

PARERE LEGALE SU CONSEGUENZE SCIOPERO DEL 30/31 .08

Il quadro delineato comporta certamente la possibilità che nei confronti dei lavoratori scioperanti e dei promotori si apra un procedimento penale.

I reati astrattamente configurabili sono quelli previsti dall'art. 650 c.p., dall'art. 340 c.p. e dall'art. 17 d.lgs. 507/99.

Astratta configurabilità dei reati e instaurazione di un processo non significa, ovviamente, sicura sentenza di condanna.

La materia, come noto, è piuttosto complessa.

Il comportamento del lavoratore che si astiene dalla prestazione, interrompendo un servizio pubblico, può essere sottoposto non solo al potere disciplinare del datore di lavoro ma – come si cennava - anche a sanzioni penali.

È risaputo che le sanzioni disciplinari sono previste dalla legge n. 146 del 1990 (art. 4, comma 1); essa punisce chi sciopera senza rispettare le misure dirette a consentire l'erogazione delle prestazioni indispensabili.

Le sanzioni sono prescritte dalla Commissione di Garanzia e vengono applicate dal datore di lavoro (art. 13, lett. i)), con esclusione del licenziamento disciplinare (art. 4, comma 1). Nel regolare la materia, la legge in questione ha anche escluso ogni sanzione penale per lo sciopero attuato senza rispettare le regole a favore degli utenti, con l'abrogazione degli articoli 330 e 333 c.p.

Tuttavia, è tuttora in vigore l'art. 340 c.p. il quale disciplina il reato di "interruzione di un ufficio o servizio pubblico o di un servizio di pubblica necessità"; ai sensi di tale norma "chiunque, fuori dei casi preveduti da particolari disposizioni di legge, cagiona una interruzione o turba la regolarità di un ufficio o servizio pubblico o di un servizio di pubblica necessità, è punito con la reclusione fino a un anno. I capi, promotori od organizzatori sono puniti con la reclusione da uno a cinque anni".

La norma penale in esame è diretta a tutelare il valore costituzionale del buon andamento della amministrazione, attraverso la garanzia della continuità e della regolarità del funzionamento del servizio pubblico o di pubblica necessità.

Per la sussistenza del reato di cui all'art. 340 c.p. è sufficiente la consapevolezza, da parte del lavoratore, che l'azione compiuta possa cagionare un determinato risultato, che è previsto come possibile e di cui si accettano i rischi (Cass. Sez. 6, sent. 36354 del 22 settembre 2003; Cass. Sez. 6, sent. 22422 del 14 giugno 2005). È necessario, però, che il colpevole cagioni effettivamente l'interruzione del servizio o turbi la regolarità dell'ufficio, con mezzi idonei ad alterare, ancorché temporaneamente, il funzionamento dell'ufficio o servizio pubblico nel suo complesso (Cass. Sez. 6, sent. 47299 del 10 dicembre 2003; Cass. Sez. 6, sent. 29351 del 21 agosto 2006).

Il reato è procedibile d'ufficio e, nei confronti dei "capi, promotori, organizzatori" è prevista la misura pre-cautelare custodiale dell'arresto (per tali soggetti è anche stabilita una pena più elevata rispetto agli altri, costituita dalla reclusione da uno a cinque anni). Di conseguenza, i capi, i promotori e gli organizzatori del comportamento che cagiona l'interruzione, colti in flagranza di reato, possono essere sottoposti ad arresto facoltativo da parte della Polizia Giudiziaria, ai sensi dell'art. 381 c.p.p. La Polizia Giudiziaria procede all'arresto quando la misura è giustificata dalla gravità del fatto ovvero dalla pericolosità del soggetto, desunta dalla sua personalità e dalle circostanze del fatto stesso. A questo punto, nel giro di 96 ore (termine massimo previsto dall'art. 13 della Costituzione), l'arresto deve essere convalidato dal giudice per le indagini preliminari (GIP), altrimenti diviene inefficace. Nei confronti del soggetto arrestato può trovare applicazione il procedimento per direttissima (art. 449 e ss. c.p.p.), che è un rito speciale caratterizzato dalla mancanza dell'udienza preliminare e della fase predibattimentale. In tal caso, infatti, il Pubblico Ministero può presentare il soggetto in stato d'arresto direttamente davanti al giudice del dibattimento (e non al GIP, come nell'ipotesi di cui sopra) per la convalida dell'arresto e il contestuale giudizio di merito sull'imputazione, entro quarantotto ore dall'arresto. Si può accedere al giudizio per direttissima anche quando l'arresto è già stato convalidato dal GIP e l'imputato è ancora in stato di custodia cautelare ovvero se l'imputato stesso ha reso confessione.

Bisogna ovviamente leggere bene e capire il senso della disposizione in oggetto.

Essa va letta alla luce di tutte le norme che regolano la materia e, in particolare, dell'intervento del legislatore con la L. 146/90¹.

¹ La previsione costituzionale di limiti legislativi all'esercizio del diritto di sciopero trova una sua realizzazione organica, anche se limitata ai servizi pubblici essenziali, con la Legge n. 146/1990 (modificata con la Legge n. 83 dell'11.4.2000, che ne ha ampliato notevolmente il campo di applicazione estendendolo sino a ricomprendere forme di astensione dal lavoro di lavoratori autonomi, professionisti e piccoli imprenditori, che tecnicamente non rientrano nella nozione di sciopero).

La legge tiene in vita, per quanto non diversamente disposto, normative emanate in passato per particolari categorie di lavoratori (art. 49 d.p.r. 13.2.1964 n. 185, sostituito in seguito dall'art. 48 del D.Lgs. 17.3.1995 n. 230 per gli addetti agli impianti nucleari, ed art. 4 legge 23.5.1980 per gli addetti ai servizi di assistenza al volo), e si propone di realizzare un regolamento unitario del diritto di sciopero in tutti i servizi pubblici essenziali. Obiettivo della legge è quella di contemperare l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali con il godimento di diritti egualmente garantiti sul piano costituzionale.

I servizi pubblici essenziali, e dunque il campo di applicazione della specifica regolamentazione dell'esercizio del diritto, così vengono definiti dall'art. 1: "Ai fini della presente legge sono considerati servizi pubblici essenziali, indipendentemente dalla natura giuridica del rapporto di lavoro, anche se svolti in regime di concessione o mediante convenzione, quelli volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla vita, alla salute, alla libertà ed alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione ed alla libertà di comunicazione".

Con l'espressione "indipendentemente dalla natura giuridica del rapporto", il legislatore ha inteso ricomprendere nel campo applicativo della presente disciplina anche i rapporti di lavoro in regime privatistico, nonché le collaborazioni autonome come Co.Co.Pro., il lavoro in somministrazione, i soci lavoratori di cooperative e simili.

Con l'espressione "anche se svolti in regime di concessione o mediante convenzione" la legge intende ricomprendere anche tutti gli appalti e le "terziarizzazioni" effettuate dalle aziende eroganti servizi pubblici essenziali.

Dopo la definizione generale appena trascritta, la legge fornisce un'elencazione estremamente ampia di settori importanti nei quali l'esercizio del diritto di sciopero subisce una compressione.

Per quanto concerne la tutela della vita, della salute, della libertà e della sicurezza della persona, dell'ambiente e del patrimonio storico-artistico, i settori coinvolti sono:

- la sanità
- l'igiene pubblica
- la protezione civile
- la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti urbani e di quelli speciali, tossici e nocivi
- le dogane, limitatamente al controllo su animali e su merci deperibili
- l'approvvigionamento di energie, prodotti energetici, risorse naturali e beni di prima necessità, nonché la gestione e la manutenzione dei relativi impianti, limitatamente a quanto attiene alla sicurezza degli stessi
- l'amministrazione della giustizia, con particolare riferimento a provvedimenti restrittivi della libertà personale ed a quelli cautelari ed urgenti, nonché ai processi penali con imputati in stato di detenzione
- i servizi di protezione ambientale e di vigilanza sui beni culturali.

Per quanto concerne la tutela della libertà di circolazione, i settori coinvolti sono:

- i trasporti pubblici urbani ed extraurbani autoferrotranviari, ferroviari, aerei, aeroportuali
- i trasporti marittimi limitatamente al collegamento con le isole.

Sotto questo angolo prospettico dovrebbe ricavarsi un **ambito di applicazione limitato** della fattispecie incriminatrice *de qua*.

In tal senso sono assai significative le statuizioni del Supremo Collegio secondo cui il reato in questione può essere commesso dal lavoratore che individualmente interrompa o comunque turbi il pubblico servizio dallo stesso espletato, in quanto la depenalizzazione avvenuta con la legge n. 146/1990 è stata

Per quanto concerne l'assistenza e la previdenza sociale, nonché gli emolumenti retributivi o comunque quanto economicamente necessario al soddisfacimento delle necessità della vita attinenti a diritti della persona costituzionalmente garantiti, i settori coinvolti sono:

- i servizi di erogazione dei relativi importi anche effettuati a mezzo del servizio bancario.

Per quanto riguarda l'istruzione, i settori coinvolti sono:

- l'istruzione pubblica, con particolare riferimento all'esigenza di assicurare la continuità dei servizi degli asili nido, delle scuole materne e delle scuole elementari, nonché lo svolgimento degli scrutini finali e degli esami
- l'istruzione universitaria, con particolare riferimento agli esami conclusivi dei cicli di istruzione.

Per quanto riguarda infine la libertà di comunicazione, i settori coinvolti sono:

- le poste
- le telecomunicazioni
- l'informazione radiotelevisiva pubblica.

Mentre l'individuazione dei diritti della persona di cui all'art. 1 è considerata tassativa, l'elencazione dei servizi essenziali è considerata prevalentemente esemplificativa. Come si può facilmente intuire, anche settori che non erogano direttamente servizi pubblici essenziali, possono essere coinvolti nella regolamentazione attraverso terziarizzazioni ed appalti.

Come esempio, si possono citare (traendo spunto dai provvedimenti della Commissione di garanzia):

- Nel settore del terziario:
 - gli appalti presso gli Ospedali
 - le mense scolastiche e le mense nelle caserme
 - i servizi di vigilanza presso le banche, uffici postali, e simili
 - gli appalti per le pulizie ovvero per la raccolta rifiuti in Ospedali, caserme, scuole, treni.
- Nel settore sanità:
 - le attività cosiddette strumentali all'assistenza sanitaria, come, ad esempio, la portineria, la reception, il servizio di cucina, la raccolta e l'allontanamento dei rifiuti, attività queste spesso appaltate ad aziende esterne.

Nei settori interessati la legge impone fondamentalmente due obblighi, demandando alla contrattazione collettiva la disciplina di dettaglio ed l'ulteriore obbligo di attivare una procedura obbligatoria di "raffreddamento":

1. quello di garantire in ogni caso le cosiddette "prestazioni indispensabili";
2. quello di dare un "preavviso" scritto non inferiore a dieci giorni, con espressa indicazione della durata, delle modalità di attuazione, nonché delle motivazioni, dell'astensione collettiva dal lavoro (comunicazione da inviare sia all'azienda che alla Prefettura).

L'azienda, a sua volta, deve dare una specifica comunicazione agli utenti, nelle forme adeguate, almeno cinque giorni prima dell'inizio dello sciopero, dei modi e dei tempi di erogazione dei servizi nel corso dello sciopero e delle misure per la riattivazione degli stessi.

disposta nell'intento di regolamentare soltanto le forme collettive di astensione dal lavoro (Cass. Sez. 6, sent. 17906 del 15 aprile 2003).

Orbene, dai principi sanciti dalla Suprema Corte dovrebbe, *ex adverso*, ricavarsi che se lo sciopero “individuale” dell’impiegato pubblico è ancora “configurato” come interruzione di pubblico ufficio o servizio, altrettanto non può dirsi per le ipotesi di astensione collettiva dal lavoro.

Si spiegano, così, quelle sentenze della giurisprudenza di merito di condanna, ad esempio, del dipendente dell’Azienda di Trasporti Urbani della città di Bari, reo di aver “scioperato” avverso i turni di lavoro fissati dall’azienda, a suo dire fortemente pregiudizievoli dei diritti dei lavoratori appartenenti alla stessa, sottraendo le chiavi del quadro di accensione di numerosi mezzi ed impedendo, così di fatto, lo svolgimento del regolare servizio di trasporto urbano, quotidianamente effettuato dalla suddetta società.

Quindi, anche dopo l’abrogazione della fattispecie incriminatrice, prevista dall’art. 333 c.p. (abbandono individuale di pubblico ufficio, servizio o lavoro), attuata con la legge 12 giugno 1990 n. 416, il delitto di interruzione di pubblico ufficio o servizio, previsto dall’art. 340 c.p., può essere commesso dal pubblico ufficiale o dall’incaricato di un pubblico servizio che realizzi condotte che individualmente interrompano o comunque turbino il pubblico servizio dallo stesso espletato, in quanto la suddetta depenalizzazione è stata disposta nell’intento di dare un nuovo regolamento alle sole forme di sciopero collettivo nel pubblico servizio.

Il *discrimen* è dato dalla diversità dei soggetti interessati rispetto alla generica indicazione contenuta nell’art. 340 c.p.: ciò che ha sempre contraddistinto le diverse ipotesi era l’obbiettivo contesto sindacale in cui le prime, ora depenalizzate, si inserivano rispetto all’altra, tuttora vigente, e riconducibile ad ipotesi residuali.

In altri termini, l’abrogazione delle disposizioni citate discenderebbe dalla volontà di offrire una nuova regolamentazione dello sciopero nel pubblico

servizio, situazione che nella fattispecie concreta, stando alla ricostruzione effettuata dal giudice di merito, non è stata ritenuta ricorrere.

Per il Trib. Bari solo l'eventuale astensione collettiva dal servizio di pubblico trasporto, pur se improvvisa ed eseguita in violazione del rispetto delle fasce orarie protette, avrebbe potuto sottrarsi alla sussunzione all'interno della fattispecie penalmente rilevante di cui all'art. 340 c.p.

Secondo il Decidente la possibilità di emettere sentenza di non luogo a procedere "perché il fatto non è previsto dalla legge come reato" avrebbe potuto delinarsi solamente laddove tutti i dipendenti dell'Azienda di Trasporti Urbani avessero compiuto azioni di astensione dall'attività lavorativa, ritenendo che tali azioni rientrino nella nozione invalsa di "sciopero", stante le motivazioni ad essa sottese - rivendicare istanze prettamente sindacali connesse alla contrattazione collettiva e al salario in particolare - e le modalità di coordinamento tra gli aderenti.

La conflittualità individuale, pertanto – sulla scia degli insegnamenti della Corte regolatrice su cui ci si soffermerà *infra* - non può essere ricondotta nello stesso ambito di quella sindacale e collettiva, per la manifesta diversità ontologica delle situazioni e per l'esorbitanza dal contesto normativo nel quale ha avuto origine e causa la depenalizzazione dei reati in parola.

A questo punto è chiaro come in altre decisioni di merito sia dato leggere che **“non costituisce reato ex art. 340 c.p. l'adesione a un'astensione collettiva dal lavoro non annunciata, in quanto lo sciopero illegittimo sfugge alla sanzione penale prevista dall'art. 340 c.p. essendo punibile solo in via disciplinare o amministrativa** (Trib. Trento 3 gennaio 2007, Est. Forlenza, in D&L 2007, con nota di ANDREA DANILO CONTE, "*L'intervento penale ripudiato come strumento di controllo dei conflitti di lavoro*", 708).

Un'ulteriore fulgida applicazione di questa impostazione si rinviene in un'altra celebre sentenza della giurisprudenza di merito.

Si tratta della sentenza n. 1055/06 resa dal Tribunale di Trento in composizione monocratica, dott. Francesco Forlenza (pubblica udienza 28.12.2006).

Tutti gli imputati (in numero di 144) erano chiamati a rispondere del delitto p.p. dagli artt. 110 e 340 c.p. perché in concorso tra di loro e tutti quali dipendenti della Trentino Trasporti s.p.a. astenendosi o interrompendo il turno comandato cagionavano l'interruzione per alcune ore del servizio di trasporto pubblico – quindi di un servizio di pubblica necessità – urbano ed extraurbano nella città e provincia di Trento. In Trento il 22.12.2003.

Questa, dunque, l'imputazione mossa.

Può essere utile richiamare, nel merito, i fatti in incolpazione.

Nella mattina del 22 dicembre 2003 vi fu, da parte di alcuni dipendenti della “Trentino Trasporti s.p.a.” una astensione collettiva dal lavoro non previamente annunciata, a seguito della quale il pubblico ministero in sede richiese – in data 23.1.04 – all'ente datore, per il tramite della polizia giudiziaria, l'elenco nominativo dei partecipanti alla agitazione.

Il presidente della “Trentino Trasporti s.p.a.”, avv. Giovanni Ceola, sentito dal pubblico ministero quale persona informata sui fatti, premesso che la manifestazione si inseriva nel più ampio contesto nazionale ed era finalizzata al rinnovo del contratto scaduto da due anni, nel dettaglio precisava che:

- lo sciopero avvenne senza previa comunicazione all'azienda;
- il contratto collettivo prevede un periodo di preavviso di 10 giorni;
- all'atto dello sciopero era già in corso il periodo durante il quale, per accordo sindacale nazionale, è inibita qualunque forma di manifestazione che comporti sospensione del servizio;
- l'astensione dal servizio durò dalle ore 5,00 del mattino alle ore 12,00 quando il servizio fu ripreso grazie all'intervento dell'assessore provinciale ai trasporti e del Commissario del Governo per la Provincia Autonoma di Trento.

Dagli atti e dalle prove orali assunte (esame di due imputati e altra testimonianza) risultava che lo sciopero della mattina del 22 dicembre 2003 fu

una manifestazione di astensione collettiva dal lavoro per motivi economici, esplosa all'improvviso e con moto spontaneo anche come reazione di protesta contro l'operato delle organizzazioni sindacali di categoria la cui gestione della controversia per il rinnovo contrattuale non era stata condivisa da molti lavoratori. L'intervento di autorità istituzionali locali e statali con la promessa di aumenti salariali – in parte esauditi – fece rientrare nell'arco di qualche ora la protesta.

Poiché si fece luogo alla astensione collettiva dal lavoro in maniera improvvisa e senza il rispetto delle procedure stabilite dagli accordi nazionali (preavviso di 10 giorni, divieto di astensione collettiva nel periodo natalizio) come richiamati dalla legge 12 giugno 1990 n. 146, una prima conclusione da trarsene è che lo sciopero repentinamente attuato – come dicesi in gergo “sciopero selvaggio” - fu illegittimo.

Sulla scorta di tali premesse l'Organo giudicante enuclea subito i problemi che si pongono. Essi consistono – si legge nella decisione - nello stabilire: **a)** se gli imputati abbiano partecipato allo sciopero illegittimo; **b) se lo sciopero illegittimo sia sanzionato penalmente.**

Si omette la trattazione del primo punto e in questa sede ci si limita a rilevare la difficoltà probatoria per l'Accusa di dimostrare, al di là del dato formale degli elenchi di lavoratori che di solito vengono acquisiti, l'effettiva partecipazione dei singoli: proprio perché in presenza di una sorta di *probatio diabolica*, spesso, purtroppo, si assiste in questo campo ad una sorta di inversione dell'onere della prova a discapito degli imputati (e la sentenza in commento pare iscriversi in tale orizzonte).

Prima di affrontare *funditus* la questione che qui più interessa da vicino, va, per completezza, ricordato – sia pure *incidenter tantum* – che nei casi che ci occupano appare da escludere l'invocabilità della scriminante dello stato di necessità (art. 54 c.p.p): su questo aspetto la decisione del Tribunale di denegare l'applicabilità della causa di giustificazione di cui all'art. 54 c.p. risulta conforme al pacifico orientamento della Cassazione al riguardo.

Ciò puntualizzato, val la pena, adesso, di riportare qui di seguito il pregevole sviluppo argomentativo in ordine al secondo punto, *id est*, quello dello sciopero illegittimo al telaio della legge 12 giugno 1990 n. 146 e il rapporto col reato previsto dall'art. 340 del codice penale.

Si tratta di stabilire – scrive il Giudice - se lo sciopero illegittimo, quale fu quello che venne attuato dagli imputati senza preavviso il giorno 22 dicembre 2003, sia sanzionato penalmente.

La risposta da darsi è negativa.

L'art. 40 della Costituzione consacra direttamente in capo ai lavoratori il diritto di sciopero (<<Il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano>>), nella dimensione di diritto potestativo che consente al lavoratore di realizzare da solo il suo interesse. I limiti di esercizio del diritto di sciopero vanno desunti dalla legislazione vigente e, segnatamente, dal bilanciamento con diritti di pari rango.

Questi limiti discendono:

1. dalla *ratio* dello sciopero di strumento di autotutela di sindacati e lavoratori, che postula un conflitto collettivo ed è volto alla difesa di interessi superindividuali; la garanzia dell'art. 40 Cost. non si estende, quindi, all'agitazione individuale e non copre l'astensione dei lavoratori autonomi, che trova radice costituzionale nel diritto di associazione, il quale conferisce loro il diritto di azione che si esplica con l'astensione;
2. da esigenze di tutela di altri diritti costituzionalmente garantiti.

La violazione di questi limiti, nel caso di agitazione collettiva per motivi sindacali, economici *et similia*, non comporta la applicabilità di sanzioni di natura penale.

Il ripudio, totale e senza sfumature, della pena in funzione di controllo dei conflitti di lavoro discende quale ovvia conseguenza della abrogazione – ad opera della legge n. 12 giugno 1990 n. 146 – degli artt. 330 e 333 c.p., rispettivamente rubricati <<abbandono collettivo di pubblici uffici, impieghi, servizi o lavori>> e <<abbandono individuale di un pubblico

ufficio, servizio o lavoro>>, così come essi erano sopravvissuti nella versione manipolata dagli interventi in tempi successivi della Corte Costituzionale, segnatamente con la sentenza 17.3.1969 n. 31 che aveva dichiarato l'art. 330 c.p. costituzionalmente illegittimo <<limitatamente all'applicabilità dello sciopero economico che non compromette funzioni o servizi pubblici essenziali, aventi carattere di preminente interesse generale ai sensi della Costituzione>>.

Di leggieri si inferisce che la condotta degli imputati si è modellata avendo riferimento alle forme di astensione collettiva dal lavoro, sussumibili sotto la fattispecie dell'abrogato art. 330 del codice penale.

Ora, è da intendersi che gli artt. 330 e 333 c.p., laddove colpiti a morte nel mondo del diritto (e senza tanti rimpianti), non possono reincarnarsi – per kafkiano metamorfismo – inverandosi e mimetizzandosi sotto le mentite spoglie della vigente fattispecie di cui all'art. 340 c.p. (interruzione di un ufficio o servizio pubblico o di un servizio di pubblica necessità).

La contraddizione – direbbe nostro Padre Dante – <<nol consente>>!

Ma, soprattutto, è la inequivoca propensione del legislatore nei riguardi delle sanzioni amministrative e disciplinari (previste dagli artt. 4 e 9 della legge 12 giugno 1990 n. 146) ad orientare coerentemente verso la marginalizzazione della sanzione penale, di cui l'abrogazione degli artt. 330 e 333 del codice penale segna plasticamente il culmine.

L'art. 4, comma 1, della legge 12 giugno 1990 n. 146 stabilisce che i lavoratori che si astengono dal lavoro in violazione delle disposizioni ivi imposte <<sono soggetti a sanzioni disciplinari proporzionate alla gravità dell'infrazione, con esclusione delle misure estintive del rapporto>>.

Per la violazione delle regole stabilite dall'art. 2 legge n. 146/1990 (erogazione delle prestazioni indispensabili, preavviso con indicazione di durata, modalità attuative e motivazione dell'agitazione, procedure di raffreddamento e di conciliazione, comunicazione dei servizi garantiti) sono state infatti previste: a carico dei lavoratori, una gamma di sanzioni disciplinari <<proporzionate alla

gravità dell'infrazione, con esclusione delle misure estintive del rapporto o di quelle che comportino mutamenti definitivi dello stesso>> (art. 4, co.1); nei confronti dei sindacati, sanzioni pecuniarie da un minimo di € 2.582,28 ad un massimo di € 25.822,84 sotto forma di sospensione dei permessi sindacali retribuiti ovvero dei contributi sindacali trattenuti dalla retribuzione, con possibilità altresì di esclusione temporanea dalle trattative, fatte salve la mancata partecipazione alle stesse e l'indisponibilità dei benefici patrimoniali suddetti; nei riguardi dei dirigenti responsabili delle amministrazioni pubbliche o dei legali rappresentanti di imprese ed enti erogatori, sanzioni amministrative pecuniarie del medesimo importo; il tutto mediato dalla procedura di valutazione innanzi alla Commissione di Garanzia disciplinata dall'art. 4, co. 4 quater.

Quando, poi, ricorra il <<fondato pericolo di un pregiudizio grave e imminente ai diritti della persona costituzionalmente tutelati...che potrebbe essere cagionato dall'interruzione o dalla alterazione del funzionamento dei servizi pubblici...conseguente all'esercizio del diritto di sciopero...>> (art. 8, co. 1), il Presidente del Consiglio (o un Ministro delegato), se il conflitto è nazionale o interregionale, ovvero altrimenti il Prefetto, adottano con ordinanza le necessarie misure preventive (c.d. precettazione), la cui inosservanza è assoggettata a sanzione amministrativa pecuniaria (art. 9) sia a carico dei singoli lavoratori (da € 258,23 a € 516,46 per ogni giorno di inottemperanza), sia a carico delle organizzazioni sindacali (da € 2.582,28 a € 25.822,84 sempre per ogni giorno di inottemperanza).

Da questo quadro balzano nette e vive le linee di un *corpus* definito di sanzioni extrapenali.

Questo complesso sistema sanzionatorio di tipo disciplinare appare, dunque, del tutto conseguente alla scelta politica di rinunciare a modelli repressivi di impronta statale a beneficio di un apparato sanzionatorio più efficace ed immediato quale è quello immaginato in coerenza con le fonti regolative previste dalla legge.

Non sembra, pertanto, plausibile che le manifestazioni di esercizio c.d. selvaggio del diritto di sciopero (inficianti le prestazioni indispensabili e/o improvvisamente o senza adeguato preavviso attuate), considerate illegittime perché in contrasto con le regole introdotte dalla legge n. 146/1990, possano essere concretamente sottoposte al trattamento sanzionatorio del diritto penale.

Per dare forza all'ordito motivazionale il Giudice richiama e fa leva su alcune posizioni espresse dalla **giurisprudenza di legittimità**.

In una perspicua pronuncia – è la sentenza 15 aprile 2003 n. 17906, Pres. Acquarone, Est. Carcano - la Cassazione Penale (VI Sezione) irrompe con innegabile forza argomentativa nel dibattito – sempre attuale - sulla validità dei rimedi offerti dalla legge per contrastare efficacemente gli abusi commessi nell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, segnalandosi per la perentorietà dell'affermazione della **inapplicabilità dell'art. 340 c.p. tutte le volte che la condotta del soggetto qualificato, pubblico ufficiale o incaricato di pubblici servizi, si inserisca in un contesto di conflittualità sindacale**.

La S.C., nel confermare l'applicazione dell'art. 340 c.p. in caso di conflittualità individuale (e infatti confermava la condanna inflitta ex art. 340 c.p. ad una impiegata comunale che, lei sola, aveva cagionato l'interruzione del pubblico servizio), ripudiava ricadute penalistiche delle condotte qualificabili come esercizio illegittimo del diritto di sciopero, nel solco dell'*abolitio criminis* voluta dal legislatore agli inizi degli anni '90.

E' d'uopo, di questa decisione, ritrascrivere alcuni brani salienti della parte motiva: <<.....Si è, inoltre, osservato che, dopo l'abrogazione degli artt. 330 e 333 c.p. ad opera della legge 12 giugno 1990 n. 146, l'applicazione della fattispecie incriminatrice anche a pubblici dipendenti – i quali realizzino condotte che interrompano o, comunque, turbino il pubblico servizio dagli stessi espletato – non comporta una riespansione o, comunque, non vanifica l'obbiettivo della depenalizzazione, bensì recupera l'originario rapporto esistente tra le diverse fattispecie.....Al di là del rapporto definito di progressione criminosa tra l'art.

340 c.p. e l'ipotesi depenalizzata di cui all'art. 333 c.p. – in ragione del dolo specifico richiesto per la configurazione di tale ultimo reato – o di specialità con quella dell'art. 331 c.p. – in considerazione della diversità dei soggetti interessati rispetto alla generica indicazione contenuta nell'art. 340 c.p. – ciò che ha sempre contraddistinto le diverse ipotesi era l'obiettivo contesto sindacale di cui le prime, ora depenalizzate, si inserivano rispetto all'altra, tuttora vigente, e riconducibile ad ipotesi residuali.

In altri termini, la caducazione delle disposizioni citate è derivata dall'intento di dare un nuovo regolamento allo sciopero nel pubblico servizio.....La conflittualità individuale non può essere ricondotta nello stesso ambito di quella sindacale e collettiva...*etc. etc.*>> (sentenza Cass. 15 aprile 2003 n. 17906).

Per alcune delle sanzioni amministrative previste dalla legge n. 146/1990, tale conclusione trova un ulteriore appiglio formale. In particolare, le forme illegali realizzate in dispregio alla precettazione non possono essere sanzionate da quella norma penale, generale e di chiusura, che è l'art. 340 c.p., in quanto il principio di specialità di cui all'art. 9 della legge 24 novembre 1981 n. 689 (che opera pure tra disposizioni riguardanti rispettivamente un reato ed un illecito amministrativo) impone senz'altro la sola applicazione della sanzione amministrativa.

La sovrapposibilità delle due fattispecie e la sussistenza di tipici elementi specializzanti in capo a quella sanzionata ai sensi dell'art. 9 L. n. 146 del 1990, risulta evidente dall'uso di espressioni emblematiche, come quella richiamata all'art. 8, comma 1, della prefata legge, che parla di <<interruzione o alterazione del funzionamento dei servizi pubblici>> (dipendente dallo sciopero).

Non altrettanto può dirsi in via di principio per le altre infrazioni della legge in questione, giacché chiaramente qualificate come disciplinari e dunque estranee al campo di applicazione dell'illecito amministrativo e del principio di specialità, ma una considerazione difforme delle due ipotesi, comunque

contraddetta dal rilevato arretramento della soglia della tutela penale, resterebbe facilmente esposta al giudizio di irragionevolezza per disparità di trattamento.

Se ne deve concludere che con la abrogazione degli artt. 330 e 333 del codice penale surrogati dalla predisposizione, per le ipotesi di illegittimo superamento dei limiti modali all'esercizio del diritto di sciopero fissati dalla legge n. 146 del 1990, di una griglia di sanzioni esclusivamente amministrative e disciplinari, si è pervenuti all'affrancazione, tendenzialmente assoluta, dalla sanzione penale.

Se questa è l'ispirazione di fondo della normativa di fonte legale, ci si deve domandare se permanga una zona di rilevanza penale dello sciopero nei pubblici servizi.

Questa zona di rilevanza penale esiste, ma è circoscritta a situazioni tipizzate ed eccezionali, previste dalla legge e punite non con l'art. 340 c.p., ma con specifiche e autonome previsioni sanzionatorie penali.

E' il caso dell'art. 72 legge 121/1981 (di riforma dell'ordinamento di polizia), che punisce <<l'appartenente alla Polizia di Stato che, nel corso di operazioni di polizia o durante l'impiego in reparti organici, abbandona il posto di servizio, *etc. etc.*>>.

Inoltre, per il combinato disposto degli artt. 49 e 129 DPR n. 185/1964, è punito con l'arresto fino a un anno l'abbandono del posto di lavoro senza preavviso negli impianti nucleari. Si è poi sostenuta l'applicabilità dell'art. 340 c.p. solamente se all'astensione dal lavoro (lecita) si fosse affiancata un'attività ulteriore o condotte aggiuntive, non giustificate dalla necessità di esercizio dello sciopero e consistenti sostanzialmente in fatti di violenze.

Sono tutti casi, paradigmi e situazioni patentemente estranei alla fattispecie concreta qui esaminata.

In definitiva e concludendo: lo sciopero illegittimo sfugge alla sanzione penale preveduta dall'art. 340 c.p, dovendo assumersi che esso sia punito solo in via disciplinare o amministrativa.

Ne consegue, pertanto, che gli imputati vanno mandati assolti dal penale addebito in contestazione, perché il fatto non è previsto dalla legge come reato (su questa scia, cfr. pure Cassazione penale, sez. VI, 20 febbraio 2003, n. 17906; Ufficio Indagini preliminari Milano, 29 novembre 2008).

In argomento gioverà pure rammentare quanto successo a Milano tra la fine del 2003 e l'inizio 2004: migliaia di tranvieri dell'ATM violarono per 5 giorni le fasce protette. Per il giudice, tuttavia, quello che la stampa definì sciopero selvaggio non fu individuato come reato.

I 4.106 tranvieri Atm furono prosciolti non vertendo nella fattispecie in ipotesi di illecito penale.

Risulta, dunque, confermato quell'indirizzo superiormente esposto per cui il c.d. sciopero «selvaggio» dei mezzi pubblici è sì un illecito sanzionato amministrativamente, ma non è punibile penalmente perché non è previsto dalla legge come reato.

Per i lavoratori che l'1-20-21 dicembre 2003 e il 12-13 gennaio 2004 violarono le fasce protette e scioperarono tutto il giorno, l'imputazione era di «interruzione di pubblico servizio».

Correttamente dichiarata in anticipo, in quei 5 giorni l'astensione fu però estesa a sorpresa dai tranvieri anche alla fasce orarie protette, prima delle 8.30 e dopo le 15, provocando «la quasi paralisi della città» e quindi «esasperata incomprendione» negli utenti che (scrive il gip) la pagarono in «ore di permesso, giorni di ferie, spese affrontate e danni subiti». Il giudice, nel negare i decreti di condanna chiestigli dai pm (15 giorni convertiti in 720 euro), ha prosciolti i lavoratori non certo perché abbia sposato quella che è stata definita la «terziarizzazione del conflitto» volta «a esercitare nuove forme di pressione rivendicativa attraverso il coinvolgimento di terzi, ossia dei cittadini fruitori del servizio pubblico».

Rispetto all'approccio della Procura il Giudice ha stigmatizzato, da un lato, che essa abbia brandito lo strumento penale dell'«interruzione di pubblico servizio» contro i 4.106 lavoratori, peraltro mai identificati formalmente ma solo

su liste e indirizzi forniti dall'Atm, con annessi potenziali rischi di nullità e di condanne teoricamente ignote ai condannati; e, dall'altro, che i pm Alfredo Robledo e Tiziana Siciliano abbiano «atomisticamente» contestato ai 4.106 tranvieri altrettante «condotte monosoggettive», ignorando «la dimensione collettiva dell'astensione» nel «rinforzo reciproco» e nel «contemporaneo contributo».

Ora, proprio la circostanza che l'agitazione fosse «del tutto pertinente a una forma di astensione collettiva dal lavoro per rivendicare istanze prettamente sindacali, e anzi ne costituissero diretta espressione», ha indotto il Decidente a «escluderne l'illiceità penale».

Perché?

Il motivo è stato già spiegato ed è da individuare nell'evoluzione della normativa, da quando la Costituzione, riconoscendo all'articolo 40 il diritto di sciopero in contrasto con le norme dell'epoca fascista che lo punivano espressamente, rimandò a una regolamentazione generale mai però attuata, almeno sino al 1990 con la legge 146 sul diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali. Essa abrogò i due articoli che punivano penalmente l'abbandono di un pubblico servizio; e «mirando a contemperare» il diritto di sciopero con altri diritti quali ad esempio quello alla libertà di circolazione, prevede un sistema sanzionatorio di natura amministrativa, anche per i casi di sciopero legittimo ma attuato in violazione degli obblighi di preavviso, di predeterminazione della durata, e di erogazione delle prestazione indispensabili.

Così i 5 giorni di sciopero legittimamente proclamati dai dipendenti Atm, ma «selvaggiamente» attuati con la violazione delle fasce protette, per il Giudice Varanelli integrano appunto un illecito, ma non penale (interruzione di pubblico servizio), bensì amministrativo (violazione della legge del 1990). E l'illecito amministrativo comunque prevarrebbe sulla fattispecie generale penale perché, quando uno stesso fatto è punito sia da una disposizione penale sia da una sanzione amministrativa, si applica quella più "specializzante", che in questo caso è appunto quella amministrativa.

Tale ricostruzione appare, dunque, in linea con le osservazioni in precedenza svolte².

*

Occorre, adesso, porre mente alla possibile applicazione dell'art. 650 c.p.

Il libro terzo del codice penale è dedicato alle contravvenzioni (articoli 650 c.p. – 734 bis c.p.) ed inizia con la disposizione dell'articolo 650 c.p., concernente l'inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità.

Risponde di questa contravvenzione chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o d'igiene, se il fatto non costituisce un più grave reato.

La pena prevista per tale fattispecie incriminatrice è quella dell'arresto fino a 3 mesi o dell'ammenda fino a €206.

Va aggiunto che, ai sensi degli articoli 162 e 162 – bis c.p., il soggetto agente è ammesso ad estinguere il reato pagando una somma pari alla metà del massimo dell'ammenda prevista ed alle spese del procedimento.

Per quel che concerne gli aspetti procedurali di tale reato contravvenzionale si precisa che la competenza è sempre del Tribunale monocratico e la procedibilità è d'ufficio ex articolo 50 codice procedura penale. Va ancora annotato che il fermo e l'arresto non sono mai consentiti. Per tale contravvenzione, a norma dell'articolo 550 c.p.p., è prevista la citazione diretta a giudizio (ovvero, ricorrendone le condizioni il decreto penale di condanna ai sensi degli artt. 459 e segg. c.p.p.)³.

² Pare che i P.M. siano intenzionati a proporre ricorso per cassazione.

³ Tracciato questo quadro panoramico, non è inutile ricordare che l'elemento oggettivo di tale reato contravvenzionale consiste in una condotta che si sostanzia nel tenere un comportamento attivo od omissivo che si concretizza nell'inosservanza (intesa anche come semplice ritardo) di un provvedimento

emanato e posto in essere dall'autorità. È tale la norma in cui il precetto è formulato in modo generico, dovendo perciò essere completato da atti normativi di grado inferiore (esempio: provvedimenti amministrativi, regolamenti, etc.), mentre la sanzione è specificamente e precisamente determinata. Si tratta di una c.d. norma penale in bianco per la quale si sono posti diversi problemi di costituzionalità comunque superati.

In tale norma penale il precetto acquista concretezza ed attualità solo al momento in cui è dato il provvedimento indicato nella norma stessa.

L'articolo 650 c.p. contiene, pertanto, una norma penale in bianco che, con la sua forza sanzionatoria, è diretta a soddisfare l'interesse della Pubblica Amministrazione ad ottenere da un privato cittadino una certa prestazione o, comunque, un certo comportamento. Inoltre, l'articolo 650 c.p. – Inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità – è, altresì, una norma penale in bianco a carattere sussidiario, che può trovare applicazione solo quando il fatto non sia previsto come reato da una norma specifica.

Il bene giuridico tutelato da tale fattispecie incriminatrice è proprio l'ordine pubblico inteso come regolare andamento del vivere civile. Quindi, l'oggetto specifico della tutela penale ex art. 650 c.p. è l'interesse concernente la polizia di sicurezza, giacché la norma riguarda l'ordine pubblico, che si vuole proteggere contro l'inosservanza individuale di provvedimenti della pubblica Autorità che siano dati per ragioni di giustizia, sicurezza pubblica, ordine pubblico o igiene.

In linea con la previsione dell'articolo 42, comma 4°, l'elemento psicologico del reato può essere indifferentemente il dolo generico oppure la colpa.

Si tratta di un reato comune in quanto può essere realizzato da chiunque, nonché di mera condotta perché si perfeziona con la semplice esecuzione dell'azione illecita ed a forma libera.

Per la configurabilità del reato contravvenzionale di cui all'articolo 650 c.p. per “provvedimento legalmente dato dall'autorità” deve necessariamente intendersi l'estrinsecazione di una potestà amministrativa atta ad incidere direttamente su situazioni soggettive con forza innovativa. Infatti, non rientrano nella nozione di provvedimento amministrativo gli atti normativi (con le tipiche caratteristiche dell'astrattezza e della generalità) che, pur potendosi rivolgere ad una ben determinata categoria di persone, non sono in grado di incidere direttamente su situazioni soggettive attive o passive.

Il soggetto attivo del reato previsto dall'articolo 650 c.p. è il destinatario del provvedimento legalmente dato dall'autorità. Tale non è soltanto la persona fisica nei confronti della quale l'ordine sia stato emesso, ma anche il legale rappresentante di persona giuridica, dal momento che né la lettera né la *ratio* dell'art. 650 c.p., anche interpretato alla luce del principio costituzionale di eguaglianza, autorizzano l'interpretazione della norma come applicabile alle sole persone fisiche. Nell'ipotesi in cui l'ordine venga dato ad una società, il responsabile del reato può essere individuato nella persona fisica incaricata della gestione di fatto dell'impresa, nei cui confronti l'ordine sia stato emesso e non soltanto nel legale rappresentante della stessa. Tutto ciò in virtù del principio giuridico della cosiddetta delega di funzioni che, nella società attuale, è sempre maggiormente operante e diffuso.

Per escludere la colpevolezza di un imputato per un reato contravvenzionale non basta constatare e ritenere che egli abbia versato in errore circa il presupposto di fatto o di diritto costitutivo dell'incriminazione, ma occorre, altresì, accertare in modo sicuro che l'errore sia del tutto incolpevole. Di conseguenza, solo la buona fede (ovvero l'ignoranza incolpevole dell'ordine dell'autorità) è in grado di escludere la colpevolezza

In questa fattispecie incriminatrice il tentativo non è mai configurabile, riferendosi, l'articolo 56 c.p., ai soli delitti.

Il momento consumativo di tale reato coincide con il momento dell'inadempimento all'ordine imposto al destinatario. Di conseguenza, il reato previsto dall'art. 650 c.p. si perfeziona con la scadenza dei termini previsti nel provvedimento dell'autorità amministrativa, ma si protrae per tutto il tempo della volontaria omissione, poiché l'inosservanza dell'ordine pone in essere una situazione *contra ius* (antigiuridica), caratterizzata dall'essere necessaria la condotta dell'agente affinché con l'esecuzione del provvedimento venga a cessare lo stato di illecita disobbedienza. Sulla base delle sopraccitate osservazioni, si deduce che la norma in questione (salva l'ipotesi dell'ordine che non può essere eseguito, utilmente, dopo la scadenza del termine fissato dall'autorità) è in grado di configurare un reato omissivo di natura permanente, che cessa quando il medesimo agente, con un comportamento attivo, dia esecuzione all'ordine ricevuto

Per Autorità deve intendersi qualsiasi ufficio o funzionario al quale è conferito il potere di adottare provvedimenti aventi efficacia coercitiva per una delle ragioni dianzi indicate. L'Autorità legittimata ad adottare tali provvedimenti è sia quella centrale che quella periferica o territoriale avente competenza nello specifico settore.

In tema di inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità le “ragioni di giustizia” non si esauriscono in quelle attinenti allo svolgimento dell'attività giurisdizionale, ma riguardano anche l'attività di accertamento dell'osservanza del diritto obiettivo ad opera del Pubblico Ministero o della Polizia Giudiziaria. Pertanto, in quest'ultima ipotesi, tra i possibili contenuti delle ragioni di giustizia vanno comprese anche le esigenze accertative connesse alle attività di polizia dirette alla scoperta di reati per il cui soddisfacimento, nell'ambito del potere discrezionale stabilito dalla legge, siano rivolti al cittadino ordini consequenziali.

Invece, le “ragioni di sicurezza pubblica” attengono all'attività di polizia (prevenzione e o repressione in via amministrativa), le quali ampliano la portata delle ragioni di giustizia.

Per ragioni di sicurezza pubblica si deve intendere ogni provvedimento avente tendenza al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità, alla tutela della proprietà, alla prestazione di soccorso in casi di pubblici o privati infortuni ed alla prevenzione dei reati (si veda in tal senso l'articolo 1 – Testo Unico Leggi di Pubblica Sicurezza – Regio Decreto 18 marzo 1931, n. 773).

Il provvedimento di ordine pubblico è proprio quello diretto a tutelare il buon assetto o il regolare andamento del vivere civile a cui corrispondono nella collettività l'opinione ed il senso della tranquillità e della sicurezza. Invece, il provvedimento posto in essere per ragione d'igiene è quello diretto a tutelare la sanità, intesa anche come diritto alla salute per le persone.

La richiesta contenuta nel provvedimento deve essere legittima, cioè deve provenire da un organo della pubblica amministrazione che agisca nell'esercizio delle proprie funzioni e competenze⁴.

E' importante sottolineare che **l'elencazione delle quattro ragioni menzionate nell'art. 650 c.p. è tassativa: l'inosservanza di un provvedimento emanato dall'Autorità per una ragione diversa non è punibile.**

Sotto questo profilo sarà determinante l'analisi della motivazione della eventuale precettazione⁵.

⁴ Sulla base di queste premesse, deve escludersi la vincolatività del provvedimento adottato in carenza di potere o da autorità assolutamente incompetente anche se per taluno non può escludersi la vincolatività del provvedimento affetto da incompetenza relativa.

⁵ L'art. 2 T.U.L.P.S. attribuisce al Prefetto, "in caso di urgenza o per grave necessità pubblica" la facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica. La Corte Costituzionale dopo aver dato una prima interpretazione della norma in oggetto con la sent. n. 8/1956, considerato che i giudici di merito continuavano a ritenere legittimo che le ordinanze prefettizie, nel concorso di determinate circostanze, potessero affievolire i diritti soggettivi dei cittadini garantiti dalla Costituzione, a interessi legittimi, si pronunciò nuovamente, con sentenza n. 26/1961, in ordine all'art. 2 TULPS, dichiarando l'illegittimità costituzionale di tale norma nei limiti in cui attribuisce ai Prefetti il potere di emettere ordinanze senza il rispetto dei limiti dell'ordinamento giuridico. Si legge in tale pronuncia che "l'art. 2 conferisce al Prefetto poteri che non possono considerarsi di carattere legislativo, quanto alla loro forma e quanto ai loro effetti". Quanto al contenuto ... "finchè si mantengano nei limiti dei principi dell'ordinamento giuridico, non possono mai essere tali da invadere il campo riservato all'attività degli organi legislativi, né a quella di altri organi costituzionali. Il rispetto di quei limiti impedisce ogni possibile violazione degli art. 70, 76, 77 e dell'art. 1, 2° c. della Costituzione." Tale sentenza stabilisce quindi che i provvedimenti prefettizi non possono mai essere in contrasto con quei precetti costituzionali che, rappresentando gli elementi cardinali dell'ordinamento, non consentono alcuna possibilità di deroga nemmeno alla legge ordinaria. Quanto alle materie in cui la Costituzione dispone una riserva di legge, ove tale riserva è assoluta non può concepirsi che l'art. 2 permetta l'emanazione di atti amministrativi che dispongano in difformità alla legge prevista dalla Costituzione. Per il campo delle riserve relative si ritiene invero ammissibile che la legge ordinaria attribuisca alla P.A. la facoltà di emanare atti anche normativi, purché la legge indichi i criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'organo cui il potere è stato attribuito. La Corte Costituzionale (n. 201/1987, in F.I. 1988, I, 3538), ribadì che "nel nostro ordinamento costituzionale non sono individuabili clausole che autorizzino in via generale modifiche, o anche soltanto deroghe, alla normativa primaria con disposizioni relative tanto a casi singoli, quanto ad una generalità di soggetti o a una serie di casi per motivi di necessità e/o urgenza (diverse, come è ovvio, sono le ipotesi di cui agli art. 78 e 77 Cost.). Per l'esercizio da parte dell'autorità amministrativa di siffatti poteri, con effetto di deroga, occorre, una specifica autorizzazione legislativa che anche senza disciplinare il contenuto dell'atto (questo in tal senso può considerarsi libero), indichi il presupposto, la materiale finalità dell'intervento e l'autorità legittimata". Prosegue la Corte che, anche se non predeterminato, "il contenuto delle disposizioni derogatorie è soggetto a rispettare le garanzie costituzionali, e a non invadere la < riserva assoluta > di legge (nel caso di < riserva relativa > la norma primaria attributiva dei cennati poteri deve comunque adeguatamente delimitarne il carattere discrezionale)". In senso conforme va citata Pretura di Milano 20/06/1990 (F.I. 1991, pag. 2280), adita per la disapplicazione di un decreto prefettizio che vietava la vendita delle bevande alcoliche nella provincia di Milano. Il Pretore, rilevò che "l'art. 2 T.U. L.P.S. ha il fine di garantire l'ordine pubblico, che non consente in alcun caso di violare i principi dell'ordinamento giuridico, ovunque tali principi siano espressi

E' dirimente, infatti, capire se sia integrata una delle specifiche ragioni indicate dall'art. 650 c.p. (giustizia, sicurezza pubblica, ordine pubblico o igiene).

Insomma, è indispensabile guardare al contenuto del provvedimento di precettazione e le motivazioni che dovrebbero giustificarlo non è detto che rientrino in quelle contemplate in tale articolo del codice penale.

Altro profilo fondamentale è il cennato **carattere sussidiario della fattispecie**.

Cosa significa?

La sanzione di cui all'articolo 650 c.p. **trova applicazione quando la violazione non è prevista da altra specifica norma** (Pres. Papa, Est. Petti, Ric.

e comunque essi risultino, e precipuamente non possono essere in contrasto con i precetti della Costituzione". In applicazione di tale principio, il Pretore disapplicò l'ordinanza, in quanto la stessa comportava una violazione del diritto di accedere alla proprietà privata. Ciò sulla base della considerazione che l'art. 42 della Costituzione, contiene una riserva di legge relativa e che nessuna disposizione di legge è intervenuta per consentire all'autorità amministrativa il sacrificio di detta libertà. Vedasi infine Tribunale Penale di Roma che con sentenza 26 Luglio 1990 (in Diritto & Pratica del Lavoro n. 47/1990) ritenne non sussistere il reato di cui all'art. 650 c.p. laddove venga effettuato uno sciopero nonostante la precettazione (disposta dal Prefetto con ordinanza ex art. 2, T.U. L.P.S.) se quest'ultima risulta essere stata disposta al di fuori dei presupposti che la legittimano. Il Tribunale ritenne che l'ordinanza prefettizia non avesse tenuto conto della riserva di legge posta all'art. 40 Cost. che ha "demandato al solo legislatore la possibilità di porre delle limitazioni al diritto di sciopero, operando tali scelte in correlazione con altri diritti costituzionalmente garantiti". "Un intervento successivo da parte di organi del potere esecutivo, cui verrebbe rimessa un'ulteriore ponderazione tra diritti eventualmente configgenti, apparirebbe eludere intendimento del costituente che ha voluto affidare l'individuazione dei limiti all'esercizio del diritto di sciopero esclusivamente alla sede legislativa, ove la dialettica politica può liberamente e pubblicamente svilupparsi" (in senso conforme vedasi anche Consiglio di Stato del 1° Giugno 1994, in Foro Amministrativo 1994, pag. 1388).

Da non passare sotto silenzio, poi, è l'aspetto della congruità della motivazione. Un provvedimento carente nell'individuazione della motivazione che ha portato alla sua adozione in cui, ad es., ci si limiti a dare atto soltanto della astratta sussistenza di gravi necessità di adottare un provvedimento straordinario indispensabile alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica o si risolva in spiegazioni assiomatiche e tautologiche, è da stimarsi illegittimo.

Certamente l'art. 2 del TULPS ha superato più volte il vaglio di costituzionalità ed ogni volta il giudice costituzionale ha riconosciuto la legittimità del potere prefettizio a condizione, però, che l'esercizio del potere avvenga nel solco tracciato da norme primarie, che sia congruamente motivato e che il sacrificio imposto ai cittadini rispetti un principio di proporzionalità che dimostri la prevalenza dell' interesse pubblico perseguito (CdS IV 1/6/1994 n.467).

Dalla motivazione di ciascun singolo provvedimento deve emergere la "necessità e l'urgenza ai fini e per le ragioni di ordine pubblico. La previsione di un turbamento di quest'ultimo deve essere fondato non su mere congetture ed ipotesi, ma su elementi concreti, dalla cui indicazione il giudice deve poter dedurre il motivo che giustifica la particolare e contingente tutela" (v. Cons. Stato n. 467/1994).

Albertani, Corte di Cassazione Penale Sez. III, del 9 marzo 2007 - ud. 26/01/2007 - sentenza n. 10257).

L'art. 650 c.p., per consolidata giurisprudenza di legittimità, prevede che l'inosservanza dell'ordine impartito dall'Autorità sia posto in relazione ad una situazione non prefigurata da alcuna norma che comporti un'autonoma sanzione, dovendo quest'ultima essere intesa come reazione dell'ordinamento ad una condotta illecita, reazione non necessariamente contrassegnata da obbligatorietà o rilevanza penale, ben potendo essere la stessa anche di natura amministrativa o processuale; pertanto, in presenza di una specifica previsione normativa – penale, processuale o amministrativa – viene meno la funzione meramente sussidiaria assegnata dal Legislatore alla contravvenzione suddetta (si vedano: Cass. pen., sez. I, 23.05.2002, n.31392, Campagna; Cass. pen., sez. I, 26.06.2001, n.810, Testa; Cass.pen., sez. I, 23.02.1998, n.3759, Buonaiuto; Cassazione penale, sez. VI, 10 marzo 1995, n.5785; Cass.pen., sez. I, 15.04.1994, Avagnano; Cass.pen., sez. I, 26.03.1993, D'Alessandro).

Ma lasciamo ancora la parola all'Organo di nomofilachia: “In tema di inosservanza di provvedimento dell'autorità, la disposizione di cui all'art. 650 c.p. è norma di natura sussidiaria, che trova applicazione solo quando l'inosservanza del provvedimento dell'autorità non sia sanzionata da alcuna norma, penale, processuale o amministrativa (Cass. pen., sez. I, 25 marzo 1998, n.3759)”.

Si inseriscono in questo solco quelle decisioni della Suprema Corte secondo cui, ad es., il fatto di non ottemperare al divieto di fermarsi impartito da un agente o funzionario della polizia municipale non integra gli estremi del reato contravvenzionale di cui all'art. 650 c.p., essendo già oggetto di previsione da parte dell'art. 192 C.d.S., comma 1, che lo punisce come mero illecito amministrativo (v. Corte di Cassazione Sezione Penale II^ Sentenza n. 3943 del 24 gennaio 2008). E ciò proprio perché, alla stregua della giurisprudenza della Corte di Cassazione, la norma dell'art. 650 c.p. è destinata a trovare applicazione solo quando la legge non preveda una condotta di inottemperanza di un ordine

legalmente dato dall'autorità oggetto di espressa previsione da parte di altra norma, che si pone inevitabilmente in rapporto di **specialità** rispetto alla norma penale (Cass., Sez. 1, 15 ottobre 1998, n. 13048, Berardinelli).

Ebbene, tenuto conto delle previsioni della L. 146/90 l'operatività del principio di specialità enunciato dalla L. 24 novembre 1981, n. 689, art. 9, dovrebbe venire in soccorso anche nel caso che ci riguarda.

In altri termini, data la natura sussidiaria della fattispecie prevista e punita dall'art. 650 c.p., la cui caratteristica di norma penale "in bianco" è evidenziata dall'inciso "se il fatto non costituisce un più grave reato", quando per determinati illeciti l'ordinamento prevede già sanzioni specifiche la violazione del provvedimento dell'Autorità non integra la contravvenzione in esame.

*

Residua, infine, l'esame dell' art. 17 d.lgs. 507/1999.

L'art. 1 del Decreto Legislativo 22 gennaio 1948, n. 66 (Norme per assicurare la libera circolazione sulle strade ferrate ed ordinarie e **la libera navigazione**) come modificato dall'art.17 del Decreto Legislativo 30 dicembre 1999, n. 507 (Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'articolo 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205) è il seguente: Blocco ferroviario. "Chiunque, al fine di impedire od ostacolare la libera circolazione, depone o abbandona congegni o altri oggetti di qualsiasi specie in una strada ferrata, è punito con la reclusione da uno a sei anni. **La stessa pena si applica** nei confronti di chi, al fine di ostacolare la libera navigazione, depone o abbandona congegni o altri oggetti di qualsiasi specie in una zona portuale o nelle acque di fiumi, canali o laghi, **o comunque le ostruisce o le ingombra**. La pena è raddoppiata se il fatto è commesso da più persone, anche non riunite, ovvero se è commesso usando violenza o minaccia alle persone o violenza sulle cose".

Dopo l'articolo 1 del decreto legislativo 22 gennaio 1948, n. 66 è inserito l'art. 1-bis, che dispone: "Chiunque, al fine di impedire od ostacolare la libera circolazione, depone od abbandona congegni o altri oggetti di qualsiasi specie in una strada ordinaria o comunque ostruisce o ingombra una strada ordinaria o ferrata, è punito, se il fatto non costituisce reato, con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire due milioni a lire otto milioni.

Se il fatto è commesso da più persone, anche non riunite, si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire cinque milioni a lire venti milioni.

Nei casi previsti dai commi precedenti non è ammesso il pagamento in misura ridotta ai sensi dell'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689." (Art.17 D.leg.vo 507/99).

Ora, con riferimento all'ipotesi del blocco ferroviario, secondo la giurisprudenza di legittimità, non sarebbe intervenuta alcuna depenalizzazione e costituirebbe sempre reato ostruire il passaggio dei treni anche se per ragioni di protesta⁶.

⁶ Si riporta di seguito, in via esemplificativa, una decisione del Supremo Collegio: "Con sentenza in data 28/2/03 il Tribunale monocratico di Verona, Sezione distaccata di Legnano ha dichiarato gli attuali ricorrenti A. A., A. G., C. B., C. E. S. e Z. L. colpevoli di concorso, come autori materiali, nel delitto di blocco ferroviario di cui all'art. 1, D.L.vo 222/1/48 n. 66, come modificato dall'art. 17 D.L.vo 30/12/99 n. 507 [1], per avere il 18/10/99, insieme ad altri, al fine di impedire o quantomeno ostacolare la libera circolazione dei treni deposto sulla strada ferrata nella zona adiacente la stazione ferroviaria di Bovolone delle cataste di legna appiccandovi quindi fuoco e, con le attenuanti generiche per tutti e per l'A. e il C. anche quella di cui all'art. 114 c.p., ha condannato questi due ultimi a 6 mesi di reclusione e gli altri a 8 mesi di reclusione con il beneficio della sospensione condizionale per tutti tranne l'A. La decisione e' stata confermata dalla Corte di appello di Venezia con sentenza in data 17/2/04 che ha respinto i gravami degli imputati. Secondo la non controversa ricostruzione dei giudici del merito gli imputati tennero la condotta che e' stata incriminata nel corso di una manifestazione che era stata organizzata per protestare contro un'asserita inefficienza del servizio ferroviario a causa dell'impiego di un treno considerato inutile. Contro la sentenza di secondo grado gli imputati hanno proposto ricorso per cassazione con il quale, con motivi identici, deducono l'inesistenza del reato residuale di cui all'art. 1 D.L.vo 66/1948 e successive modificazioni, sull'assunto che il fatto si dovrebbe fare rientrare nella previsione dell'art. 1 bis, inserito dal D.L.vo 507/1999, che punisce con una sanzione amministrativa chiunque comunque ostruisce o ingombra una strada...ferrata [2]; e deducono inoltre violazione di legge in ordine al mancato riconoscimento dell'attenuante dell'aver agito per motivi di particolare valore morale o sociale di cui all'art. 62 n. 1 c.p. Nessuna di queste doglianze ha fondamento, e il gravame deve quindi essere rigettato con le conseguenze in ordine alle spese processuali previste dall'art. 616 c.p.p. Tra le ipotesi di reato previste dall'art 1 del D.L.vo 66/1948 che sono state mantenute anche nel testo novellato dall'art. 17 del D.L.vo 507/1999 vi e' invero quella che punisce la condotta di chi depone o abbandona congegni o altri oggetti di qualsiasi specie in una strada ferrata.

Analoghe considerazioni potrebbero valere per le turbative della libera navigazione⁷, ma, all'evidenza, sarebbe una forzatura annoverare l'ipotesi di

Ed è esattamente questa la condotta che, secondo quanto si è in fatto accertato, gli imputati hanno tenuto per impedire od ostacolare a scopo di protesta la libera circolazione dei treni. La tesi sostenuta nel ricorso è che unicamente il comportamento di chi colloca qualcosa sulla strada ferrata e poi si allontana non sarebbe depenalizzato mentre sarebbe degradata ad illecito amministrativo, ai sensi del comma 1° bis introdotto dallo stesso D.L. vo 507/1999, non solo l'ostruzione dei binari mediante la propria persona ma anche quella attuata con oggetti se, come nel caso di specie è avvenuto, nella perdurante presenza di chi li ha collocati. L'assunto contrasta con la lettera del comma 1°, che punisce tutt'ora come reato la collocazione di oggetti sulla strada ferrata senza distinguere se l'autore del fatto successivamente si allontani ovvero rimanga sul posto, e con la *ratio* della norma chiaramente legata ad una valutazione di maggior pericolosità per la sicurezza dei trasporti, esistente in entrambe le ipotesi, in quanto derivante dalla natura e dai potenziali effetti dell'ingombro, di una siffatta condotta rispetto tutte le altre possibili forme di ostacolo alla circolazione ferroviaria (come quella di posizionarsi personalmente sui binari che, per il naturale istinto di autoconservazione, comporta all'evidenza un rischio minore per l'interesse tutelato) che il legislatore con i comma 1° bis ha con espressione onnicomprensiva, recante però la espressa clausola se il fatto non costituisce reato, voluto invece depenalizzare.

Quanto al diniego dell'attenuante di cui all'art. 62 n. 1 c.p., è stato dalla Corte di Appello ribadito facendo corretta applicazione della costante giurisprudenza di questa Corte (cf., tra le molte, Sez. I 14/11/94, PM in proc. Bonello e altro, rv. 200467; Sez. VI 7/7/00, Stabile, rv. 216649; Sez. VI 20/1/03, Vigevano e altri, rv. 224077) secondo cui motivi di particolare valore morale o sociale si possono considerare solo quelli avvertiti come tali dalla prevalente coscienza collettiva e intorno ai quali vi sia un generale consenso, il che è stato nella sentenza impugnata con motivazione logicamente ineccepibile escluso trattandosi di protesta tendente, per una valutazione di antieconomicità che peraltro non è stato neppure provato trovasse un reale fondamento nella realtà dei fatti, ad ottenere l'abolizione di un servizio fornito a costo sociale a pendolari o altre fasce di utenti. (così, Cass. 25 gennaio 2005, n.2205, Sezione Prima Penale, Pres. G. Silvestri; Relatore: V. Giordano).

⁷ Si riporta un articolo di stampa che può essere di interesse: La pubblica accusa aveva chiesto una condanna esemplare - ben 178 anni di carcere - contestando il grave reato di blocco navale: ma i settanta gondolieri sotto processo da anni per aver messo di traverso le gondole in Canal Grande in due manifestazioni di protesta - nel 2003 e nel 2005 - se la sono cavata con una multa di 1140 euro e una valanga di assoluzioni. Così ha deciso ieri la prima sezione del Tribunale (presidente Montuori) respingendo le tesi dell'accusa sui reati più gravi e condannando 23 degli oltre settanta imputati solo per uno dei capi d'accusa, per aver «cagionato interruzioni e comunque rilevanti turbative al pubblico servizio di trasporto acqueo di linea», avendo ormeggiato le proprie gondole in file multiple, davanti a Ca' Farsetti, impedendo il regolare flusso dei mezzi e causando notevoli ritardi. Alla fine, dunque, assoluzioni per i reati più gravi contestati dai pm Federico Bressan e Emma Rizzato e condanna a un mese di reclusione per interruzione di pubblico servizio (trasformato in 1140 euro di multa, più spese legali) per Luigi Artusi, Andrea Baldin, Sandro Berengo, Luca Boschiero, Dorianò Busetto, Alessandro Collavini, Loris Collavini, Ingo Foster, Giovanni Lazzari, Roberto Luppi, Luciano Pelliccioli, Davide Scarpa, Giovanni Tagliapietra, Mauro Tocchi, Roberto Vedova, Eugenio Zanchi e Silvio Zennaro, per la protesta del luglio 2003; insieme a Stefano Scarpa, Fabio Pilla, Giambattista Trevisanato, Marco Farnea, Giovanni Lazzari e (ancora) Alessandro Ciampi per la manifestazione del giorno di San Valentino del 2005. «E' caduto il teorema del blocco navale, riportando il tutto alle giuste dimensioni», commenta l'avvocato Alberto Cagnato, che con Sandro De Martin ha difeso l'intera categoria (un gondoliere si è fatto rappresentare dall'avvocato Antonio Alessandri). In quei due giorni dell'estate 2003 e dell'inverno 2005, la città era andata in cortocircuito per la protesta contro l'amministrazione comunale, per la mancanza di un regolamento anti moto ondoso e poi per l'imposizione di fasce orarie al transito anche delle gondole. Ne erano nate due giornate di sciopero, con le gondole ormeggiate una accanto all'altra in Canal Grande, con evidenti conseguenze sulla regolarità del traffico. Per la prima volta, la Procura ha contestato il grave reato di blocco navale, contrastata dalla difesa che ha sostenuto come i canali

astensione collettiva dal lavoro, tra le condotte integranti la fattispecie di che trattasi.

La disposizione, infatti, seppur ad ampio spettro, pare estranea alle forme di lotta che si iscrivono nell'ambito di vertenze sindacali che solo attraverso un'inammissibile analogia *in malam partem* possono essere intese come casi di ostruzione e ingombro.

veneziani non siano soggetti alle leggi della navigazione marittima, ma interna. Un punto accolto dal Tribunale, che ha però confermato la turbativa delle manifestazioni sulla regolarità del servizio di trasporto pubblico.

CONCLUSIONI

In definitiva e in estrema sintesi: sciopero illegittimo non equivale necessariamente a sciopero penalmente rilevante.

Le fattispecie incriminatrici sulla carta configurabili, come annotato, sono quelle previste dall'art. 650 c.p., dall'art. 340 c.p. e dall'art. 17 d.lgs. 507/99.

Ferma restando l'esperibilità – ove ne ricorrano i presupposti - di tutte le opportune impugnazioni avverso i provvedimenti amministrativi che dovessero essere emanati, nella materia involta, come quasi sempre accade, si registrano orientamenti difformi sia in dottrina, sia in giurisprudenza.

Nel corpo della ricostruzione del panorama giuridico afferente ai reati ora richiamati si è avuto modo di puntare i riflettori sulle posizioni maggiormente inclini alla tutela dei diritti dei lavoratori e alla loro difesa esercitata in forma collettiva alla luce dei valori tutelati dalla nostra Carta Fondamentale e dell'evoluzione normativa in argomento.

Un peso decisivo in tal senso ha assunto la L. 146/90 che ha abrogato gli art. 330 e 333 c.p. (che prevedevano, rispettivamente, l'«abbandono collettivo di pubblici uffici, impieghi, servizi o lavori» e l'«abbandono individuale di un pubblico ufficio, servizio o lavoro»), così come essi erano sopravvissuti nella versione manipolata dagli interventi in tempi successivi della Corte Costituzionale), introducendo una serie di sanzioni di natura amministrativa e disciplinare.

La sopravvivenza dell'art. 340 c.p. («interruzione di un ufficio o servizio pubblico o di un servizio di pubblica necessità) all'intervento del legislatore del '90 ha comportato l'applicazione di tale disposizione e l'instaurazione di processi anche nelle ipotesi di astensione collettiva dal lavoro per ragioni economiche, politiche, ecc.

Sono stati illustrati i passaggi argomentativi della più sagace prassi applicativa di merito che, anche in forza di alcuni salienti interventi della

Cassazione, hanno “smontato” le contrapposte tesi proclivi a ritenere integrato il delitto in questione anche dopo l’introduzione della disciplina dettata dalla più volte menzionata L. 146/90 (v. per tutte, Trib. Trento 3 gennaio 2007 secondo cui **“non costituisce reato ex art. 340 c.p. l’adesione a un’astensione collettiva dal lavoro non annunciata, in quanto lo sciopero illegittimo sfugge alla sanzione penale prevista dall’art. 340 c.p. essendo punibile solo in via disciplinare o amministrativa).**

Quanto alla contravvenzione di cui all’art. 650 c.p. (concernente l’inosservanza di un provvedimento legalmente dato dall’autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o d’igiene, se il fatto non costituisce un più grave reato), è stata posta in risalto la sua **natura sussidiaria** e si è illustrato il **principio di specialità** in virtù del quale, in tanto la norma può trovare applicazione, in quanto **la violazione del provvedimento dell’Autorità non sia prevista da altra specifica norma dell’ordinamento** (cfr. Cass. 9 marzo 2007, n. 10257; **Cass.** 15 ottobre 1998, n. 13048, Berardinelli): e nella specie occorre tenere presente, per l’appunto, le sanzioni extra-penali della L. 146/90.

Con riguardo, infine, alle previsioni dell’art. 17 d.lgs. 507/99, essa è certamente una norma “aperta” – in attrito, per vero, col principio costituzionale di legalità *sub specie* della tipicità a causa della formulazione di chiusura eccessivamente elastica: essa, proprio per la sua portata tendenzialmente espansiva, potrebbe essere invocata nelle ipotesi delle agitazioni sindacali in commento, anche se le condotte ivi punite parrebbero presupporre, piuttosto, comportamenti di tipo attivo che cagionino ostruzione e ingombro delle zone portuali in qual misura difformi dalle astensioni collettive dal lavoro *stricto sensu* intese.

Summa summarum, dunque, nell’ipotesi di instaurazione di procedimenti penali, non mancherebbero in fatto e in diritto le ragioni giuridiche e gli

strumenti tecnici per una adeguata difesa, rimanendo implicita l'ovvia considerazione che la magmaticità della materia di riferimento e le diverse opzioni ermeneutiche che è dato riscontrare non consentono di formulare alcuna conclusione che abbia i crismi della definitività, anche per la permanente attualità dell'antico brocardo di Terenzio e Cicerone *quot capita tot sententiae*.