

LA DISCIPLINA E GLI ASPETTI PENALI DELLO SCIOPERO NELLA LEGISLAZIONE TURCA (*)

Yüksel ERSOY

I — EVOLUZIONE STORICA

Per comprendere meglio il regolamento attuale, ci sembra opportuno un breve esame dell'evoluzione storica della legislazione turca relativa alla disciplina dell'attività lavorativa, partendo dal tempo dell'Impero Ottomano. Non sempre l'osservazione dei fatti e della legislazione del passato risulta utile alla comprensione della materia in esame quando le condizioni ambientali e le ragioni sociali che determinarono rapporti apparentemente simili sono talmente diverse da escludere un parallelismo. Ma, nel caso specifico, un esame della situazione precedente che indica la direzione dell'evoluzione legislativa contribuirà senz'altro alla migliore comprensione della disciplina attuale, poichè lo sciopero come mezzo di lotta della classe lavoratrice si basa sulle stesse ragioni sociali anche se le condizioni ambientali sono apparentemente diverse.

Nell'Impero Ottomano si riscontra una differente struttura e conseguentemente un diverso sviluppo sociale rispetto ai paesi occidentali. Senza soffermarci sulle cause che determinarono tale processo storico, vorremmo sottolinearne una conseguenza e cioè il fatto che, a partire dal XVII secolo, l'economia dell'Impero Ottomano priva delle premesse strutturali e sociali necessarie per uno sviluppo parallelo, dovette subire la dominazione dell'economia occidentale in rapida espansione. La rivoluzione industriale in Europa determinò in realtà un regresso nella struttura economica dell'Impero. Tale fenomeno ostacolò naturalmente la creazione di

(*) 3-8 Eylül 1977 tarihleri arasında Perugia'da düzenlenen «Grev hakkı» konulu kongreye sunulmuştur.

rapporti di lavoro comparabili con quelli sorti nei paesi europei nella fase di industrializzazione. Ciò impedì a sua volta la formazione di una disciplina giuridica sistematica dell'attività lavorativa.

D'altra parte, la differente struttura della proprietà terriera e dell'ordinamento artigianale resero quasi impossibile la formazione di norme analoghe a quelle che riscontriamo negli ordinamenti giuridici dei paesi europei.

A causa delle difficoltà politiche ed economiche in cui si trovava il paese, da più parti furono formulate esigenze di riforme strutturali rivolte allo sviluppo economico e sociale. Dopo alcuni tentativi sporadici e non bene orientati, al fine di poter sopravvivere alla dominante economia europea, cominciò a prevalere l'idea di adoperarsi per la occidentalizzazione dei sistemi e delle strutture della vita politica, economica e sociale del paese.

Così, nel 1839 con un Firmano, vale a dire un Editto del Sultano, si volle aprire un periodo di riforme con l'intenzione di attuare le idee già menzionate. In questo periodo, l'attività lavorativa cominciò ad essere disciplinata dalle norme del diritto positivo anziché da quelle della consuetudine. Ma le riforme già in sé confuse e disorganizzate poco interessarono la vita lavorativa a causa della mancanza di imponenti masse di lavoratori e della scarsità di unioni e di azioni da loro promosse anche per il carattere assolutistico del regime politico. Le prime organizzazioni di lavoratori e le prime azioni da loro intraprese furono a volta tollerate e a volta represses con violenza.

Nei codici penali adottati dopo la pubblicazione dell'Editto del 1839 non si riscontrano norme relative alla repressione dello sciopero. Il Codice Penale del 1858 ispirato prevalentemente al Codice Penale Francese non riprodusse gli articoli 414-416 riguardanti la disciplina della coalizione e dello sciopero. Soltanto in un regolamento di polizia del 1845 si riscontra un generale divieto di unione e di sciopero. In tale documento si parla di ostacolare un eventuale tentativo di divoluzione con repressione delle masse di operai che volessero attuare una cessazione o sospensione di lavoro.

Quando nel 1908 fu messa in applicazione la Legge Costituzionale che era stata accantonata poco dopo la sua entrata in vigore nel 1856, nel clima di relativa libertà, gli operai si mossero per la difesa dei loro diritti, organizzando scioperi prima nelle regioni

europee ed in seguito a Istanbul ed in Anatolia. Lo stesso anno, il governo, preoccupato dalle agitazioni e sollecitato dai cittadini stranieri proprietari delle più grosse società, fece adottare una legge temporanea contro le coalizioni e le sospensioni di lavoro.

L'anno successivo, il parlamento approvò la legge definitiva che rimase in vigore anche dopo la caduta dell'Impero fino a 1936 anno in cui fu promulgato il Codice del Lavoro. La legge definitiva, essendo stata discussa sia alla Camera che al Senato ed incontrandovi una certa opposizione, eliminò, anche se in misura parziale, la disuguaglianza di trattamento nei confronti dei lavoratori esistente nella legge temporanea. Le norme penali della legge temporanea riguardavano «dipendenti» e «operai» mentre la legge definitiva tentava di completare tali norme e di creare uguaglianza di trattamento con la previsione di pene anche nei confronti di «datori di lavoro» e di «società». Ambedue le leggi, che ammettono implicitamente la libertà di sciopero in generale, prevedono un tentativo obbligatorio di conciliazione nella soluzione delle controversie sorte tra datori di lavoro e operai o dipendenti dei servizi pubblici. Sono previsti anche lo scioglimento e la conseguente punibilità delle unioni costituite sia da operai o dipendenti che da capitalisti. Tutte e due le leggi ammettevano la libertà di lavoratori o dipendenti di abbandonare il lavoro a condizione di osservare l'obbligo del tentativo di conciliazione. Vi era però il divieto di condotte o manifestazioni contrarie alla libertà del lavoro per cui erano previste sanzioni punitive. I fatti punibili erano: impedimento dell'altrui lavoro e il cagionamento della cessazione o sospensione del lavoro con provocazione, inganno minaccia o violenza.

In breve, le leggi sulle coalizioni e sulle sospensioni di lavoro non punivano lo sciopero ma i fatti contro la libertà di lavoro. D'altra parte però tali leggi erano di fatto limitative della libertà di sciopero, poichè impedivano la costituzione di sindacati e prevedevano norme restrittive della libertà di sciopero nei servizi pubblici che costituivano la maggior parte delle imprese di allora e impiegavano la maggior parte dei lavoratori. Comunque in Turchia, lo sciopero fu considerato libero anche se non di fatto almeno di diritto fino al 1936 anno in cui entrò in vigore il Codice del Lavoro che nel suo campo di applicazione metteva sotto sanzione penale sia lo sciopero che la serrata.

Dopo la caduta dell'Impero Ottomano e la fondazione della Repubblica Turca, la Legge Costituzionale del 1924 perfezionando

e completando i principî contenuti in quella del 1921 ed ispirandosi ai principî della Rivoluzione Francese, elencò, tra diritti di libertà in senso classico, quello di riunione, di associazione e di lavoro, non facendo menzione però di quello sindacale.

Nei primi anni della Repubblica furono costituite numerose coalizioni di lavoratori ma non tardarono le prime restrizioni in materia. La legge del 1925 avente come scopo lo scioglimento di un partito politico di opposizione limitava le possibilità di associazione e di organizzazione politica e professionale.

Come abbiamo già accennato, in conseguenza del regime politico-economico del tempo, il Codice del Lavoro del 1936 diede inizio al periodo di incriminazione totale dello sciopero e della serrata. Il suo campo di applicazione era limitato a luoghi di lavoro aventi certe caratteristiche. Senonchè il periodo iniziato con tale codice può benissimo essere denominato quello del divieto e della conseguente incriminazione in quanto i luoghi di lavoro dove erano immaginabili azioni di sciopero portavano quasi sempre le caratteristiche che li facevano rientrare nel campo di applicazione del codice stesso.

Soltanto dopo la seconda guerra mondiale, con il passaggio graduale al regime democratico, cominciarono ad avvisarsi i primi segni di una disciplina più tollerante ma ci volle ancora del tempo finchè si ammettesse il diritto di sciopero degli operai. Nel 1947 fu emanata la legge sui sindacati e sulle confederazioni di operai e di datori di lavoro. Ma i sindacati formatisi in seguito non ebbero molto successo a causa di restrizioni specialmente per quanto riguarda l'uso dello sciopero come mezzo di lotta.

II — LEGISLAZIONE ATTUALE

Finalmente con la nuova Costituzione del 1961 furono accettati quale diritti costituzionali il diritto sindacale ed il diritto di sciopero. In seguito nel 1963 furono approvate la legge sui sindacati (legge n. 274) e la legge sul contratto collettivo di lavoro, sullo sciopero e sulla serrata (legge n. 275). La legge n. 275 indica le condizioni di esercizio del diritto di sciopero, facendo una distinzione tra sciopero legale e sciopero illegale e prevedendo sanzioni penali per quest'ultimo. Anche per quanto riguarda la serrata la legge fa una simile distinzione. Inoltre commina sanzioni penali anche per alcuni fatti contro la libertà del lavoro. Sanzioni penali

i fatti contro la libertà del lavoro sono contenute anche in un articolo del Codice Penale Turco.

Il Codice Penale Turco, ispirato in prevalenza al Codice Penale Italiano del 1889 ed entrato in vigore nel 1926, riprodusse uno dei tre articoli del codice italiano circa i delitti contro la libertà del lavoro. Infatti, mentre nel codice italiano erano previsti il reato di impedimento o restrizione della libertà del lavoro (art. 165), il reato di cagionamento di cessazione o sospensione del lavoro (art. 166) e la circostanza aggravante relativa ai capi e promotori (art. 167), il codice turco prevedeva all'art. 201 soltanto il reato di cui all'art. 165 del codice italiano, allargandone i limiti di applicabilità per quanto riguarda i mezzi di attuazione. Più tardi nel 1933 fu inserito come secondo comma all'art. 201 la norma dell'articolo 166 del codice italiano, mentre non fu riprodotta neanche questa volta la norma riguardante la circostanza aggravante. Molto più tardi vi furono aggiunti altri due commi, uno riguardante il reato di occupazione dei luoghi di lavoro e l'altro concernente una circostanza aggravante relativa ai casi in cui i reati previsti dell'art. 201 vengono commessi con armi o da persone resesi irriconoscibili o da più persone o con minaccia derivante da associazioni segrete.

In breve le norme del Codice Penale Turco relative ai delitti contro la libertà del lavoro non contengono disposizioni dirette alla incriminazione dello sciopero ma trovano applicazione soltanto nei fatti di restrizione o impedimento alla libera esplicazione dell'attività lavorativa commessi con violenza o minaccia. Tali fatti comprendono naturalmente, specialmente per quanto è previsto al secondo comma, quelli di costrizione allo sciopero mediante violenza o minaccia.

III — LA DISCIPLINA DELLO SCIOPERO

1 — Norme costituzionali

La Costituzione del 1961 parlava del diritto sindacale di tutti quelli che lavorano. All'art. 46 era detto che, oltre al diritto sindacale dei lavoratori, i relativi diritti degli impiegati pubblici sarebbero stati regolati da una apposita legge. Più tardi però e precisamente nel 1971, durante una breve parentesi di regime autoritario l'art. 46 ha subito una modifica per cui il diritto sindacale fu ristretto soltanto ad operai e datori di lavoro. Tale articolo è ora così concepito: «Gli operai ed i datori di lavoro hanno il diritto

di formare sindacati ed unioni di sindacati senza previo permesso, di iscriversi a tali organizzazioni e di ritrarsene liberamente. Le forme e le procedure relative all'esercizio di tali diritti sono regolate dalla legge. La legge può apportare limiti allo scopo di tutelare la integrità territoriale e nazionale dello Stato, la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico e la pubblica moralità. - I regolamenti, l'amministrazione ed il funzionamento dei sindacati e delle unioni di sindacati non possono essere contrari ai principî democratici.»

Per quanto riguarda il diritto di sciopero l'art. 47 della Costituzione così dispone: «Gli operai hanno diritto al contratto collettivo di lavoro ed il diritto di sciopero nelle loro relazioni con i datori di lavoro allo scopo di tutelare o di migliorare le loro condizioni economiche e sociali. - L'esercizio del diritto di sciopero e le sue limitazioni nonché i diritti dei datori di lavoro sono regolati dalla legge.»

La disposizione dell'art. 47 ci permette di fare queste prime considerazioni: lo sciopero è considerato un diritto costituzionale degli operai ed è quindi sotto la garanzia costituzionale poichè un emendamento alle norme della Costituzione richiede una maggioranza qualificata; i diritti dei datori di lavoro sono demandati alla discrezione del legislatore con la conseguenza che la serrata poteva essere o meno accettata dalla legge come diritto spettante ai datori di lavoro; il diritto di sciopero è ammesso soltanto quando viene esercitato per scopi economici e sociali dei lavoratori nelle loro relazioni con i datori di lavoro.

La norma costituzionale rispecchia la concezione per cui lo sciopero è l'astensione collettiva dal lavoro di più operai caratterizzata dal fine di tutelare o migliorare le loro condizioni economiche, rifiutando di comprendere nell'ambito del diritto di sciopero quelle astensioni commesse per altri fini come nel caso di sciopero politico.

2 — Norme della legge di attuazione

La legge di attuazione, dopo aver dato le definizioni relative allo sciopero ed alla serrata, fa una distinzione tra lo sciopero e la serrata legali ed illegali, considerando questi ultimi come reato.

Quando si esaminano le norme relative allo sciopero ed alla serrata si riscontra un certo parallelismo per quanto riguarda la disciplina delle due istituzioni. Tale parallelismo ha suscitato molte

critiche poichè l'ammissione del diritto della serrata con gli stessi limiti e con le stesse condizioni del diritto di sciopero significa dare le stesse possibilità ai lavoratori ed ai datori di lavoro nelle loro controversie inficiando così lo scopo di eliminare la posizione di disuguaglianza esistente tra di essi. D'altra parte, come si vedrà in seguito, la legge, pur avendo definito lo sciopero in modo corrispondente al concetto espresso nella Costituzione, limita ulteriormente l'esercizio del diritto di sciopero richiedendo la decisione dell'organizzazione dei lavoratori in conformità alle norme procedurali.

Il primo comma dell'art. 17 della legge di attuazione definisce il concetto di sciopero come segue: «Lo sciopero è l'astensione collettiva dal lavoro degli operai che ottemperano ad una intesa intercorsa tra di essi o ad una decisione di una organizzazione diretta a fermare o, secondo la natura dell'attività, a ostacolare in misura rilevante l'attività in un luogo o settore di lavoro.» Al secondo comma dello stesso articolo si danno definizioni dello sciopero legale e di quello illegale: «È legale lo sciopero attuato in conformità alle norme di questa legge e allo scopo di tutelare o migliorare le condizioni economiche e sociali degli operai nelle loro relazioni con i datori di lavoro; è illegale lo sciopero attuato in difformità alle norme della presente legge o per altri scopi.» Una simile disposizione fornisce all'art. 18 la definizione del concetto di serrata in senso generale e la distinzione tra la serrata legale e quella illegale.

Affinchè si possa parlare di sciopero legale o illegale è necessario innanzitutto che il comportamento degli operai abbia gli elementi elencati nella definizione dello sciopero in senso generale. Poi, lo sciopero acquista il carattere di legalità o illegalità secondo lo scopo, l'osservanza o meno delle norme procedurali e la presenza o meno di divieti o limitazioni.

IV — SCIOPERO IN SENSO GENERALE

Pertanto riteniamo opportuno un breve esame degli elementi necessari affinché l'astensione dal lavoro possa considerarsi sciopero in senso generale.

1 — Concetto di operaio

Per quanto riguarda la qualifica di «operaio» essa è da determinarsi in base alle nozioni del diritto del lavoro per cui si ammette che l'operaio è colui che lavora in base ad un contratto di lavoro al

fine di percepire un adeguato salario. Quindi, l'astensione dal lavoro di apprendisti, di impiegati pubblici, di liberi professionisti non sono considerati come sciopero secondo la definizione data dalla legge. Inoltre coloro che si astengono dal lavoro devono avere la qualifica di operaio al momento dell'astensione stessa perchè si possa parlare di sciopero. Pertanto il rifiuto di accettare il lavoro da parte di persone disoccupate non può essere considerato come sciopero.

Per il concetto generale dello sciopero non è necessaria l'esistenza di trattative collettive o di contratto collettivo di lavoro tra operai e datori di lavoro, essendo questi requisiti nello sciopero legale.

2' — Intesa tra operai

L'astensione degli operai in base ad una intesa intercorsa tra di essi o in base ad una decisione di una organizzazione è considerato sciopero. Senonchè la legge limita lo sciopero legale soltanto ai casi in cui esso è attuato in conformità ad una decisione di una organizzazione di operai. Quindi, anche l'astensione dal lavoro deciso tra gli operai è sciopero ma è sciopero illegale in conseguenza della impostazione data dalla legge.

Questa soluzione limitativa del diritto di sciopero è oggetto di discussione e critica poichè la Costituzione riconosce il diritto di sciopero degli operai e non solo delle organizzazioni di operai. Ma la Corte Costituzionale chiamata a pronunciarsi in merito non ha ritenuto anticonstituzionale tale disciplina. Si sostiene inoltre che la limitazione dello sciopero legale ai casi in cui esso è attuato in conformità di una decisione sindacale ha il vantaggio di rafforzare le organizzazioni di operai. Malgrado questa considerazione non si può sostenere la perfetta conformità di una tale limitazione del diritto di sciopero al concetto espresso nella Costituzione.

3 — Decisione di una organizzazione

Per quanto riguarda l'esistenza di una decisione di una organizzazione di operai relativa ad uno sciopero legale, è da tener presente che nei conflitti di interessi tale decisione spetta all'organizzazione che partecipa alle fasi di trattative collettive e di conciliazione mentre nei conflitti di diritto la decisione deve essere presa dall'organizzazione che è parte nella controversia. Viceversa, lo sciopero è illegale se deciso direttamente da operai o da una organizzazione non competente.

4 — Scopo immediato dell'intesa o della decisione

Un altro elemento richiesto dalla legge affinché l'astensione dal lavoro acquisti il carattere di sciopero è l'indole dello scopo immediato dell'astensione stessa. L'intesa o la decisione dell'astensione collettiva deve tendere a fermare o, secondo la natura del lavoro, a ostacolare in misura rilevante l'attività in un luogo o settore di lavoro. Tale obiettivo che non ha niente a che vedere con il fine dello sciopero è lo scopo immediato dell'intesa o della decisione. Inoltre, lo sciopero attuato in base ad una decisione dell'organizzazione competente al fine di fermare o di ostacolare l'attività sarà legale solo se conforme alle norme procedurali ed ha come fine la tutela o il miglioramento delle condizioni economiche e sociali degli operai nei loro rapporti con i datori di lavoro. La legge richiede soltanto che lo scopo immediato dell'intesa o della decisione sia quello di fermare od ostacolare il lavoro, ma non pretende che l'attività sia realmente fermata od ostacolata per effetto dell'astensione. In verità anche questa soluzione voluta dal legislatore è discutibile. Nei lavori preparatori della legge di attuazione si era semper parlato di una astensione collettiva che ferma od ostacola il lavoro. Però il testo approvato dal parlamento non ha previsto tale requisito. Sotto questo aspetto è da tener presente però che almeno per lo sciopero legale è sempre necessaria la decisione dell'organizzazione che rappresenta la maggioranza degli operai in un luogo o settore di lavoro.

5 — Astensione dal lavoro

L'astensione dal lavoro è il non adempimento della prestazione dovuta, pertanto non rientrano nell'ambito del concetto di sciopero condotte che tendono a turbare l'attività o a diminuire la produzione senza l'astensione dal lavoro. Tali condotte possono rientrare nella definizione di altre figure giuridiche previste dalla legge.

Nella dottrina si richiede la temporaneità dell'astensione, requisito derivante dalla volontà dei lavoratori di tutelare o di migliorare le condizioni di lavoro vigenti. Senonchè tale requisito non è elencato tra quelli previsti dalla legge per la definizione dello sciopero in senso generale. Nel progetto di legge la definizione implicava anche la temporaneità dell'astensione, ma il testo definitivo del primo comma dell'art. 17 non ne fa menzione. Pertanto, la temporaneità dell'astensione dal lavoro può considerarsi requisito dello sciopero legale, ma non di quello illegale.

La legge non è chiara per quanto riguarda la durata dell'astensione affinché essa rivesta il carattere di sciopero in senso generale. È indubbio che non esiste un termine massimo di durata poiché il concetto di sciopero non richiede la temporaneità dell'astensione. Per quanto riguarda la durata minima si fa distinzione tra sciopero legale e illegale. Al fine di dare agli operai la possibilità di approfittare dalle garanzie derivanti dall'esercizio di un diritto, in uno sciopero legale attuato con l'osservanza di complicate procedure è opportuno considerare come sciopero anche una astensione di minima durata. Viceversa, un'astensione di minima durata attuata senza rispettare le norme procedurali dovrebbe essere considerata meramente un atto di protesta contro il datore di lavoro e non uno sciopero illegale e quindi un reato. Comunque esistono sentenze di tribunali che considerano sciopero illegale anche una astensione di minima durata, per esempio di due ore.

V — SCIOPERO LEGALE — SCIOPERO ILLEGALE

Abbiamo finora cercato di spiegare brevemente gli elementi richiesti dalla legge affinché un'astensione dal lavoro possa nel diritto turco considerarsi come sciopero in senso generale. Le astensioni che rientrano nell'ambito di tale definizione possono assumere carattere di sciopero legale se si hanno tre ulteriori condizioni: il fine economico, conformità alle norme procedurali, mancanza di divieti o limitazioni. Se invece l'astensione è attuata per altri fini o senza osservare le norme procedurali o nei settori dove vige un divieto o limitazione al diritto di sciopero essa diventa illegale. Simili condizioni sono previste anche per la serrata legale.

1 — Fine economico

Il fine economico necessario per l'esercizio del diritto di sciopero è indicato nella definizione dello sciopero legale di cui al primo comma dell'art. 17 con l'espressione «lo scopo di tutelare o migliorare le condizioni economiche e sociali degli operai nelle loro relazioni con i datori di lavoro». Tale espressione è identica a quella usata all'art. 47 della Costituzione riguardante il diritto di sciopero. E da sottolineare però che il concetto di diritto di sciopero così come è concepito nella Costituzione non comporta senz'altro di incriminare tutti i casi di astensione dal lavoro non attuati per il fine economico.

Esula naturalmente dall'ambito del fine economico il fine politico per cui uno sciopero politico non può in nessun caso acquistare la veste di sciopero legale e costituisca reato secondo la legge di attuazione. E da tener presente però che lo sciopero attuato con il fine economico derivante da una controversia di lavoro non diventa politico soltanto per il fatto che le pretese degli operai rendono necessaria la presa di decisioni da parte di organi statali o di persone giuridiche pubbliche.

2 — Osservanza delle norme procedurali

Lo sciopero attuato senza l'osservanza delle norme procedurali diventa illegale anche se diretto ad un fine economico.

La proclamazione di uno sciopero legale può essere conseguenza del mancato raggiungimento di un contratto collettivo di lavoro nelle trattative collettive o nella fase successiva della conciliazione oppure può derivare dal conflitto sorto per l'inosservanza da parte del datore di lavoro delle norme che regolano il lavoro.

Nel primo caso l'organizzazione di operai può proclamare lo sciopero dopo aver ricevuto il verbale del Consiglio di Conciliazione. Tale verbale costata la mancata partecipazione alle trattative collettive o alle riunioni del Consiglio stesso di una delle parti o il mancato raggiungimento di un accordo sulle condizioni del contratto collettivo di lavoro.

Nel secondo caso invece è necessario che non sia stato rispettato un diritto spettante a operai o ad una organizzazione di operai; che la violazione del diritto sia avvenuta durante il tempo in cui vige il contratto collettivo di lavoro; che tale violazione sia stata commessa da parte di datori di lavoro o di organizzazione di datori di lavoro tenuti all'osservanza del contratto o su istigazione o provocazione da parte di essi; che sia possibile il ripristino del diritto violato; che alla riunione obbligatoria organizzata per conciliazione non si sia raggiunto un esito positivo.

Quando esistono le condizioni sopraddette per i due casi citati, il sindacato o la confederazione deve, entro sei giorni dalla data del verbale di mancata conciliazione, comunicare per iscritto all'altra parte la decisione dello sciopero. La stessa decisione deve essere comunicata entro detto termine anche alla Direzione Regionale del Lavoro e deve altresì essere affissa nei luoghi di lavoro dove si intende attuare lo sciopero. La decisione dello sciopero può essere

attuata soltanto dopo sei giorni dalla data della comunicazione della decisione stessa.

3 — Mancanza di divieti o limitazioni

La mancanza di divieti o limitazioni è un altro elemento dello sciopero legale. Agli articoli 20 e seguenti della legge è previsto un complesso di divieti e limitazioni. Questi divieti e limitazioni sono di varia natura, temporanei o perpetui.

Limitazioni temporanee riguardano alcune situazioni durante le quali non è ammesso l'esercizio del diritto di sciopero anche se attuato per il fine economico e in rispetto delle norme procedurali. Detti divieti riguardano lo stato di guerra; la mobilitazione generale o parziale; mezzi di trasporto marittimi, aerei e stradali durante il viaggio; l'esistenza di una sentenza del tribunale nei conflitti di diritto.

La legge prevede divieto assoluto di sciopero nei servizi pubblici esplicitamente elencati, la continuità dei quali è considerata indispensabile per ragioni di salute e di ordine pubblici. Il divieto assoluto di sciopero riguarda ospedali, cliniche, sanatori, preventori, centri sanitari, farmacie, stabilimenti che producono vaccini e sieri con l'eccezione di stabilimenti farmaceutici; servizi di salvataggio; servizi di produzione e di erogazione di elettricità, gas ed acqua gestiti da persone giuridiche pubbliche o da enti pubblici; servizi di notariato; scuole ed asili.

La legge riconosce inoltre alla pubblica autorità il potere di vietare o rinviare lo sciopero a causa di circostanze eccezionali. Infatti, il Consiglio dei Ministri può vietare gli scioperi in tutto o in parte nelle località colpite da incendi, inondazione, frana, valanga o terremoto per la durata del disastro. Il Consiglio dei Ministri può anche, per motivi di salute pubblica o sicurezza nazionale, rinviare per un termine massimo di trenta giorni uno sciopero deciso o iniziato. Dietro il parere favorevole del Consiglio Superiore di Arbitraggio tale rinvio può essere ulteriormente prorogato per un termine massimo di sessanta giorni.

Nei luoghi di lavoro gestiti direttamente dal Ministero della Difesa o dal Comando Generale della Gendarmeria l'esercizio del diritto di sciopero è condizionato alla constatazione da parte del Consiglio Superiore di Arbitraggio di uno stato di disuguaglianza nelle condizioni di lavoro rispetto a imprese simili.

I lavoratori stessi possono ostacolare lo sciopero con la richiesta di votazione malgrado l'esistenza di una decisione dovutamente presa. Infatti è obbligatoria la votazione se entro sei giorni dalla data dell'affissione un terzo degli operai di una impresa lo chiede. Se la maggioranza assoluta degli operai vota contro, la decisione cade.

Anche i tribunali hanno il potere di fermare l'attuazione dello sciopero in alcuni casi. Nei conflitti di diritto derivanti dall'inosservanza dei diritti degli operai, il tribunale, su richiesta di una delle parti o del Ministero del Lavoro, può sospendere l'attuazione della decisione di sciopero prima o dopo l'inizio di una causa in merito.

Infine, la legge obbliga, nel caso di sciopero legale, un numero adeguato di operai a continuare a prestare servizio nei luoghi di lavoro dove vi è la necessità tecnica di assicurare la continuità di alcuni servizi fondamentali, la sicurezza dell'impresa, la preservazione di macchinari e di materiali grezzi o lavorati. In questo caso l'astensione dal lavoro degli operai prescelti non rende illegale lo sciopero, ma gli operai che trasgrediscono al dovere assegnato loro commettono il reato previsto dall'art. 61 della legge di cui parleremo più avanti.

VI — ASPETTI PENALI

Da quanto abbiamo finora cercato di spiegare, risulta che lo sciopero (o la serrata) che non può considerarsi come l'esercizio di un diritto per la mancanza di elementi richiesti cade sotto le norme incriminatrici della legge mentre la norma costituzionale non implicava di punire tutti gli scioperi non considerati leciti. Anche per quanto riguarda l'incriminazione la legge segue un certo parallelismo tra lo sciopero e la serrata.

1 — Reato di sciopero illegale

La legge punisce coloro che decidono, partecipano, continuano oppure costringono, istigano o incitano a decidere, a partecipare, a continuare uno sciopero illegale. L'elemento oggettivo del reato può consistere in una delle azioni previste dalla legge.

Il precetto della norma incriminatrice è alquanto confuso e prevede condotte di varia natura e di differente gravità. È prevista

una sanzione più mite soltanto per coloro che partecipano o continuano uno sciopero illegale.

L'esistenza di uno sciopero illegale costituisce il presupposto per alcuni tipi di condotte. Tali condotte sono il costringimento, l'istigazione e la propaganda per indurre altri a partecipare o a continuare uno sciopero illegale. L'esistenza di uno sciopero illegale è irrilevante per i fatti di costringimento, istigazione e propaganda per indurre altri a decidere o ad attuare lo sciopero stesso. Infine, lo sciopero illegale costituisce l'evento del reato nei fatti di coloro che decidono, partecipano o continuano lo sciopero. La legge non intende punire meramente la decisione relativa ad uno sciopero illegale. Essa è punita in quanto causa realmente uno sciopero illegale.

Per quanto riguarda la sanzione, come abbiamo già accennato, la legge fa una distinzione tra vari tipi di condotte comminando soltanto la pena di multa per coloro che partecipano o continuano lo sciopero illegale mentre sono previste la pena di detenzione e la pena di multa per tutti gli altri casi. Senonchè tutti questi casi sottoposti alla stessa sanzione non possono essere considerati della stessa gravità.

La legge prevede, inoltre, una circostanza aggravante riguardante l'intenzione di influenzare le decisioni statali, provinciali o comunali. Una simile circostanza aggravante è prevista anche per i casi di inosservanza dei divieti di sciopero. Infine, la legge considera come circostanza aggravante anche il caso di inottemperanza alla decisione di rinvio dello sciopero.

2 — Reati di non collaborazione (ostruzionismo)

La legge punisce anche alcune condotte di cagionamento della diminuzione della produzione che possono essere intraprese dagli operai per obbligare gli imprenditori ad accettare le loro pretese. L'art. 58 punisce coloro che decidono, organizzano, proclamano, continuano o costringono, istigano, incitano a decidere, ad organizzare, a proclamare, a partecipare o a continuare la diminuzione della produzione. Come si vede, la legge ha voluto elencare anche qui, come nei reati di sciopero illegale, tutte le condotte immaginabili relative al fatto criminoso. Ma così facendo non ha potuto essere esauriente e ha confuso condotte più gravi con quelle meno gravi, complicando di più la norma incriminatrice con il tentativo di risolvere in una sola norma anche le questioni relative al concorso di più persone nel reato.

Comunque, le azioni di turbamento del lavoro e di diminuzione della produttività sono considerate dalla legge figure a sè stanti mentre in alcuni paesi sono ritenuti inclusi nel concetto di sciopero i fatti quale il rallentamento del lavoro, la diminuzione della produzione, l'osservanza esagerata dei regolamenti (sciopero pignolo, grève du zèle).

La disciplina dei reati di non collaborazione è molto simile a quelli dei reati di sciopero illegale. L'esistenza di una condotta diminutiva della produzione è anche qui talvolta il presupposto del fatto, talvolta è irrilevante mentre in altri casi è l'evento del reato.

Il cagionamento della diminuzione della produzione può avvenire in molti modi a condizione che non si tratti di una condotta definibile quale astensione dal lavoro. Nel diritto turco non possono assumere carattere di legalità i casi di astensione irregolare dal lavoro quali cosiddetti «sciopero a singhiozzo» (grève intermittente) e «sciopero a scacchiera» (grève tournante). Trattandosi di astensione dal lavoro anche se irregolare esse vanno valutate in base alle norme che regolano lo sciopero.

La diminuzione della produzione significa o la diminuzione della quantità o il peggioramento della qualità della produzione in confronto a quella precedente.

La legge non richiede un determinato fine per l'esistenza del reato, ammettendo che esso possa essere commesso «per qualsiasi ragione o scopo». Pertanto, il fatto di diminuzione della produzione costituisce reato anche quando è commesso allo scopo di tutelare o migliorare le condizioni economiche o sociali dei lavoratori nei loro rapporti con gli imprenditori.

Anche nei reati di non collaborazione come in quelli dello sciopero illegale è comminata una pena congiunta di detenzione e di multa per tutti i fatti relativi che anche qui sono di differente gravità.

3 — Reato di inosservanza dell'obbligo di lavoro

La legge punisce anche gli operai tenuti a lavorare in caso di sciopero (o di serrata), che non adempiono a tale obbligo o coloro che costringono, istigano, incitano gli operai ad astenersi di adempiervi.

Malgrado la legge non dichiara esplicitamente se il reato può essere commesso soltanto in occasione di uno sciopero legale o anche di quello illegale, è da ammettere che tale possibilità è limitata allo sciopero legale. Infatti la procedura per stabilire quali siano gli operai che hanno l'obbligo di prestare servizio durante lo sciopero presuppone l'esistenza di uno sciopero legale. La Direzione Regionale del Lavoro fissa i nomi di detti operai entro il termine di sei giorni dalla data della comunicazione della decisione di sciopero, termine che si ha soltanto nello sciopero (o nella serrata) legale. D'altra parte, tale facilitazione è prevista per datori di lavoro poichè essi non hanno la possibilità di impiegare altri operai in occasione di uno sciopero legale.

L'obbligo di alcuni operai di prestare servizio ha l'effetto di rendere meno efficace lo sciopero legale mentre offre vantaggi al datore di lavoro nella serrata legale.

Anche per quanto riguarda l'elemento materiale di questo reato, condotte di varia natura e di diversa gravità sono considerate alla stessa stregua.

Il reato viene commesso non soltanto quando gli operai obbligati a prestare servizio non si presentano al luogo di lavoro ma anche quando pur recandovi non compiono i doveri a loro assegnati. Però il reato non può ritenersi commesso quando, per l'ineadeguatezza quantitativa o qualitativa degli operai prescelti dall'autorità competente, si verificano situazioni dannose che la legge intende evitare.

La legge prevede come sanzione la pena restrittiva della libertà personale (detenzione) e la pena pecuniaria (multa) per questi reati, senza fare una distinzione tra le varie ipotesi prospettate nel precetto della norma.

4 — Astensione dal lavoro degli incaricati di pubblici servizi

Si tratta di una figura di reato concepita per gli incaricati di un pubblico servizio che non hanno la qualifica di operai. Commettono il reato coloro che decidono, organizzano, proclamano, continuano oppure costringono, istigano o incitano a organizzare, a proclamare, a partecipare o a continuare l'astensione.

Le norme penali della legislazione turca relative all'astensione dal lavoro dei pubblici funzionari, degli incaricati di pubblici servizi e quelle relative al loro costringimento a lasciare il lavoro sono

alquanto confuse e danno luogo a conflitti di norme difficilmente risolvibili. Invero, oltre all'art. 201 del Codice Penale che contempla i reati contro la libertà del lavoro, vi è anche l'art. 236 del codice stesso che punisce l'astensione collettiva dei pubblici funzionari o degli incaricati di pubblici servizi. D'altra parte la legge n. 275 prevede, come abbiamo innanzi detto, reati di astensione dal lavoro e di costringimento all'astensione degli incaricati di pubblici servizi. Per di più i concetti di pubblico funzionario, incaricato di pubblico servizio e operaio hanno significati ed estensioni piuttosto differenti nel diritto penale e nel diritto del lavoro. Pertanto le questioni di interpretazione che sorgono in materia sono tante e richiedono un esame approfondito. Ma data la brevità di questa esposizione, noi ci limiteremo a soffermarci su alcuni problemi più salienti, cercando di indicare brevemente i termini di applicabilità delle singole norme.

La norma relativa al reato di astensione dal lavoro degli incaricati di pubblici servizi fa riferimento all'art. 17 della legge per cui costituiscono tale reato non tutte le astensioni ma soltanto quelle che hanno le caratteristiche precisate nella definizione dello sciopero in senso generale. Pertanto, le astensioni degli incaricati di pubblici servizi cadranno sotto la norma incriminatrice del Codice Penale ogni qual volta non rientreranno nella definizione data all'art. 17 della legge.

L'astensione è presupposto del fatto nelle condotte di costringimento, istigazione e propaganda per indurre altri a partecipare o a continuare l'agitazione mentre non ha rilevanza nelle condotte di costringimento, istigazione e propaganda diretti a far decidere, organizzare, proclamare ed attuare l'agitazione. L'astensione assume il carattere di evento nei fatti di coloro che decidono, organizzano, proclamano, iniziano, partecipano o continuano l'agitazione. Non basta quindi soltanto la decisione per la consumazione del reato; è anche necessario che l'astensione come evento si avverri.

La detenzione e la multa congiuntamente previste per tutte le ipotesi di astensione sono diverse dalle sanzioni comminate dal Codice Penale per fatti simili. Questa è probabilmente la conseguenza della poca attenzione del legislatore alle norme esistenti nella legislazione quando approva una nuova legge o fa emendamenti ad una esistente.

VII — REATI CONTRO LA LIBERTÀ DEL LAVORO

Come abbiamo già accennato, i reati contro la libertà del lavoro di cui all'art. 201 del Codice Penale sono simili a quelli contemplati dal Codice Penale Italiano del 1889. Specialmente le due figure di reato, quella della restrizione o impedimento della libertà del lavoro e quella del cagionamento della cessazione o sospensione di lavoro sono praticamente tradotte dal codice italiano. Queste due figure hanno molti elementi in comune. Il soggetto attivo è identico e i mezzi della violenza e minaccia sono comuni.

Vorremmo però sottolineare il fatto che anche per quanto riguarda questi reati, l'interpretazione delle norme presenta non poche difficoltà. Infatti la disciplina delle disposizioni penali della legge n. 275 dà luogo ad incertezze nella determinazione dei limiti di applicabilità della legge stessa e di quelli delle norme del Codice Penale in quanto, se non ci fossero le norme speciali della legge, rientrerebbero nel campo di applicazione dell'art. 201 anche i fatti di costringimento relativi allo sciopero illegale, alla non collaborazione, all'inosservanza dell'obbligo di lavoro, all'astensione dal lavoro degli incaricati di pubblici servizi. Il costringimento si avrà nella maggioranza di casi per effetto di violenza o minaccia, mezzi comuni dei delitti contro la libertà del lavoro. Quindi, saranno applicate le norme dell'art. 201 del Codice Penale ogni volta che un fatto contro la libertà del lavoro commesso con violenza o minaccia non rientra nel campo di applicazione delle norme speciali della legge n. 275. Tale situazione presenta degli inconvenienti per quanto riguarda la proporzionalità della sanzione alla gravità del fatto, come nel caso del fatto di costringimento con violenza o minaccia ad uno sciopero legale che cade sotto la norma dell'art. 201 la quale prevede una sanzione più grave di quella prevista dall'art. 54 della legge n. 275 per il fatto di costringimento ad uno sciopero illegale. Come abbiamo detto anche in altri casi, ciò è la conseguenza della poca cura del legislatore che ha l'obbligo di cercare di armonizzare le norme che disciplinano la stessa materia quando approva una nuova legge o riporta un emendamento alla legge già esistente.

Tra i reati contro la libertà del lavoro fu, di recente, inserito il delitto di occupazione dei luoghi di lavoro.

Ci limiteremo a dare brevi spiegazioni anche in merito ai reati contro la libertà del lavoro, non essendo possibile entrare nei

dettagli di una interpretazione tecnico-giuridica di così vasta materia in una relazione che ha prevalentemente uno scopo informativo.

1 — Reati di restrizione o impedimento della libertà del lavoro

La prima parte dell'art. 201 del Codice Penale è così concepita: «Chiunque, con violenza o minaccia, restringe o impedisce in qualsiasi modo la libertà dell'industria o del commercio, è punito con la detenzione da tre mesi a due anni.»

Il mezzo di consumazione del reato è la violenza o la minaccia. L'azione deve essere rivolta a restringere o ad impedire la libertà dell'industria o del commercio. Il mezzo è limitato, poichè i «raggiri fraudolenti» che erano previsti come mezzo del reato al Progetto Zanardelli del 1883 non furono inclusi nel Progetto del 1887 e nel testo definitivo. Secondo la Relazione Ministeriale «artifizi colpevoli o raggiri fraudolenti presentano una tale indeterminatezza da trarre inevitabilmente con sè il pericolo delle più sconfinata interpretazioni.»

Il Codice non definisce la violenza e la minaccia. Nella dottrina si hanno definizioni differenti. Si può dire che «la violenza consiste nell'uso illecito della forza fisica contro le persone o sulle cose» mentre la minaccia può essere definita come «qualunque atto col quale taluno, senza ragione, afferma voler procurare ad altri un male futuro.» Sia la violenza che la minaccia devono essere atte a raggiungere il fine previsto dalla norma. L'evento del reato è la restrizione o l'impedimento della libertà del lavoro.

2 — Reato di cagionamento della cessazione o sospensione di lavoro

Il secondo comma dell'art. 201 dispone: «Chiunque con violenza o minaccia, cagiona o fa perdurare la cessazione o la sospensione di un lavoro allo scopo di imporre sia ad operai, sia a padroni od imprenditori una diminuzione od un aumento di salari, ovvero patti diversi da quelli precedentemente consentiti, è punito con la detenzione da otto mesi a cinque anni.»

Questa norma è la specie del genere rappresentato dalla norma della prima parte dell'art. 201. Sia nella dottrina italiana che in quella turca si adoperava da alcuni il termine di «reato di sciopero» per distinguere il reato in esame da quello precedente. Ma tale de-

nominazione è erronea, non tanto perchè anche il reato di cui alla prima parte dell'art. 201 non possa essere compiuto in occasione di sciopero, quanto perchè nessuna delle norme in esame incriminano lo sciopero in sè.

Non ripeteremo qui le spiegazioni già date in merito al delitto di cui al primo comma dell'art. 201 in quanto esse in prevalenza sono valide anche per il delitto in esame. Malgrado il fine specifico previsto in questo reato, data la confusione negli elementi dei due reati, non è sempre facile determinare quale delle due norme sia applicabile ad un fatto commesso contro la libertà del lavoro. Molto spesso cadono nell'ambito della norma del primo comma molti fatti che, per logica e per ragione di diritto, dovrebbero restare inclusi nel campo di applicazione del secondo comma.

3 — Reato di occupazione dei luoghi di lavoro

Il terzo comma dell'art. 201 prevede: «Chiunque, senza violenza o minaccia, occupa in qualsiasi modo tutto o una parte del luogo di lavoro per raggiungere gli scopi indicati nei primi due commi, è punito con la detenzione da un mese a un anno.»

Con la norma di questo comma i fatti di occupazione dei luoghi di lavoro sono divisi in due categorie: quelli commessi con l'uso di violenza o minaccia e quelli commessi senza. I primi quindi rientrano nelle norme generali dei primi due commi secondo la natura dei loro elementi. Di fatti, la norma relativa al reato di occupazione dei luoghi di lavoro fu inserita nel Codice nell'intenzione di poter punire i fatti di occupazione pacifica che non cadevano sotto le sanzioni delle norme già esistenti.

4 — Circostanze aggravanti

L'art. 201 non aveva riprodotto la circostanza aggravante prevista dal Codice Penale Italiano del 1889 per i capi e promotori. Furono di recente previste, come abbiamo già menzionato, altre circostanze aggravanti che consistono nell'uso delle armi, la presenza di più persone, la presenza di persone resesi irriconoscibili, la minaccia derivante da associazioni segrete.

VIII — CONCLUSIONE

Tirando le somme, anche se non si può sottovalutare il riconoscimento del diritto di sciopero nella costituzione, lo sforzo del legisla-

tore per disciplinare la materia ed i tentativi della dottrina e della giurisprudenza a superare le difficoltà di interpretazione, non si può non constatare che le norme disciplinanti la materia sono alquanto confuse con oggetti giuridici differenti a seconda del tempo in cui furono adottate e che il diritto di sciopero è molto limitato con la previsione di numerose e non sempre facilmente comprensibili ed evitabili norme incriminatrici. La disciplina parallela della serrata, che tante volte contribuisce come un nuovo elemento di squilibrio a favore degli imprenditori, è in contrasto con le ragioni sociali che stanno alla base del riconoscimento del diritto di sciopero.

BIBLIOGRAFIA

- AĞAOĞLU Samet — HÜDAİOĞLU Selâhattin, **İş Hukuku Tarihi**, v. I (Türkiye'de İş Hukuku), Merkez Basımevi, 1939.
- ARENA Pasquale, **Dei Delitti contro La Libertà del Lavoro**, F.lli Bocca Editore, Torino, 1908.
- CEVOLOTTO Mario. **I Delitti contro la Libertà del Lavoro nel Diritto Penale Italiano**, UTET, Torino, 1911.
- ERMAN Sahir, «Çalışma hürriyetinin tahdidi veya men'i suçu», **İÜHFM**, 1952.
- ERMAN Sahir, «Mevzuatımızda grev ve lokavt suçları», **Tahir Taner'e Armağan**, İstanbul, 1956.
- ERMAN Sahir, «Kanun dışı grev suçu hakkında bazı düşünceler», **Türk-İş**, v. IV, n. 44, p. 118.
- ERSOY Yüksel, «L'evoluzione storica e di principî generali della legislazione penale turca», **La Scuola Positiva**, Serie IV, Anno XII, fascicolo 4, p. 525.
- ERSOY Yüksel, **Çalışma Hürriyetine Karşı Suçlar**, Ankara, 1973.
- IŞIK Rüçhan, **Ehliyet ve Yetki**, Ankara 1970.
- MİMAROĞLU Sait Kemal, **Türk Hukukunda Toplu İş Sözleşmesi**, Ankara, 1965.
- OĞUZMAN M. Kemal, **Hukukî Yönden Grev ve Lokavt**, İstanbul, 1967.
- ÖZEK Çetin, **Emekçi Sınıfı ve Grev**, İstanbul, 1969.
- REİSOĞLU Seza, **Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu Şerhi**, Ankara, 1975.
- SÜLKER Kemal, «Türkiyede Sendikacılık», **Dünyada ve Bizde Sendikacılık**, Varlık Yayınları, İstanbul, 1966.