

**CORTE COSTITUZIONALE, SENTENZA 28 APRILE - 4 MAGGIO 1960, N. 29**

(Giudizio di legittimità costituzionale - Art. 502 c.p.: divieto di serrata e di sciopero - Artt. 39 e 40 Cost. – sentenza di accoglimento: illegittimità)

**La Corte costituzionale**

composta dai signori: (omissis)  
ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'art. 502, prima parte, del Codice penale<sup>1</sup>, promossi con ordinanze del 2 e 4 marzo 1959 del Giudice istruttore presso il Tribunale di Pisa nei procedimenti penali a carico di Baldi Ivo e Ginori Conti Giovanni, iscritte ai nn. 65 e 66 del Registro ordinanze 1959 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 99 del 24 aprile 1959.

Viste le dichiarazioni di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;  
udita nell'udienza pubblica del 30 marzo 1960 la relazione del Giudice Biagio Petrocelli;  
uditi gli avvocati Giuseppe Sabatini e Alfonso Sermonti, per Giovanni Ginori Conti, e il vice avvocato generale dello Stato Achille Salerni, per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

**Ritenuto in fatto**

Con due ordinanze, emesse di ufficio il 2 e il 4 marzo 1959, dal Giudice Istruttore del Tribunale di Pisa in due procedimenti penali per il delitto di serrata a carico di Baldi Ivo e Ginori Conti Giovanni, è stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 502, prima parte, c.p. in riferimento agli artt. 39, 40 e 41 Cost..

Il Giudice istruttore, dopo aver affermato che tale norma non è stata né implicitamente né esplicitamente abrogata da altra legge successiva, rileva che nondimeno essa può presentarsi come contrastante con gli artt. 39, 40 e 41 della Costituzione. La incriminazione della serrata rappresenterebbe, infatti, una remora al diritto di libertà della iniziativa economica privata e pertanto apparirebbe per lo meno dubbia la sua compatibilità con la norma costituzionale che sancisce tale diritto.

(omissis)

**Considerato in diritto**

1. - La questione di legittimità costituzionale, proposta con le ordinanze del Giudice Istruttore presso il Tribunale di Pisa, ha per oggetto di stabilire se l'art. 502 comma 1 c.p., posto con altre norme a tutela dell'ordinamento corporativo istituito con la l. 3 aprile 1926 n. 564, sia in contrasto col sistema di libertà sindacale e col sistema di libera iniziativa economica, sanciti negli artt. 39 e 40 e nell'art. 41 Cost..

È noto che, anteriormente al sistema corporativo, la serrata e lo sciopero, in conformità di quanto era stabilito in quasi tutti gli ordinamenti democratici dell'epoca, costituivano illecito penale solo se attuati con violenza o minaccia, sì da trascendere in impedimento o restrizione della libertà del lavoro. La dottrina penalistica, infatti, in relazione alle fattispecie prevedute negli artt. 166 ss. c. p. del 1889, considerava oggetto della tutela penale l'interesse della libertà individuale sotto l'aspetto della libera esplicazione del lavoro; come del resto si deduceva dal fatto che quegli articoli erano compresi nel capo denominato appunto *dei diritti contro la libertà del lavoro*.

Ben diverso sistema fu instaurato con la su ricordata l. 3 aprile 1926. Il regime di libera competizione fu sostituito con una «disciplina giuridica dei rapporti collettivi di lavoro» (tale fu il titolo della nuova legge), disciplina nella quale uno dei criteri fondamentali fu quello espresso nell'art. 13 della legge, cioè che tutte le controversie relative ai rapporti collettivi di lavoro, concernenti sia l'applicazione dei contratti collettivi e di altre norme esistenti, sia la richiesta di nuove condizioni di lavoro, divenivano di competenza delle Corti di appello funzionanti come magistrature del lavoro; criterio che trovò il suo suggello nell'art. 22 della legge, il quale configurava come delitto la mancata esecuzione delle decisioni del magistrato del lavoro. Di fronte a tale sistema la serrata e lo sciopero apparvero come forme di ribellione alla nuova disciplina giuridica, la quale, essendo fondata sulla risoluzione giudiziaria dei conflitti del lavoro, non tollerava atti che ne costituissero sostanzialmente un rifiuto, traducendosi, nell'ambito di quel sistema, in una vera e propria forma di ragion fattasi. Ne veniva di conseguenza il divieto della serrata e dello sciopero, divieto che si volle presidiare con la sanzione penale, trasformando in reato fatti che erano stati libera espressione delle competizioni del lavoro. Al qual proposito è particolarmente significativo un passo della relazione ministeriale al progetto definitivo per il codice penale del 1931 (vol. II, p. 289), dove si sostenne che il divieto della serrata e dello sciopero si rendeva necessario «per segnare un netto trapasso fra due regimi, e porre un energico disconoscimento del principio democratico, che, all'opposto, ammetteva la libertà di coalizione e di sciopero».

1

Il testo dell'art. 502 del codice penale (regio decreto legislativo 19 ottobre 1930, n. 1398) è il seguente: “Serrata e sciopero per fini contrattuali. – [1] Il datore di lavoro, che, col solo scopo d'imporre ai suoi dipendenti modificazioni ai patti stabiliti, o di opporsi a modificazioni di tali patti, ovvero di ottenere o impedire una diversa applicazione dei patti o usi esistenti, sospende in tutto o in parte il lavoro nei suoi stabilimenti, aziende o uffici, è punito con la multa non inferiore a lire quattrocentomila. [2] I lavoratori addetti a stabilimenti, aziende o uffici, che, in numero di tre o più abbandonino collettivamente il lavoro, ovvero lo prestano in modo da turbarne la continuità o la regolarità, col solo scopo di imporre ai datori di lavoro patti diversi da quelli stabiliti, ovvero di opporsi a modificazioni di tali patti, o comunque, di ottenere o di impedire una diversa applicazione dei patti o usi esistenti, sono puniti con la multa fino a lire quarantamila”.

2. - Il sistema posto su queste basi non poteva sopravvivere al ripristino dell'ordinamento democratico. Infatti, ancor prima dell'avvento della Costituzione, con r.d. 9 agosto 1943 n. 72, e poi col d.l.t. 23 novembre 1944 n. 349, si volle subito, non ostante qualche sopravvivenza di carattere non fondamentale, incidere radicalmente sulle strutture essenziali di quel sistema. Il problema del divieto penale dello sciopero e della serrata non tardò a presentarsi, ma assunse il suo preciso rilievo con l'entrata in vigore della Costituzione, la quale nell'**art. 40**, mentre **dichiarava essere lo sciopero un diritto del lavoratore**, da esercitarsi nell'ambito di leggi regolatrici, **taceva del tutto della serrata**. A parte le questioni sul diritto di sciopero, presto suscitate dalla larga enunciazione dell'art. 40, relativamente sia al carattere stesso della norma e alla sua estensibilità o meno allo sciopero non economico, sia alla esistenza di limiti già nel vigente ordinamento, per ciò che riguarda la serrata, la dottrina e la giurisprudenza si manifestarono prevalentemente nel senso che anche quel divieto penale dovesse considerarsi caduto col vecchio sistema. Significativa a a tal proposito è una sentenza della Corte di cassazione (8 luglio 1953), la quale statuí essere la serrata un atto penalmente lecito, sebbene non, a differenza dello sciopero, esercizio di un diritto. All'incirca nello stesso ordine di idee venne a trovarsi quella parte della dottrina che ritenne di qualificare la serrata come un diritto di libertà, assumendo genericamente tale espressione nel senso di facoltà giuridica di fare tutto ciò che non è vietato dalla legge.

3. - Sullo sfondo di questi precedenti va appunto esaminata la questione propriamente devoluta all'esame di questa Corte, se cioè la norma del comma 1 dell'art. 502 c.p. sia in contrasto con gli indicati articoli della Costituzione. È da ritenere in primo luogo non esatta la impostazione iniziale dell'Avvocatura dello Stato, enunciata sin dall'atto di intervento del 20 aprile 1959, secondo la quale il problema della legittimità o meno del divieto penale della serrata andrebbe esaminato esclusivamente in relazione alla norma costituzionale dell'art. 40, in quanto irrilevante sarebbe il riferimento ai principi della libertà di organizzazione sindacale e della libertà di iniziativa economica, rispettivamente sanciti negli art. 39 e 41 Cost. . Prescindendo per ora dal considerare l'art. 41 e il diverso profilo di illegittimità che si presenta con il richiamo di tale norma, ritiene la Corte che la delimitazione proposta dall'Avvocatura non sia accettabile. Sebbene enunciati in due distinte norme, **il principio della libertà di sciopero e il principio della libertà sindacale non possono non considerarsi logicamente congiunti**. Non senza significato, a tal proposito, è il fatto che, in qualcuna delle prime proposte presentate in seno alla Costituente, la dichiarazione dei due principi era contenuta in un unico contesto. **L'art. 39 e l'art. 40 sono da considerare come espressione unitaria del nuovo sistema**; e pertanto il significato dell'**art. 39** non può essere circoscritto entro i termini angusti di una dichiarazione di mera libertà organizzativa, mentre invece, nello spirito delle disposizioni e nel collegamento con l'art. 40, esso si presenta **come affermazione integrale della libertà di azione sindacale**.

Altro importante elemento della indagine è il silenzio dell'art. 40 in ordine alla serrata. Su questo punto insiste l'Avvocatura dello Stato, e osservando che il legislatore costituente ha inteso attribuire rilevanza costituzionale allo sciopero e non anche alla serrata sembra voler trarre proprio da ciò motivo per contrastare la tesi della illegittimità costituzionale dell'art. 502 c.p.. Ma la illazione non può ritenersi esatta. Che **l'art. 40 abbia attribuito soltanto allo sciopero la qualifica di diritto costituzionalmente garantito non può essere messo in dubbio; e si spiega tenendo presente che la Costituzione fu orientata verso una energica tutela degli interessi dei lavoratori**, e che la solenne riaffermazione del diritto di sciopero si volle proprio in aperta contraddizione del divieto posto dal sistema corporativo; ma questo esplicito riconoscimento di un diritto di sciopero e non anche di un diritto di serrata non può ritenersi decisivo ai fini della proposta questione di legittimità costituzionale. La risoluzione della quale, in altri termini, non può essere avviata verso un unico sbocco, nel senso cioè che escluso il riconoscimento della serrata come diritto ne risulterebbe costituzionalmente legittimo il preesistente divieto penale. Diversa invece è la base su cui **la questione** va posta; si tratta cioè di **stabilire se, anche in mancanza di quel riconoscimento, possa dirsi compatibile col sistema sancito dalla Costituzione quella norma penale** che a suo tempo fu **disposta contro la serrata** a tutela del sistema corporativo. Un quesito non diverso, in sostanza, da quello che sarebbe sorto per lo sciopero qualora, in ipotesi, si fosse ritenuto di dover omettere, come taluni opinavano, quella che fu poi la esplicita dichiarazione dell'art. 40: eventualità di fronte alla quale sembra ben difficile il sostenere che lo sciopero avrebbe dovuto continuare ad essere, come prima, oggetto di divieto penale, sol perché non riconosciuto esplicitamente come diritto dalla Costituzione.

4. - Nell'esame della questione di legittimità costituzionale vi è un punto che va posto nella maggiore evidenza: cioè la correlazione strettissima e, si potrebbe dire, organica fra la imposizione del divieto penale della serrata e dello sciopero e i fondamenti del sistema corporativo instaurato dalla legge 3 aprile 1926. Si è obiettato che questa correlazione non si presenta come necessaria; ma ciò rende opportuna una precisazione. La correlazione non va intesa nel senso logico di una inderogabile corrispondenza fra quel divieto da un lato e il sistema corporativo dall'altro, dovendosi al contrario ammettere che divieti analoghi possano essere e siano stati dettati a tutela anche di ordinamenti del tutto diversi. Si vuole invece intendere, con un riferimento concreto e storico, la correlazione quale fu effettivamente stabilita nella legge 3 aprile 1926. Escluse rigorosamente le libere competizioni delle forze del lavoro e della produzione, stabilita la risoluzione dei conflitti dall'alto, mercé decisioni alle quali a nessuna delle parti era lecito sottrarsi, indirizzata ogni soluzione verso un interesse sovrastante quello delle parti, le norme penali con cui si vietavano lo sciopero e la serrata per fini contrattuali furono ispirate e determinate puntualmente da un tal sistema; più ancora: furono specificatamente poste a tutela degli istituti e delle discipline in cui esso si articolava. Erano dunque norme proprie e peculiari di quel sistema e ad esso strettamente e organicamente collegate. Caduto il sistema, veniva per esse a mancare l'originario e proprio fondamento. Ma anche a voler considerare la norma impugnata come isolata dal sistema dal quale e per il quale era sorta, è evidente il positivo contrasto che risulta dal suo raffronto col sistema nuovo: contrasto che deriva non già da un generico difetto di armonica correlazione, quale frequentemente si manifesta fra ogni ordinamento nuovo, rapidamente sopravvenuto, e

quelle norme dell'antico di cui pur necessita la sopravvivenza bensì da una incompatibilità specifica, che tocca una correlazione essenziale. **Da un lato si ha l'art. 39 Cost.**, il quale esprimendo un indirizzo nettamente democratico, **dichiara il principio della libertà sindacale; dall'altro l'art. 502 c.p.**, cioè **una norma che fu ideata e imposta a tutela di un sistema che nega quella libertà**. A voler considerare l'art. 502 come non contraddicente al sistema, si giungerebbe, oltre tutto, a questo: che il vigente ordinamento, il quale vuol essere di libera e democratica organizzazione dei rapporti di lavoro, verrebbe a mantenere nel suo ambito una norma che, come innanzi si è ricordato, si disse a suo tempo esplicitamente dettata al fine di «porre un energetico disconoscimento del principio democratico». Un dato, inoltre, non trascurabile nei rapporti fra la norma penale in questione e il sistema della Costituzione può cogliersi anche nelle tendenze che si manifestano in seno alla Costituzione e nello spirito che, rispetto alla materia in questione, ne animò i lavori. La serrata non venne in considerazione come possibile oggetto di divieto penale; ché anzi un motivo insistente delle discussioni, in sottocommissione e in assemblea, fu quello relativo alla opportunità del riconoscimento costituzionale anche di un diritto di serrata accanto al diritto di sciopero. Vi furono manifestazioni, anche vivaci, di avverse opinioni; vi furono votazioni contrarie alle proposte di riconoscimento, ma non si manifestò alcun positivo orientamento verso la incriminazione della serrata quale contrapposto al riconoscimento del diritto di sciopero. Una isolata proposta, presto respinta, poneva, ai fini della incriminazione, accanto alla serrata anche lo sciopero.

La posizione che, rispetto allo sciopero e alla serrata, è venuta a determinarsi nell'ambito del sistema di libertà sancito dagli **articoli 39 e 40 della Costituzione** è dunque questa: che lo **sciopero è riconosciuto costituzionalmente come un diritto**, destinato però, secondo il preciso dettato dell'art. 40, ad essere regolato dalla legge; e che la **serrata, priva di un tal riconoscimento**, ma in pari tempo anche della qualificazione giuridico-penale a suo tempo posta dall'ordinamento corporativo, **si presenta attualmente come un atto penalmente non vietato** o, come si suol dire, penalmente lecito: conclusione che si riannoda alle due significative manifestazioni della coscienza giuridica già ricordate, vale a dire la sentenza della Corte di cassazione, che appunto qualificava la serrata atto penalmente lecito sebbene non – come lo sciopero – esercizio di un diritto, e l'orientamento dottrinale che considera la **serrata come un diritto di libertà nel senso larghissimo di facoltà di compiere ciò che non è vietato**.

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 di valutare la necessità di una tale disciplina, e di dettare anche per la serrata, nell'ambito della Costituzione, le norme che riterrà opportune. Le quali dovranno trovare ispirazione e fondamento nel sistema attuale, in conformità altresì alle concrete finalità ed esigenze che potranno risultare da una auspicabile organica disciplina di tutta la materia sindacale.

5. - Risolta la questione nei termini di cui innanzi, appare ultroneo ogni riferimento all'art. 41 Cost., le cui finalità del resto sono diverse e non propriamente riferibili alla disciplina dei rapporti sindacali.

Ritiene infine la Corte che, a norma dell'**art. 27 l. n. 87 del 1953**, deve essere **dichiarata la illegittimità costituzionale anche del comma 2 dell'art. 502 c.p.**, che **riguarda il divieto penale dello sciopero, a più forte ragione non compatibile con gli art. 39 e 40 della Costituzione**.

**Per questi motivi  
la Corte costituzionale**

Pronunciando con unica sentenza nei procedimenti riuniti indicati in epigrafe:

- 1) dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 502 comma 1 c.p., in riferimento agli art. 39 e 40 Cost.;
- 2) e in applicazione dell'art. 27 l. 11 marzo 1953 n. 87 dichiara altresì la illegittimità costituzionale del comma 2 dello stesso art. 502 c.p.