

**CAMERA DEI DEPUTATI** N. 2197**PROPOSTA DI LEGGE**

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ROSSI di MONTELERA, TOMBESI, MANFREDI MANFREDO,  
GARZIA, STEGAGNINI, DE CAROLIS, CARENINI***Presentata il 18 maggio 1978*

Norme per la regolamentazione dello sciopero  
nei servizi pubblici essenziali

ONOREVOLI COLLEGHI! — La nozione del diritto di sciopero, i suoi limiti soggettivi ed oggettivi, intrinseci ed estrinseci sono stati chiaramente delineati e determinati dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale ed ordinaria.

Di conseguenza è possibile, sulla base dei principi ormai consolidati, predisporre uno schema di disciplina del diritto di sciopero conforme alla Costituzione.

«Lo sciopero — nella tradizione accolta dal legislatore costituente — è l'astensione totale dal lavoro da parte di più lavoratori subordinati, al fine della difesa dei loro interessi di natura economica» (sentenze della Corte costituzionale n. 123 del 1962, n. 1 del 1974 e n. 290 del 1974), specificandosi che per tali non devono intendersi solamente quelli di natura salariale o, comunque, inerenti strettamente il rapporto di lavoro, ma tutti

quelli che trovano riconoscimento e tutela nella disciplina costituzionale dei rapporti economici, di cui al titolo III parte I della Costituzione.

Lo sciopero così delineato costituisce un diritto a norma dell'articolo 40 della Carta costituzionale; cioè non solamente è stata riconosciuta la libertà di sciopero, come manifestazione della riconosciuta libertà sindacale, escludendosi, quindi, che lo sciopero costituisca illecito penale, ma lo sciopero ai fini economici costituisce un diritto costituzionalmente tutelato, cui corrisponde da parte del datore di lavoro l'obbligo di tollerare, con l'effetto che il suo esercizio sospende il rapporto di lavoro.

Come qualsiasi altro, il diritto di sciopero ha dei precisi limiti.

Intanto lo sciopero come diritto di non fare, di non porre a disposizione del

datore di lavoro le proprie energie lavorative, « deve svolgersi in modo da non ledere altre libertà costituzionalmente garantite, come è quella, consentita a quanti non aderiscano allo sciopero, di continuare nel loro lavoro, o altri diritti ugualmente protetti, quale quello di poter continuare a fruire dei beni patrimoniali privati o di appartenenza pubblica, senza che essi siano esposti al pericolo di danneggiamenti o ad occupazioni abusive ». (Corte costituzionale sentenza n. 31 del 1969; Cassazione 8 settembre 1970, n. 1312; Cassazione 17 ottobre 1961, n. 2183).

Di conseguenza si debbono necessariamente fissare dei limiti soggettivi, cioè « il diritto di sciopero deve essere limitato per coloro cui siano demandati compiti rivolti ad assicurare il rispetto degli interessi che potrebbero riuscire compromessi da scioperanti indotti a sostenere le proprie ragioni con intimidazioni o violenze e rispetto ai quali sia indispensabile l'impiego di congrui mezzi di prevenzione o di repressione » (Corte costituzionale sentenza n. 31 del 1969).

Dalla nozione del diritto di sciopero inteso come astensione completa dal lavoro, la Corte costituzionale ha statuito, con sentenza n. 124 del 1962, che « se è vero che inerisce all'essenza dello sciopero il pregiudizio da esso derivabile a carico del datore di lavoro, è anche vero che esso non può essere diverso o maggiore di quello necessariamente conseguente alla sospensione dell'attività lavorativa; gli scioperanti devono quindi adottare tutte le cautele idonee ed evitare il pericolo della distruzione degli impianti o della produzione, di danni alle persone o ai beni del datore di lavoro o di terzi ».

In particolare « in relazione alla ricordata nozione dello sciopero, intesa come astensione completa del lavoro, la Cassazione ha ripetutamente affermato che esulano dalla nozione stessa quelle forme abnormi, sleali e patologiche di lotta sindacale, le quali, anche se camuffate con il termine di sciopero (ad esempio sciopero bianco, a scacchiera, a singhiozzo, non collaborazione, ecc.), in effetti se ne discostano sia per il fine che le caratte-

rizza, che è quello di disorganizzare le imprese ed impedire ogni loro possibile difesa, e sia per fatto oggettivo che in effetti la prestazione di lavoro continua ad essere resa anche se in maniera irregolare, parziale o discontinua, di guisa che, mancando l'astensione completa, il datore di lavoro, pur subendo danni, è tenuto a corrispondere ugualmente la retribuzione ai suoi dipendenti » (Cassazione 28 giugno 1976, n. 2480; Cassazione 3 marzo 1967, n. 512; Cassazione 17 ottobre 1961, n. 2183 da cui è tratto il brano riportato).

Dal diritto di sciopero, inteso come libertà di astenersi dal rendere le prestazioni di lavoro cui si è tenuti ed alla quale corrisponde l'obbligo del datore di lavoro di tollerare, con conseguente sospensione del rapporto relativo, diritto costituzionalmente tutelato, di talché il suo esercizio è penalmente e civilmente lecito, deve distinguere la semplice libertà di sciopero.

In proposito leggesi nella sentenza della Corte costituzionale n. 290 del 1974: « l'astensione collettiva dal lavoro, se finalizzata a scopi economici, non può neppure essere assunta a legittima causa giustificatrice di licenziamento o di altre misure previste dalla disciplina del rapporto di lavoro (come affermato da ultimo nella sentenza n. 1 del 1974); ma non ne discende che, se volta ad altri scopi, essa astensione, pur conservando ogni rilevanza nell'ambito della disciplina del rapporto di lavoro, debba o quanto meno possa essere qualificata illecito penale. Lo sciopero, invero, acquista rilievo costituzionale in una duplice direzione: come specifico strumento di tutela degli interessi che fanno capo ai lavoratori, ed in tal caso il suo esercizio non può dar luogo ad alcuna conseguenza vantaggiosa per coloro che vi partecipino; e come manifestazione di una libertà che non può essere penalmente compresa, se non a tutela d'interessi che abbiano rilievo costituzionale ».

In altre parole accanto al diritto di sciopero posto a tutela degli interessi economici di cui al titolo III, parte I, della

Costituzione, strumento di pressione nei confronti del datore di lavoro o del governo, a seconda che la soddisfazione di codesti interessi dipenda dagli atti dell'uno e dell'altro, si pone la libertà di sciopero come mezzo di pressione per ottenere la realizzazione dei fini, di cui all'articolo 3 comma secondo della Costituzione (vedi sentenza della Corte costituzionale n. 290 del 1974).

Il primo è un diritto costituzionalmente tutelato, il cui esercizio è penalmente e civilmente lecito; il secondo è manifestazione del più ampio diritto di libertà, di cui agli articoli 2-39 della Costituzione, il cui esercizio pur non costituendo reato, potrebbe dar luogo ad inadempienze nel relativo rapporto di lavoro.

Ciò permette di inquadrare il cosiddetto sciopero di solidarietà o di protesta, cioè l'astensione collettiva dal lavoro a tutela degli interessi di una diversa categoria professionale: se esiste una comunanza d'interessi anche indiretti, lo scopo dello sciopero è economico, e, pertanto, il suo esercizio costituisce esercizio di un diritto, con conseguente sospensione del rapporto, mentre se il fine dello sciopero non è suffragato dalla tutela di un interesse anche non attuale ma proprio della categoria, ma è dettato da un semplice e generico intento di solidarietà, lo sciopero è manifestazione del diritto di libertà, ma generatore di eventuali responsabilità contrattuali.

Coerentemente alle considerazioni di cui sopra la Corte costituzionale ha ritenuto:

l'illegittimità costituzionale — in riferimento all'articolo 40 della Costituzione — dell'articolo 330 commi 1 e 2 del codice penale concernenti l'abbandono collettivo di pubblici uffici, impieghi, servizi o lavori, limitatamente all'applicabilità dalla norma allo sciopero economico che non comprometta funzioni o servizi pubblici essenziali, aventi carattere di preminente interesse generale ai sensi della Costituzione riconoscendo l'applicazione di tale criterio ai casi concreti al giudice di merito, in attesa che il legislatore ordinario determini i casi di ammissibilità,

nonché le condizioni ed i modi necessari ad assicurare la efficienza e la continuità dei servizi stessi (sentenza della Corte costituzionale n. 31 del 1969);

l'illegittimità costituzionale — per violazione dell'articolo 40 della Costituzione — dell'articolo 503 del codice penale nelle parti in cui punisce anche lo sciopero politico (inteso però come mezzo di pressione sul governo a tutela di interessi economici), che non sia diretto a sovvertire l'ordinamento costituzionale ovvero ad impedire od ostacolare il libero esercizio dei poteri legittimi nei quali si esprime la sovranità popolare.

« Lo sciopero — secondo la giurisprudenza — è un diritto individuale del lavoratore attribuito per la tutela di un interesse collettivo, ma indipendente da iniziative ed autorizzazioni di organi sindacali, con la conseguenza che esso non deve essere necessariamente proclamato da una assemblea sindacale, la cui Costituzione è, peraltro, facoltativa e, inoltre, che lo sciopero stesso rimane lecito anche se deliberato da un'assemblea illegittimamente convocata ed attuata » (Cassazione 28 giugno 1976, n. 2480).

La Corte ha infatti « escluso sia la titolarità del diritto di sciopero nelle associazioni sindacali (che si risolverebbe, oltre tutto, nella negazione della libertà di lavoro dei dissidenti), sia una duplice titolarità, del diritto di proclamazione nelle associazioni sindacali e del diritto di adesione del singolo (costruzione questa chiaramente in contrasto con la nozione unitaria del diritto di sciopero data dalla Costituzione), ed ha riaffermato la validità della concezione tradizionale dello sciopero come diritto individuale del lavoratore, attribuito per la tutela di un interesse collettivo e quindi suscettibile soltanto di collettivo esercizio, prescindente, peraltro, da iniziative od autorizzazioni da parte degli organi sindacali » (Cassazione 28 giugno 1976, n. 2480; Cassazione 17 ottobre 1961, n. 2183; Cassazione 31 maggio 1952, n. 1586; Pretura Castelnuovo di Garfagnana 9 giugno 1971).

La prevalente dottrina, viceversa, riconosce al sindacato il diritto esclusivo al-

la proclamazione dello sciopero, almeno se deliberato come mezzo di pressione in materia di contrattazione collettiva.

Infatti il sindacato è competente esclusivamente a stipulare i contratti collettivi, onde può e deve essere l'unico ad usare codesti mezzi per raggiungere il suo fine istituzionale; i gruppi occasionali dei lavoratori, poiché non hanno simili capacità negoziale, non possono proclamare legittimamente lo sciopero per la stipula od il rinnovo dei contratti collettivi.

Di contro se lo sciopero è volto alla tutela di altri interessi economici, in particolare contro atti unilaterali dei datori di lavoro, la sua proclamazione è validamente deliberata oltre che dai sindacati anche da gruppi occasionali di lavoratori, i quali ultimi possono efficacemente provvedere alla tutela di questi interessi economici.

Ovviamente in questa ipotesi — sotto-linea la dottrina — la proclamazione deve essere approvata dalla maggioranza dei lavoratori od almeno da un numero considerevole e tale da essere idonea a tutelare gli interessi collettivi.

La giurisprudenza ha ripetutamente dichiarato la legittimità dello sciopero a sorpresa, senza preavviso, non essendo l'obbligo della preventiva comunicazione prevista da alcuna disposizione di legge, salvo, però il risarcimento del danno eccedente o diverso da quello derivante dall'astensione collettiva dal lavoro.

Leggesi nella sentenza 7 aprile 1973, n. 988, della Cassazione « non è poi esatto che condizione di liceità dello sciopero sia la preventiva comunicazione di esso al datore di lavoro: questa infatti non è prescritta da alcuna disposizione di legge.

« Ciò è stato più volte affermato in linea di principio da questa Corte suprema (sentenza 22 luglio 1963, n. 2036; sentenza 17 ottobre 1961, n. 2183).

« La questione potrebbe prospettarsi sotto un diverso profilo e con opposta soluzione solo nel caso che, in dipendenza della mancata preventiva comunicazione, si fosse determinata una situazione di pericolo di distruzione o danno alle persone o di danneggiamento degli im-

pianti, come per esempio nei casi particolari, in cui l'interruzione del lavoro richieda l'adozione preventiva di adeguate misure di sicurezza ».

Giurisprudenza confortata da quella della Corte costituzionale, la quale nella sentenza n. 124 del 1962, così precisa: « Se, da una parte, è vero che inerisce all'essenza dello sciopero, in quanto rivolto ad esercitare una coazione sul datore di lavoro, il fatto del pregiudizio da esso derivabile a carico di questi, è anche vero, dall'altra parte, che tale pregiudizio non può risultare diverso o maggiore di quello necessariamente inerente alla pura e semplice sospensione dell'attività lavorativa. Da ciò discende che l'indizione dello sciopero rimane condizionata all'adempimento dell'obbligo dei lavoratori di abbandonare il lavoro solo dopo aver adottato tutte quelle cautele le quali si appalesino necessarie ad evitare il pericolo o della distruzione degli impianti (essendo inammissibile e contrario allo stesso interesse cui tende l'autotutela della categoria, che lo sciopero abbia per effetto di compromettere la futura ripresa del lavoro), oppure della produzione dei danni alle persone od ai beni dello stesso datore o, a più forte ragione, dei terzi ».

Conformemente al costante indirizzo della giurisprudenza ordinaria (Cassazione 19 giugno 1959, n. 1936; Cassazione 17 ottobre 1961, n. 2183 e 10 agosto 1963, n. 2883) e costituzionale (sentenza n. 124 del 1962), il Supremo collegio ha ribadito « che il diritto di sciopero, riconosciuto dall'articolo 40 della Costituzione, ma non ancora regolato, ha i suoi limiti derivanti dall'ordinamento giuridico generale, nel senso che non deve essere attuato con modalità delittuose, e neppure in forme abnormi e sleali e patologiche quali il sabotaggio, l'ostruzionismo, la non collaborazione, gli scioperi cosiddetti bianchi, a scacchiera, a singhiozzo. Invero lo sciopero deve limitarsi alla mera astensione collettiva dall'attività lavorativa, e si snatura quando il suo fine sia quello di turbare il processo produttivo dell'impresa, di alternare il ciclo, quando, cioè, si con-

creti, considerate le caratteristiche tecnologiche delle lavorazioni eseguite nell'impresa, in un fattore di disorganizzazione dell'impresa stessa, come quando la prestazione di lavoro, pur continuando, è resa in maniera irregolare, parziale, discontinua, di guisa che l'imprenditore subisce un danno diverso o più grave di quello necessariamente inerente ai mancati utili dovuti alla momentanea sospensione dell'attività lavorativa dei suoi dipendenti, perdita compensata o limitata dal mancato pagamento della retribuzione agli scioperanti». Di conseguenza ha ritenuto che « l'astensione delle sole ore di lavoro straordinario, obbligatorie per patto contrattuale, non rientra nell'esercizio del diritto di sciopero, e costituisce pertanto inadempimento illecito » (Cassazione 3 marzo 1967, n. 512).

Ed ancora « Nel caso la occupazione parziale di uno stabilimento industriale impedisca il normale svolgimento del lavoro e renda impossibile l'esercizio da parte dell'imprenditore di ogni potere direttivo e disciplinare, legittimamente l'imprenditore ordina la sospensione totale del lavoro, non rilevando la contraria vo-

lontà dei prestatori d'opera che non presero parte all'occupazione » (Cassazione 8 settembre 1970, n. 1312).

Con riferimento al testo della presente proposta di legge si osserva ancora come il « congruo preavviso » di cui all'articolo 5 non può essere determinato in misure di tempo, perché il preavviso dovrà necessariamente variare a seconda della natura del pubblico servizio.

Il preavviso deve, quindi, permettere al sindacato ed alla direzione dell'azienda interessata allo sciopero di concordare l'aliquota dei lavori idonea a garantire un minimo di gestione del servizio.

Anche la nozione di « minimo di gestione » da intendersi ad intesa come quel minimo di esercizio sufficiente a soddisfare le esigenze, le necessità indispensabili, cioè un'aliquota minima degli interessi a soddisfacimento dei quali è preposto il servizio stesso, verrà determinata quantitativamente nella pratica concordemente dal sindacato e dalla direzione aziendale ed, in difetto, da quest'ultima, cui è demandato il compito, in caso di sciopero, di garantire un minimo di continuità di servizio.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

Il diritto di sciopero si attua con l'astensione totale dal lavoro da parte dei lavoratori subordinati a tutela dei loro interessi di natura economica anche indiretti e non attuali ma propri della categoria.

L'esercizio del diritto di sciopero importa sospensione del rapporto di lavoro, con la sola perdita per il lavoratore, che ha aderito allo sciopero, della retribuzione per il periodo di astensione dal lavoro.

E fatto divieto al lavoratore, durante lo sciopero, di accedere o permanere nei locali dell'impresa.

## ART. 2.

Il diritto di sciopero è irrinunciabile.

Qualsiasi fatto che importi rinuncia o limitazioni al suo esercizio è nullo.

Ciascun lavoratore è libero di aderire allo sciopero proclamato o deliberato.

## ART. 3.

I lavoratori, prima dell'astensione dal lavoro, devono predisporre le misure di cautela necessarie ad evitare che dall'interruzione totale possa derivare una situazione di pericolo o di danno alle proprietà od alle persone.

## ART. 4.

Lo sciopero è proclamato dalle associazioni sindacali.

Può essere, altresì, deliberato da gruppi od assemblee di lavoratori, purché rea-

lizzato da una percentuale idonea a tutelare gli interessi economici di categoria.

Le associazioni sindacali possono sollecitare le autorità governative per l'esperimento del tentativo di conciliazione con le associazioni dei datori di lavoro.

#### ART. 5.

I lavoratori preposti ai pubblici servizi essenziali possono scioperare previo congruo preavviso, ma devono assicurare un minimo di gestione e soddisfare le necessità indispensabili.

All'uopo le direzioni degli enti devono comunicare l'aliquota dei lavoratori e il tempo di preavviso idonei a garantire codeste necessità ed i sindacati o l'organo deliberante lo sciopero devono indicare nominativamente i lavoratori esonerati dallo sciopero da impiegare a tale scopo.

Nel caso che per omissione od errore delle direzioni degli enti od aziende o per inadempimento dei sindacati o comunque non possano essere soddisfatte le necessità indispensabili del servizio, il Governo o, per sua delega, il prefetto, può precettare i lavoratori nel numero sufficiente ad assicurare la soddisfazione delle esigenze indispensabili.

#### ART. 6.

Agli effetti della presente legge sono considerati pubblici servizi essenziali:

i servizi di acquedotto e di distribuzione di acqua potabile, di produzione e distribuzione di qualsiasi energia, di trasporti ferroviari, aerei e marittimi, di antincendio, di produzione e distribuzione di pane e di latte, di pubblici ambulatori e di ospedali in genere, nonché tutti i servizi volti a realizzare le utilità sociali primarie.

Le funzioni pubbliche a questi effetti sono parificate ai pubblici servizi essenziali.

**ART. 7.**

Lo sciopero proclamato ed effettuato in violazione delle norme della presente legge, salvo le responsabilità penali, costituisce inadempimento contrattuale e, se grave o ripetuto, può legittimare la risoluzione immediata del rapporto di lavoro.