uno e dell'altro.

Aristotile già ritenne le forme statali miste di elementi antitetici come le migliori. Questa angolazione vale anche per lo Stato costituzionale italiano, nel quale è realizzata la unificazione del modello dello Stato di diritto e di quello dello Stato sociale. Non si tratta, però, di una forma mista, in quanto la diversità strutturale è stata ricondotta ad unità; unità, nata dalla realtà sociale, e realizzata su una singolare connessione delle due sovrapposte strutture, collegate alla società borghese ed alla società industriale.

Non di strutture miste si tratta; ma di un modello di Stato, che, concepito sempre più a servizio dell'uomo ed organizzato con funzione di servizio, contiene, unificate ed armonizzate, le linee e le strutture dello Stato di diritto e dello Stato sociale.

A) Stato di diritto è quello Stato contrassegnato da cinque elementi formali: 1) principio della divisione dei poteri con la separazione tra potere legislativo, potere giurisdizionale e potere esecutivo; 2) principio della indipendenza della Magistratura; 3) principio della legalità della amministrazione, che esclude ogni intervento del potere amministrativo il quale non si fonda su di una legge; 4) principio della protezione giurisdizionale dei diritti, che garantisce, contro qualsiasi intervento antigiuridico del pubblico potere nella sfera assegnata ai cittadini, la possibilità di adire un tribunale indipendente; 5) principio dell'indennizzo, che assicura al danneggiato una pretesa a risarcimento, in caso di intervento statale nella sfera patrimoniale dell'individuo, sia esso difforme sia esso conforme al diritto.

Lo Stato di diritto, pur caratterizzato dai cinque principi, non è uno Stato di mera legalità formale; il suo vero senso è la giustizia materiale. I cinque principi sono un mezzo a servizio della idea e della giustizia materiale. Vita, libertà e proprietà godono della protezione dello Stato di diritto non per se stesso; esse sono protette in quanto attribuiti di un valore più alto, in quanto cioè specificazioni essenziali della umanità dell'uomo, dell'individuo quale persona.

Il modello di Stato di diritto è il prodotto di una era della storia della umanità; è sorto durante la lotta ingaggiata dalla società borghese contro il potere autoritario della monarchia assoluta. Il concetto di Stato di diritto e quello di società borghese sono correlativi.

B) Il modello di Stato sociale è emerso dalla crisi della società borghese e dall'avvento della società industriale. Uno Stato dinamico, interventista, sostenitore dei diritti sociali della persona è apparso indispensabile; è nato lo Stato sociale. Lo Stato sociale di diritto è emerso dalla crisi della società industriale, che ha indicato come unica via l'avvento dell'umanesimo lavorista.

Lo Stato di diritto era uno Stato di mera legalità formale; purtroppo nel suo progetto mancavano le linee vivificatrici dello sviluppo della dignità umana, dello svolgimento del diritto alla personalità ed al dispiegamento primo della propria persona.

Nella società borghese, nello Stato di diritto soltanto garantista, l'uomo era stato depersonalizzato; era considerato come un mero oggetto.

Nella società industriale, l'uomo si è drammaticamente riscoperto ed ha riaffermato il proprio valore sociale; egli si è posto e si è imposto come il protagonista ed il costruttore della nuova città umana.

Nella società umanistica, che è la realtà sociale da cui la Costituzione italiana ha desunto il modello di Stato sociale di diritto, l'uomo-lavoratore si pone come soggetto e scopo di diritto.

Il modello, la formula di Stato sociale di diritto manifestamente indica la sintesi dei due momenti: Stato di diritto e Stato sociale. Non si tratta di una addizione; altrimenti si avrebbe che lo Stato sociale di diritto sarebbe uno Stato di diritto ed, oltre a ciò, anche uno Stato sociale. Ma si ha una unificazione, architettonica e strutturale, fisiologica e funzionale, di due momenti; se si vuole comprendere il senso autentico di Stato sociale di diritto, Stato di diritto e Stato sociale non debbono essere pensati isolatamente, bensì congiuntamente, quali momenti di un tutto.

C) Lo Stato sociale di diritto, quale previsto dalla Costituzione è, quindi, uno Stato che poggia sulla unitaria connessione dialettica di due momenti: personale e sociale. Il sociale guadagna un esatto significato solo in compenetrazione con la libertà personale; il personale solo in compenetrazione con il sociale. È scoperta la vocazione naturale del-

l'uomo e dello Stato: l'uomo è essere sociale; lo Stato è a servizio della persona sociale.

Il sociale, da solo, degenera nel collettivo; il personale, da solo, si risolve in anarchia; alcune esperienze contemporanee ne danno la dimostrazione precisa. La Costituzione italiana, perciò, ha costruito questo modello nuovo in rispondenza ad un umanesimo pieno.

La società industriale, altamente sviluppata cui il concetto di Stato sociale appartiene, ha mostrato anche essa, le sue macchie e le sue rughe. Essa presentava i seguenti aspetti caratteristici: un sistema economico con forte accumulazione del capitale, complessa organizzazione tecnologica, razionalizzazione e sviluppo del processo produttivo, largo impiego dell'automazione e standardizzazione dei bisogni delle masse. La società umanistica, nata dalla crisi della società borghese e di quella industriale, richiede: un sistema sociale, in cui i non-possidenti raggiungano la parificazione giuridica con i possidenti; un sistema culturale con larga istruzione popolare, con pari accesso per tutti, anche per i non-possidenti, ai beni della cultura e della civiltà; un sistema statale con apparato amministrativo atto a soddisfare i bisogni economici, sociali e culturali, il quale serva nel contempo come strumento sia di pacificazione, sia di guida delle masse; un sistema statale, svincolato dal principio del non intervento, e spinto, invece, su una linea di interventismo sociale mirante a proteggere il più debole.

Questo modello di Stato sociale di diritto è stato creato dalla Costituzione italiana, su un piano di concezione umanistica e lavoristica dell'uomo. Esso è legato alla riforma sociale; e riforma sociale non è soltanto l'insieme dei provvedimenti assistenziali e previdenziali, con cui si dovrebbero scongiurare o eliminare i gravi bisogni sociali. Se così fosse, lo Stato sociale si risolverebbe in un vero Stato previdenziale.

Riforma sociale non è nemmeno soltanto il complesso delle misure statali miranti a regolare il nuovo meccanismo di ripartizione della distribuzione nei rapporti sociali, per impedire il costituirsi di profonde disparità in materia di redditi e di proprietà; se così fosse, sarebbe soltanto uno Stato assistenziale o di benessere.

Il senso della riforma sociale è dato dalla integrazione sociale, ossia dall'insieme dei provvedimenti i quali si propongono di realizzare, attraverso un continuo aperto processo coesivo, una unitaria connessione significativa fra le classi, gli strati, i gruppi e le

categorie sociali, per superare così i contrasti, le tensioni, i conflitti che sorgono nella e per la società industriale e tecnologica.

Dalla funzione di interventismo sociale dello Stato e dalla sua vocazione di servizio alla persona umana sociale per la sua piena realizzazione, si desume la validità dello sciopero come rimedio di giustizia per i più deboli. Se ne deduce altresì la necessità di una disciplina normativa per garantire allo Stato la funzione conciliativa di pace sociale ed all'uomo-lavoratore la espansione della sua dignità naturale ed etica.

Lo Stato sociale di diritto, anche in rapporto allo sciopero, esercita un intervento di equilibrio tendente a garantire i valori sia dello Stato di diritto, sia dello Stato sociale, e cioè: la vita, la libertà, la proprietà; la sicurezza della esistenza, la piena occupazione, il mantenimento della manodopera nell'interesse dei ceti economici più deboli.

I valori fondamentali dello Stato di diritto sono: vita, libertà, proprietà; quelli dello Stato sociale sono: sicurezza dell'esistenza, piena occupazione, mantenimento della manodopera nell'interesse dei ceti economicamente più deboli. I valori fondamentali dello Stato di diritto vengono dinamizzati nello Stato sociale: non soltanto vita e libertà, bensì sicurezza dell'esistenza, sicurezza del posto di lavoro, e, conseguentemente, sicurezza del reddito lavorativo, sono i presupposti elementari dell'essere dell'uomo nella società industriale. La forza lavorativa — e non più la proprietà — è idonea ad essere impiegata, per costituire la condizione essenziale di una non precaria posizione dei cittadini; lo Stato sociale del diritto ha questa funzione interventista e dinamizzante, anche in rapporto al diritto di sciopero.

Lo Stato sociale di diritto è, dunque, Stato di diritto e Stato sociale, proprio perché assume l'obbligo di tutelare i più deboli contro i pericoli che insidiano la esistenza, il posto di lavoro e la manodopera. Il senso dello Stato di diritto era nella difesa della società contro lo Stato; il senso dello Stato sociale era, al contrario, nella difesa della Società attraverso lo Stato. Lo Stato di diritto si opponeva all'intervento statale, mentre lo Stato sociale esigeva tale intervento. Lo Stato sociale di diritto è interventista e garantista, dinamico ed espansivo; assume e promuove anche le trasformazioni della società; si inserisce nella combinazione spontanea delle forze sociali attraverso norme giuridiche. Sicurezza dell'esistenza, promovimento e mantenimento della piena occupazione, tutela della manodopera

sono i suoi compiti principali nelle tre specifiche forme di attività: legislazione, giurisdizione, amministrazione. È perciò uno Stato umanizzabile e socializzante, personalistico e comunitario, lavorista e progressista.

A livello della legislazione, le leggi sociali, in senso stretto, guadagnano una più ampia e complessa portata: diritto del lavoro e diritto sociale allargano continuamente il raggio della loro incidenza. Anche le leggi riflettenti il settore culturale si presentano nel segno della socialità, in quanto tendono all'elevamento del livello culturale dei meno abbienti.

Al livello della giurisdizione, sorgono le ramificazioni delle giurisdizioni particolari, aventi ad oggetto i rapporti sociali: la magistratura del lavoro, la magistratura sociale (competente nelle vertenze riguardanti le assicurazioni sociali, il giudice della famiglia, ecc.).

A livello dell'amministrazione, la socialità diviene qualificante: amministrazione finanziaria dell'economia regionale, amministrazione dell'economia industriale, ed amministrazione scolastica si presentano, immediatamente o mediatamente, come un servizio sociale essenziale dello Stato.

In sintesi, il senso del concetto dello Stato sociale di diritto è quello della integrazione sociale. Integrazione è il costituirsi in unità di una molteplicità, senza che perciò vada perduta la libertà del singolo; il costituirsi in una unità avviene attraverso il continuo superamento dei conflitti generantisi.

In conclusione, il momento determinativo dello Stato sociale di diritto è il superamento del conflitto sociale attraverso il contatto sociale. Ciò importa: 1) che ai più capaci sia resa possibile l'ascesa sociale; 2) che i cittadini si incontrino, non già in una lotta distruggitrice, ma nella collaborazione sociale; 3) che il minimo di vita ai più deboli non resti affidato all'automatismo della lotta per la esistenza, ma venga considerato quale compito fondamentale della attività assistenziale dello Stato.

D) L'idea dello Stato sociale di diritto esige un sistema di norme e di provvedimenti statali atti a garantire l'ascesa sociale, a istituire la collaborazione sociale, ed a soddisfare le necessità vitali di larghi strati bisognosi di assistenza e previdenza; e in ciò appare chiaro il superamento della idea dello Stato di diritto, il quale esigeva soltanto un sistema di regole disciplinanti l'attività dei singoli nel concorrere alla conquista della libertà e della proprietà.

Lo Stato costituzionale, la Repubblica italiana, è questo Stato sociale di diritto, che viene costituito attraverso l'ordinamento giuridico; ed in ogni sua norma l'ordinamento giuridico regola anche il rapporto tra Stato e cittadino, ispirato sempre, nella legislazione nella giurisdizione nella amministrazione, al coordinamento tra i diritti inviolabili ed i doveri inderogabili, e diretto al fine di raggiungere la pienezza della pari dignità ed uguaglianza nella società.

Lo Stato sociale di diritto ha unificato, dunque, il principio dello Stato di diritto con quello dello Stato sociale; lo Stato di diritto, invero, non avrebbe senso e possibilità, nel nostro tempo, se non fosse nel contempo Stato sociale; e lo Stato sociale, non potrebbe riuscire a rendere autentica la libertà della persona ed a realizzare i suoi tre grandi compiti della assistenza sociale, della previdenza sociale e della composizione pacifica dei conflitti sociali, se non poggiasse su norme giuridiche e su provvedimenti.

Assistenza sociale, previdenza sociale e pacifica composizione dei conflitti sociali sono solo mezzi dello Stato; ma suo senso autentico, al cui servizio stanno tali mezzi, è la ricostruzione dei fondamenti della esistenza del singolo come persona, nel suo valore di persona.

Ad evitare che lo Stato sociale assuma i tratti del totalitarismo statale dello Stato di benessere o di Stato previdenziale, sono mantenute le garanzie dello Stato di diritto, come la divisione dei poteri, il principio di legalità, il principio della protezione giurisdizionale.

Giacché il vero Stato sociale presuppone lo Stato di diritto ed il vero Stato di diritto presuppone lo Stato sociale, la Costituzione italiana ha realizzato questa sintesi, costituendo un modello armonico ed organico.

Questo Stato serve all'uomo, alla personalità umana; alla pacificazione sociale. Per la dignità dell'uomo e per il bene comune agiscono i rimedi statali che, nel pieno riconoscimento della libertà di associazione, di libertà di sciopero ecc., sono diretti a comporre i conflitti sorti fra i gruppi e a preservare così la pace sociale attraverso la confrontazione, come avviene nella contrattazione collettiva.

Lo Stato sociale di diritto, quindi, richiede la disciplina della libertà sindacale, la regolazione delle condizioni di registrazione del sindacato, la definizione delle procedure per i contratti collettivi di lavoro, la indicazione degli strumenti per il superamento dei contrasti nel mondo del lavoro e nella comunità nazionale, la precisazione dei limiti del-

l'esercizio dello sciopero come estrema ragione di difesa. Ove mancassero tali leggi, verrebbe ad essere inaridita la fonte stessa dell'interventismo dello Stato. La incertezza dei rapporti tra Stato e cittadino produrrebbe sconfinamenti nell'esercizio dei diritti e, quindi, abusi pericolosi per la pace sociale.

La costruzione del concetto di Stato sociale di diritto porta a respingere ogni obiezione sulla necessità della disciplina giuridica della libertà sindacale e del diritto di sciopero, sia che si sostenga la inutilità della legge sia che si tenda ad un ritorno ad un inquadramento nel classico orientamento dello Stato di diritto.

La prassi non può essere fonte di norme giuridiche di attuazione della Costituzione, quando, come nel caso degli articoli 39 e 40, è fatto obbligo al legislatore di emanare una legge.

La scelta costituzionale del modello di Stato di diritto sociale esclude, poi, che si possa disciplinare normativamente la libertà sindacale e la libertà di sciopero secondo lo schema dello Stato, individualista o liberale; in questo modello di Stato era escluso l'intervento dello Stato per eliminare gli ostacoli che si presentano per realizzare il pieno sviluppo della persona umana. Lo Stato sociale di diritto è dinamico ed interventista; per lo sviluppo pieno e la promozione sociale dell'uomo e per la realizzazione, nella libertà, della pari dignità ed autentica eguaglianza. In questo tipo di Stato la disciplina normativa dei diritti e doveri, sociali e sindacali, è indispensabile anche all'ordinato progresso della società.

II. — *La concezione costituzionale del lavoro.*

In questo modello di Stato sociale di diritto, il lavoro ha una dignità preminente e dà il senso della partecipazione dell'uomo alla edificazione della comunità.

Dal collegamento tra l'articolo 1 e l'articolo 2 della Costituzione può essere desunto il significato assegnato al lavoro, non fine a se stesso né mero strumento di guadagno, ma mezzo necessario per la formazione della persona, per il conseguimento e l'adempimento dei suoi fini, anche spirituali.

Lo Stato italiano, fondato sul lavoro, respinge alcuni valori dominanti, sia nei tipi di società borghese, capitalistica, industriale, sia nei tipi di società collettivistica e di massa. Il marchio del Codice napoleonico diede un carattere perentorio alla tutela del bene privato; ed è un marchio, che ancora sopravvive nella coscienza di molti italiani. nonostan-

te l'avvento della Costituzione repubblicana. La realizzazione piena del modello costituzionale di Stato sociale di diritto segna il superamento degli interessi proprietari e la centralità del lavoro.

Sul valore del lavoro si ha la unificazione dinamica dell'intero sistema dei diritti; esso, perciò, rappresenta anche il principio, che contrassegna il processo di ricostituzione nella società sottostante allo Stato di una nuova sintesi sociale al posto di quella che caratterizzava il precedente ordinamento e che si va dissolvendo.

Lo Stato, come ogni altra realtà, è, non cosa, non fatto, ma processo; non sostanza, ma rapporto; non ha realtà che nello spirito, non è realtà che per lo spirito. Il cittadino, avvertendo nel suo spirito che il processo umano di solidarietà si sviluppa nel lavoro e per il lavoro, attua e concorre, con gli altri cittadini, ad attuare lo Stato migliore ed afferma la libertà ed il diritto; egli, nel lavoro e per il lavoro, esprime la concreta pienezza della sua umanità consapevole.

L'uomo di oggi sta prendendo possesso delle sorgenti stesse della materia e della vita. I suoi avventurosi interventi trasformativi sopra la natura che lo circonda e sopra quello che costituisce lo stesso statuto morfologico, hanno inaugurato una nuova epoca: l'epoca della responsabilità comunitaria nel dominio e nella potenza delle tecniche; l'epoca della evoluzione guidata; l'epoca del lavoro autentico.

La ragione conquista una nuova direzione: la direzione futura; un nuovo compito: il progetto.

Il meraviglioso progetto dell'uomo è sentire lo Stato come il campo del suo lavoro e come la concretezza storica della universalità che è in lui e che egli esprime nelle parole: giustizia, diritto, solidarietà, ecc.

Il cittadino-lavoratore della Repubblica italiana deve sentire lo Stato come la disciplina interiore della sua libertà nel lavoro e per il lavoro.

L'articolo 3, capoverso, della Costituzione afferma che compito della Repubblica è rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che limitando di fatto la libertà e la eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori alla organizzazione politica, economica e sociale del paese.

Il progetto nuovo costituzionale della comunità italiana è della pari dignità sociale e della uguaglianza autentica attraverso la pro-

mozione della persona umana; tutto deve venire dal lavoro ed a mezzo del lavoro.

Lo stesso concetto della dignità umana si poggia sul lavoro; e lo sviluppo della persona umana avviene a mezzo del lavoro. L'uomo è cittadino della Repubblica italiana, se ed in quanto è un lavoratore.

Lo Stato, quindi, si è rinnovato: da Stato borghese e da Stato industriale si è trasformato in uno Stato umanistico e lavorista. Il lavoro deve essere considerato base sociale del nuovo Stato. Il diritto alla « pari dignità sociale », accanto alla uguaglianza di fronte alla legge, conferisce a tutti i cittadini la pretesa di elevazione e di riscoperta della umanità autentica nel lavoro; la considerazione sociale si rivolge all'uomo, in quanto tale ed in quanto lavoratore, quale che sia l'attività di lavoro esercitata.

È superata la contraddizione dello Stato industriale, che ignorava la realtà sociale, il « sistema dei bisogni », secondo la espressione di Hegel.

Il sistema dei bisogni è passato, secondo i principi costituzionali, nel sistema delle scelte, attraverso il lavoro. Il bene comune è visto come la proiezione politica e sociale del diritto al lavoro; e non già come la proiezione politica e sociale di un diritto di proprietà e della espansione di ricchezze individuali private.

Il libero sviluppo della persona comporta, alla radice, studio, fatica, concentrazione intellettuale, educazione civica, carattere morale e disciplina; non c'è personalità se non si sa fare qualche cosa.

Tutto ciò è l'essenza stessa del lavoro. Per essere se stessi occorre sapersi rendere utili al prossimo; ed utile al prossimo, l'uomo si rende soprattutto attraverso il lavoro.

Oggi, dunque, la società e lo Stato acquistano significato nel lavoro, inteso, in senso etico e politico prima che economico, come libera e faticosa crescita umana; sul lavoro e per il lavoro, soltanto, diviene possibile operare le nuove sintesi fra libertà ed autorità, tra bene privato e bene pubblico.

Se si pone al centro dello sviluppo della persona umana e del progresso della società il lavoro, sorge una domanda: come l'uomo può lavorare meglio? Solo così, e solo lavorando meglio, egli può creare la nuova libera personalità umana che rinnovi la base della società e dello Stato.

Il lavoro costituisce anche il fondamento sociologico dello Stato, in quanto esso è titolo di merito dell'uomo nella società ed assolve

ad un dovere sociale, con l'esercizio di ogni attività ritenuta utile per la collettività.

Pertanto, l'uomo-lavoratore, che è, innanzitutto, coscienza e spiritualità, prepara, vivendo la sua fede morale, le condizioni, buone e cattive, di vita e di svolgimento ad altre coscienze e volontà umane, nella unità storica spirituale della comunità nazionale.

Il lavoro si pone, quindi, come il fattore della pace sociale, nella giustizia e nella libertà.

III. — *I problemi sindacali ed il contratto collettivo di lavoro.*

Quando si parla di Stato sociale di diritto e di lavoro, si parla necessariamente anche di diritti sindacali, di contratto collettivo di lavoro, di sciopero, di serrata. In uno Stato bene ordinato il rapporto tra cittadino e Stato, tra lavoratore e comunità di lavoro, deve essere regolato dal diritto; si tratta di disciplinare diritti inviolabili e doveri inderogabili, funzioni servizi responsabilità.

a) I contratti di lavoro odierni non hanno più quasi niente in comune con gli storici concordati di tariffa.

Il concordato di tariffa disciplinava pochi istituti essenziali con soluzioni elementari: in particolare, l'orario di lavoro e la pagorario. La restante materia apparteneva alla responsabilità imprenditoriale. I problemi tecnici erano molto semplici; i più complessi riguardavano la determinazione del cottimo individuale.

Oggi, invece, il contratto collettivo di lavoro, con le sue appendici, i suoi allegati, i rinvii, le integrazioni a livello aziendale, è divenuto un testo voluminoso, analitico, di interpretazione e di applicazione difficili.

Esistono i diritti sindacali; e, pertanto, sono necessarie nuove clausole contrattuali relative all'esercizio da parte del sindacato di particolari funzioni, ai fini della rappresentanza degli interessi dei lavoratori, che limitano le prerogative imprenditoriali.

Il contratto collettivo è uno statuto di diritti e doveri; ed è stipulato dal sindacato. Ora se prerogativa del sindacato è la stipula del contratto collettivo; e se costituzionalmente è valido il principio del pluralismo sindacale; e se la funzione contrattuale è esercitata in rappresentanza dei lavoratori; se ne deduce la necessità di una disciplina giuridica di queste materie. Inoltre, per esigenze sociali, i sindacati chiedono sempre più potere all'interno della fabbrica ed all'interno della

comunità nazionale, sul piano economico ed anche su quello politico-sociale.

Si profila, pertanto, la necessità di una disciplina giuridica delle attribuzioni del sindacato, ad evitare urti con le istituzioni democratiche dello Stato. Il sindacato, che è il grande protagonista della promozione e della elevazione dell'uomo nel lavoro, non può sconfinare e portarsi nell'area dei diritti politici; né, può sostituire il partito politico, anche previsto dalla Costituzione; né può assumere funzioni ed attribuzioni demandate agli organi costituzionali, alle istituzioni democratiche, alle altre autonomie.

La determinazione dei compiti, affidata all'ordinamento giuridico e non alla prassi, può evitare tale pericolo.

b) I sindacati e i sindacalisti, per altro, non limitano le loro rivendicazioni alla materia del rapporto di lavoro ed ai problemi che in qualche modo si ricollegano al lavoro, in cui hanno un interesse primario, come, per esempio, la migliore formazione professionale, il migliore funzionamento dell'attività di collocamento, la costituzione di un servizio di orientamento, il miglioramento del trattamento di fine del lavoro e di malattia. Essi — e ne hanno diritto — chiedono altre cose, che pur vanno collegate al lavoro, ma che rappresentano le aspirazioni umane di fondo, l'aspirazione al miglioramento delle condizioni di vita: e così, per esempio, una migliore organizzazione della città e del territorio, una maggiore disponibilità di alloggi, un miglioramento del servizio scolastico, una maggiore funzionalità del servizio di trasporto urbano, un controllo della obiettività delle informazioni, una maggiore disponibilità di spazi verdi, una lotta contro l'inquinamento dell'atmosfera, una diminuzione del carico fiscale per quanto concerne il lavoratore ed un inasprimento del carico fiscale per gli altri, ecc.

Essi, in sintesi, manifestano la aspirazione al miglioramento sociale. È una loro funzione, in quanto l'economico si svolge nel sociale e volge all'umanamente più sociale.

Questa funzione di socializzazione dell'uomo anche deve essere agevolata, in quanto non è primaria del sindacato. La disciplina giuridica pone limitazioni e regola, immediatamente o mediamente, per il bilanciamento delle funzioni e degli interessi.

c) Infine giacché in economia esiste la interdipendenza tra la possibilità di soddisfare certi bisogni e la riforma delle risorse nuove da impiegare a tale fine. I sindacati chiedono che le decisioni di politica economica generale, concernenti le grandi questioni dell'espans-

sione economica, e, in particolare le decisioni di investimento, siano prese in modo da essere conformi alle aspirazioni dei lavoratori e compatibili con le rivendicazioni che essi avanzano. In questa materia aprono un paranegozio con il pubblico potere non solo per avere di più, ma per contare di più, per affermare la loro legittimazione ad agire in direzione politico-sociale. Ancora una volta sorge la necessità di stabilire limiti in rapporto al potere legislativo ed al potere giudiziario.

Ove più si allarga la problematica sindacale, più ampio appare il ventaglio delle funzioni, maggiore appare la necessità di determinare, in rapporto alla realtà sociale, con legge le attribuzioni del sindacato.

La organizzazione della democrazia è disciplina delle funzioni sociali. Ogni autonomia, e, quindi, anche il sindacato, va collocata, a mezzo dell'ordinamento giuridico, nel suo proprio mondo, ed insieme risolta in una vera unità.

Il sindacato, pertanto, non deve soltanto, avendo la rappresentanza degli interessi professionali, contrattare e concludere contratti collettivi di lavoro; ha il compito più ampio e più alto di attuare un autentico processo di autogestione generalizzata, di partecipazione attiva, che è la condizione necessaria per vincere l'alienazione nel lavoro e determinare la promozione sociale. A monte di questo processo, vi sono le scelte fondamentali, già indicate: l'acquisizione di un nuovo concetto di lavoro, inteso come servizio prestato alla collettività con il conseguente mutamento degli *status* tradizionali; la conquista di una nuova etica sociale, come condizione di nuovi rapporti sociali progressivi.

Nella sua espressione umana, questo processo di socializzazione si risolve, in gran parte, attraverso i rapporti di lavoro. Una reale integrazione del lavoro richiede però, la gestione democratica del potere economico, con la consapevolezza della effettiva posizione svolta nella società in relazione ai modelli affermativi di sviluppo socio-economico che si possono promuovere.

Ora, la realtà sindacale è unitaria e molteplice. Unitaria, perché il fine perseguito è, in ogni caso, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori mediante una azione collettiva di autotutela; molteplice, in quanto le forme, con le quali il fine viene perseguito e la autotutela viene realizzata, variano a causa di condizioni interne ed esterne al sindacato.

È, perciò, necessaria la contemplazione giuridica di tale realtà con la determinazione

di norme relative alla struttura professionale delle forze di lavoro, alla struttura socio-economica dei diversi settori, allo svolgimento democratico interno al sindacato, alle rappresentanze unitarie sindacali, alla contrattazione collettiva, ai contratti collettivi, alle procedure per le controversie collettive di lavoro, alla conciliazione collettiva, all'autotutela attraverso lo sciopero.

La proposta di legge di tutte queste cose si occupa, per cui si può affermare che con essa nasce il nuovo ordinamento costituzionale del lavoro e del sindacato.

d) Il nuovo ordine giuridico vuole coincidere con quello ordinamento, che la realtà sociale, con le sue più vive esigenze, esprime. La realtà sociale, come substrato del diritto, è la realtà umana; la società non è che la comunità degli uomini liberi e perciò è lo stesso uomo: non l'uomo isolato, ma l'uomo nella vita di relazione. Il tecnicismo giuridico sfocia in un formalismo vuoto. La realtà sociale deve divenire contenuto dell'ordinamento giuridico; una metodologia contenutistica, applicativa ed interpretativa di un realismo umanistico, si impone. Il diritto, come complesso di norme, va studiato nel suo fondamento istituzionalistico, intendendo per « istituzione » la realtà del corpo sociale che costituisce la sostanza del diritto; intendendo anzi l'organizzazione stessa della società: il diritto non è che l'ordine, in cui vive un corpo sociale, ordine considerato nel suo momento giuridico. Il realismo umanistico non nega il carattere normativo del diritto, né intende degradarlo ad una forma di empirismo o di naturalismo; mira a rintracciare le radici delle regole giuridiche nella natura e nelle essenze delle cose; il diritto, pertanto, deve piegarsi alla vita dell'organismo sociale, interpretandone esigenze ed aspirazioni di progresso.

L'ordinamento, che si intende costruire, ha una sua validità, in quanto è sotteso da una serie di scelte, e quindi, di valori: scelte e valori, che riguardano non soltanto lo Stato, ma anche l'uomo-lavoratore, considerato nel suo essere, ma più ancora nel suo agire, come rimarrà dimostrato nella ricerca, che segue sull'esercizio del diritto di sciopero.

Una legge sul sindacato, sulla sua registrazione, sulla contrattazione collettiva e sullo sciopero appare, dunque, indispensabile; non può definire il sistema dei diritti e dei doveri, né la prassi né il « diritto libero ». Non si dà libertà dal valore, ma solo libertà rispetto al valore, regolata in un ordinamento giuridico.

IV. — *Il diritto di sciopero.*

La Costituzione italiana, la prima che ha edificato uno Stato sociale di diritto, fondato sul lavoro, si qualifica dal diritto di sciopero del lavoratore e dal concetto di sciopero come mezzo di giustizia sociale.

Il concetto giuridico costituzionale di sciopero è di dimensione minore di quello grezzo, pratico. Nel linguaggio comune si parla di sciopero della fame, di sciopero delle mogli; ma, evidentemente, trattandosi di fatti per sé estranei al mondo del lavoro, non è ipotizzabile lo sciopero.

Inoltre, nel mondo del lavoro esiste uno sforzo per la sussunzione di condotte, che non sono di abbandono collettivo, nella dimensione dello sciopero; trattandosi di diritto, il cittadino, per avere la libertà di esercitarlo e per avere la tutela, allarga il più possibile, le figure di sciopero.

L'articolo 40 ammette lo sciopero, ma non lo definisce; è detto: « il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi, che lo regolano ».

È posto un concetto di sciopero; anzi è recepita, a nostra opinione, la nozione di sciopero, corrente nella legislazione internazionale al momento della nascita della norma costituzionale; essa è del tutto diversa da quella accolta dallo Stato autoritario e corporativo.

A) *Lavoratori, aventi diritti allo sciopero, sono tutti.*

Non esiste distinzione tra lavoratori privati e dipendenti pubblici, agli effetti della titolarità del diritto. Se è un diritto di ogni lavoratore, potrà esserci solo una limitazione dell'esercizio per la prevalenza di altri interessi di maggiore rilevanza.

Se è un diritto, non può essere un delitto; e se è un diritto, non è neppure un semplice atto di libertà.

Tutte le norme, munite di sanzione penale contenenti il precetto di non scioperare diretto ad una determinata categoria di lavoratori, devono ritenersi caducate.

B) *Non esiste distinzione tra lavoratore subordinato e lavoratore autonomo.*

Anche i lavoratori autonomi sono titolari del diritto di sciopero. La chiusura dell'esercizio pubblico o della bottega artigiana costituisce sciopero e non serrata. La Costituzione, agli articoli 1, 3 e 4, indica come desti-

nari delle norme precettive e programmatiche tutti i lavoratori; deve, perciò, ritenersi che gli articoli 31 e seguenti sono diretti alla tutela del lavoro, allo svolgimento dei diritti dei lavoratori. Le espressioni: « lavoro » e « lavoratori » sono usate nello stesso significato ampio, di cui alle norme 1, 3 e 4. È un concetto nuovo, assunto dalla Costituzione.

La sospensione del lavoro per gli esercenti attività industriale e commerciale senza dipendenti, era prevista dall'articolo 506 del codice penale ed era definita serrata. Impropriamente, ancora è chiamata serrata, per la resistenza che alcuni concetti oppongono al sopravvenire di nuove norme.

Serrata non può essere definita la sospensione del lavoro da parte del lavoratore, per cui, a parte i riflessi di ordine penale sulla incostituzionalità dell'articolo 506 del codice penale, deve ammettersi che anche nell'ordinamento pre-costituzionale esisteva lo sciopero degli esercenti attività lavoratrici autonome. Sotto questo aspetto, deve ritenersi almeno incompleto il giudizio della Corte costituzionale. Essa, nella sentenza del 2 luglio 1958, n. 47, ha stabilito che l'articolo 506 del codice penale non è in contrasto né con l'articolo 40 né con l'articolo 41 della Costituzione, rilevando che l'articolo 40 attiene soltanto al diritto di sciopero, mentre l'articolo 506 del codice penale, esclude ogni riferimento a rapporti di lavoro. Non ha considerato la Corte che il diritto di sciopero si riferisce ai rapporti economici di tutti i lavoratori, e non già dei soli lavoratori dipendenti. La Corte affrontò, dopo, il problema con la sentenza del 12 dicembre 1967, n. 141, nella quale, in rapporto ai pubblici esercenti ed in riferimento all'articolo 506 del codice penale affermò: « il diritto di sciopero è legittimamente esercitabile in funzione di tutte le rivendicazioni riguardanti il complesso degli interessi dei lavoratori che trovano disciplina nelle norme racchiuse sotto il titolo terzo della parte prima della Costituzione ».

Ora l'articolo 45, capoverso, si occupa dell'artigianato, che è lavoro autonomo; l'articolo 41, 3° comma, stabilisce che la legge determina i programmi ed i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata a fini sociali. L'attività economica e privata, e, quindi, anche il commercio, il servizio, deve essere coordinata a fini sociali; si tratta di interessi di lavoratori autonomi. Si può, dunque, concludere che dello sciopero sono titolari tutti i lavoratori, e, quindi, anche quelli autonomi, considerati dal titolo III della Costituzione.

C) *Il diritto di sciopero non è legato in nessun modo al diritto di associazione o di sindacato.*

Lo sciopero viene definito sul piano normativo, indipendentemente dal diritto di associazione e di partecipazione al sindacato; è un diritto originario del lavoratore.

Lo sciopero è concepito in funzione dell'uomo-lavoratore, della sua dignità naturale e dello svolgimento della sua elevazione. La Costituzione ha concesso ai lavoratori il diritto di sciopero come mezzo di elevazione umana per il conseguimento di una piena uguaglianza. Lo sciopero, quindi, non solo è mezzo per promuovere le condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro, ma è anche mezzo per lo sviluppo pieno della persona umana del lavoratore. Il diritto di sciopero tutela il complesso degli interessi dei lavoratori, e non già solo il salario; e, quindi, la formazione e la elevazione professionale; la durata massima della giornata lavorativa; il riposo settimanale e le ferie annue; la parità di salario per la donna lavoratrice; la speciale adeguata protezione della lavoratrice madre; il diritto dell'inabile al mantenimento ed alla assistenza sociale; l'assicurazione di mezzi adeguati alle esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria; l'educazione e l'avviamento professionale degli inabili e dei minorati; la libertà sindacale; la cooperazione a carattere di mutualità; lo sviluppo dell'artigianato; la collaborazione alla gestione dell'azienda; la tutela del risparmio; l'esercizio del credito; l'accesso del risparmio popolare alla proprietà della abitazione, alla proprietà coltivatrice diretta ed al diretto ed indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del paese.

Sono tutti interessi, previsti dalla norma 35 e seguenti, in rapporto ai quali le rivendicazioni possono essere sostenute con lo sciopero.

D) *Il fine è inserito nella nozione ontologica dello sciopero, nel senso che lo sciopero deve avere uno scopo economico o socio-economico.*

Una astensione collettiva per uno scopo diverso non è sciopero, in senso tecnico-giuridico.

Sotto questo aspetto la Costituzione ha operato una riduzione della dimensione comune

dello sciopero, riconoscendolo quale diritto del lavoratore solo per la promozione economica e sociale e la tutela della libertà del lavoratore. Sicché lo sciopero politico, ontologicamente, non è sciopero, in senso tecnico; non è lo sciopero considerato dall'articolo 40. Nella concezione autoritaria e corporativa la nozione di sciopero era generale; illecito era lo sciopero quale che ne fosse il fine, politico, economico, contrattuale e non contrattuale, di solidarietà o di protesta, per il miglioramento delle clausole contrattuali o per la esatta interpretazione o esecuzione del contratto, per rivendicazione sociale o meno gravose condizioni di lavoro; per coartare l'autorità politica o per ottenere riforme.

La nozione ontologica di sciopero è determinata, dunque, in rapporto allo scopo. L'articolo 40 ha ad oggetto lo sciopero, per il complesso degli interessi del lavoratore; non qualunque sciopero. L'astensione per tali scopi è sciopero ed è un diritto; l'astensione per scopo politico, quindi, non è sciopero in senso giuridico-costituzionale.

Si potrà ricercare nel campo delle libertà costituzionali se esista, ed in quali limiti, il diritto alla protesta politica; ma non esiste, costituzionalmente, il diritto di sciopero politico, o, per lo meno, non esiste nell'area dell'articolo 40.

L'articolo 40 si trova nel titolo dei rapporti economici del cittadino; esso, dunque, non riguarda né i rapporti civili, né i rapporti etico-politici. Si potrà discutere della esistenza di una specie di *ius resistendi*, e cioè di un diritto di protesta collettiva in appoggio al diritto di petizione; ed, al limite, si potrà anche sostenere la liceità di tali manifestazioni; ma non si potrà mai rovesciare il problema ed affermare che l'astensione per motivo politico è sciopero.

Il fine, quindi, qualifica, nella essenza e nella struttura, il diritto di sciopero.

La dignità umana del lavoratore, come abbiamo detto, può essere sostenuta dallo sciopero.

L'articolo 3 proclama che i cittadini hanno pari dignità sociale; ed aggiunge che è compito della Repubblica « rimuovere gli ostacoli » di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana. L'articolo 4 precisa che la Repubblica « riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto ». Se ne deduce che il diritto al lavoro è un diritto della persona umana; e che la tutela della dignità del lavo-

ratore è un diritto dell'uomo-lavoratore. Lo sciopero, pertanto, può avere per scopo l'obbligo dello Stato alla realizzazione delle condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro.

Posto il compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana, deve riconoscersi al cittadino-lavoratore il diritto di partecipazione all'attività di rimozione degli ostacoli economici e sociali; l'esercizio dello sciopero può costituire la partecipazione del lavoratore all'attività comunitaria per la eliminazione degli ostacoli economici e sociali, che impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

Una sistemazione diversa della dimensione degli interessi tutelabili con lo sciopero ed una limitazione del diritto di sciopero alle rivendicazioni salariali tradirebbero la concezione costituzionale.

L'articolo 40 è sotto il titolo: disciplina dei rapporti economici. Il diritto si specifica e si essenzializza sul contenuto; è un diritto che si assolutizza in rapporto ad un valore economico.

Se è assolutizzato un valore economico, è chiaro che la dimensione economica dello sciopero è uguale alla dimensione che il concetto di « economico » assume nell'intero titolo, sotto il quale si trova l'articolo 40. È la famiglia dei diritti economici; economici sono tutti i fini, che ispirano le disposizioni contenute sotto il titolo, e cioè quelle vicine, di famiglia, relative alla disciplina dei rapporti economici e quelle lontane, di parentela, che sono collegate ai rapporti economici. Ed ai rapporti economici si riferisce anche la dignità sociale del lavoratore: così l'articolo 35 garantisce una protezione del lavoro ampia, che non opera solo a livello salariale, ma anche al livello umano; l'articolo 36 nel determinare il salario dovuto al lavoratore, richiede che esso sia sufficiente « ad assicurare a sé ed alla famiglia una esistenza libera e dignitosa »; l'articolo 37, prevede la tutela della donna lavoratrice e proclama che « le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre ed al bambino una speciale adeguata protezione »; l'articolo 38, garantisce il diritto del lavoratore alla previdenza ed alla assicurazione di mezzi adeguati alle esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria; l'articolo 43, prevede la riserva originaria o il trasferimento, a mezzo di leg-

ge, a comunità di lavoratori di imprese che si riferiscono a servizi pubblici essenziali.

Queste norme proteggono valori sociali e non già soltanto valori economici.

Quando si considera, inoltre, che l'articolo 45 della Costituzione si occupa della cooperazione come funzione sociale, e l'articolo 46 della Costituzione, pone il diritto di collaborare alla gestione delle imprese con chiari fini di elevazione sociale, e non soltanto economici del lavoro, si ha la dimostrazione che il gruppo di norme sotto il titolo III: « Rapporti economici » della parte I: « Diritti e doveri dei cittadini » si riferiscono a valori sociali anche, o meglio a valori socio-economici; e ciò avviene nel contesto della Costituzione, che fonda la Repubblica sul lavoro e che ha assolutizzato i valori del lavoro.

L'articolo 1 afferma che l'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro; l'articolo 2 proclama che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, anche nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità, e tra queste il sindacato, la comunità di lavoro, la impresa; l'articolo 3 richiede la pari dignità sociale, e la uguaglianza dei cittadini senza distinzione di condizioni... personali o sociali e garantisce la partecipazione dei lavoratori alla organizzazione politica, economica e sociale del paese; l'articolo 4 sancisce l'impegno dello Stato a promuovere la piena occupazione ed a favorire le scelte dell'attività lavorativa, più idonea all'esplicazione della personalità del lavoratore ed al concorso dello stesso al progresso materiale e spirituale della scelta.

Ora, se l'articolo 40 è nella famiglia delle norme a contenuto economico-sociale, lo sciopero è un diritto per la autotutela economico-sociale del lavoratore; e se l'articolo 40 è concatenato con gli articoli 3 e 4 da una parte e 45 e 46 dall'altra, occorre dedurre che il diritto appartiene al lavoratore, ad ogni lavoratore. Correlativo al diritto al lavoro è il diritto di sciopero; e se il pieno sviluppo della persona umana con la rimozione degli ostacoli economici e sociali che limitano, di fatto la libertà e l'uguaglianza, si realizza, soprattutto attraverso l'esercizio del lavoro, deve ammettersi che il diritto di sciopero è un diritto sociale, che appartiene al cittadino-lavoratore, e che richiede come elemento strutturale lo scopo economico-sociale.

Né si dica che il limite alla titolarità del diritto è ricavato dall'articolo 40 della Costituzione; non lo si ricava né dalla lettera, né dallo spirito di quella norma. Nell'articolo 40

non è posto un riferimento espresso al lavoro subordinato, mentre dal complesso delle norme costituzionali richiamate rimane dimostrato che le espressioni: « lavoro » e « lavoratori » assumano un valore generale, con riferimento a tutte le categorie di lavoratori.

E) *Lo sciopero non solo è un diritto, ed un diritto sociale, ma anche un diritto naturale del lavoratore.*

Se è un diritto di autotutela della dignità economica e sociale, non può non trovare radice nella stessa dignità umana dell'uomo lavoratore.

Il concetto di autonomia e di dignità della persona è il limite assoluto alla validità del diritto positivo. Nei contrasti che acquistano sempre nuove forme e nuove dimensioni, tra interessi individuali e interessi sociali, l'idea della dignità e del rispetto della persona è il limite per determinare quali interessi individuali debbano essere salvaguardati e quali interessi individuali debbano essere modificati.

La dignità dell'uomo, dunque, è il limite e la meta della edificazione di un ordine sociale umano di diritti; il diritto di sciopero trova, perciò, radice nella dignità umana del lavoratore.

Sorge ora una domanda: qual è il fondamento dello sciopero? La risposta sostanzialmente è stata data, quando è stato affermato che si tratta di diritto naturale. Se è un diritto dell'uomo, in quanto lavoratore, e se il lavoro deve dare al lavoratore quanto gli è necessario di dignità economica e sociale, lo sciopero è un'arma di giustizia, tendente a fine economico-sociale.

Il diritto di sciopero in quanto è del cittadino-lavoratore, non può essere limitato alla sfera della impresa privata; esso determina l'obbligo del datore di lavoro, anche dello Stato, di subirlo.

Il fondamento del diritto di sciopero va ricercato anche negli articoli 2 e 39 della Costituzione.

In realtà, l'articolo 2 si collega all'articolo 40 ed all'articolo 39; l'articolo 2 è una norma chiave che impone ad ogni uomo-cittadino — e quindi anche al lavoratore — di contribuire al progresso civile ed alla crescita economica del paese.

Progresso civile è anche giustizia sociale; in quanto non vi è vero progresso se non viene dato a ciascuno il suo.

Perciò, può essere sostenuto che il fondamento del diritto di sciopero è anche negli articoli 2 e 39, che si concatenano con l'articolo 40.

Ne consegue che la tutela del diritto di sciopero, è tutela della libertà dell'uomo e del suo pieno sviluppo.

Se è un diritto naturale, appartiene alla famiglia dei diritti inalienabili, di cui all'articolo 2 della Costituzione; esso, pertanto, può essere considerato un diritto di libertà in senso democratico sostanziale, in quanto concorre attivamente alla attuazione della uguaglianza e della solidarietà.

La libertà di sciopero, essendo principio democratico, essenziale al lavoro in una comunità di lavoro, non richiedeva una norma espressa; la Costituzione non l'ha dettata. Essa, però, è presupposta dall'articolo 40 e ne è anche una conseguenza.

Se c'è diritto vi deve essere libertà. Se per la libertà non era necessaria una norma espressa, questa non poteva mancare per il riconoscimento del diritto, in quanto superamento di divieti posti dalla legge e, soprattutto, in quanto deroga ad un istituto basilare del codice civile e cioè alla risoluzione per inadempimento.

Dunque, il diritto è sancito; è attribuito ai lavoratori, come un diritto naturale preesistente; la libertà di sciopero è presupposta dall'articolo 40. « Il diritto di sciopero si esercita » afferma la norma: dunque, il diritto è addirittura presupposto, è preesistente. La regolamentazione non è limitazione, è coordinamento, è armonizzazione.

Se dal coordinamento di libertà nasce la limitazione della libertà, questa non è un elemento negativo, ma una componente dinamica del diritto.

Ne deriva:

- 1) le disposizioni preesistenti, in quanto non « regolavano » il diritto di sciopero ma lo reprimevano quale delitto, sono cadute;
- 2) l'articolo 40 guarda alle leggi future, e non a quelle passate;
- 3) la legge potrà regolare l'esercizio, ma non togliere il diritto;
- 4) l'articolo 40, pur non indicando espressamente il fondamento del diritto, lo pone chiaramente, in quanto esso è collegato con altre norme e si inquadra nell'intero sistema costituzionale: si concatena con gli articoli 1, 3, 4 e 36, con le loro affermazioni generiche: « repubblica, fondata sul lavoro »; « diritto e dovere del lavoro »; « tutela del lavoro »:

5) l'articolo 43, espressamente richiamando le « comunità dei lavoratori », alle quali, oltre che agli enti pubblici, possono essere date in gestione le imprese nazionalizzate, ha dato rilevanza giuridica al concetto naturalistico e sociologico di comunità di lavoratori, che, mentre da una parte richiede come essenziale la partecipazione uguale di uomini liberi, impegnati, in linea di pienezza di dignità, ad una collaborazione responsabile e produttiva, importa d'altra parte, la effettiva giusta distribuzione del bene-reddito, non secondo il principio: « a ciascuno secondo il bisogno », ma secondo il principio: « a ciascuno secondo il suo impegno responsabile ed il suo merito ed anche per le sue esigenze sociali »;

6) la democrazia sociale si attua progressivamente, per l'uomo lavoratore.

La Costituzione, a tale scopo, prevede tre strumenti:

a) norme precettive che attuano frammenti di giustizia sociale (articolo 36 sulla retribuzione sufficiente);

b) norme, dette programmatiche o contenenti affermazioni di principio, che sono direttive per il legislatore (esempio: articoli 3-4);

c) norme, che attribuiscono poteri agli organi pubblici (articolo 42 sul potere di espropriazione) o a determinati gruppi per opportuni interventi nei rapporti economici-sociali (fra gruppi e associazioni intermedie vi sono le comunità di lavoro, sia come sindacati (articolo 39), sia come pluralità di scioperanti).

Se anche la democrazia, come la libertà, è conquista continua e progressiva (il messaggio della salvezza sociale umana spinge l'uomo all'infinito amore), il diritto di sciopero si colloca in questa dinamica umana, che ha il senso della civiltà del lavoro.

Il diritto di sciopero, dunque, è insieme uno strumento d'autodifesa ed uno strumento per l'attuazione della giustizia sociale.

Sotto questo ultimo aspetto, il diritto di sciopero viene costituzionalmente riconosciuto per l'accelerazione della dinamica della giustizia sociale. Ed in ciò assume la dimensione di un interesse fondamentale della classe alla promozione sociale; e si presenta come una specie di hegeliana « astuzia della ragione » costituzionale.

Sicché il diritto di sciopero, quale tensione verso contenuti sociali sempre più ampi, è proiezione di un principio diffuso in tutta la Carta costituzionale.

V. — *Natura del diritto di sciopero e sua titolarità.*

Definito il diritto di sciopero e determinato il suo fondamento giuridico-costituzionale, è opportuno, per una valutazione della dimensione e dei riflessi anche penalistici, ricercarne la natura.

È un diritto di libertà? È un diritto di eguaglianza? È un diritto potestativo?

Nel concetto costituzionale, è un diritto assoluto dell'uomo, in quanto lavoratore.

a) È un « diritto di eguaglianza », in quanto con esso si tende a realizzare la uguale dignità giuridica ed economica con l'esercizio collettivo del diritto, il contraente più debole — il lavoratore — si spinge a conquistare la uguaglianza con il datore di lavoro.

b) È un diritto di libertà, in senso tecnico, perché l'esercizio di tale diritto appartiene alla sfera di libertà dal vincolo nei confronti dello Stato.

Questa tesi importa l'opinione che l'esercizio implichi una potestà per quanto riguarda il campo dei rapporti di lavoro. Sarebbe un diritto di libertà per tutti ed una potestà esercitata dai sindacati attraverso l'atto di proclamazione.

In verità, il diritto-interesse del singolo è il diritto-interesse del gruppo, in quanto la collettività degli scioperanti è proiezione degli individui, è la formazione sociale ove si svolge la personalità del lavoratore.

c) È un diritto potestativo, che spetta ai lavoratori, diretto a provocare, col semplice esercizio collettivo, la sospensione del rapporto di lavoro, la quale deve essere subita dal datore di lavoro.

d) È un diritto assoluto. Essendo la manifestazione di un fenomeno associativo, quello sindacale, appare un diritto assoluto della persona, perché è appunto la sua natura associativa che ne chiarisce l'essenziale collegamento funzionale con un interesse collettivo; per cui è la legge che ricollega all'attuazione dello sciopero l'effetto della sospensione dell'obbligazione del lavoro; effetto quindi, che è legale e non già negoziale.

Il rapporto tra la natura associativa dell'uomo e l'interesse collettivo determina la funzione essenziale del diritto e la ragione naturale della sua esistenza; nella comunità del lavoro, ed a mezzo della comunità del lavoro, il lavoratore concorre a rimuovere gli ostacoli che limitano la libertà e l'eguaglianza. Il lavoratore, quindi, anche attraverso lo sciopero tende alla edificazione di una comunità di liberi ed uguali, per cui lo sciopero,

più che autodifesa del contraente più debole, è arma sociale di dinamica della libertà e dell'uguaglianza.

e) È un diritto originario dell'uomo-lavoratore. Il collegamento tra lavoratore e sindacato esiste e viene regolato nella legge, che proponiamo. Ma altro è un collegamento, altra è la appartenenza del diritto; il diritto di sciopero appartiene all'uomo-lavoratore e non al sindacato.

Il collegamento tra lavoratore e il sindacato si attua e si sviluppa nella partecipazione all'associazione; e lo sciopero, pur essendo diritto del lavoratore, si esprime, nel suo esercizio, attraverso il fenomeno associativo dell'incontro e del concreto. In altri termini, il diritto di sciopero, che pure è individuale, si concretizza in una necessaria astensione collettiva dal lavoro; l'esercizio dello sciopero è necessariamente collettivo, per cui indispensabile è la regolazione per stabilire le forme ed i modi della proclamazione, ma soprattutto per chiarire i rapporti tra lavoratore e sindacato, agli effetti di evitare il superamento del limite di rispetto della dignità dell'uomo e di raggiungere, nel rispetto di quel limite, traguardi di sviluppo economico e sociale.

VI. — *Originarietà del diritto di sciopero ed autonomia sindacale.*

Il riconoscimento giuridico dell'autonomia sindacale, di cui al primo comma dell'articolo 39, ha in sé il riconoscimento della libertà dell'ordinamento privato; e tale ordinamento è rilevante nei limiti dell'articolo 36, codice civile, per cui è da trattare come associazione non riconosciuta. Epperò il riconoscimento dell'articolo 39 importa una potenziale personalità o almeno una soggettività giuridica; l'articolo 39 ha espressamente proclamato che il sindacato registrato ha personalità giuridica, per cui ad esso possono essere attribuiti diritti.

Lo svolgimento legislativo degli articoli 40 e 39 della Costituzione, con la disciplina dell'esercizio dello sciopero e la regolazione dell'autonomia sindacale, che è ora presentato con la proposta di legge, chiarisce i termini di questo collegamento.

È stata da qualche studioso (il Mazzoni) avanzata l'idea di un emendamento costituzionale dell'articolo 39, per attribuire al sindacato personalità e diritto. Se si vuole riconoscere al sindacato un diritto autonomo di sciopero, è indispensabile, è stato detto, un emendamento costituzionale; nell'ordinamento attuale, lo sciopero è diritto del lavoratore.

Non occorre, invece, l'emendamento costituzionale per attribuire la personalità e la soggettività giuridica al sindacato, in quanto essa già l'ha per forza dell'articolo 39.

Al sindacato va attribuito il diritto di proclamazione dello sciopero, anche se il diritto di sciopero è personale.

I sindacati si propongono scopi di tutela professionale; la proclamazione dello sciopero, come autotutela collettiva, spetta al sindacato; la partecipazione allo sciopero è libera, in quanto espressione di un diritto personale, salvo che non sia un obbligo in virtù ed in forza della disciplina sindacale.

In sintesi, perciò, si può affermare che la titolarità dello sciopero non è neppure duplice, e cioè del lavoratore, del sindacato: la proclamazione dello sciopero, spetta ai sindacati, ed è modalità di esercizio del diritto; la titolarità del diritto, d anche la sua esecuzione, spetta al lavoratore. Il diritto di sciopero spetta ai singoli lavoratori, a titolo individuale, anche se trattasi di diritto soggettivo che è condizionato alla astensione collettiva.

L'obiezione che non si può concepire il diritto soggettivo, condizionato all'esercizio collettivo di esso, cade di fronte alla constatazione dell'esistenza di altri casi del tipo, come il diritto dell'elettorato, per esempio.

VII. — *Lo sciopero ed i suoi limiti ontologici e teleologici.*

L'esercizio dello sciopero, secondo l'articolo 40 della Costituzione, deve essere regolato per legge. Solo la legge può determinare limiti all'esercizio dello sciopero.

La legge deve disciplinare l'esercizio del diritto e stabilire modalità, oneri, limiti; solo non può negare la natura di diritto dello sciopero.

Esistono limiti ontologici, derivanti dalla natura del diritto e dal suo inquadramento nel sistema, ma che non riguardano la titolarità. Una legge non può escludere una categoria di lavoratori dalla titolarità del diritto.

La legge, però, deve:

1) disporre modalità tipiche, come la proclamazione, il preavviso;

2) prevedere determinate precauzioni di salvaguardia in rapporto alle esigenze urgenti dell'azienda e dell'organizzazione (sciopero dei medici, sciopero degli addetti a servizi e funzioni particolari);

3) porre divieto di certe forme di astensioni, che hanno carattere emulativo e cagionano danni altrimenti evitabili (esempio: mo-

dalità per lo sciopero in bianco o a singhiozzo, per il picchettaggio);

4) porre divieti in rapporto alla essenzialità di funzioni e di servizi;

5) determinare il concetto giuridico di essenzialità ed indicare le ipotesi di preminenza dell'interesse collettivo nel caso di bilanciamento degli interessi.

Vi sono ancora altri limiti, imposti da esigenze comunitarie, che devono essere indicati dal legislatore ordinario. La proposta di legge questa disciplina pone.

Ne si dica che non può parlarsi di limiti dell'esercizio di sciopero.

Lo sciopero in quanto diritto, è necessariamente limitato.

Il limite è strutturale al diritto soggettivo, ed anche al diritto oggettivo. Anche il diritto potestativo è potere riconosciuto dall'ordinamento giuridico per la realizzazione di un interesse.

L'ordinamento attua la subordinazione dell'interesse di un soggetto all'interesse di un altro soggetto, mai in via generale ed assoluta, ma sempre in via relativa sin quando non sorge la necessità di tutelare l'interesse subordinato e gli altri interessi che eventualmente sarebbero intaccati dalla protezione illimitata del primo.

Il diritto di sciopero, necessariamente, pertanto, ha i suoi limiti oggettivi e soggettivi, strutturali e teleologici.

Riconoscendosi lo sciopero come diritto del lavoratore, deve escludersi che esso entri nello *status civitatis*. Lo sciopero del lavoratore subordinato e lo sciopero del lavoratore autonomo sono, l'uno e l'altro, arma di giustizia sociale, nel mondo del lavoro; al cittadino invece non è dato lo sciopero come strumento di pressione democratica per il mutamento dell'ordinamento politico dello Stato. Non è il caso di indicare quali siano i limiti costituzionali del diritto di petizione e neppure quale sia la dimensione dello *ius resistendi*; in questa sede basta — ancora una volta viene precisato — affermare che questi strumenti democratici hanno la loro autonomia e non possono essere confusi con lo sciopero.

Lo sciopero politico, pertanto, è escluso dalla Costituzione.

L'articolo 1 (« la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione ») e l'articolo 49 (« tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale ») indicano le forme ed i modi qualificati per la partecipazione dei singoli e dei

gruppi alla determinazione delle scelte politiche che presiedono alla vita della Nazione.

La partecipazione, dunque, non può avvenire con forme e strumenti diversi da quelli preposti nella Carta costituzionale. Esiste una forza di sciopero non legata all'articolo 40, ma all'articolo 3, seconda parte, della Costituzione; anche essa, però, è mezzo straordinario di autotutela, per superare situazioni di disparità economica.

Quindi, v'è un diritto di sciopero riconosciuto al cittadino, che è lavoratore subordinato, ed un diritto di sciopero riconosciuto al cittadino che è lavoratore autonomo o professionista come l'avvocato, il commerciante; non esiste, però, una terza forma di sciopero, e cioè lo sciopero del cittadino, come mezzo per esprimere la propria opinione e per far far valere i diritti politici.

La conferma — ed è stato più volte osservato — viene dall'articolo 40 della Costituzione che ha riferimento ai rapporti economici e sociali. L'articolo 3 della Costituzione indica le ragioni profonde, la radice e l'origine umana di quel diritto. Il diritto, però, è dell'uomo-lavoratore, e non del cittadino; non entra nello *status* del cittadino, per qui questa arma non può essere usata dal cittadino per un fine politico. Da arma di giustizia sociale si trasformerebbe in arma di aggressione allo Stato. Si è fuori dell'area dello sciopero e si entra nel campo della resistenza o della rivolta, che non è tema della proposta di legge.

Il diritto di sciopero, in conclusione, nella concezione costituzionale di cui agli articoli 40 e 3 incontra limitazioni:

1) in rapporto ai soggetti, abilitati al suo esercizio, in quanto spetta esclusivamente al cittadino lavoratore;

2) rispetto agli obiettivi materiali che stanno alla base della lotta, in quanto deve trattarsi sempre ed esclusivamente di un'arma di difesa professionale per la promozione della dignità economico-sociale del lavoratore;

3) rispetto al fine, che deve essere sempre economico o economico-sociale.

Il fine è qualificante; ma non si può identificare causa e fine per cui è da escludere la unificazione della classificazione in funzione dello scopo, del fine, del motivo.

La causa è ragione intrinseca di legittimità e non si confonde con lo scopo, anche se causa e scopo possono convergere in rapporto alla ragione politica; l'astensione potrebbe essere oggettivamente politica, strutturalmente politica, o teleologicamente politica;

ogni forma è illegittima e quale che sia il fine politico, di politica interna, di politica internazionale, di politica estera.

Sarà difficile in taluni casi distinguere tra scopo politico e scopo economico, in quanto molte volte i fini sono collegati tra di loro; il criterio della prevalenza degli interessi sarà di guida per la decisione sulla legittimità.

L'astensione collettiva dal lavoro per scopo politico è, pertanto, costituzionalmente illegittima, anche quando non integri un atto rivoluzionario di sovvertimento dell'ordinamento.

Questa manifestazione è fuori dell'ambito del diritto di sciopero vero e proprio, e quanto alla titolarità e quanto alla struttura. Il legislatore potrà stabilire i limiti dello *ius petendi* e dello *ius resistendi*; ma di ciò non si occupa la presente proposta di legge.

Pertanto, in caso di dichiarazione di sciopero politico, anche se mascherato sotto uno scopo economico, si ha un abuso, anche quando sono i lavoratori a proclamarlo a mezzo del sindacato; si ha uno sviamento di potere, nel senso che il potere è usato per un fine diverso da quello costituzionalmente sancito.

VIII. — *Reati a causa dello sciopero e diritto di sciopero.*

Se lo sciopero è un diritto personale, la condotta, che è l'esercizio di tale diritto, è conforme al diritto. Sorge il problema dell'illecito — ed anche dell'illecito penale — ove la condotta sia difforme. Se viene regolato l'esercizio del diritto, la violazione delle norme di comportamento in rapporto all'esercizio dello sciopero può essere sanzionata penalmente, e, quindi, costituire reato.

In altri termini, non può aversi una estensione collettiva, che sia sciopero in sé; ed insieme sia, in sé, illecita ed integri una condotta punibile di fattispecie delittuosa.

Occorre una deviazione o uno sconfinamento o una violazione delle norme di esercizio o, per lo meno, un atto abusivo, per cui la serie omissiva, costituita dallo sciopero, venga interrotta e si abbia il passaggio all'illecito.

Il diritto di sciopero non rende lecito tutto ciò che si verifica per sua causazione; se ciò fosse vero, si giungerebbe alla conseguenza grave di dare all'articolo 51 del codice penale l'eccessiva portata di rendere leciti tutti gli eventi contrari alla legge che nello sciopero trovano la loro ragione di essere, anche se causati da una condotta che supera i limiti dell'esercizio dello sciopero.

L'esercizio del diritto di sciopero importa limiti intrinseci, ontologici e teleologici, e limiti estrinseci e negativi derivanti dall'ordinamento giuridico generale. Per i limiti coesenziali, lo sciopero si concreta nella astensione totale dal lavoro per fini economici e che produca il pregiudizio necessariamente inerente alla pura e semplice sospensione dell'attività lavorativa, e non uno diverso o maggiore; per i limiti estrinseci derivanti dall'ordinamento giuridico generale l'astensione non deve essere attuata con modalità delittuose, e neppure in forme abnormi o sleali o patologiche.

Non sono pertanto azioni di esercizio di sciopero, ma condotte illecite, penalmente sanzionate, le astensioni collettive, attuate con modalità abusive o delittuose, ovvero in forma abnorme o sleali.

Sono, per esempio, condotte illecite le azioni tendenti a distruggere gli impianti o compromettere la ripresa della produzione e del lavoro oppure a produrre danni alle persone e ai beni dello stesso datore di lavoro o, ed a più forte ragione, dei terzi. Sicché, in questi casi, la condotta diviene illecita; la natura delittuosa dei fatti, strettamente legati all'esercizio dello sciopero, non è discutibile.

Non può ritenersi, per esempio, legittimo uno sciopero ferroviario, che metta in pericolo la sicurezza dei mezzi di trasporto dello Stato o che faccia sorgere il pericolo di un disastro; uno sciopero con l'abbandono senza alcuna custodia di minori, incapaci, infermi, dementi; l'abbandono, che metta in pericolo la vita di una o più persone; il rifiuto da parte del sanitario della assistenza a chi ha urgente bisogno di cure mediche o chirurgiche; l'abbandono del lavoro da parte dei lavoratori agricoli che produca la perdita degli animali che sono essenziali alla azienda agricola.

Quindi, in riferimento allo sciopero si delinea una fondamentale distinzione di condotte lecite e di condotte illecite, che è conforme allo spirito della Costituzione della Repubblica ed al contenuto dell'articolo 40, secondo cui lo sciopero costituisce un diritto solo quando si svolga nell'ambito della legge che lo regola e non urti contro divieti posti dall'ordinamento giuridico.

In una società democratica, con una diversa visione dei rapporti tra imprenditori e lavoratori nonché dei rapporti, in genere, tra lavoratori e Stato, il particolarismo degli interessi del singolo o del gruppo deve cedere agli interessi ed alle esigenze dell'intera società.

IX. — *Norme penali vecchie e nuove.*

Norme relative allo sciopero erano non solo quelle collocate nel codice penale sotto gli articoli da 102 a 109, ma anche quelle di cui all'articolo 330, articolo 633, articolo 635.

Quali di queste norme sono costituzionalmente illegittime? Quali sono state abrogate? Ecco l'indagine, che porta ad un chiarimento sui nessi tra l'ordine giuridico ordinario e quello costituzionale e sulla ultrattività.

A) La prima norma che viene in discussione e che ha rappresentato il « capo delle tempeste » è l'articolo 502 del codice penale; essa è decaduta.

Anche la Corte costituzionale, con la sentenza 4 maggio 1960, n. 29, lo ha ritenuto, trattandosi di norma ideata ed imposta a tutela del sistema corporativo, che negava la libertà di azione sindacale. La decisione della Corte costituzionale procede da una duplice direttiva. Esamina dapprima il sistema corporativo, quale risulta dalla legge 3 aprile 1926, n. 663 e nel quale sciopero e serrata si presentavano come delitti egualmente lesivi dello stesso interesse ad una composizione autoritaria del conflitto di lavoro; ricostruisce poi il sistema strutturato in base al principio democratico instaurato in materia sindacale a seguito della soppressione del regime corporativo, col riconoscimento, effettuato dalla Costituzione, della libertà sindacale; infine, riconosce un parallelismo della serrata e dello sciopero, esaminando le disposizioni degli articoli 502, 503, 504 e 505.

Questo parallelismo è stato spezzato dalla Costituzione; se lo sciopero è un diritto, e la serrata non lo è, il parallelismo è caduto. La serrata è su un piano giuridico del tutto diverso dallo sciopero.

Lo sciopero, quindi, è legittimo, quali che siano i fini economici che i lavoratori si propongono di conseguire. La serrata, invece, è penalmente lecito soltanto quando è diretta al soddisfacimento di interessi connessi con il rapporto di lavoro, e cioè al raggiungimento di « fini contrattuali » e non di altri fini economici; e, perciò, integra un reato quando venga effettuata per ragioni estranee alla disciplina del lavoro.

Questo carattere differenziale estrinseco si pone, come è evidente, in rapporto ai diritti ed alle libertà del soggetto attivo, potendo il datore di lavoro privato — e non quello pubblico, al quale è negata ogni possibilità per la funzione o il servizio esercitati — agire in autotutela solamente per il conseguimento dei fini contrattuali.

Lo sciopero-diritto, entrando nella Costituzione, ha annullato la fonte stessa della illiceità penale e cioè l'articolo 502 del codice penale, non potendo esistere uno sciopero-delitto contrapposto allo sciopero diritto; la serrata, non essendo previsto costituzionalmente il diritto alla serrata, è soltanto compatibile con i principi di libertà e di tutela. Nella presente proposta di legge la serrata è stata prevista in una norma a sé, anche come fattispecie penale.

Al legislatore penale del 1929, serrata e sciopero, come lesioni dell'interesse alla risoluzione legale autoritaria dei conflitti del lavoro, apparvero una specie di autotutela non consentita dalle ragioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, quasi una forma di ragion fattasi da collocare fra i delitti contro l'amministrazione della giustizia e fra quelli contro l'economia pubblica, in considerazione della diversa natura dell'interesse leso.

I due delitti costituivano, nel sistema corporativo, attentati alla produzione ed agli interessi nazionali: la differenza della ragion fattasi consisteva in ciò, che le parti in conflitto pretendevano, non già di esercitare diritti già riconosciuti, ma di ottenere la concessione di nuovi diritti disconoscendo il diritto esistente in vista e con l'intendimento di instaurare un assetto più favorevole.

La serrata e lo sciopero, pur posti sullo stesso piano, avevano natura e richiedevano meccanismi diversi.

La Costituzione ha dato sistemazione nuova, riconoscendo espressamente il diritto di sciopero e la libertà di iniziativa economica e di associazione sindacale; la proposta di legge attua la Costituzione e pone norme penalmente sanzionate per la violazione di norme di comportamento.

Una interpretazione diversa dell'articolo 39 della Costituzione, nel senso che ai datori di lavoro sia riconosciuta una libertà di azione e di lotta sindacale, che però non comprenderebbe la serrata, sarebbe arbitraria. Seguendo un tale ragionamento rimarrebbe in vita, nonostante il capovolgimento del sistema corporativo, il primo comma dell'articolo 502 del codice penale; e ciò sarebbe assurdo, in quanto sarebbe alterato il principio della parità di diritti, che è fondamentale in materia sindacale.

Sicché, salvo esaminare su un piano civilistico se la serrata costituisca sempre un inadempimento del contratto di lavoro, si può affermare che l'articolo 502 del codice penale è incostituzionale, per cui occorre riconsiderare tutta la materia.

Anche la Corte costituzionale, nella sentenza del 4 maggio 1960, n. 29, ha messo in rilievo tale necessità. Essa precisa che « spetterà al legislatore il valutare la necessità di una tale disciplina ».

La serrata, pertanto, è certamente un illecito civile, se tende a privare il lavoratore della retribuzione per il tempo in cui il lavoro resta sospeso. Trattasi di un diritto irrinunciabile del lavoratore e di un dovere inderogabile del datore di lavoro. Una clausola contrattuale dovrebbe essere ritenuta illecita; sarebbe in contrasto con i diritti essenziali dell'uomo-lavoratore.

Il legislatore ordinario è libero di ravvisare nel divieto della serrata, un interesse pubblico degno di tutela penale.

È quanto viene previsto nella proposta di legge, nella quale la serrata è configurata come il delitto del datore di lavoro che sospende il lavoro allo scopo di impedire ai dipendenti di conseguire nuove condizioni di lavoro o di imporre agli stessi modificazioni delle condizioni di lavoro vigenti.

La chiusura dello stabilimento appare legittima e giustificata, solo quando sia causata da forza maggiore o costituisca una misura di difesa legittima. Nell'uno e nell'altro caso, non si ha serrata; è una difesa necessitata ed espressa. La serrata non è qualsiasi forma di sospensione del lavoro, ma solo quella che è indirizzata ad uno scopo ben preciso sul terreno contrattuale cioè al fine di imporre ai propri dipendenti l'accettazione di una pretesa del datore o dei datori di lavoro, inerente al contratto.

Sotto questo aspetto l'articolo 502, prima parte, del codice penale, nonostante la sua ispirazione autoritaria e corporativa, dava una esatta definizione del delitto di serrata, quando affermava: « il datore di lavoro che con il solo scopo, di imporre ai suoi dipendenti modificazioni ai patti stabiliti, o di opporsi a modificazioni di tali patti, ovvero di ottenere od impedire una diversa applicazione nei patti ed usi esistenti, ecc.... ».

La sanzione penale per la serrata deve essere prevista: la situazione giuridica del lavoratore di fronte allo sciopero non è uguale a quella del datore di lavoro di fronte alla serrata.

L'eguaglianza e la parità giuridica tra datori di lavoro e lavoratori deve essere sostanziale nei limiti dell'articolo 3 della Costituzione.

In altri termini l'articolo 3 si concatena con l'articolo 39 della Costituzione, per cui si ha il riconoscimento del diritto di sciopero

come strumento di uguaglianza sociale e come un diritto preferenziale dei lavoratori volto a ristabilire, per quanto è possibile, un qualche equilibrio ed a consentire una equa contrattazione collettiva.

Ne consegue che non è possibile nel sistema, attribuire un diritto di serrata; sarebbe uno strumento giuridico per il perpetrarsi di una posizione di predominio in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione. Lo sciopero è meccanismo costituzionale tendente alla umanizzazione del lavoro ed alla promozione del lavoratore; la serrata, invece, contrasta a tale scopo.

X. — *L'articolo 503 del codice penale. — Diritto sociale di sciopero e delitto politico di sciopero.*

L'articolo 503 del codice penale, sebbene sia intitolato « serrata e sciopero per fini non contrattuali » prevede e punisce soltanto la serrata e lo sciopero per fini politici. « Il datore di lavoro o i lavoratori, che per fini politici commettono rispettivamente ecc. »; recita l'articolo.

La norma è tuttora in vita, in quanto l'astensione collettiva dei lavoratori per fine politico — come è stato già detto, — non può essere definito sciopero ai sensi dell'articolo 40 della Costituzione.

La proposta di legge, però, per ragione di sistema, ha riconsiderato anche questa materia, riassorbendola nelle sue norme.

Lo sciopero, nella concezione accolta dall'articolo 40 della Costituzione, è quello cosiddetto economico; è escluso lo sciopero politico.

A definire lo sciopero politico, è d'aiuto il richiamo alla nozione di delitto politico. L'articolo 8 del codice penale, ultimo capoverso, pone la nozione di delitto politico e di delitto politico assimilato. Applicando analogicamente il concetto giuridico, può dirsi che l'astensione collettiva dei lavoratori è politica, quando è rivolta contro un interesse politico dello Stato ovvero un diritto politico del cittadino.

L'articolo 8 del codice penale è tuttora valido; credo soltanto debba essere data una interpretazione adeguata della espressione, in esso contenuta: « in tutto o in parte » per fine politico. L'interpretazione non può non essere ispirata al principio della prevalenza del fine nel senso che, se esiste altro scopo prevalente, viene ad affievolirsi sino a perdere ogni rilevanza il fine minore politico. In riferimento allo sciopero, occorre riconoscere che l'astensione collettiva, quando ha per fine pre-

valente quello professionale ed economico, anche se congiunto ad esso esiste uno scopo politico minore si qualifica come sciopero ed è esercizio di diritto.

Il legislatore deve rivedere questa norma e precisarla, eliminando l'espressione « o in parte » e sostituendola con l'altra « del tutto prevalente »; l'interprete può oggi, in forza dei principi costituzionali, sui diritti politici e sui diritti economici-sociali, dare una ricostruzione del concetto giuridico di delitto politico di sciopero, escludendone la esistenza quando non sia prevalente il fine politico.

L'articolo 503 del codice penale, che è collegato con l'articolo 8 del codice penale è tuttora in vita; che anzi, può affermarsi trattarsi di un'applicazione del concetto per la serrata e lo sciopero.

Di fronte ad una tendenza, che sosteneva l'incriminazione penale solo per lo sciopero e la serrata, obiettivamente politici e cioè lesivi dell'interesse politico dello Stato ovvero di un diritto politico del cittadino, il legislatore penale espressamente riaffermò che erano delitti anche lo sciopero e la serrata per fini politici.

La norma va ristrutturata, con la introduzione del criterio della prevalenza dello scopo politico, nella proposta di legge, che viene presentata.

Il delitto di sciopero politico o di serrata politica, in conclusione, può essere obiettivamente o teleologicamente tale.

È obiettivamente politico il delitto che investe l'interesse politico dello Stato ovvero un diritto politico del cittadino; è teleologicamente politico il delitto, consumato per esclusivo o prevalente fine politico.

Nella proposta di legge è posto un divieto penale dello sciopero politico.

Si può dire: ma lo Stato democratico-costituzionale, si difende nello stesso modo che si difendeva lo Stato autoritario?

No, lo Stato, ogni Stato si difende contro la rivoluzione, la rivolta, la violenza. L'interesse politico dello Stato ed i diritti politici del cittadino vanno tutelati anche in regime democratico; altrimenti lo Stato non sarebbe tale e la legge perderebbe la sua funzione essenziale di coordinatrice di libertà. In uno Stato autoritario, anche sul piano legislativo, vengono compiuti abusi con la emanazione di norme violatrici della dignità e della libertà dell'uomo; in uno Stato democratico norme lesive della dignità dell'uomo non possono esistere, in quanto lacerano il sistema. La

tutela dei diritti politici e della libertà politica è un obbligo inderogabile dello Stato.

L'interesse politico — diverso dall'interesse nazionale — è quello che ha lo Stato a mantenere salda la vita politica ad evitare modificazioni nelle direttive politiche-democratiche e nella disciplina giuridica delle istituzioni costituzionali, che rispondono a necessità permanenti della vita dell'organizzazione statale ed, in particolare, all'essere della sovranità ed al suo esercizio in rapporto agli abitanti ed alle loro forze associative.

Il capoverso dell'articolo 1 della Costituzione, secondo il quale il popolo esercita la sovranità « nelle forme e nei limiti della Costituzione » ha un significato fondamentale; il popolo si impersona giuridicamente nello Stato, manifesta la propria volontà a mezzo degli organi rappresentativi che sono organi dello Stato, il quale diviene così capace di determinare i propri fini in relazione alle esigenze della vita del popolo e, grazie alla sua organizzazione giuridica e politica, emana « comandi supremi e irresistibili entro tutto il suo ordinamento ».

Lo Stato democratico non può non difendersi; difende il popolo ed i suoi diritti.

Elemento caratteristico dello Stato democratico è la esistenza dei diritti politici, il cui fondamento è dato dalla potestà riconosciuta al cittadino di partecipare attivamente alla vita politica.

Lo Stato costituzionale italiano non ha rinunciato alla tutela dei suoi interessi politici e dei diritti politici dei cittadini; sarebbe uno Stato non democratico, e non sarebbe uno Stato di diritto. Ora nessuna confusione può nascere tra i diritti politici ed i diritti sociali, che, pur definiti dalla Costituzione, tendono ad assicurare al cittadino la possibilità del maggiore sviluppo della personalità e all'effettivo godimento delle altre libertà e degli altri diritti pubblici.

Lo sciopero a fine economico-sociale può essere inquadrato tra i diritti sociali; l'astensione collettiva a fine politico non può essere inquadrata tra i diritti politici, che sono espressamente definiti e tassativamente indicati.

Sicché sono delitti, e non diritti, la serrata e lo sciopero che attaccano l'organismo politico dello Stato e ledono e pongono in pericolo la sua personalità, sia in rapporto agli elementi costitutivi (sovranità, autonomia, indipendenza), sia in rapporto alle istituzioni costituzionali, sia in rapporto ai diritti pubblici dei cittadini partecipi della vita dello Stato.

Lo sciopero politico, dunque, non è sciopero in senso costituzionale; non è pertanto un diritto. Il legislatore, anzi, per la tutela dello Stato e del cittadino lo definisce delitto.

XI. — *Articolo 504 del codice penale. — Sciopero di coazione alla pubblica autorità.*

L'articolo 504 del codice penale, pur racchiudendo aspetti di illegittimità costituzionale, non è dichiarato illegittimo, in quanto la generalità della sua formulazione comprende fatti, la cui punibilità non è in contrasto con la Costituzione.

Tutte le norme, che considerano lo sciopero economico, come reato, e considerano il fine economico come un aggravante del reato, devono intendersi cadute in forza dell'articolo 40 della Costituzione, essendo contraddittorio tenere insieme lo sciopero-diritto e lo sciopero-delitto.

In rapporto all'articolo 504 del codice penale, occorre per decidere la liceità, tenere presente la natura dello sciopero e la direzione dello sciopero. Lo sciopero dei pubblici dipendenti è naturalmente diretto ad influire sulle deliberazioni relative al rapporto economico; non può, perciò, essere dichiarato illecito; mentre illecito è lo sciopero di coazione e di violenza politica.

Ritorna il criterio fondamentale; lo sciopero politico è delitto; lo sciopero economico è diritto.

Non si dica che la distinzione non ha alcun valore per l'articolo 504 del codice penale, in quanto esso si riferisce « ai fatti preveduti dall'articolo 502 », per cui posta la concatenazione fra l'articolo 502 e l'articolo 504, la norma deve intendersi in tutto decaduta.

Lo sciopero di pressione, però, per forza degli articoli 40 e 3 della Costituzione, assume, nell'ordinamento democratico, una dimensione più ampia di tutela degli interessi di categoria, per cui la distinzione prende importanza.

L'autotutela dei rapporti e degli interessi economici, non può intendersi ristretta alle pure rivendicazioni contrattuali e salariali.

Lo sciopero è diritto sociale e perciò non può divenire da lecito illecito sol perché la domanda è presentata all'autorità e non al datore di lavoro. Nessuna sostanziale differenza esiste in rapporto al contenuto della domanda, solo perché essa è rivolta « alle autorità » e non ad un datore di lavoro; oggetto della stessa, invero, è sempre il rapporto economico.

Dunque, la incriminazione di cui all'articolo 504 del codice penale deve ritenersi decaduta quanto allo sciopero economico e non quanto allo sciopero politico.

Comunque, nella presente proposta di legge tutta la materia è stata rivalutata.

XII. — *Articolo 330. — Sciopero di pubblici impiegati.*

Dopo gli esami degli articoli 404 e seguenti del codice penale, è il caso di portare l'indagine sull'articolo 330 del codice penale.

I soggetti attivi sono i pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico esercizio, aventi la qualità di impiegati ed i privati che esercitano servizi pubblici o di pubblica necessità non organizzati in imprese ed i dipendenti da imprese di servizi pubblici e di pubblica necessità. Essi possono essere distinti in due gruppi: impiegati pubblici da una parte ed esercenti di pubblici esercizi e dipendenti di imprese esercenti pubblici servizi.

Sul problema della perdurante validità della norma vanno fatte osservazioni fondamentali.

A) La Corte costituzionale con le sentenze del 28 dicembre 1962, n. 123 e 124, ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 330 del codice penale che configura il reato di abbandono collettivo di pubblici uffici, impieghi, servizi ecc. Non si può affermare che la Corte abbia approfondito la materia in modo da dare suggerimenti, come peraltro ha fatto in altre occasioni, al legislatore. Il legislatore deve riesaminare tutta la materia, in rapporto alla prevalenza degli interessi, e non alla titolarità del diritto. Titolari del diritto sono tutti i lavoratori e, quindi, anche gli impiegati ed i pubblici funzionari, legati alla pubblica amministrazione da un rapporto di impiego.

Diciamo che non possono essere considerati tali coloro che costituiscono un potere dello Stato: i magistrati, i parlamentari, gli appartenenti al Governo, i giudici costituzionali, ecc. Mancando il rapporto di impiego, l'astensione non può essere mai considerata come abbandono di lavoro e non può mai avere per oggetto un rapporto economico.

Quanto ai pubblici impiegati e funzionari possono essere, invece, dettati limiti solo in rapporto all'esercizio del diritto, e per la prevalenza di un interesse pubblico.

Una regolazione dello sciopero può portare a limitazioni soltanto in rapporto a

servizi essenziali, e per la prevalenza di un interesse pubblico.

Non è dato, in rapporto alla titolarità dello sciopero, distinguere tra rapporto privato di impiego e rapporto pubblico di impiego.

I pubblici dipendenti sono investiti, non v'è dubbio, di uno *status*; essi, però, sono lavoratori, ed in quanto tali sono titolari del diritto di sciopero, che non è sopraffatto dalla esistenza di uno *status*. Soltanto nei confronti delle categorie dei pubblici dipendenti valgono, in maniera rigorosa, i limiti intrinseci, ed estrinseci, obiettivi e teleologici, dello sciopero.

Il rapporto di pubblico impiego è un rapporto di lavoro e non di organizzazione soltanto. L'organizzazione, che riguarda l'apparato statale, non esclude il rapporto di lavoro; anzi necessariamente lo include. L'articolo 97 della Costituzione, riferendosi alla organizzazione degli uffici, precisa che essa deve tendere al buon andamento dell'amministrazione; l'articolo 98 della Costituzione dispone che i pubblici impiegati siano « al servizio esclusivo della nazione ». L'espressione servizio qualifica un rapporto di lavoro, in quanto l'impiegato è al servizio dello Stato.

L'articolo 54 della Costituzione richiede che i dipendenti adempiano le proprie funzioni, con « disciplina d'amore »; si tratta di una disposizione che richiede un impegno particolare di qualificata intensità; ma non esclude il rapporto di impiego.

Queste norme, dunque, pur riaffermando la supremazia dello Stato, confermano la esistenza di un rapporto di impiego; i dipendenti di una pubblica amministrazione, in quanto legati da un rapporto di impiego, sono titolari del diritto di sciopero. Quanto all'esercizio del diritto di sciopero, invece, occorre considerare, come detto, la prevalenza dell'interesse pubblico. Il criterio dell'essenzialità del servizio e della funzione può indicare la via giusta per risolvere il problema dei limiti. L'essenziale è inderogabile; il servizio essenziale, vitale, per la comunità deve essere compiuto come un obbligo, un dovere, inderogabile. Essenzialità ed inderogabilità hanno lo stesso contenuto etico e giuridico. Il valore della essenzialità è assoluto, rispetto al bene della comunità; e, perciò, anche l'interesse individuale non può che cedere, limitarsi, annullarsi.

La distinzione tra servizio essenziale e non essenziale riguarda il valore, la dimensione

e non la pubblicità; pubblico non è uguale ad essenziale.

Essenziali sono la funzione e il servizio, che, non esercitati, producono un danno irreparabile. Il servizio sanitario, il servizio carcerario, il servizio militare, il servizio di pubblica sicurezza, il servizio di rifornimento idrico o di altri elementi fondamentali alla vita sono essenziali, in quanto riguardano beni comuni, relativi alla sanità, alla libertà, alla personalità dell'uomo, oppure servizi comunitari che non sopportano una interruzione senza che si produca un danno irreparabile o un pericolo di danno irreparabile. La sicurezza delle persone, la loro libertà, la loro dignità, l'uguaglianza di trattamento, il diritto al lavoro, la giustizia come finalità della funzione giurisdizionale, sono beni comuni che riguardano la comunità soprattutto, lo svolgimento del rapporto di comunione tra uomini, legati naturalmente in società. Di fronte al valore di tali beni, non può essere sostenuta la tesi dell'esercizio illimitato dello sciopero, sarebbe come un sostenere che è ammissibile l'arresto arbitrario, l'esercizio arbitrario delle proprie ragioni, ecc.

Nella proposta di legge viene posta la nozione di servizio essenziale e vengono indicate le categorie alle quali non è dato di poter esercitare lo sciopero.

I magistrati hanno una posizione a parte; essi non sono pubblici impiegati, ma esercitano una funzione sovrana; come il Parlamento, come il Governo, come la Corte costituzionale, ecc.

Non è la dignità della funzione ad escludere lo sciopero; ma è che la funzione viene espressa immediatamente. Si tratta di esercizio diretto di un potere, da parte di chi è investito direttamente della sovranità, senza vincolo di rapporto di impiego.

Vi sono poi i servizi essenziali: uno sciopero della polizia (ed anche dei vigili urbani, che sono agenti di polizia per l'articolo 18 del testo unico del 1907, n. 690 e per l'articolo 126 del regio decreto del 1911, n. 297 ed esplicano funzione di polizia giudiziaria per l'articolo 221 del codice penale), dei militari, delle guardie carcerarie, del personale in genere strettamente strumentale per garantire la salvaguardia dei beni indicati e di altri simili (come ad esempio dei cancellieri rispetto all'attuazione della funzione giurisdizionale) diviene costituzionalmente illegittimo, in quanto lede interessi e diritti, costituzionalmente garantiti.

In altri termini, lo sciopero non può ledere altri beni giuridici costituzionalmente o

penalmente tutelati, ed ai quali, nella gerarchia dei valori garantiti, è assegnata una posizione di assoluta inderogabilità.

XIII. — *Sciopero degli esercenti pubblici servizi.*

Quanto agli esercenti pubblici servizi o di pubblica necessità ed ai dipendenti di imprese esercenti pubblici servizi o di pubblica necessità, non può che giungersi ad eguale valutazione. Si tratta di stabilire se esista o non l'essenzialità.

La concessione dei servizi pubblici appartiene a quella speciale categoria di concessioni che diconsi traslative, perché con esse l'amministrazione trasferisce nel privato un diritto od una facoltà sua propria; nella ipotesi in esame, trasferisce nel privato la facoltà di esercitare funzioni e servizi di cui essa è titolare e che di solito esercita direttamente. Il concessionario può dirsi, perciò, investito dall'amministrazione di una parte dei suoi poteri e dei suoi attributi, senza per questo trasformarsi in un pubblico amministratore né essere assunto nella organizzazione amministrativa.

Il rapporto che sorge dall'atto di concessione consta di una serie di diritti e di obblighi di ciascuna delle parti rispetto all'altra. Il primo dovere del concessionario è quello di organizzare e fare funzionare il servizio assunto. L'esercizio del potere disciplinare sul personale dipendente, che ha carattere pubblico in quanto preordinato al conseguimento di un fine pubblico, è imposto dalla legge; è un dovere fondamentale.

L'astensione collettiva dal lavoro per gli esercenti di pubblici servizi e dei dipendenti delle imprese esercenti pubblici servizi, data la natura del rapporto, deve essere considerato sciopero, con tutti i limiti che sono stati indicati per lo sciopero dei pubblici impiegati.

Il pubblico impiegato è nominato ed assume il pubblico servizio; la concessione è l'opposto simmetrico della nomina. Questa assume il privato nella pubblica amministrazione; quella distacca una parte dei poteri della pubblica amministrazione e ne investe il privato; in ogni caso la natura del servizio e della funzione è uguale.

Ed è, perciò, che in rapporto all'essenzialità del servizio e della funzione, è posto il confine invalicabile per la legittimità dello sciopero anche degli esercenti un pubblico esercizio e dei dipendenti delle imprese esercenti un pubblico servizio.

XIV. — *Lo sciopero dei lavoratori autonomi.*

Possono essere soggetti attivi dello sciopero gli artigiani, i bottegai, i negozianti, i vetturini, i carrettieri, gli autisti, i pubblici esercenti, i lavoratori autonomi in generale; e cioè i lavoratori, che non sono alle dipendenze di un imprenditore e la di cui organizzazione sia poggiata sul lavoro prevalentemente familiare.

Se il cittadino-lavoratore, quale sia la natura del suo lavoro, è titolare del diritto di sciopero, non può negarsi tale diritto a chi per esercitarlo ha bisogno di una autorizzazione; anzi appare subito lecita l'astensione collettiva di una categoria o di più categorie tendente a chiedere modifiche del regime delle autorizzazioni.

Questa forma di astensione — prevista dall'articolo 506 del codice penale — non aveva precedenti nella legislazione sindacale; essa fu suggerita al legislatore (*Relazione ministeriale sul progetto di codice penale*, II, p. 291) « da alcune decisioni giurisprudenziali, che se potevano apparire conformi alle norme vigenti allora, mettevano tuttavia in luce una notevole deficienza nella tutela giuridica dell'ordinamento del lavoro, della produzione e del commercio ». Nella *Relazione* si legge: « La Corte di Cassazione con recenti sentenze, ha infatti escluso che costituisce reato, preveduto dall'articolo 21 della legge sindacale, il fatto di taluni esercenti che gestivano personalmente i loro negozi, i quali, per influire sulle decisioni di un commissario prefettizio, avevano attuato la serrata dei propri negozi. La Corte suprema motiva tale sua decisione sul riflesso che fosse presupposto, anche nella ipotesi di serrata o sciopero a fine di coazione sull'autorità, preveduto nel citato articolo 21, l'esistenza di datori e prestatori di lavoro, e che datori non possono considerarsi i gestori di una azienda commerciale, i quali non avessero dipendenti ».

I lavoratori autonomi, senza dipendenti, non possono essere considerati datori di lavoro; neppure i lavoratori autonomi che hanno la collaborazione prevalente del lavoro familiare.

Nell'ordinamento costituzionale sostenere che è serrata — e come tale può essere punita — l'astensione dei pubblici esercenti o dei commercianti senza dipendenti è come capovolgere l'ordine del lavoro; la natura del lavoro non permette una tale interpretazione.

Illegittima costituzionalmente è la norma dell'articolo 506 del codice penale in rapporto all'articolo 40 della Costituzione, in quanto

i lavoratori autonomi senza dipendenti hanno il diritto di sciopero.

E questo diritto è affermato nella presente proposta di legge.

Caduta la norma dell'articolo 506 del codice penale, lecita è anche l'astensione collettiva dei lavoratori autonomi — pubblici esercenti, mezzadri, artigiani — che hanno la collaborazione del lavoro familiare.

La norma penale fu tipica creazione del regime autoritario e corporativo sindacale; essa prevedeva come soggetti attivi i lavoratori autonomi, la cui astensione dal lavoro veniva definita illecita per esigenza di tutela giuridica dell'ordine del lavoro, della produzione e del commercio.

Individuata l'origine della fattispecie, può affermarsi che essa, con la sopravvenienza del regime democratico, ha perduto il carattere di illiceità; nel sommovimento dei sistemi, o meglio con il mutamento radicale dei sistemi, è caduta la fattispecie; si è vanificata con la caduta del sistema sindacale e corporativo, con l'avvento del nuovo sistema costituzionale. Non perciò può negarsi il diritto di sciopero al lavoratore autonomo: anche per i lavoratori autonomi e per i professionisti occorre risolvere il problema dei limiti.

Lo sciopero è un diritto del lavoratore, anche del lavoratore autonomo. L'articolo 40 della Costituzione non può essere interpretato restrittivamente nel senso di un riferimento esclusivo dello sciopero al lavoratore subordinato; dal coordinamento fra l'articolo 40 e l'articolo 3 della Costituzione emerge che lo sciopero è diritto del lavoratore.

L'ordine del lavoro ha avuto una nuova generale sistemazione, per cui è compito della Repubblica, fondata sul lavoro, rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione economica e sociale del paese.

Il diritto di sciopero è uno strumento di giustizia sociale, da impiegare, per sua natura, verso tutti e contro tutti, perché abbia fine economico-sociale, serva alla promozione umana del lavoratore ed alla realizzazione della effettiva partecipazione all'organizzazione economico-sociale del paese.

Sorge una domanda: come considerare il commerciante, l'artigiano, il pubblico esercente che ha dei dipendenti?

La legislazione attuale, a molti effetti, adotta il criterio del numero dei dipendenti, per determinare la dimensione dell'impresa.

Il nuovo legislatore italiano provvede ad una nuova regolamentazione dello sciopero dei lavoratori autonomi.

Lo sciopero dei lavoratori autonomi e degli esercenti piccole aziende artigiane, commerciali o di esercizio, esprime la presenza di categorie dinanzi ai pubblici poteri ai quali spetta di operare, sul piano economico, la sintesi dell'equilibrio sociale nazionale del momento dato; è presentazione degli interessi di categoria e partecipazione all'organizzazione economica del paese.

Quanto ai limiti, occorre anche quì richiamare il criterio della essenzialità e della espressione diretta della sovranità senza rapporto di impiego. Non è legittimo, pertanto, lo sciopero dell'artigiano, che, comunque, anche con rapporto esterno collabora ad un servizio essenziale, quando l'astensione dal lavoro lede l'esercizio della funzione o del servizio. E così non è legittimo lo sciopero dell'avvocato, in rapporto all'esecuzione della funzione giurisdizionale, ecc.

XV. — *L'articolo 507 del codice penale — Il boicottaggio.*

Il boicottaggio è previsto come delitto nella presente proposta di legge. Del resto l'articolo 507 del codice penale non è incompatibile con le norme costituzionali di cui agli articoli 40, 41 e 3 della Costituzione; e può ritenersi ancora in vigore.

Il delitto di boicottaggio consiste nel fatto di chiunque, mediante propaganda o valendosi della forza ed autorità dei partiti, leghe ed associazioni, induce una o più persone a non stipulare contratti di lavoro o a non amministrare materie e strumenti necessari al lavoro, ovvero a non acquistare gli altrui prodotti.

È delitto, quindi, soltanto il boicottaggio positivo diretto, esercitato immediatamente verso la persona o le persone prese di mira; rimane escluso il boicottaggio negativo o indiretto, che consiste nell'attrarre verso alcuni imprenditori, produttori o commercianti, la massa dei lavoratori, quella dei consumatori, in modo da allontanarla da altri produttori che vengono ad essere indirettamente boicottati.

Il boicottaggio, in quanto figura di coartazione e di intimidazione, con grave offesa della libertà individuale, non rientra nell'ambito del diritto di sciopero, garantito dalla Costituzione.

Lo sciopero, come astensione concertata dal lavoro e per la tutela di un interesse eco-

nomico e professionale, deve essere esercitato nell'ambito dello ordinamento giuridico; esso non può ledere diritti costituzionalmente garantiti o interessi penalmente tutelati.

Il boicottaggio lede il diritto della libertà individuale; non è mezzo di autotutela economica. Non può trarre in inganno l'affermazione che il boicottaggio è punibile in quanto sia commesso mediante propaganda o valendosi della forza e dell'autorità dei partiti, leghe ed associazioni, ovvero mediante minaccia o violenza, per cui, costituzionalmente riconosciuti i diritti di propaganda, di libertà sindacale, di esistenza dei partiti e delle associazioni sindacali, sarebbe reato solo il boicottaggio mediante minaccia o violenza.

Invero, il boicottaggio non è una normale manifestazione né della libertà sindacale, né della funzione dei partiti e dei sindacati. La libertà di organizzazione sindacale, tutelata dall'articolo 39 della Costituzione, deve trovare il necessario suo corollario nella libertà di azione sindacale; giacché, ove questa ultima venisse rinnegata, anche la prima finirebbe con il ridursi ad un principio privo di contenuto e di significato. L'azione sindacale, però, deve essere definita nei termini che alla sua funzione siano essenziali e che vanno precisati nel quadro dei rapporti tra datore di lavoro e lavoratori; con la conseguenza che ad essa ed alla sua tutela costituzionale appaiono estranei tutti quei comportamenti che non si collochino nell'ambito di quei rapporti stessi.

Il diritto di sciopero, è, quindi, legittimamente esercitabile in funzione di tutte le rivendicazioni riguardanti il complesso degli interessi dei lavoratori che trovano disciplina nelle norme racchiuse sotto il titolo terzo della parte prima della Costituzione, in quanto le provvidenze, ivi prestate, ineriscono alla qualifica del soggetto come lavoratore; non è esercitabile, invece, una funzione o una attività che non rientri nella garanzia offerta dall'articolo 39 o che violi un diritto di libertà. Tanto meno è esercitabile in forme e modi che costituiscano abusive attività di associazioni economiche, politiche, sindacali.

Il riconoscimento del diritto di sciopero richiede una rigorosa repressione della violazione della libertà di lavoro, che deve ritenersi garantita dalla Costituzione anche di fronte al diritto di sciopero.

La ragione della sanzione penale va ricercata, dunque, nel fatto che si tratta di mezzi di lotta sindacale che offendono insieme la libertà di lavoro ed anche la libertà personale.

Circa l'elemento psicologico va rilevato che oltre il dolo generico (cosciente volontà diretta a cagionare l'evento di astensione mediante l'uso di mezzi di propaganda e di pressione già ricordati) è richiesto il dolo specifico, che deve consistere in uno degli scopi già presi in considerazione per la serrata e lo sciopero.

A chiarire la dimensione del reato, occorre prendere in esame alcune forme di lotta sindacale per stabilire se costituiscano boicottaggio.

A) Il picchettaggio non è boicottaggio; pur tuttavia deve essere considerato penalmente illecito.

La nozione « picchettaggio » — che si collega alle ordinarie funzioni espletate dal cosiddetto « picchetto » di guardia, costituito come è noto da un gruppo di soldati il cui compito è di vigilare e controllare all'ingresso delle caserme l'entrata e le uscite di persone e di materiale — offre una utile indicazione per stabilire i limiti di liceità della attività.

Picchettaggio è attività di vigilanza e di controllo, che viene attuata da gruppi di operai e di addetti sindacali innanzi agli ingressi delle aziende ove è in corso uno sciopero, all'esclusivo scopo di impedire che lavoratori dissidenti o di nuova assunzione (tutti denominati « crumiri ») vi entrino a prestare la loro opera in contrasto con lo sciopero in atto.

Il picchettaggio costituisce illecito civile, ma è anche illecito penale?

Occorre distinguere. La libertà di lavoro dà diritto al lavoratore di lavorare e, quindi, di aderire o no allo sciopero.

Al contrario, il datore di lavoro, una volta dichiarato lo sciopero, non ha il diritto di sostituire i lavoratori, che hanno sospeso il lavoro.

Se ne deduce: 1) che impedire al lavoratore che non aderisce allo sciopero di entrare in fabbrica, non è lecito, in quanto è una violenza privata qualificata che, in quanto diretta contro l'ordine del lavoro e strumentalmente esercitata sul lavoratore, si definisce boicottaggio; 2) che impedire l'entrata in fabbrica del lavoratore assunto dal datore di lavoro in sostituzione del lavoratore scioperante, è lecito, in quanto l'esercizio del diritto di sciopero non rompe il rapporto di lavoro, costituendo soltanto una sospensione temporanea; 3) che l'uso del « picchetto » è lecito, anche civilmente, se si limita a spiegare — allo esterno delle aziende — propaganda pura e semplice a favore dello sciopero.

Fondamentale è la distinzione tra i lavoratori dipendenti, che continuano a prestare la loro opera nell'azienda nonostante lo sciopero in atto cui non intendono partecipare, ed altri lavoratori liberi che accettano invece l'offerta di sostituire con la loro opera quella dei dipendenti in sciopero.

La situazione è profondamente diversa; inquanto illecita è l'assunzione dei lavoratori avventizi da aziende soggette a sciopero in corso di attuazione, per il motivo insuperabile che, riconosciuto al lavoratore il diritto di sciopero, non può essere data al datore di lavoro la facoltà di sostituire il lavoratore per il periodo di astensione legittima.

Se è tutelato il diritto di sciopero, tutelata deve ritenersi anche la libertà di lavoro, quale libertà personale non esplicitamente proclamata, ma certamente implicitamente contenuta nel sistema delle libertà costituzionalmente rilevanti (si può argomentare in particolare dall'articolo 4 in coordinazione con gli articoli 2, 13, 1° comma). Nei riguardi di tali lavoratori, la qualifica di « crumiri » potrebbe peraltro rivestire anche il carattere del reato di ingiuria (articolo 594 del codice penale); i dileggi, l'atteggiamento vituperoso ed ostile, potrebbero integrare il reato di molestia e di disturbo delle persone (articolo 660 del codice penale) ed, in caso di violenza, il più grave reato di violenza privata (articoli 610-612).

XVI. — *Articolo 508 del codice penale - Arbitraria invasione e occupazione di aziende agricole e industriali.*

L'articolo 508 del codice penale contemplava due titoli di reato; l'uno è costituito dalla usurpazione di aziende produttive e dalla disposizione abusiva di mezzi di produzione (articolo 508 prima parte); l'altro dal sabotaggio (articolo 508 capoverso). Del sabotaggio si è già discusso.

Quanto alla arbitraria invasione od occupazione collettiva, essa non può essere legittimata come esercizio di diritto di sciopero, in quanto v'è lesione di diritti tutelati.

L'articolo 508 del codice penale, nella prima parte, per quanto riguarda l'usurpazione di aziende produttrici o di mezzi di produzione, contempla due ipotesi alternative e penalmente equivalenti: invadere ed occupare una altrui azienda agricola o industriale ovvero disporre abusivamente di altri mezzi di produzione.

Ai fini della esistenza del reato, basta che sia invasa od occupata l'azienda con lo scopo

di turbare il normale svolgimento del lavoro, salvo l'eventuale concorso di altri reati.

Soggetto attivo è (chiunque), perché il reato non richiede necessariamente il concorso di più persone e, quindi, non è strutturalmente collettivo; e non è neppure proprio del lavoratore o del datore di lavoro, potendo essere commesso dal datore di lavoro, dal lavoratore, dall'estraneo.

È stato ritenuto responsabile del delitto il mezzadro che, al termine della trebbiatura, si rifiuta di procedere alla divisione del prodotto con il concedente, in contrasto con il contratto collettivo che stabilisce per le parti l'obbligo di partecipare, personalmente o per mezzo di un rappresentante, alla predetta operazione.

In tale ipotesi, il comportamento del mezzadro non può essere configurato come esercizio del diritto di sciopero; mancando una manifestazione collettiva.

È stato sostenuto che l'invasione implica il movimento di persone che vengono dal di fuori, per cui dovrebbe ritenersi non penalmente punibile l'occupazione della azienda da parte degli operai. Ma anche l'occupazione, in senso giuridico, è invasione, che è occupazione abusiva, senza diritti, da parte di chiunque, estraneo all'azienda o collaboratore di essa.

Quanto ai limiti dell'occupazione, in occasione di uno sciopero, si può ritenere lecito che i lavoratori si trattengano in alcuni locali dello stabilimento, come la sala mensa ed i servizi annessi.

Si è domandato se costituisca invasione il fatto di circondare l'azienda per isolarla; è da escludersi, salvo che, oltre all'isolamento dell'azienda l'attività degli scioperanti si risolva nel violento impedimento di approvvigionamento dell'azienda e di contatti con l'esterno.

XVII. — *L'articolo 509 del codice penale - Inosservanza delle norme disciplinanti i rapporti di lavoro e delle decisioni del magistrato del lavoro.*

La Corte costituzionale con sentenza n. 55 del 14 aprile 1957, ha ritenuto che l'articolo 509, primo comma, (inosservanza di norme disciplinanti i rapporti di lavoro) del codice penale, non contrasti con i principi di libertà sindacale, di libertà di lavoro, del diritto di sciopero e di libera iniziativa individuale economica.

La norma viene, sia pure modificata, riprodotta nella presente legge.

Il fondamento dell'articolo 509 del codice penale, primo comma, va ricercato non nella tutela dell'ordinamento corporativo, ma nel processo formativo dei contratti collettivi di lavoro e soprattutto nella loro efficacia cogente (imperatività ed inderogabilità) e nell'interesse collettivo collegato alla loro attuazione.

La sopravvivenza dei contratti collettivi normativi anteriori alla soppressione dell'ordinamento corporativo, giusta disposizione contenuta nell'articolo 43 del decreto legislativo 23 novembre 1944, n. 369, porta come conseguenza la sopravvivenza della norma penale dell'articolo 509 del codice penale nei rispetti dei medesimi.

Naturalmente l'articolo 509, primo comma, non è applicabile ai contratti collettivi post-corporativi, cosiddetti di diritto privato, per i quali, allo stato della legislazione, manca ogni possibilità ed efficacia assimilabile a quella normativa.

Non è dato ricostruire la disposizione dell'articolo 509, nel senso che essa stabilisca che terzi non rappresentati da associazioni professionali non registrate, e non obbligati da contratti collettivi da essi stipulati, possano essere puniti per comportamento direttamente difforme da quello previsto in tali contratti: la disposizione sarebbe incostituzionale, perché sancirebbe una responsabilità pe-

nale obiettiva o una responsabilità penale senza obbligo.

L'applicazione dell'articolo 509, primo comma, dunque, non può essere esteso ai contratti collettivi di diritto privato.

La tesi contraria è fondata su una consuetudine suppletiva della nozione legislativa ed integrativa dei principi fissati nell'articolo 39 della Costituzione, sulla conquistata efficacia per l'intera categoria dei contratti collettivi di diritto privato, sulla interpretazione estensiva dell'articolo 39 della Costituzione nel senso che da esso possa dedursi argomento per l'efficacia *erga omnes* pure dei contratti collettivi stipulati da associazioni non riconosciute.

Una norma nella presente proposta di legge è indispensabile, anche per ragioni di coordinamento e per chiarezza sanzionatoria.

XVIII. — *Struttura e contenuto della proposta di legge.*

Onorevoli colleghi, l'analisi delle disposizioni contenute nella proposta di legge è ampia e completa; non è il caso, perciò, di richiamare i contenuti per ciascuna di essa.

La proposta di legge va sostenuta; la Costituzione repubblicana, la completezza dell'ordinamento giuridico, la certezza del diritto, la pace sociale lo reclamano.

PROPOSTA DI LEGGE

CAPO PRIMO

LIBERTÀ ED AUTONOMIA SINDACALE.

ART. 1.

(Libertà di associazione).

I cittadini hanno diritto di associarsi in sindacati per la tutela dei propri interessi professionali.

L'organizzazione professionale è diretta a sottrarre all'autonomia dei singoli la cura di interessi, riflettentisi sul gruppo cui appartengono, i quali potrebbero essere compromessi da una contrattazione individuale.

Per ogni categoria professionale, risultante dalla spontanea organizzazione sindacale e dall'autonomia collettiva, possono essere costituite una o più associazioni sindacali.

Le associazioni sindacali determinano la loro organizzazione e la loro attività.

ART. 2.

(Definizione delle categorie di lavoratori - Libertà d'azione).

Lavoratori sono anche i coltivatori diretti, i mezzadri, i coloni ed i partecipanti; datori di lavoro sono anche i proprietari ed i conducenti di fondi rustici.

L'azione sindacale è libera. Essa tende a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza del lavoratore, impediscono il pieno sviluppo della sua personalità.

ART. 3.

(Registrazione dei sindacati).

I sindacati registrati hanno personalità giuridica pubblica con poteri in correlazione con il fine di elevazione dei lavoratori appartenenti alla categoria.

Hanno diritto alla registrazione le associazioni sindacali di lavoratori e di datori di lavoro alle condizioni indicate nell'articolo 4.

Le associazioni sindacali registrate possono essere provinciali, regionali e nazionali; esse possono anche istituire sezioni ad ambito territoriale più ristretto.

Hanno diritto alla registrazione anche le associazioni sindacali aziendali dei lavoratori, purché l'azienda occupi almeno mille dipendenti.

ART. 4.

(Condizioni per la registrazione).

Le associazioni sindacali dei lavoratori, per ottenere la registrazione, debbono avere un numero di iscritti pari almeno all'otto per cento del numero medio dei lavoratori occupati nelle imprese del ramo dell'attività economica cui l'associazione si riferisce, desunto dal registro di cui all'articolo 5.

Le associazioni aziendali di lavoratori, per ottenere la registrazione, devono avere almeno un numero di associati pari al quindici per cento dei lavoratori occupati nell'azienda.

Le associazioni sindacali di datori di lavoro, per ottenere la registrazione, debbono avere almeno un numero di associati, che occupino complessivamente il numero di lavoratori indicati nel primo comma del presente articolo.

Le associazioni sindacali di coltivatori diretti, mezzadri, coloni, compartecipanti, salariati fissi, braccianti e giornalieri di campagna; e le associazioni sindacali di datori di lavoro agricolo, come i proprietari, i conduttori in economia, i proprietari di beni affittati, i concedenti a mezzadrie ed a partecipazione, per ottenere la registrazione, devono avere un numero di associati almeno pari al dieci per cento degli appartenenti alle singole categorie, secondo i dati desunti dal servizio dei contributi unificati e degli elenchi anagrafici in ogni coltura.

Gli iscritti alle associazioni sindacali, di cui ai commi primo, terzo e quarto del presente articolo, devono essere distribuiti, secondo che l'associazione sia provinciale, regionale o nazionale, in non meno di un quarto rispettivamente dei comuni, province e regioni, in cui operano aziende che svolgono l'attività economica della categoria e, per quanto riguarda l'agricoltura, in cui esistono le forme di conduzione delle rispettive categorie.

Le associazioni sindacali dei lavoratori autonomi hanno diritto alla registrazione, purché abbiano un numero di associati almeno pari al dieci per cento degli appartenenti alla categoria.

Le associazioni sindacali di liberi professionisti e di artisti, anche se costituiti per legge in ordini e collegi, hanno diritto alla registrazione, purché abbiano un numero di associati pari almeno al trenta per cento degli appartenenti alla categoria.

L'entità numerica di ciascuna categoria di lavoratori autonomi, di professionisti e di artisti, sarà determinata con decreto del Ministro della giustizia, di intesa con il Ministro del lavoro, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge.

Le variazioni saranno determinate ogni cinque anni, con le stesse modalità, sui risultati del censimento generale.

ART. 5.

(Registro per gli appartenenti alla categoria).

Nel registro delle ditte, tenuto — ai sensi degli articoli 46 e seguenti del testo unico approvato con regio decreto 20 settembre 1934, n. 2011 — presso le Camere di commercio, industria e agricoltura e artigianato, le imprese, escluse quelle agricole, debbono essere annotate distintamente per i vari rami di attività economica.

Gli imprenditori devono, entro il 31 gennaio di ciascun anno, denunciare, perché se ne faccia annotazione nel registro, il numero medio dei lavoratori occupati nell'anno precedente.

ART. 6.

(Ordinamento interno a base democratica).

Le associazioni sindacali, per ottenere la registrazione devono adottare uno statuto che, allo scopo di assicurare un ordinamento interno a base democratica:

a) stabilisca le condizioni per l'ammissione, il recesso e la esclusione degli associati;

b) riconosca eguaglianza di diritti a tutti gli associati, garantendo la partecipazione di essi o dei loro delegati alla formazione delle deliberazioni sociali, con libertà di discussione e voto segreto;

c) stabilisca l'elettività delle cariche sociali da attuarsi mediante voto segreto;

d) deferisca all'assemblea le deliberazioni che riguardano l'adesione dell'associazione ad un'associazione complessa, le modificazioni dello statuto sociale e la determinazione dei contributi associativi:

e) stabilisca la periodicità delle riunioni ordinarie dell'assemblea dei soci e preveda la possibilità di convocazioni straordinarie;

f) preveda modalità e procedure per il referendum sulla cessazione dello sciopero.

ART. 7.

*(Doveri degli associati
e delle associazioni registrate).*

Si considerano associati alle associazioni sindacali coloro che, appartenendo alla categoria professionale, ne abbiano fatto domanda.

Le associazioni sindacali registrate debbono tener aggiornato un elenco degli iscritti; debbono altresì comunicare entro il 30 giugno di ogni anno al Ministero del lavoro e della previdenza sociale il numero degli iscritti, con l'indicazione delle variazioni avvenute durante l'anno.

Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale ha facoltà di accertare l'esattezza delle comunicazioni.

ART. 8.

(Procedura e competenza per la registrazione).

La registrazione delle associazioni sindacali è disposta con decreto motivato del Presidente del tribunale di Roma, se si tratta di associazione nazionale, e del Presidente del tribunale del capoluogo della regione, ove si tratti di associazione provinciale o regionale.

Contro il decreto che nega la registrazione è dato ricorso, entro quindici giorni dalla comunicazione del deposito, al presidente della Corte di appello.

Contro il decreto di registrazione, entro quindici giorni dalla comunicazione, il procuratore della Repubblica presso il tribunale può proporre ricorso al Presidente della corte d'appello.

I decreti del Presidente della corte di appello sono impugnabili in Cassazione entro quindici giorni dalla comunicazione del deposito a cura della cancelleria.

La registrazione è revocata con decreto motivato del Presidente del tribunale, competente per funzione; a richiesta del procuratore della Repubblica presso il tribunale oppure a richiesta di una associazione registrata interessata, nel caso in cui l'associazione registrata perda una delle condizioni necessarie per la registrazione o commetta

gravi e reiterate violazioni delle norme statutarie tali da menomare l'ordinamento democratico.

I provvedimenti di registrazione e di revoca sono pubblicati nella *Gazzetta ufficiale* della Repubblica o nel *Foglio degli annunci legali* a cura del cancelliere-capo presso il tribunale competente per funzione.

La registrazione è fatta mediante la iscrizione della associazione sindacale nel registro nazionale delle associazioni sindacali, tenute dal cancelliere-capo del tribunale di Roma.

La registrazione dell'associazione, provinciale e regionale, è fatta mediante la iscrizione dell'associazione sindacale nei registri, rispettivamente provinciale e regionale, tenuti dal cancelliere-capo del tribunale competente. Negli stessi registri sono riportate le iscrizioni già operate nel registro nazionale delle associazioni sindacali aventi rispettivamente circoscrizione nella regione e nella provincia.

Le associazioni sindacali acquistano la personalità giuridica al quindicesimo giorno dopo la pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale* e nei *Fogli degli annunci legali*.

ART. 9.

(*Albo nazionale delle associazioni sindacali — Rappresentanza unitaria dei sindacati registrati per i contratti collettivi*).

Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale cura l'Albo delle associazioni sindacali registrate.

I sindacati registrati possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce.

ART. 10.

(*Associazioni non registrate*).

Le associazioni sindacali non registrate sono regolate dalle norme di diritto civile e possono stipulare soltanto contratti collettivi di diritto comune.

ART. 11.

(*Rappresentanza in enti*).

Nei casi in cui la legge prevede rappresentanze di datori di lavoro, di lavoratori, di lavoratori autonomi, di professionisti, di

artisti, in seno a consigli, commissioni ed altri collegi di pubbliche amministrazioni e di enti, la designazione è fatta, su indicazione delle associazioni sindacali indipendentemente dalla loro entità numerica, dal Ministro del lavoro e previdenza sociale, di concerto con gli altri Ministri interessati, qualora il concerto sia previsto dalla legge.

Il Ministro può anche designare il datore di lavoro, lavoratori e professionisti indicati da associazioni non registrate a seguito di sua richiesta, purché non ne sia stato fatto esplicito divieto nella legge.

ART. 12.

(Associazioni complesse).

Le associazioni complesse, comunque denominate, costituite fra associazioni sindacali registrate, ottengono la registrazione ed acquistano la personalità giuridica secondo le norme dei precedenti articoli, in quanto applicabili.

Le associazioni sindacali registrate aderenti conservano la propria personalità giuridica e la competenza esclusiva per la stipula di contratti collettivi aventi efficacia limitata alla categoria ed al territorio per cui l'associazione è costituita.

Per i contratti intercategoriaли valgono le disposizioni di cui alla presente legge.

I rapporti tra associazioni complesse e associazioni aderenti sono regolati dai rispettivi statuti o da specifiche deliberazioni, la cui democraticità costituisce condizione per la registrazione.

ART. 13.

(Associazioni sindacali dei dipendenti della pubblica amministrazione).

Le associazioni sindacali dei dipendenti dello Stato e degli altri enti pubblici, o comunque appartenenti a categorie i cui rapporti di lavoro sono regolati esclusivamente dalla legge o da atti della pubblica autorità, possono ottenere la registrazione, quando abbiano un numero di iscritti pari almeno al dieci per cento del personale, desunto dai ruoli delle varie amministrazioni statali o dalle comunicazioni sulla consistenza complessiva del personale che ciascun ente è tenuto a fare annualmente al Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Per le registrazioni si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni del capo I.

CAPO SECONDO

CONTRATTI COLLETTIVI DI LAVORO.

ART. 14.

(Definizione del contratto collettivo).

Il contratto collettivo di lavoro, regolato dalla presente legge, è l'accordo mediante il quale le associazioni sindacali registrate di lavoratori e le associazioni sindacali registrate di datori di lavoro, attraverso le rappresentanze di cui all'articolo seguente, stabiliscono norme che disciplinano i rapporti individuali di lavoro.

Rispetto alle attività economiche, il contratto collettivo di lavoro può essere intercategoriale, di categoria o aziendale; rispetto al territorio cui si riferisce, esso può essere nazionale, regionale o provinciale.

ART. 15.

(Stipula del contratto collettivo).

Le rappresentanze unitarie per la stipulazione del contratto collettivo sono costituite, distintamente per i lavoratori ed i datori di lavoro, da membri designati dalle rispettive associazioni sindacali registrate per l'attività economica ed il territorio, cui il contratto si riferisce in proporzione dei loro iscritti.

In caso di dissenso fra le associazioni sindacali circa la composizione delle rappresentanze unitarie, decide con decreto motivato, il Presidente del tribunale competente ai sensi dell'articolo 8 della presente legge.

Il decreto può essere impugnato dalle associazioni sindacali e dal procuratore della Repubblica presso il tribunale con ricorso al Presidente della Corte di appello, entro dieci giorni dalla comunicazione a cura della cancelleria.

Contro il decreto del Presidente della Corte di appello è dato ricorso per Cassazione agli stessi soggetti, entro uguale termine.

Il contratto collettivo è stipulato, quando è sottoscritto dalla maggioranza dei voti dei membri componenti la rappresentanza unitaria, rapportata al numero degli iscritti, senza riferimento al numero dei sindacati che sono intervenuti a comporla.

All'atto della firma del contratto collettivo è redatto verbale, nel quale sono indicate le operazioni di votazione. Il verbale, sottoscrit-

to da ciascun membro della rappresentanza unitaria, viene allegato al contratto collettivo e ne fa parte integrante ed essenziale.

ART. 16.

(Validità del contratto collettivo).

Il contratto collettivo, stipulato ai sensi dell'articolo precedente, ha efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alla categoria cui esso si riferisce e nell'ambito territoriale delle associazioni sindacali comprese nelle rappresentanze unitarie.

Le statuizioni degli accordi promananti da associazioni non registrate di cui all'articolo 10 della presente legge, valgono solo per la parte di disposizioni più favorevoli ai lavoratori.

ART. 17.

(Sfera di applicazione e durata del contratto di lavoro).

Il contratto collettivo di lavoro deve essere redatto per iscritto ed indicare il territorio per cui ha efficacia, le categorie dei datori di lavoro e dei lavoratori cui si riferisce, le qualifiche e le mansioni dei lavoratori interessati, la durata.

Il contratto collettivo disciplina anche i rapporti di lavoro e di affitto a coltivatore diretto, mezzadria, di colonia e compartecipazione.

Il contratto collettivo non può derogare alle norme imperative di legge e di regolamento.

Non possono essere regolati da contratti collettivi i rapporti di lavoro, disciplinati esclusivamente da legge o da atti della pubblica autorità.

ART. 18.

(Valore delle clausole favorevoli ai lavoratori).

I contratti individuali di lavoro degli appartenenti alle categorie alle quali si riferisce il contratto collettivo, devono uniformarsi alle disposizioni di questo, salvo per le clausole che stabiliscono condizioni più favorevoli al lavoratore.

Le clausole difformi dei contratti individuali preesistenti o successive al contratto collettivo, le quali non stabiliscono condizioni più favorevoli al lavoratore, sono sostituite di diritto da quelle del contratto collettivo.

Nei contratti individuali di colonia parziaria e di affitto a coltivatore diretto, con obbligo di miglioria, conservano efficacia le clausole difformi da quelle del contratto collettivo stipulato durante lo svolgimento del rapporto.

ART. 19.

(Rapporti di prevalenza tra contratti collettivi).

Ogni contratto collettivo di categoria prevale su quello a sfera territoriale più ristretta, salva, ove non sia diversamente convenuto, la conservazione, per ciascun istituto contrattuale, della disciplina più favorevole al lavoratore.

Peraltro nel contratto collettivo di categoria può essere demandata, ai contratti integrativi a sfera territoriale più ristretta, la disciplina di particolari istituti normativi e di trattamenti salariali.

ART. 20.

(Contratti intercategoriaли).

I contratti intercategoriaли sono stipulati da rappresentanze unitarie dei datori di lavoro e dei lavoratori, designate dalle rispettive associazioni sindacali complesse registrate, che dagli statuti o da speciali deliberazioni ne abbiano ricevuta potestà, nonché dalle altre singole associazioni sindacali registrate di categoria non appartenenti ad associazioni complesse o che non abbiano alle stesse conferito la relativa potestà.

A tali contratti si applicano, in quanto possibile, le disposizioni previste per i contratti collettivi di categoria.

Il contratto intercategoriaли prevale su quello di categoria, salva ove non sia diversamente convenuto, la conservazione, per ciascun istituto contrattuale, delle clausole più favorevoli al lavoratore.

Il contratto collettivo intercategoriaли non è preclusivo per la diversa disciplina, nei contratti collettivi di categoria, delle materie in esso regolate, se espressamente previsto.

ART. 21.

(Criteri di applicazione del contratto collettivo).

Per l'applicazione del contratto collettivo valgono i criteri stabiliti dall'articolo 2070 del codice civile.

ART. 22.

(Proroga e revisione del contratto collettivo).

Il contratto collettivo è prorogato di diritto per un tempo eguale a quello originariamente convenuto, salvo che tre mesi prima della scadenza o nel termine previsto dal contratto ne sia stata fatta la denuncia o richiesta la revisione da una associazione sindacale interessata della categoria, anche se registrata posteriormente alla data della stipulazione del contratto.

Il contratto collettivo denunciato, o del quale è stata richiesta la revisione, non produce effetti dal giorno della sua scadenza.

ART. 23.

(Deposito del contratto collettivo e sua conformità alle leggi).

Il contratto collettivo deve essere depositato presso il Ministero del lavoro o presso l'Ufficio regionale o provinciale del lavoro, a seconda che trattasi di contratto nazionale, provinciale o regionale.

Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, constatata la conformità del contratto alle norme imperative di legge, ne ordina la pubblicazione; in caso contrario, con provvedimento motivato, lo rinvia alle rappresentanze unitarie per le conseguenti modifiche. Contro il provvedimento del Ministro è ammesso ricorso al Consiglio di Stato.

Il contratto collettivo è pubblicato sul *Bollettino dei contratti di lavoro* in supplemento della *Gazzetta ufficiale* della Repubblica italiana.

Il contratto collettivo diviene obbligatorio nel giorno successivo a quello della pubblicazione salvo che in esso sia stabilita una decorrenza diversa, in ogni caso non anteriore alla data della stipulazione.

ART. 24.

(Disciplina dei rapporti di collaborazione).

Le associazioni sindacali registrate di datori di lavoro possono stipulare accordi economici collettivi per la disciplina dei rapporti di collaborazione, che si concretino in una prestazione d'opera continuativa e coordinata.

Agli accordi economici collettivi si applica, in quanto possibile, la disciplina prevista dagli articoli precedenti per i contratti collettivi di lavoro.

ART. 25.

(Vigilanza sull'applicazione dei contratti collettivi).

La vigilanza sull'applicazione dei contratti collettivi di lavoro e degli accordi economici collettivi è esercitata dagli organi centrali e periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

CAPO TERZO

NORME PER LE CONTROVERSIE COLLETTIVE
DI LAVORO.

ART. 26.

(Competenza per le controversie collettive).

Le controversie collettive, relative alla applicazione dei contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alla categoria, nonché ai contratti collettivi di diritto comune di cui all'articolo 10 della presente legge, sono giudicate dalla Corte di appello competente per territorio.

In caso di controversia a carattere nazionale, giudica la Corte di appello di Roma.

Presso ogni Corte di appello è istituita la sezione delle controversie collettive di lavoro, composta di cinque magistrati e due esperti.

Il presidente e gli altri magistrati che compongono la Corte per le controversie collettive di lavoro sono nominati ogni anno con decreto del Presidente della Corte di appello.

Gli esperti sono nominati ogni anno con decreto del Presidente della Corte di appello; essi sono scelti da un albo di cento esperti, tenuto ed aggiornato dal Presidente della Corte di appello.

L'iscrizione nell'albo è disposta dal Presidente della Corte di appello, su designazione degli esperti da parte delle associazioni sindacali registrate e dell'ordine degli avvocati e procuratori.

Gli esperti devono essere in possesso dei seguenti requisiti:

a) cittadinanza italiana e godimento dei diritti civili e politici:

- b) buona condotta morale;
- c) età non inferiore ai 30 e non superiore ai 65 anni;
- d) laurea in giurisprudenza.

ART. 27.

(Intervento del pubblico ministero).

Il pubblico ministero interviene nelle controversie collettive di lavoro, a pena di nullità, rilevabile di ufficio.

Il pubblico ministero ha gli stessi poteri che competono alle parti.

ART. 28.

(Capacità e rappresentanza processuale).

I sindacati registrati sono assistiti da uno o più avvocati iscritti all'albo. Possono farsi assistere da uno o più consulenti tecnici.

ART. 29.

(Proposizione unilaterale della domanda).

Il sindacato registrato propone la domanda mediante ricorso.

Questo deve contenere:

- 1) l'indicazione della Corte di appello, davanti la quale la domanda è proposta;
- 2) indicazione dell'associazione che la propone e di quella nei confronti della quale la domanda è proposta;
- 3) l'oggetto della domanda;
- 4) l'esposizione dei fatti e delle ragioni sulle quali la domanda è fondata e le relative conclusioni;
- 5) il nome e cognome dell'avvocato e dei consulenti, l'indicazione della procura, se questa non è apposta sullo stesso ricorso, l'elezione del domicilio nel comune ove ha sede la Corte.

Il pubblico ministero può proporre la domanda.

ART. 30.

(Proposizione bilaterale della domanda).

Le parti possono, di accordo, chiedere la decisione della controversia con ricorso sottoscritto da tutte e contenente le indicazioni di cui all'articolo precedente.

ART. 31.

(Deposito del ricorso).

Il ricorso è depositato in cancelleria insieme ai documenti allegati. Il cancelliere forma subito un fascicolo di ufficio in cui inserisce il ricorso ed i documenti delle parti e lo presenta immediatamente al presidente.

ART. 32.

(Fissazione dell'udienza di comparizione).

Il presidente della corte per le controversie collettive, entro tre giorni dalla presentazione del fascicolo fissa, con decreto scritto in calce al ricorso, l'udienza di comparizione delle parti ed il termine entro il quale la parte convenuta si deve costituire in cancelleria.

ART. 33.

(Notificazione e pubblicazione del ricorso).

Copia del ricorso e del decreto è notificata, a cura del cancelliere, alle parti interessate ed al pubblico ministero.

Un estratto del ricorso e del processo verbale col decreto del presidente è pubblicato a cura del cancelliere, e senza spese, nel *Foglio degli annunci legali della provincia*, se la controversia interessa i lavoratori di una sola provincia, altrimenti nella *Gazzetta ufficiale* dello Stato.

ART. 34.

(Svolgimento del procedimento).

L'iscrizione a ruolo è fatta di ufficio dal cancelliere.

Il procedimento si svolge con le norme ordinarie quando non è diversamente disposto nella presente legge.

ART. 35.

(Valore della conciliazione).

La Corte di appello, nella prima udienza ed in ogni momento del processo in cui se ne manifesti l'opportunità, può tentare il bonario componimento della controversia.

Il processo verbale di conciliazione, redatto avanti al collegio, ha l'efficacia di un contratto collettivo.

ART. 36.

(Istruzione della causa).

All'ammissione dei mezzi di prova provvede con ordinanza il collegio, il quale procede alla assunzione dei mezzi stessi in udienza. Può essere delegato uno dei componenti all'assunzione di determinati mezzi di prova.

ART. 37.

(Discussione e decisione).

Terminata l'istruzione, il presidente dispone l'immediata discussione della causa.

A richiesta delle parti, e sempre dopo aver preso le conclusioni, può essere fissata altra udienza non oltre i quindici giorni successivi. In questo caso, le parti sono autorizzate a scambiarsi, nel termine stabilito dal presidente, comparse illustrative.

La decisione è deliberata, subito dopo chiusa la discussione, e pubblicata mediante lettura del dispositivo in udienza.

La sentenza è depositata in cancelleria entro i quindici giorni successivi.

ART. 38.

(Notificazione ed efficacia formale della sentenza).

Subito dopo il deposito in cancelleria, la sentenza, a cura del cancelliere, è notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero.

La sentenza acquista efficacia con la sua pubblicazione, eseguita nelle forme prescritte per il contratto collettivo di lavoro.

ART. 39.

(Ricorso per Cassazione).

La sentenza è impugnabile dalle parti e dal pubblico ministero, con ricorso per Cassazione.

Il ricorso si propone, nei modi ordinari, entro quindici giorni dalla notificazione.

La discussione del ricorso deve essere fissata entro trenta giorni dall'ultimo termine di deposito.

La decisione è deliberata subito dopo chiusa la discussione e pubblicata mediante lettura del dispositivo in udienza. La sentenza è depositata entro quindici giorni in cancelleria.

ART. 40.

(Notificazione ed efficacia formale della sentenza della Cassazione).

Subito dopo il deposito in cancelleria, la sentenza, a cura del cancelliere, è notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero.

La sentenza acquista efficacia con la sua pubblicazione, eseguita nelle forme prescritte per il contratto collettivo di lavoro.

CAPO QUARTO

TENTATIVO DI CONCILIAZIONE PER LE CONTROVERSIE COLLETTIVE, PER LA FORMAZIONE O MODIFICAZIONE DELLE CONDIZIONI DI LAVORO, PER LA INTERPRETAZIONE DELLE CLAUSOLE CONTRATTUALI; NONCHIÉ PARERE PER IL TRATTAMENTO ECONOMICO DEI PUBBLICI DIPENDENTI.

ART. 41.

(Tentativo di conciliazione in sede amministrativa).

Ove sorga una controversia collettiva sia per la formazione sia per la modificazione delle condizioni di lavoro disciplinate con contratto collettivo, sia per la interpretazione della clausola di un contratto collettivo, potrà essere esperito, a richiesta di almeno una delle associazioni sindacali registrate, tentativo di conciliazione nei confronti di tutte le associazioni sindacali registrate interessate.

ART. 42.

(Procedura per il tentativo di conciliazione).

Il tentativo di conciliazione sarà esperito dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale o da un sottosegretario delegato, per le controversie di carattere nazionale. Per le controversie ad ambito regionale o provinciale, sarà esperito dal Presidente della Regione, o da un suo delegato, sentito il direttore dell'ufficio regionale del lavoro.

Le parti convocate devono presentarsi almeno per dare chiarimenti.

Raggiunta la conciliazione, si redige apposito verbale, che viene sottoscritto dai presen-

ti. Il verbale ha la stessa efficacia prevista per i contratti collettivi di lavoro ed è soggetto alle stesse formalità di pubblicazione.

ART. 43.

(Conciliazione in caso di conflitto in cui lo Stato sia parte).

Allorché si tratti di conflitti, in cui una delle parti sia lo Stato, il tentativo di conciliazione è esperito dal presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

ART. 44.

(Commissione causativa parlamentare per il trattamento economico dei pubblici dipendenti).

Su tutti i disegni di legge di iniziativa governativa o parlamentare, concernenti il trattamento economico dei pubblici dipendenti e delle altre categorie indicate nell'articolo 13, deve essere sentita una Commissione consultiva parlamentare, composta dai presidenti delle Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica per gli affari costituzionali, per gli affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, delle Finanze, del Tesoro, del Lavoro, del Bilancio e della programmazione.

Presidente della Commissione è il più anziano di età e segretario il più giovane.

Possono essere ascoltati in Commissione il Presidente dell'Istituto centrale di statistica ed il Ragioniere generale dello Stato.

ART. 45.

(Richieste di miglioramenti economici per i pubblici dipendenti: — Procedura per le decisioni).

Le associazioni sindacali registrate di cui all'articolo 13 possono domandare che le richieste presentate per i miglioramenti al trattamento economico di pubblici dipendenti o delle altre categorie indicate nello stesso articolo, e che non siano state accolte in tutto o in parte dal Governo o dall'autorità competente, siano sottoposte alla Commissione indicata all'articolo precedente.

Entro otto giorni da tale richiesta, il Governo o l'autorità competente deve fare motivata relazione alla Commissione, la quale si raduna entro i successivi cinque giorni.

La Commissione deve ascoltare il Presidente del Consiglio o i Ministri all'uopo delegati ed i rappresentanti delle associazioni sindacali.

La Commissione riferisce al Parlamento con relazione scritta, che viene presentata ai Presidenti delle Camere.

CAPO QUINTO

NORME SULLO SCIOPERO E SULLA SERRATA.

ART. 46.

(Esercizio del diritto di sciopero).

L'esercizio del diritto di sciopero è regolato dalle norme seguenti e, in quanto compatibili con queste e con la natura del rapporto, dalle altre disposizioni dell'ordinamento giuridico italiano.

Lo sciopero può essere esercitato solamente per gli scopi relativi ai rapporti economici e sociali di cui al titolo terzo della Costituzione.

A tale scopo possono esercitarlo anche i lavoratori autonomi ed i professionisti, di cui al titolo terzo del Libro Quinto del codice civile.

ART. 47.

(Definizione dello sciopero).

Lo sciopero si esercita mediante l'astensione dal lavoro, attuata di concerto da una pluralità di lavoratori.

ART. 48.

(Proclamazione dello sciopero).

Lo sciopero può essere proclamato anche da una sola associazione sindacale registrata.

La proclamazione dello sciopero deve essere preceduta da un preavviso di almeno 48 ore.

Nelle industrie a fuoco continuo, e in genere in tutte quelle in cui gli impianti non possono abbandonarsi senza l'adozione di particolari misure di sicurezza, può procedersi alla proclamazione dello sciopero soltanto se siano state prese tutte le precauzioni necessarie per evitare danni ai macchinari, ai materiali ed ai terzi.

I lavoratori, iscritti all'associazione che ha proceduto alla dichiarazione di sciopero, hanno l'obbligo di astenersi dal lavoro.

L'associazione ha il dovere di tutelare e garantire la libertà di lavoro dei non iscritti.

ART. 49.

(Conseguenze dello sciopero nell'ambito del lavoro subordinato).

La dichiarazione di sciopero produce l'effetto della sospensione della prestazione di lavoro senza che venga meno il rapporto.

La partecipazione del lavoratore allo sciopero importa unicamente la perdita della retribuzione complessiva relativa al periodo di durata dello sciopero ed il divieto di accedere o di permanere nello stabilimento.

ART. 50.

(Referendum per la cessazione dello sciopero).

Dopo la proclamazione dello sciopero, almeno un decimo dei lavoratori iscritti all'associazione o alle associazioni che l'hanno proclamato, può chiedere che sia indetto un *referendum* per la cessazione della astensione.

Il *referendum* è indetto tra i lavoratori iscritti alla associazione o alle associazioni, che hanno proclamato lo sciopero.

Ove la maggioranza assoluta dei lavoratori iscritti si pronuncerà per la cessazione dello sciopero, questo deve cessare immediatamente.

ART. 51.

(Sciopero proclamato da associazione non registrata).

Lo sciopero, se proclamato da una associazione sindacale non registrata, ha effetto per i soli lavoratori iscritti che intendano volontariamente aderirvi.

ART. 52.

(Sciopero illegittimo ed assenza arbitraria).

La partecipazione ad uno sciopero, proclamato, attuato o continuato fuori delle condizioni stabilite dalla presente legge o senza l'osservanza delle prescritte procedure, costituisce assenza arbitraria ad ogni effetto.

ART. 53.

(Divieto di sciopero).

È vietato lo sciopero: 1) dei magistrati ordinari e di quelli addetti al Consiglio di Stato, alla Corte dei conti, ai tribunali militari; 2) dei cancellieri, segretari e del personale ausiliario giudiziario; 3) degli appartenenti alle Forze armate, dei funzionari ed agenti di polizia, degli appartenenti alla polizia regionale provinciale e comunale, del personale civile addetto all'esercito ed agli uffici di polizia; 4) del personale dell'amministrazione penitenziaria; 5) del personale addetto ai servizi antincendi; 6) del personale addetto ai servizi di trasporti aerei; 7) del personale addetto all'esercizio delle reti radiofoniche, telegrafiche e telefoniche; 8) del personale addetto alla riscossione dei pubblici tributi; 9) del personale addetto ad un servizio essenziale pubblico o dichiarato tale, di cui all'articolo 54.

Il Governo può mobilitare il personale di un servizio o di una impresa indispensabile per assicurare i bisogni del paese.

Il provvedimento è sottoposto al controllo di legittimità della Corte di cassazione — Sezioni unite civili —, che deve pronunziarsi entro 48 ore dalla recezione della comunicazione.

ART. 54.

(Servizio pubblico essenziale).

Sono considerati servizi pubblici essenziali quelli intesi:

a) alla manutenzione ed all'esercizio di acquedotti, fontane, pozzi, ed alla distribuzione di acqua potabile;

b) alla manutenzione ed all'esercizio di impianti per la produzione e la distribuzione di qualsiasi forza motrice e per la illuminazione pubblica e privata e per la erogazione del gas e del metano;

c) al funzionamento dei pubblici ambulatori, degli ospedali e dei sanatori di qualsiasi categoria, nonché all'erogazione delle prestazioni sanitarie ed economiche ai soggetti attivi delle provvidenze sociali.

Agli effetti della presente legge sono assimilati ai servizi pubblici essenziali la panificazione e l'esercizio delle centrali del latte.

Nei casi di pubbliche calamità e di gravi necessità pubbliche, il Governo ha facoltà di modificare o di integrare, con decreto del

Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, la elencazione di cui al primo comma del presente articolo.

ART. 55.

(Condizioni per lo sciopero degli addetti ai pubblici esercizi).

I lavoratori addetti ad un pubblico servizio, non considerato negli articoli precedenti, possono esercitare il diritto di sciopero alle seguenti condizioni:

1) che sia dato l'avviso almeno una settimana prima;

2) che sia assicurata, mediante il lavoro di una aliquota idonea di dipendenti, la continuità del pubblico servizio in maniera tale da corrispondere alle esigenze indispensabili.

Qualora i provvedimenti predisposti non siano sufficienti o i lavoratori comandati a prestare servizio si astengano dal lavoro, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, nella ipotesi di scioperi a carattere nazionale o interregionale, ed il presidente della giunta regionale, nell'ipotesi di scioperi a carattere regionale, dispongono le misure occorrenti per assicurare la continuità del servizio ai sensi del primo comma, n. 2, del presente articolo.

ART. 56.

(Inosservanza degli obblighi derivanti da un contratto collettivo di lavoro).

Il datore di lavoro, il quale non adempie agli obblighi che gli derivano da un contratto collettivo di lavoro o dagli atti che hanno la stessa efficacia del contratto collettivo, è punito con la multa da lire centomila ad un milione, e, nei casi più gravi, con la reclusione fino a due anni.

ART. 57.

(Delitto di sciopero).

Chiunque organizza o dirige uno sciopero in violazione della presente legge o incita i lavoratori ad eseguire irregolarmente le loro prestazioni di lavoro, è punito con la reclusione fino a due anni e con multa sino a lire cinquecentomila.

Le pene sono raddoppiate, nel caso in cui il fatto è commesso nei riguardi dei dipen-

denti dello Stato o di altri enti pubblici o nei riguardi di lavoratori addetti a servizi pubblici essenziali.

Le pene di cui ai precedenti commi sono aumentate quando il fatto è commesso con violenza o minaccia, o per scopo politico.

La condanna importa la interdizione da due a cinque anni da ogni carica in associazioni sindacali.

È considerato sciopero in violazione della presente legge: il boicottaggio; il sabotaggio e ogni altra attività tendente ad una diminuzione della produzione o comunque, contraria alle disposizioni di lavoro; la sospensione del lavoro a brusco intervallo nel tempo o nello spazio.

ART. 58.

(Sciopero bianco).

La permanenza del lavoratore nei locali della azienda o la occupazione di essi dopo la proclamazione dello sciopero è punita con le pene di cui all'articolo 57 ove non costituisca reato più grave.

ART. 59.

(Violazione della libertà di lavoro).

Chiunque in occasione di uno sciopero, con violenza o minaccia, impedisce o tenta di impedire, ai lavoratori che non prendono parte allo sciopero, di adempiere regolarmente alle loro prestazioni di lavoro, è punito, qualora di fatto non costituisca un reato più grave, con la reclusione fino ad un anno e con la multa fino a lire centomila.

La pena è raddoppiata se il fatto è commesso in danno di lavoratori addetti ad un servizio pubblico.

ART. 61.

(Serrata).

Il datore di lavoro che, al solo scopo di impedire ai suoi dipendenti il conseguimento di nuove condizioni di lavoro o di imporre agli stessi modificazioni delle condizioni di lavoro vigenti, e fuori dei casi di prestazioni irregolari di lavoro, d'invasione, di occupazione o di sabotaggio della impresa da parte dei medesimi, sospende in tutto od in parte il lavoro nei suoi stabilimenti, aziende o uffici, è punito con la reclusione fino a tre anni e con la multa fino ad un milione.

Le pene sono aumentate della metà nel caso in cui il datore di lavoro gestisca un servizio pubblico.

La condanna importa la interdizione da due a cinque anni da ogni carica in associazioni sindacali.

CAPO SESTO

DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI.

ART. 62.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia e con gli altri Ministri interessati, le norme integrative e complementari della legge secondo i principi ed i criteri direttivi da essa determinati.

ART. 63.

Restano ferme le disposizioni del codice civile e delle altre leggi, anche penali, che non siano incompatibili con le norme della presente legge.