

SULL'ESTENSIONE DELL'ARTICOLO 58 DELLO STATUTO

La petizione in nome collettivo: Enti e Sindacati.

per l'avv. Rodolfo Di Mattei

1. Relativamente al diritto di petizione, che il Laboulaye chiamò il « diritto più importante », lo Statuto italiano contiene due articoli, i quali suonano rispettivamente così:

« Art. 57. — Ognuno che sia maggiore di età ha diritto di mandare petizioni alle Camere, ecc. »

« Art. 58. — Le autorità costituite hanno sole il diritto di indirizzare petizioni in nome collettivo ».

Appunto, l'indagine presente mira ad appurare quale estensione abbia il concetto di « autorità costituite » offerto dall'art. 58, a proposito di petizioni in nome collettivo.

E' superfluo qui rammentare cosa s'intenda per *petizione in nome collettivo*: occorrerà tuttavia tener presente la distinzione fra questa (petizione sottoscritta da talune persone in nome di una collettività) e quella *collettiva* (petizione sottoscritta da più persone in nome proprio). Ora, secondo le disposizioni dei due citati articoli statutari, le petizioni collettive sono permesse, purchè sottoscritte da firme autenticate, mentre quelle in nome collettivo sono esclusivamente limitate alle « autorità costituite ».

Ma che debbesi intendere per « Autorità costituite »? E' stata già rilevata dagli scrittori l'infelicità della locuzione usata dal legislatore. Tuttavia è riuscito facile ai commentatori riferirsi a quei corpi depositari della potestà statale che sono i Consigli provinciali e comunali. Sono state, infatti, accolte dal Parlamento italiano petizioni in nome collettivo emesse da tali autorità. Ma non v'ha altre « Autorità » al di fuori di tali corpi? Può soccorrere l'indagine l'enunciato dell'art. 188 Cod. Pen., ove si parla di « corpi giudiziari, politici e amministrativi, o di altre Autorità », rammentando opportunamente che la dottrina ha dal canto suo già individuato fra i corpi amministrativi, in relazione al citato art. del Cod. Pen., il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti, i Consigli Provinciali e Comunali con le relative Giunte e Deputazioni, i vari Consigli Superiori, il Comitato per l'Emigrazione ». Il Del Giudice (1) opina che

(1) V. A. DEL GIUDICE: *Digesto Italiano*, voce *Violenza e resistenza all'autorità*, § 42.

per « altre autorità » bisogna intendere « tutti quei *corpi costituiti* che facendo parte dell'Amministrazione non possono comprendersi in alcuna delle categorie specificatamente indicate ». E' lecito riferirsi quindi alle Autorità scolastiche (il Provveditore agli Studi fa parte dell'Amministrazione prefettizia), alle Autorità finanziarie (l'Intendente è installato nel suo ufficio dal Prefetto), alle Autorità forestali. E' superfluo accennare alle Autorità giudiziarie, a quelle militari, a quelle di polizia, a quelle ecclesiastiche. Resta, beninteso, evidente, ai fini dell'art. 58, che parlando di « autorità costituite », debbonsi escludere le autorità sintetizzate in una sola persona, e includere, anche amplificando la portata dell'articolo, a corpi costituiti, sia pure in parte depositari del principio di autorità o aventi con l'autorità un rapporto morale.

Varrebbe la pena, a questo punto, di richiamare le recenti dottrine sullo Stato, a proposito di autorità, se ciò non fuoruscisse troppo dai limiti della presente indagine, le dottrine, cioè, che hanno prospettato la realtà e sovranità dello Stato nella sua funzionalità: giacchè tuttavia qui rilevare che parallelo allo sviluppo della vita sociale si presenta oggi l'allargamento delle manifestazioni sovrane dello Stato. Ha osservato il Capizzi (2), assai giustamente, che parlandosi di enti pubblici provvisti di potere coercitivo con cui viene contrassegnata l'autorità, si è portati a pensare soprattutto alla trinità famosa di enti rappresentata dal Comune, dalla Provincia e dallo Stato. Ma bastano questi tre enti all'esplicamento di tutte le funzioni statali? La prova della loro insufficienza può desumersi dal fatto che lo Stato è costretto a delegare molte « funzioni ad altri Enti che poi però sorveglia e vigila costantemente, perchè essi adempiano il compito loro assegnato », ad altri istituti, che « rappresentano in altri termini i naturali coadiutori, i più genuini interpreti della volontà dello Stato nel raggiungimento del suo fine principale: l'interesse collettivo ». Fra codesti interpreti, e dunque depositari, della volontà, e quindi sovranità, dello Stato, il Capizzi annovera tutti quegli istituti civili e consorzi che provvedono di concerto con lo Stato al benessere politico ed economico del paese. Sicchè, di natura pubblica sono senza dubbio i Monti di Pietà, le Casse di Previdenza, i Consorzi Stradati ed in genere i Consorzi Amministrativi propri ed impropri e gli Enti Autonomi portuali (3). Tutti codesti istituti, rientrando nel quadro dell'amministrazione governativa e collaborando ai fini dello Stato, possono ritenersi appunto, in certo senso, quelle « altre autorità », cui il Del Giudice

(2) GIOV. CAPIZZI-GIANGRECO: *Degli enti di Diritto pubblico in genere e degli Enti Autonomi portuali in ispecie* (in Riv. di Dir. Pubblico 1923, P. I.).

(3) Sulla qualità di enti pubblici degli Enti Autonomi Portuali, v. l'interessante nota citata del Capizzi-Giangreco.

accenna, alludendo a « tutti quei corpi costituiti che facendo parte dell'Amministrazione non possono comprendersi in alcuna delle categorie specificatamente indicate ». Noi sappiamo, infatti, che tali corpi amministrativi, benchè divenuti personalità giuridiche autonome, pure fan parte dell'organizzazione e amministrazione generale dello Stato. « Invero, scrive il Von Stein, l'autonomia amministrativa altro non è che un diritto concesso a taluni enti collettivi di funzionare liberamente quali organi del potere esecutivo » (4) ed essi sono appunto soggetti alla sorveglianza del governo, in quanto il governo è responsabile della buona esecuzione delle leggi. Ai corpi suaccennati possono aggiungersi quelli Camerali: non è mancato, infatti, chi sennatamente ha opinato che « la legge italiana ha fatto delle Camere di Commercio istituzioni collegate a tutte le altre istituzioni che formano il meccanismo amministrativo dello Stato ». (5)

A tali Enti, o corpi costituiti, che vanno ritenuti persone giuridiche di diritto pubblico, va dunque esteso il diritto di redigere petizioni in nome collettivo, in nome cioè dei consigli o delle collettività, che essi radunano.

Ma accanto a tali Enti (fra cui stanno principalmente le Opere Pie, come corpi costituiti inquadrati nell'Amministrazione dello Stato), nuovi corpi vediamo sorgere. Infatti, mercè il recente R. Decreto Legge 24 gennaio 1924 n. 64 (6), relativo al controllo dell'autorità politica sulle associazioni o corporazioni mantenute col contributo dei lavoratori, le associazioni operaie vengono in sostanza parificate a quelle istituzioni pubbliche di beneficenza che la legge del 1890 assoggettava alla vigilanza dell'autorità politica. Utilissimo, a chiarimento di tale tesi, può riuscire l'acutissimo studio

(4) v. L. VON STEIN: *La scienza della pubblica amministrazione* (in *Bibl. di Sc. Pol. dir.* da A. Bruniati) § 198.

(5) v. G. PIGOZZI-P. MARIOTTI in *Digesto Italiano* § 28, p. 286, v. Camera di Commercio. V., del resto, il R. D-L. 8 maggio 1924, n. 750 sull'ordinamento delle Camere di Comm. e Ind. del Regno: C. I., Art. 1: « Le Camere di Commercio e Industria sono Enti pubblici che rappresentano gli interessi del commercio e delle industrie delle rispettive circoscrizioni... Essi sono organi consultivi dell'Amministrazione dello Stato e delle Amministrazioni locali per tutte le questioni comunque riflettenti le industrie e i commerci ».

(6) v. *Gazzetta Ufficiale* 6 febbraio 1924. L'art. 1 suona così: « Le associazioni o corporazioni di qualsiasi natura, comunque denominate, ancorchè regolarmente costituite, le quali traggano, in tutto od in parte, i mezzi finanziari occorrenti all'esplicazione della loro attività, da contributi dei lavoratori, in misura fissa o variabile, per offerta spontanea o per obbligo imposto statutariamente od in qualsiasi altro modo a soci od a terzi e si propongano di dare ai lavoratori assistenza economica o morale, sotto qualsiasi forma anche di gestione diretta, sono soggette alla vilanza dell'autorità politica della Provincia ».

del Sannini (7), il quale ha convenientemente lumeggiato il rapporto di filiazione esistente fra le disposizioni della legge 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza con quelle del R. Decreto Legge 24 gennaio 1924 n. 64. E' vero, osserva il Sannini, che l'ultimo decreto « si occupa di *associazioni o corporazioni di qualsiasi natura* è che la legge del 1890 si occupa dei *comitati di soccorso ed altre istituzioni temporanee*. Ma si noti che la formula assai generica di *istituzioni temporanee mantenute col contributo dei soci o con oblazioni di terzi* connessa col concetto largo della beneficenza, diretta al *miglioramento morale ed economico dei poveri* (e cioè bisognosi, e cioè appartenenti alle classi lavoratrici) — art. 1 e 2 della Legge 1890 — è formula tale da poter ben comprendere anche le *associazioni o corporazioni di qualsiasi natura che, col contributo dei lavoratori o dei terzi, si propongono l'assistenza economica e morale ai lavoratori medesimi* (art. 1 e 2 del R. D. L. 25 gennaio 1924 » (8). Infatti l'autorità prefettizia può ispezionare, esaminare, revocare gli atti di tali associazioni, nonchè sciogliere i consigli di amministrazione e affidare la gestione a commissari, come appunto avviene per le Istituzioni di beneficenza e per tutti gli Enti pubblici sottoposti al controllo governativo.

Le associazioni operaie, dunque, sono rientrate già nel novero delle corporazioni riconosciute aventi un fine sociale e sottoposte, come altri Enti, Consorzi, Camere e Consigli, al controllo dello Stato. Anche, pertanto, a tali corpi costituiti, che hanno un rapporto morale con l'autorità, deve ritenersi esteso legittimamente il diritto di redigere petizioni in nome collettivo.

2. -- Quali motivi, infatti, militerebbero contro il deferimento di tale diritto alle Associazioni operaie riconosciute? Non quelli che hanno suggerito al nostro legislatore la limitazione di tale diritto esclusivamente alla cosiddette « autorità costituite ». Nella costituzione francese, da cui derivò lo Statuto nostro, il divieto di redigere petizioni in nome collettivo fu inserito in vista delle continue imposizioni dei *clubs*, i quali influendo sull'Assemblea ne menomavano il prestigio e la forza: difatti, il Racioppi conferma che « il divieto intende colpire propriamente le petizioni politiche delle riunioni e associazioni politiche » (9). Ma le associazioni in questione hanno carattere *economico* e non *politico*: l'Assemblea non ha quindi ragione di temere pressioni di natura politica. Nè si avrebbe motivo a temere che le petizioni di tali associazioni possano esser frutto

(7) v. Dr. GENNARO SANNINI, Sottoprefetto del Regno: *Le associazioni operaie e la vigilanza governativa* (in Riv. di Dir. Pubblico, febbraio, 1925).

(8) v. SANNINI, op. cit. § IX.

(9) v. F. RACIOPPI e I. BRUNELLI: *Commento allo Statuto del Regno*, vol. III, § 602.

dell'arbitrio dei rappresentanti. Infatti, se il legislatore esige, per l'accettazione delle petizioni collettive, ch'esse siano provviste di firme individualmente apposte e legalizzate (art. 96 del regol. Senatorio), bastandogli, per quelle in nome collettivo, la garanzia della rappresentanza legalmente riconosciuta, non è dubitabile che tale garanzia sussista ancora per le rappresentanze delle corporazioni previste dal R. Decreto Legge 24 gennaio 1924, n. 64. Infatti, la sorveglianza continua che il Prefetto è tenuto ad esercitare su tali associazioni esclude il timore che le rappresentanze di esse possano, nell'esercizio di qualunque diritto loro affidato, operare un abuso abusi della fiducia dei soci, il Prefetto può procedere ad ispezioni o di fiducia o di potere. Giacchè, qualora vi siano fondati sospetti di inchieste sul funzionamento dell'associazione, revocarne o annullarne gli atti, scioglierne i consigli amministrativi, ecc.: e ciò allo scopo di circondare di ogni garanzia la regolarità della rappresentanza dell'associazione stessa. Che s'opporrebbe ancora? La pregiudiziale che a tali corporazioni non possa estendersi il beneficio concesso alle sole « autorità costituite »? Ma s'è visto preliminarmente quale amplificazione debba necessariamente darsi al concetto di « autorità », allacciando la locuzione statutaria a quella dell'art. 188 del Codice Penale.

Gioverà rammentare del resto che anche il Palma (10) riconosce che la dizione dell'art. 58 relativamente alla autorità costituita, mira soltanto a garantire l'autenticità della rappresentanza. Infatti, l'autorevole scrittore, chiarendo l'espressione del divieto delle petizioni in nome collettivo, spiega che il legislatore si è proposto di garantire il valore giuridico delle richieste in nome altrui, « perochè chi non ha un mandato, una rappresentanza legale non può parlare in nome altrui; per esempio alcuni studenti possono far petizione a nome loro individuale non della scolaresca. Le sole *autorità costituite*, per esempio le giunte comunali, le deputazioni provinciali, *un Senato accademico o universitario* possono agire come persone collettive, e quindi la loro rappresentanza e la loro maggioranza può parlare a nome del tutto e comprende la minoranza, i presenti in numero legale possono parlare in nome degli assenti ». Emerge, quindi, dall'interpretazione giudiziosa del Palma come alla voce autorità « costituite » (che pel Brunelli sarebbero quegli *enti* od *organi* riconosciuti dalla legge ed investiti di una parte qualunque di sovranità (11) debba darsi una maggiore estensione, nel senso di comprendervi quei corpi, la di cui rappresentanza offra ogni garanzia di valor giuridico.

3. — Un'amplificazione maggiore si imporrà probabilmente presto, in favore dei Sindacati, allorchè essi otterranno il riconoscimento

(10) v. PALMA L.: *Corso di diritto costituzionale*. — Firenze 1880, v. III, pag. 227.

(11) v. BRUNELLI I.: *Diritto di petizione* (in *Digesto Italiano*, § 25).

giuridico. E ciò risponderà, oltre che al nuovo orientamento del diritto pubblico, alle nuove esigenze della vita sociale. Giacchè, se è vero che l'uso di petizioni individuali rispose a tutta un'ispirazione atomistica del diritto pubblico, vero è d'altra parte che meglio risponde all'epoca presente la possibilità, per certi larghi sentimenti, di venire alla superficie con mezzi più diretti: il singolo ha a sua disposizione numerose vie per far sentire i suoi desideri, dalla querela al ricorso all'appello; è la collettività che manca di un mezzo adeguato. E ciò è dimostrato dalla scarsa fortuna ottenuta dalle petizioni individuali, in confronto ai successi riportati da alcune petizioni collettive, come quella degli studenti universitari del 1848 che provocò le dimissioni del Ministero.

E d'altra parte, se i membri di un Sindacato possono indirizzare in massa, con firme individuali legalizzate, una petizione, perchè non potrebbe esser conferito tale diritto da rappresentanti il Sindacato stesso, a coloro cioè che tale collettività rappresentano ufficialmente ad altri effetti giuridici importantissimi, quali la stipulazione di contratti di lavoro, specie se in avvenire la regolarità di tali rappresentanze potrà essere giuridicamente garantita? Non vi sarà pregiudiziale politica, non sospetto di falso: godendo il sindacato di una sua vita giuridica, che si regge sul trasferimento di volontà da parte del cittadino al gruppo di cui fa parte e quindi a coloro che tale gruppo rappresentano.

4. — Ma, in attesa di tale riconoscimento, e in sostegno di quanto si è detto riguardo all'estensione del diritto di petizione alle associazioni riconosciute, gioverà qui rammentare quanto è previsto nelle legislazioni straniere su tale argomento.

La costituzione olandese riconosce anche ai « corpi legalmente costituiti il diritto di redigere petizioni in nome collettivo, ma, solo per le attività ad essi affidate ». Ugualmente, la Costituzione olandese dichiara che « i corpi o corporazioni aventi una consistenza legale possono inoltrare petizioni alle autorità competenti ma solo su oggetti che si riferiscono alla sfera delle loro attività ». Così la vecchia costituzione austro-ungherese: « le corporazioni o società riconosciute dalla legge hanno sole il diritto di indirizzare petizioni in nome collettivo » (art. 11, legge 21 dic. 1867). E l'art. 32 (Tit. II) della costituzione prussiana sancisce: « le petizioni in nome collettivo sono permesse soltanto alle autorità e alle corporazioni ». Quanto a queste, l'art. 31 della detta Costituzione prescrive che « la legge determina le condizioni alle quali si concedono o si negano i diritti di corporazione ».

Ma tali disposizioni si riferiscono a istituti giuridici ancora inesistenti in Italia, dove il diritto delle corporazioni non si può dire abbia avuto, nonchè gli sviluppi e le consacrazioni che ha già nella dottrina inglese, alcun sostanziale sviluppo.