

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3672

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa del deputato CAZZOLA

Modifica dell’articolo 39 della Costituzione in materia di rappresentanza e di rappresentatività delle organizzazioni sindacali

Presentata il 28 luglio 2010

ONOREVOLI COLLEGHI! — In una Repubblica democratica e fondata sul lavoro, il sindacato è chiamato a svolgere un ruolo fondamentale. Se, come recita l’articolo 49 della Costituzione, « tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale », i lavoratori possono far valere i propri diritti sia attraverso l’adesione ad organizzazioni sindacali, i cui compiti sono definiti e tutelati dall’articolo 39 della Costituzione, sia mediante l’esercizio del diritto di sciopero — di cui all’articolo 40 della medesima — « nell’ambito delle leggi che lo regolano ». Anzi, la Repubblica si spinge persino — con l’articolo 46 della Costituzione — a riconoscere il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende « ai fini dell’elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione ».

La norma fondamentale per il sindacato resta comunque l’articolo 39 citato, il cui testo è un esempio di sapienza giuridica in quanto riesce a raccogliere e a regolare le principali questioni che hanno angosciato — fin dal suo sorgere da una costola del diritto privato — il diritto sindacale: il profilo giuridico del sindacato in quanto soggetto collettivo, gli aspetti della rappresentanza e della rappresentatività in un regime di libertà e di pluralismo sindacale, le forme e le procedure della contrattazione collettiva, la sua efficacia e l’ambito di applicazione. Seguiamo, comma dopo comma, l’articolarsi della norma.

Premesso che l’organizzazione sindacale è libera, l’articolo 39 della Costituzione individua un percorso rivolto a conferire la personalità giuridica ai sindacati registrati presso uffici centrali e locali, secondo le norme di legge. Per ottenere la registrazione — ecco il solo obbligo che

può essere imposto ai sindacati — è richiesto uno statuto « a base democratica ». I sindacati registrati e dotati di personalità giuridica, ai sensi dell'articolo 12 del codice civile (e ora dell'articolo 1 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361), possono, se « rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti », stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce. La norma è chiara e ben congegnata; tuttavia, non solo non ha mai avuto applicazione, ma in Italia si è sviluppato, nel tempo, un sistema di relazioni sindacali solido e strutturato, completamente — come vedremo più avanti — *extra* (non *contra*) *legem*.

Ma perché il legislatore costituente immaginò l'ordinamento intersindacale prefigurato nell'articolo 39 della Costituzione? In sostanza, i Padri costituenti scelsero di non tornare al modello sindacale pre-fascista, ma puntarono (alla fine inutilmente, visto che l'articolo 39 è rimasto inattuato) a far evolvere in senso democratico e pluralista il modello ereditato dal corporativismo, la cui attività contrattuale era stata salvaguardata dall'articolo 43 del decreto legislativo luogotenenziale 23 novembre 1944, n. 369, tanto da divenire la base della contrattazione collettiva dell'Italia democratica, mentre le associazioni sindacali fasciste erano state subito disciolte e commissariate, come già, subito dopo la caduta del regime il 25 luglio 1943, gli organi corporativi centrali ad opera del Governo Badoglio, con regio decreto-legge 9 agosto 1943, n. 721. Per memoria, i commissari furono scelti tra ex sindacalisti appartenenti alle confederazioni del lavoro pre-fasciste. Durante il ventennio l'assetto sociale aveva assunto un rilievo istituzionale e amministrativo, nel senso che la corporazione organizzava al proprio interno tanto i datori di lavoro quanto i lavoratori di una particolare categoria (i cui confini erano individuati anch'essi in base ad una scelta di natura amministrativa e pubblica). Ambedue le parti erano chiamate a

lavorare insieme per l'interesse superiore dello Stato. Nell'ambito della corporazione venivano definiti i contratti collettivi che avevano praticamente valore di legge. Lo sciopero era proibito; le controversie, individuali e collettive, erano sottoposte alla magistratura del lavoro, una vera e propria giurisdizione speciale incaricata di dirimere non solo le controversie individuali ma anche quelle collettive.

È facile comprendere, sulla base di questa breve descrizione, che sull'impianto complessivo dell'articolo 39 della Costituzione repubblicana è rimasta molta polvere del passato regime. Il legislatore costituente, cioè, essendosi trovato a gestire la transizione dal regime fascista alla democrazia e avendo a che fare, in materia di lavoro, con un impianto consolidato, fatto di norme concretamente applicate nelle aziende, si limitò, in larga misura, a riformulare l'ordinamento previgente alla luce dei sacri principi della libertà e della democrazia e ad immaginarne (non era facile per quei tempi) una concreta operatività ispirata al pluralismo. Ma è rimasta visibile la sua preoccupazione di rivisitare in altre forme le questioni che il modello corporativo — a suo modo — aveva affrontato e risolto. Durante il fascismo i sindacati erano praticamente una branca della pubblica amministrazione? Nell'Italia democratica riprendevano piena libertà, ma continuava a sussistere il problema di conferire loro una personalità giuridica, ancorché di diritto privato, sottoposta al solo requisito di uno statuto interno a base democratica, al fine di definirne una precisa identità, secondo quanto dettato dalla legge ordinaria che avrebbe dovuto applicare la norma costituzionale. L'ambito della categoria come riferimento della contrattazione a quel livello rimaneva centrale, come lo era stato nel precedente contesto in forza di un pregiudizio ideologico divenuto norma (il corporativismo, appunto, come forma di organizzazione dello Stato). Infine, il legislatore costituente sentiva impellente la necessità di individuare un meccanismo che, persino in un contesto di possibile pluralismo sindacale, consentisse di con-

ferire efficacia *erga omnes* ai contratti collettivi, altrimenti applicabili — secondo i principi generali del diritto privato — soltanto agli iscritti alle organizzazioni stipulanti. In sostanza, per quanto riguarda l'ordinamento sindacale il fascismo aveva promosso e orientato un processo evolutivo, già in corso dopo la conclusione della Grande Guerra, ma il cui sbocco era ancora incerto. Il legislatore costituente, dal canto suo, aveva confermato, in alcuni suoi aspetti, quell'ordinamento — di cui il contratto nazionale di categoria era l'architrave — pur andando a risciacquare in Arno i panni della democrazia anche per il sindacato (il che non era un cambiamento da poco). Sempre per rimanere nel campo delle politiche sociali, accadde la medesima cosa per le scelte concernenti il modello di Stato sociale (l'articolo 38, *in primis*). In questo campo, l'ordinamento corporativo, caratterizzato dall'esistenza di tanti enti pubblici non economici detti « parastatali », (un'altra peculiarità del regime in linea con i principi del corporativismo) non solo venne confermato, ma diventò il modello e l'esempio per l'estensione delle tutele previdenziali e assistenziali obbligatorie ad altre categorie, diverse dal lavoro dipendente, anche nell'Italia repubblicana.

Fu necessario attendere la svolta impetuosa che, tra la fine degli anni cinquanta e i primi anni sessanta del passato secolo, riuscì a permeare il modello delle relazioni industriali. Tale svolta fu ben presto accompagnata da una profonda rivisitazione degli studi giuridici. Ne furono principali protagoniste due scuole prestigiose di diritto del lavoro: quella bolognese, raccolta intorno al professor Giuseppe Federico Mancini, e quella di Bari, fondata dal professor Gino Giugni. Quest'ultimo fu autore dell'*Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, opera pubblicata presso l'editore Giuffrè nel 1960 — un saggio che dischiuse per il nascente diritto sindacale orizzonti paragonabili a quelli che Galileo Galilei aprì agli occhi dei suoi contemporanei non solo e non tanto in materia di astronomia, ma come vera e propria visione del mondo e

della questione esistenziale dell'uomo. L'esordio del libro portava subito il lettore al cuore del problema: « Il diritto del lavoro vive, in Italia, da più di dieci anni — scriveva Giugni — in una condizione di attesa, di "speranze deluse": attesa della legge sindacale, che, con l'applicazione del dispositivo costituzionale, sciogla il nodo gordiano dei mille e più problemi nascenti dalla vita quotidiana delle istituzioni collettive. La *vacatio* legislativa, la carenza di un intervento atto a saldare un cerchio di legalità rimasto, nell'apparenza almeno, aperto in uno dei suoi punti essenziali, hanno esercitato una profonda influenza sugli stessi orientamenti delle ricerche; così, la maggior parte degli studi pubblicati negli ultimi anni, quando non abbiano avuto come oggetto il rapporto individuale di lavoro, si sono volti alla prospettiva *de jure condendo* come alla sola idonea a garantire una validità permanente alla ricerca, sottraendola al pericolo di vederne i risultati travolti (...) dalle tre parole del legislatore che bastano per mandare al macero intere biblioteche ».

Per Giugni era arrivato il momento del « rovesciamento della prassi », di tener conto, cioè, delle esperienze concrete dell'autonomia collettiva dei gruppi professionali che, « consolidatesi in quindici anni di libera contrattazione, sono venute costituendo un dato permanente ed irreversibile, del quale non potrà non tener conto lo stesso legislatore, qualora voglia o possa intervenire ». A sostegno di queste considerazioni, Gino Giugni citava il caso degli accordi interconfederali, un modello di contrattazione non previsto dall'articolo 39 della Costituzione ma divenuto tuttavia molto importante; e ricordava che dieci anni prima (a ridosso dell'entrata in vigore della Costituzione) la dottrina si interrogava sull'opportunità di un riconoscimento legislativo delle associazioni confederali e della loro attività contrattuale, mentre sulla base dell'esperienza effettuale sarebbe apparsa aberrante « una soluzione legislativa che intervenisse massicciamente nella sfera dell'autonomia organizzativa e contrattuale, deformando le linee di sviluppo che questa si è liberamente scelta e

che ha, di proposito, consolidato». E di lì prendeva le mosse un'evocazione del « diritto vivente », un patrimonio al quale un giurista doveva accostarsi con lo stesso rispetto e con la stessa passione da cui erano animati, al principio del XX secolo, i coniugi Webbs in Gran Bretagna, i Commons negli Stati Uniti d'America, il Leroy in Francia, il Sinzheimer in Germania, il Messina in Italia, « quando intrapresero la scoperta del nuovo diritto spontaneo dei gruppi collettivi ». Anche se in Italia non c'erano più i grandi giuristi di un tempo, « ciò non toglie — scriveva ancora Giugni — che sia necessario volgere l'attenzione alla complessa fenomenologia emersa da quindici anni di attività contrattuale; un'attività che si è svolta nel precario contesto della legge comune dei contratti, è risultata viziata da mille insufficienze, dovute alle infelici vicende del nostro movimento operaio, ma è nondimeno costitutiva di un valido patrimonio di esperienze di "diritto vivente" ». Secondo Giugni, « la nozione dell'ordinamento contrattuale intersindacale come sistema che, date certe condizioni », avrebbe potuto assumere la fisionomia di « ordinamento particolare » poteva iscriversi nelle teorie pluralistiche intese come strumenti metodologici per meglio intendere i fenomeni di dinamica organizzativa del corpo sociale; o molto più semplicisticamente « nell'insuperabile contraddizione tra dommatica e storia », nella continua tensione tra le categorie del diritto statuale e il « diritto vivente » dei gruppi. Così il diritto sindacale si liberava dell'angoscia della mancata applicazione della norma costituzionale e si convinceva del fatto che la sua condizione non era frutto di un'esperienza anomala e incompiuta, ma aveva i requisiti di un vero e proprio ordinamento giuridico. « Fin dai primordi — notava ancora Gino Giugni — emergono alcuni elementi di originarietà normativa, articolati su una semplicissima struttura base o "norma fondamentale": accordo tra le parti (o addirittura accordo tra l'impresa e la collettività delle maestranze) per abbandonare lo schema individualistico dei rapporti, e per sostituirvi, in funzione permanente, il regola-

mento collettivo. Qui — continuava — si registrano i primi elementi di una legittimazione della futura produzione giuridica: il "riconoscimento" tra le parti della reciproca funzione rappresentativa e, soprattutto, l'attribuzione al comune accordo del carattere di una fonte permanente per il regolamento collettivo. Qui compare, per la prima volta, un bisogno di continuità e di certezza dei rapporti, sconosciuto alla normale vicenda del contratto, che nasce e muore nello spazio di un mattino, lega volontà ed interessi individuali, non è, per lo meno nelle sue forme codificate, strumento di permanente organizzazione del potere sociale ».

Alla luce di queste considerazioni emerge con chiarezza il ruolo ostativo svolto dall'articolo 39 della Costituzione. Inapplicato e inapplicabile non solo per motivi politici, ma anche per la sua impostazione giuridica, l'articolo ha impedito una regolazione dei problemi della rappresentanza e della rappresentatività del sindacato. Si è determinata cioè una tautologia dell'assurdo: i criteri delineati dall'articolo non erano praticabili ma, nello stesso tempo, per il loro rilievo di carattere costituzionale impedivano che venissero individuati percorsi legislativi diversi e meglio corrispondenti al modello che nel frattempo si era venuto a delineare. Fino a quando, grazie alla prassi di unità sindacale, la situazione di fatto ha consentito, in pratica, al sistema di funzionare egualmente, non si sono posti i problemi emersi quando il patto unitario tra i sindacati maggiormente rappresentativi si è spezzato.

È in questo quadro di problemi che la presente proposta di legge costituzionale interviene con un obiettivo preciso: rimuovere l'ostacolo rappresentato da un articolo inapplicato, ma che, nel contempo, impedisce di trovare soluzioni alternative. Il nuovo testo proposto, se approvato, eleverebbe al rango della Costituzione i principi dell'ordinamento intersindacale (l'autonomia e il reciproco riconoscimento tra le parti) che hanno garantito lo svolgimento e l'evoluzione delle relazioni industriali nell'Italia re-

pubblicana. La proposta contiene altresì un meccanismo istituzionale che potrebbe consentire di attribuire efficacia obbligatoria ai contratti di lavoro, mediante il loro recepimento in un decreto legislativo del Governo (si ricorda a questo proposito l'esperienza compiuta, seppure in un diverso contesto, a seguito della delega legislativa conferita dalla legge 14 luglio 1959, n. 741).

La proposta di legge è composta di un solo articolo, interamente sostitutivo dell'articolo 39 della Costituzione. Il testo di esso riconosce che l'organizzazione sindacale è libera. Prevede che i sindacati e le

associazioni imprenditoriali promuovano ed esercitino la contrattazione collettiva secondo i principi dell'autonomia e del reciproco riconoscimento. Attribuisce al Governo la possibilità di emanare, su delegazione delle Camere, decreti aventi forza di legge, ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione, allo scopo di attribuire, per tutti i lavoratori ai quali gli accordi e i contratti si riferiscono, efficacia obbligatoria agli accordi e ai contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori di lavoro e da organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative, sul piano nazionale.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

ART. 1.

1. L'articolo 39 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 39. — L'organizzazione sindacale è libera.

I sindacati e le associazioni imprenditoriali promuovono ed esercitano la contrattazione collettiva secondo i principi dell'autonomia e del reciproco riconoscimento.

Con i decreti legislativi adottati ai sensi dell'articolo 76, il Governo può attribuire agli accordi e ai contratti collettivi, stipulati da associazioni dei datori di lavoro e da organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale, efficacia obbligatoria per tutti i lavoratori ai quali gli accordi e i contratti si riferiscono ».