

STORIA GIURIDICA DELLO SCIOPERO IN ITALIA: LIBERTÀ, DIVIETO, DIRITTO

di Nikolaj Vinai

Vorrei iniziare il mio intervento con una citazione tratta da Otto Kahn-Freund, giurista tedesco del secolo scorso emigrato in Inghilterra e ivi stabilitosi considerato tra i padri del diritto sindacale moderno, il quale sosteneva che il conflitto è il vero padre di tutte le cose. Lo stesso contratto collettivo, infatti, nasce da un conflitto e può essere a sua volta fonte di ulteriori conflitti sull'interpretazione e sull'applicazione delle relative clausole.

L'art. 40 Cost. dispone che "il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano". Ma, come si vedrà meglio più avanti, non esiste in Italia una disciplina generale di rango legislativo dello sciopero, che è il tipico mezzo di lotta sindacale dei lavoratori, così come non esiste per la serrata, tradizionalmente considerata la "tipica" forma di lotta sindacale dei datori di lavoro attuata tramite la chiusura dell'azienda ed il rifiuto delle prestazioni lavorative dei dipendenti.

Ripercorrendo l'evoluzione storica della nozione di sciopero in Italia, può evincersi che i possibili atteggiamenti che un ordinamento giuridico può assumere nei confronti dello sciopero sono quelli di interpretarlo alla stregua di una libertà, di un reato, di un diritto. Detto in altri termini, lo sciopero può essere permesso, vietato, protetto.

Nell'Italia liberale, ossia nel periodo pre-corporativo, l'ordinamento giuridico italiano, rispondendo anche ai mutamenti sociali del tardo ottocento, considerava lo sciopero come una libertà: esso non era vietato dal codice penale Zanardelli del 1889 bensì in sé considerato penalmente lecito, salvi i reati di violenza o di minaccia posti in essere in occasione dello sciopero stesso. Il codice Zanardelli realizza così un vero e proprio cambio di marcia in materia di sciopero, introducendo i delitti contro la libertà del lavoro (capo VI, titolo II, libro II).

È così punibile sia «chiunque, con violenza o minaccia, restringe o impedisce in qualsiasi modo la libertà dell'industria o del commercio» (art. 165), sia «chiunque, con violenza o minaccia, cagiona o fa perdurare una cessazione o sospensione di lavoro, per imporre, sia ad operai, sia a padroni o imprenditori, una diminuzione od un aumento di salari, ovvero patti diversi da quelli precedentemente consentiti» (art. 166). Da sottolineare il fatto che, ammettendo la non punibilità dello sciopero pacifico, che dunque è di per sé lecito, implicitamente il Legislatore riconosce la libertà di coalizione, senza più le ambigue distinzioni della legislazione precedente.

Si tratta, però, a ben vedere, di una libertà illusoria, come dimostrano, per un verso, i fatti che si verificano nell'ultimo decennio del XIX secolo, fra cui la feroce repressione attuata dal governo Crispi, nonché, per altro verso, l'introduzione, nello stesso codice Zanardelli, fra i delitti contro l'ordine pubblico, della fattispecie dell'incitamento «all'odio fra varie classi sociali in modo pericoloso per la pubblica tranquillità» (art. 247), che si perfeziona anche soltanto prendendo parte ad un'associazione diretta a mettere in atto tale delitto (art. 251).-

Lo sciopero tollerato, dunque, deve essere non tanto pacifico, quanto, come è stato efficacemente sottolineato, «mansueto anche a livello verbale».

Non appare casuale che la maggior parte delle vicende processuali in tema di sciopero riguardi la violazione proprio di queste ultime due norme, piuttosto che degli artt. 165 e 166, a dimostrazione di una costruzione normativa che tende ad inserirlo all'interno dei reati di propaganda politica. Il che, evidentemente, avrebbe potuto comprimere il reale esercizio della libertà di associarsi e di scioperare, sebbene nei fatti sia avvenuto esattamente il contrario: se nel periodo fra il 1881 e il 1889 gli scioperi, nell'industria e nell'agricoltura, passano da 45 a 130, con un numero di aderenti

che va da 8.372 a 24.409, in quello fra il 1890 e il 1900 gli scioperi passano a 410, con un numero di scioperanti che, al passaggio di secolo sono 93.375 (con una punta, nel 1897, di 100.705).

Non è, dunque, tanto l'atteggiamento dello Stato ad incidere sui comportamenti del movimento operaio, quanto, innanzitutto, i cambiamenti della classe operaia stessa, con il superamento della difesa dei privilegi legati al mestiere a favore di una generale consapevolezza, nei salariati, insieme alla irreversibilità della loro condizione, della inadeguatezza dei mezzi di cui dispongono per migliorarla.

Tutto ciò per il lato penale della questione, ma dal punto di vista civilistico lo sciopero – traducendosi in astensione dal lavoro – dovrebbe essere considerato un inadempimento contrattuale. Ed infatti, nell'ordimento dello Stato liberale, lo sciopero, pur non illecito penalmente come già detto, era da considerare civilmente illecito in quanto appunto inadempimento contrattuale. Tale visione, peraltro, era del tutto coerente con l'ideologia dello Stato liberale, sostanzialmente e volutamente neutrale nel conflitto industriale.

In tensione con questa impostazione, fatta propria anche dalla giurisprudenza togata, si pone la c.d. giurisprudenza probivirale istituita con la l. n. 295 del 1893. Trattasi di una giurisdizione *ad hoc*, costituita da organismi paritetici, con l'aggiunta di componenti esterni che apportano, essi soltanto, competenze specifiche in materia giuridica, costituiti «sentito l'avviso» anche delle «società operaie riconosciute», in modo da ovviare alla diffusa mancanza di fiducia della classe operaia nei confronti dei giudici e dei giudizi borghesi.

Vediamo così la giuria dei collegi dei probiviri a Milano riconoscere, il 30 luglio 1901, nello sciopero una causa di risoluzione del contratto in confronto alla collettività, quando non abbia carattere di difesa, e negare all'imprenditore il diritto di chiedere la risoluzione del contratto, una volta avvenuto, senza riserve, il componimento dello sciopero. Più avanti, il 3 settembre 1901, lo sciopero viene considerato come «un diritto» della massa degli operai di uno stabilimento, quando sia inteso ad ottenere l'osservanza ed il miglioramento del contratto di lavoro, pur richiedendosi un avviso preventivo al principale per le sue decisioni.

In altri termini, muovendo dalla «natura dei fatti», ovvero dalla contrapposizione di interessi fra la classe degli operai e quella degli industriali, la giurisprudenza probivirale qualifica lo sciopero come «astensione collettiva degli operai», adottando una definizione in cui si ritrovano tutti gli elementi costitutivi della fattispecie: l'astensione temporanea, collettiva e volontaria dal lavoro; il fine della difesa dei diritti acquisiti o del miglioramento delle condizioni di lavoro pattuite; la solidarietà tra gli appartenenti al gruppo dei lavoratori coalizzati. Dunque, il merito delle decisioni probivirali è di aver spostato l'attenzione dalla dimensione individuale dello sciopero, come astensione all'interno del contratto di lavoro, a quella collettiva dello stesso, visto come strumento di composizione del conflitto di interessi fra datore di lavoro e lavoratori.

Per queste ragioni, lo sciopero nell'Italia liberale può definirsi «tollerato», nel suo intreccio tra un generale e sostanziale senso di fastidio nei suoi confronti da parte del potere costituito e gli slanci di apertura che il sistema ciononostante tentava di percorrere.

Nel periodo corporativo, invece, si assiste ad un mutamento radicale di prospettiva, prima con l'entrata in vigore della l. 03 aprile 1926, n. 563, poi con il codice penale Rocco del 1930: lo sciopero, al pari della serrata, viene considerato come un reato contro l'economia nazionale e, dunque, un illecito dal punto di vista non solo civile ma anche penale. Più nel dettaglio recependo le indicazioni della «legge sindacale» del 1926, il codice penale Rocco negli artt. 502 e seguenti, configurava diverse fattispecie di reato graduando l'entità delle sanzioni a seconda della tipologia di sciopero. Quali lo sciopero per fini contrattuali (art. 502), lo sciopero per fini non contrattuali o per fini politici (art. 503), lo sciopero di coazione contro la pubblica Autorità (art. 504), lo sciopero di

solidarietà e di protesta (art. 505), cui si aggiungevano le fattispecie di reato previste dagli artt. 330 e 333 c.p.

Con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana nel 1948, infine, lo sciopero viene riconosciuto, come anticipato, alla stregua di un diritto. Ciò, in primo luogo, implica che lo Stato non può reprimerlo penalmente, segnando la cesura col periodo precedente del regime fascista. Non solo: la qualificazione dello sciopero come diritto sottrae all'astensione dal lavoro anche quel carattere di inadempimento contrattuale che altrimenti avrebbe secondo il diritto comune delle obbligazioni e dei contratti, segnando così anche la rottura col paradigma dello Stato liberale. Il passaggio dallo Stato liberale allo Stato sociale, così come consacrato nella Costituzione repubblicana, segna quindi un mutato atteggiamento dell'ordinamento nei confronti dello sciopero che ora viene protetto come strumento di realizzazione dell'eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 co. 2 Cost., e non solo permesso, tollerato.

Come anticipato all'inizio, l'art. 40 Cost. non si limita a riconoscere lo sciopero come diritto, ma allo stesso tempo, rinvia alla legge (ordinaria) per la sua regolamentazione. Tuttavia disposizioni di carattere generale sullo sciopero non sono mai state emanate. Solo per i servizi pubblici essenziali e solo nel 1990 è stata dettata una disciplina specifica (la l. 12 giugno 1990, n. 146, successivamente modificata dalla l. 11 aprile 2000, n. 83).

Ciò non significa che lo sciopero sia privo di limiti. I limiti del diritto di sciopero, non scritti dal Legislatore, sono stati scritti dalla giurisprudenza, in primo luogo dalla Corte costituzionale e poi dalla Corte di cassazione, con la c.d. teoria dei limiti interni e dei limiti esterni del diritto di sciopero.

Più precisamente la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale *tout court* unicamente l'art. 502 c.p., che prevedeva come reato lo sciopero – così come la serrata – per fini contrattuali (vale a dire lo sciopero attraverso il quale i lavoratori sostengono le proprie rivendicazioni economiche in vista della contrattazione collettiva), reato chiaramente incompatibile col nuovo assetto costituzionale. Mentre per le altre disposizioni ha lavorato di cesello dichiarandone incostituzionali solo alcune parti, così sostanzialmente “scrivendo” i limiti del diritto di sciopero man mano che veniva a valutare la legittimità costituzionale delle norme del codice penale del 1930.

La Corte di cassazione ha invece operato sulla nozione di sciopero, passando da quella più restrittiva degli anni '50 e '60 ad una più ampia degli anni '80 del secolo scorso. Infatti, se in un primo tempo lo sciopero veniva definito come astensione concertata, contestuale e continuativa, di tutti i lavoratori dell'impresa, tenendo così fuori le c.d. forme “anomale” di sciopero come quello a singhiozzo (brevi periodi di astensione dal lavoro seguiti da brevi periodi di svolgimento dell'attività lavorativa e così via), o a scacchiera (astensione dal lavoro effettuata in tempi diversi da differenti gruppi di lavoratori, che svolgono attività interdipendenti nell'organizzazione produttiva), con la sentenza n. 711 del 30 gennaio 1980 la Cassazione alla parola “sciopero” attribuisce il significato di «un'astensione collettiva dal lavoro, disposta da una pluralità dei lavoratori per il raggiungimento di un fine comune».

Quindi, per sintetizzare, i limiti interni sono quelli che derivano dalla stessa nozione di sciopero. Giacché, come si è visto, la Cassazione ha adottato una nozione ampia di sciopero, è chiaro che i limiti interni sono divenuti meno consistenti. Essi tuttavia continuano a sussistere: finché si definisce lo sciopero come astensione collettiva dal lavoro, è evidente che tutte le forme di lotta sindacale che non si riducono ad una semplice astensione non possono essere qualificate come tali (ad esempio lo sciopero c.d. pignolo, cioè l'osservanza pedante dei regolamenti). Ciò vuol dire, non che esse debbano necessariamente essere considerate illecite, ma che debbono essere valutate alla

stregua delle comuni norme civilistiche e penalistiche, al di fuori dunque dell'ombrello protettivo dell'art. 40 Cost.

I limiti esterni sono, invece, quelli che derivano dal necessario contemperamento del diritto di sciopero con altri diritti costituzionalmente garantiti, che sono da considerare sovra-ordinati (come per esempio il diritto alla vita o all'integrità fisica) o almeno pari-ordinati rispetto al diritto di sciopero (come per esempio la libertà di circolazione) e che quindi devono essere con questo bilanciati.

Infine, dedicherò qualche considerazione al c.d. "Ddl sicurezza" approvato in prima lettura alla Camera dei Deputati nel settembre 2024 e attualmente in discussione al Senato della Repubblica.

Esso, tra le numerose ed eterogenee norme che lo compongono, prevede anche due disposizioni che intrecciano il discorso che qui abbiamo tentato:

- 1) la reintroduzione del reato del c.d. «blocco stradale o ferroviario» attuato «mediante ostruzione fatta col proprio corpo», nonché un'apposita aggravante se «il blocco stradale o ferroviario attuato con il proprio corpo è commesso da più persone riunite»; e
- 2) la reintroduzione di una serie di aggravanti al delitto di violenza, minaccia o resistenza a pubblico ufficiale, tra cui quella che punisce più severamente il fatto se «commesso al fine di impedire la realizzazione di un'opera pubblica o di un'infrastruttura strategica».

Sembrebbe trattarsi di misure complessivamente ispirate dal medesimo principio ordinante: considerare sacrificabile o comunque limitabile l'esercizio di diritti fondamentali costituzionalmente garantiti in nome della presunta necessità di tutelare la sicurezza.

Si badi bene: non è in sé e per sé vietato porre limiti all'esercizio di un diritto fondamentale. Difatti, tutti i diritti fondamentali costituzionalmente garantiti vanno opportunamente bilanciati con altri diritti e altri principi, a loro volta costituzionalmente protetti. Tuttavia, lo "spirito" che sembra animare l'insieme delle norme qui in discussione è la volontà di introdurre nuovi e più vasti spazi di criminalizzazione di comportamenti che si dichiara essere "minacciosi" nei confronti della sicurezza, ma che, in larga parte e a ben vedere, costituiscono mere forme di manifestazione di dissenso.

A questo proposito non deve mai essere dimenticato che il dissenso, e financo il conflitto sociale, sono ampiamente e complessivamente difesi e protetti dalla Costituzione. Poiché essendo la società pluralista, la Costituzione promuove e protegge ogni attività sociale che preservi e mantenga nel tempo quella struttura pluralistica, lasciando che il conflitto sociale produca da solo i suoi equilibri, salvi i limiti esterni introdotti affinché esso non degeneri in atti di violenza, producendo disgregazione sociale. Per il resto il dissenso, in qualsiasi forma espresso, e da chiunque, è non solo lecito, ma costituzionalmente garantito. Detto altrimenti, la divergenza politica e sociale è un valore protetto e qualunque norma repressiva che sia funzionale a rendere più difficile l'espressione della divergenza politica e sociale è contraria alle "forme" e ai "limiti" di cui parla l'art. 1 co. 2 Cost.: «La sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione».

Scendendo un poco più nel dettaglio, si propone di reprimere penalmente la mera resistenza passiva, anche se pacifica e non violenta, nel corso di pubbliche manifestazioni, attraverso la reintroduzione del reato di blocco stradale, che era stato in passato oggetto di depenalizzazione e di cui si prevede la ri-penalizzazione anche quando attuato «mediante ostruzione fatta col proprio corpo».

Si badi bene: il reato di blocco stradale, introdotto nell'ordinamento penale nel 1948, si applicava solo ed esclusivamente a chi ostacolasse strade ordinarie e ferrate apponendo dei blocchi. Mai, fino ad oggi, è stata prevista una sanzione penale nei confronti dei manifestanti che si limitino ad opporre il proprio corpo al passaggio di treni o auto nel corso di una protesta. Peraltro, l'originaria fattispecie che puniva la condotta di chi abbandonasse sulle strade e sui binari oggetti atti a

bloccare, era stata oggetto, fin da subito, di così aspre contestazioni per il suo carattere di per sé irragionevolmente repressivo del dissenso politico, da essere dapprima sostanzialmente depotenziata, con una lunga serie di provvedimenti di amnistia, per poi essere infine oggetto di depenalizzazione nel 1999.

Tutto ciò non era affatto casuale. L'occupazione di vie pubbliche costituisce storicamente un tipico strumento utilizzato da chi manifesta dissenso, in occasione di scioperi o di cortei di protesta, specie da parte di lavoratori in lotta per la difesa del loro posto di lavoro. Essa è da tempo considerata una modalità di esercizio di diritti fondamentali, dalla libertà di riunione al diritto al lavoro, e al connesso diritto di sciopero finalizzato alla difesa della sua effettività. In tale contesto, la depenalizzazione del reato di blocco stradale del 1999 è stata univocamente interpretata come applicazione del principio del c.d. "diritto penale minimo", che riserva le fattispecie criminose alle condotte lesive di diritti e valori primari dell'individuo. Nel 2018, del resto, il reato di blocco stradale è stato reintrodotta, ma con espressa esclusione dell'ostruzione effettuata col solo proprio corpo (per la quale è stata prevista una semplice – e già di per sé forse discutibile – sanzione amministrativa).

Inoltre, si prevede altresì un'aggravante specifica per chi commette un fatto di resistenza «al fine di impedire la realizzazione di un'opera pubblica o di un'infrastruttura strategica»: ossia si pretende di colpire non soltanto l'atto in sé (la resistenza), ma anche – e più gravemente – la finalità dell'atto medesimo, qualificando come intrinsecamente più grave la presunta "ribellione" di una minoranza dissenziente alla decisione, assunta da parte di una maggioranza, di procedere alla realizzazione di un'opera pubblica. Il che non significa, ovviamente, che tale maggioranza politica non abbia il pieno diritto di imporre la sua decisione: ciò che può apparire discutibile è che a protezione di tale decisione si debba prevedere un più grave reato per chi dissente e tale dissenso manifesti pubblicamente.

Le norme sopraccitate, nel loro complesso, sollevano pertanto delle perplessità se poste a confronto con alcuni diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione ad espresso presidio della generale e indefettibile libertà di dissentire pubblicamente dalle decisioni di chi esercita il potere. A cominciare dalla libertà di riunione e di manifestazione sindacale e politica, nonché dalla libertà di manifestare pubblicamente il proprio pensiero e di incidere, in tal modo, sul libero sviluppo del dibattito pubblico.

La libertà di riunione di cui all'art. 17 Cost. è strettamente funzionale all'esercizio effettivo di altri fondamentali diritti di libertà e principi costituzionalmente protetti (dalla libertà di opinione, al pluralismo politico, sindacale, religioso, e così via). Per tale ragione, le specifiche "finalità" per le quali ci si riunisce non rilevano, e non debbono rilevare, per la Costituzione, la quale si limita a richiedere un vincolo di mezzi: la riunione deve essere pacifica e senz'armi. Ora, con le disposizioni sopraccitate sembrerebbe che il Legislatore non abbia tanto l'intenzione di preservare il diritto a manifestare liberamente, isolando i violenti dalla massa dei pacifici. Quanto piuttosto parrebbe avere quella di impedire anche ai pacifici di manifestare (essendo pacifici, in tutta evidenza, gli atti di resistenza passiva), in nome della tutela dello *status quo* politico-sociale.

Lo stesso discorso vale per la libertà di manifestazione del pensiero ex art. 21 Cost., definita a più riprese dalla Corte costituzionale «pietra angolare della democrazia». Anch'essa è strettamente funzionale alla difesa del pluralismo, della partecipazione, dell'esercizio del metodo democratico, del dissenso. La sua protezione, pertanto, è strettamente connessa a quella della libertà di riunione. L'una e l'altra, così come la libertà sindacale e altre, testimoniano complessivamente di una esplicita ostilità della Costituzione nei confronti di qualsiasi politica di prevenzione e di repressione della mera disobbedienza.

Questo provvedimento, come ricordato attualmente in discussione al Senato, è stato raggiunto dalle osservazioni critiche della Presidenza della Repubblica ed al momento non è ben chiaro come e se vi sia l'intenzione da parte della maggioranza di modificarlo. Bisognerà quindi aspettare per vedere quale testo definitivo sarà licenziato dal Parlamento. Nell'attuale forma, almeno per le parti che si sono prese in esame in questa sede e per le ragioni che sommariamente si sono tratteggiate, danno sicuramente adito a delle perplessità rispetto alla loro tenuta costituzionale alla luce dello "spirito" che da queste parrebbe emergere, improntato alla criminalizzazione del dissenso pacificamente espresso, con ogni probabilità persino eccedente rispetto alla volontà degli attuali Legislatore ed Esecutivo.

Ma una modifica normativa permane nel tempo al di là delle maggioranze contingenti e sarà applicata dai futuri governanti, che potrebbero essere migliori degli attuali, e questo ce lo si augura sempre, ma magari anche peggiori. E a questo riguardo sarebbe sempre opportuno tenere a mente le parole pronunciate dal giurista del XIX secolo John Potter Stockton: «le Costituzioni sono catene con le quali gli uomini legano se stessi nei momenti di lucidità, per non morire di mano suicida nei giorni della follia».