

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori GIUGNI, ACQUAVIVA, ACONE, MARNIGA,
BOZZELLO VEROLE e MANIERI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 GENNAIO 1989

Modifica dell'articolo 39 della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. - 1. Un disegno di legge di riforma dell'articolo 39 della Costituzione nasce dall'esigenza di ricercare le ragioni che hanno impedito l'applicazione dei commi secondo, terzo e quarto del testo attualmente vigente e, nel contempo, di adattare i principi costituzionali ivi contemplati alla attuale realtà delle relazioni industriali del nostro Paese.

Le ragioni che hanno ostacolato l'attuazione della norma sono di duplice natura ed attengono a fattori contingenti ed a fattori che possono essere definiti «storici».

Tra i primi va ricordata, in primo luogo, la percezione, maturata gradatamente nel campo sindacale, che un procedimento di registrazione avrebbe comportato una qualche forma di controllo sulla consistenza numerica o sulla

democraticità del sindacato. Dall'altra parte, si poneva una evidente difficoltà, tecnica e politica ad un tempo, di porre in essere forme di verifica sul numero degli iscritti, soprattutto ai fini della formazione delle rappresentanze unitarie per la stipulazione dei contratti *erga omnes* (comma quarto), in un contesto nel quale un singolo sindacato può stipulare vari contratti collettivi per settori produttivi o categorie diverse (ed allora sarebbe occorsa una ripartizione interna degli iscritti, non sempre agevole) o può stipulare accordi, come quelli interconfederali, che coprono aree di iscritti quantificabili in milioni con una verifica a dir poco defatigante. Infine l'opposizione politica della CISL all'applicazione della norma - motivata dal fatto che, in ragione dei

rapporti di forza all'epoca esistenti, un eventuale procedimento di contrattazione fondato sul principio di proporzionalità avrebbe visto consacrata la posizione di maggior forza dell'antagonista CGIL - esercitò una notevole influenza in favore della mancata concreta attuazione dell'articolo 39.

Tra i fattori «storici» va annoverata, prima di tutto, la diminuita importanza dell'efficacia *erga omnes* del contratto collettivo di lavoro, di fronte ad una tendenziale generalizzazione di fatto in molti settori produttivi nell'applicazione dei contratti favorita anche dalla legge transitoria n. 741 del 1959. Inoltre vanno ricordati sia la lenta e graduale depurazione della dottrina giuslavoristica dalle incrostazioni corporative (che ponevano la personalità giuridica e il contratto collettivo *erga omnes* come categorie necessarie a un sistema sindacale di diritto), sia il consolidamento di un sindacalismo «di fatto» che, a partire dagli anni sessanta, acquisiva un alto grado di potere contrattuale e politico, ed al quale il legislatore rispondeva, anziché in termini di attuazione dei commi secondo e terzo dell'articolo 39, con norme di attuazione del comma primo e con la legislazione di sostegno (ambidue nello statuto dei lavoratori), di cui era essenziale presupposto il sistema sindacale di fatto esistente.

2. Non vi è dubbio che, allo stato, la situazione politico-sociale ed il sistema di relazioni industriali che vi fanno necessario riferimento sono profondamente mutati, non solo rispetto al momento di emanazione della Costituzione, bensì anche con riguardo all'epoca successiva di crescita e rafforzamento del sindacalismo confederale «storico» (CGIL-CISL-UIL) e del suo quasi monopolio della rappresentatività sindacale nei settori industriali e nei servizi.

Da tempo si assiste ad un fenomeno di accentuazione del pluralismo sindacale caratterizzato dal rafforzamento di sindacati «autonomi» dalle confederazioni storiche anche in settori diversi dal pubblico impiego e persino dalla nascita, infine, di organizzazioni spontanee di lavoratori che contestano i metodi ed i contenuti dell'azione sindacale delle associazioni confederali ed autonome e che rivendica-

no una specifica rappresentatività di gruppi di lavoro (Cobas).

In una situazione di frammentazione della rappresentatività sindacale e di conflittualità assai accentuata da parte di soggetti collettivi che rivendicano una specifica legittimazione a contrattare gli interessi dei propri membri, a volte non riconoscendo i risultati negoziali conseguiti da altre organizzazioni, si manifesta l'esigenza di forme di razionalizzazione del sistema di contrattazione collettiva con l'introduzione sia di criteri di selezione dei soggetti effettivamente abilitati alla stipula di accordi, sia, almeno in talune circostanze, di meccanismi di estensione generalizzata dell'efficacia dei contratti.

Tale esigenza è stata recentemente fatta propria da autorevoli esponenti sindacali e da dirigenti di partiti politici, che si sono in un primo tempo espressi a favore dell'attuazione dell'articolo 39 della Costituzione nella formulazione oggi esistente, superando quindi la tradizionale opposizione pregiudiziale alla realizzazione effettiva della disciplina prevista.

3. Tuttavia, il mutamento di atteggiamento da parte delle forze politiche e sindacali non risolve il problema essenziale se l'attuazione della norma costituzionale oggi vigente costituisca il mezzo appropriato per introdurre certezza nella definizione della rappresentatività sindacale. La proposta di attuazione legislativa, specie per le fonti da cui proviene, ha certamente un positivo valore di messaggio e di annuncio, anche se la soluzione occorrente non è quella in essa indicata. E su questo valore di annuncio o segnale sembrano convenire anche i proponenti, che ammettono ormai l'opportunità di una revisione del testo costituzionale.

Vanno infatti ricordate, in primo luogo, le difficoltà tecniche e politiche, già in precedenza descritte, alla realizzazione di forme di precisa verifica del numero degli iscritti ai fini della formazione delle rappresentanze unitarie e che costituiscono un problema ancora attuale e di difficile soluzione.

Va sottolineato, inoltre, che, nel prevedere ai fini della contrattazione l'operatività dei collegi unitari, l'articolo 39 richiede implicitamente che di questi facciano parte tutti,

confederali ed autonomi, maggioritari e minoritari, fino al limite della consistenza al di sotto della quale un sindacato non può neppure essere considerato come tale.

In sostanza l'articolo 39 attualmente vigente non consente l'adozione di alcun criterio selettivo nella scelta dei sindacati rappresentativi, che è, invece, proprio quello di cui si avverte il bisogno.

Inoltre occorre considerare che l'articolo 40 della Costituzione, che riconosce il diritto di sciopero, è stato almeno finora inteso come attributivo della titolarità individuale dello stesso. Poichè l'articolo 39 dà rilievo solo alla rappresentanza degli iscritti, assunta come capace di effetti generali, e dentro di essa alla volontà della maggioranza, ne consegue che il dissenso, escluso dalla rappresentanza o posto in minoranza all'interno di essa, potrebbe poi trovare sbocco in azioni di sciopero promosse da gruppi dissenzienti, favorendo così forme di contestazione successiva dei contratti collettivi e di depotenziamento dell'efficacia generalizzata del contratto collettivo. La registrazione prevista dalla norma costituzionale, infine, era finalizzata all'acquisizione della personalità giuridica che, all'epoca, costituiva - in ossequio a quanto previsto dal codice civile - la tecnica principale per attribuire ad organizzazioni collettive la qualifica di centri di imputazione di rapporti giuridici. L'evoluzione normativa successiva si è viceversa orientata nell'attribuire a soggetti collettivi diversi (quali, ad esempio, partiti politici ed organizzazioni sindacali) la titolarità di diritti e doveri in misura a volte superiore a quella delle persone giuridiche tradizionali depotenziando quindi sia la tecnica del «riconoscimento» che la nozione stessa di personalità.

4. L'insieme delle ragioni indicate impone quindi di trovare una diversa soluzione ai problemi analizzati. Ma essa presuppone necessariamente la riforma di una norma che, nella sua formulazione attuale, non è idonea a soddisfare le esigenze di riforma imposte dal mutato contesto politico-sindacale in cui essa opera.

Il presente disegno di legge si propone di modificare l'articolo 39 della Costituzione in modo tale da garantire gli obiettivi in precedenza indicati.

Al primo comma non si propongono modifiche, trattandosi della disposizione quadro che garantisce il fondamentale principio giuridico sul quale poggia l'attuale sistema di relazioni, qualificando il diritto dei sindacati di organizzarsi liberamente sia come diritto soggettivo pubblico di libertà da valere contro qualsiasi ingerenza dello Stato diretta a limitarne il contenuto e l'effettività, sia come diritto garantito nei rapporti intersubiettivi tra datori di lavoro e lavoratori. All'attuazione di questo comma è già preposta la legge n. 300 del 1970, nota come statuto dei lavoratori, specie nei titoli II e III.

Il secondo comma, nella formulazione che si propone, riafferma, seppure in un contesto differente, che l'ordinamento interno delle organizzazioni sindacali deve ispirarsi al metodo democratico. Nel testo attuale dell'articolo 39 tale principio è condizione per la registrazione dei sindacati onde ottenere la personalità giuridica e la possibilità di stipulare contratti collettivi con efficacia *erga omnes*.

Superato il metodo della «registrazione», che è tra i fattori contingenti che più hanno ostacolato l'attuazione della norma, tuttavia, appare opportuno riaffermare che il sindacato deve essere governato, nella sua vita interna, da regole democratiche.

In effetti, la presenza di una dialettica democratica tra base e vertici sindacali garantisce un meccanismo più efficace di verifica dell'effettiva rappresentatività sindacale e, quindi, dell'idoneità dell'organizzazione a stipulare contratti collettivi con applicazione generale o ad esercitare i diritti sindacali.

Nel terzo comma, infine, viene demandata al legislatore ordinario la determinazione dei criteri per l'individuazione dei sindacati rappresentativi per una pluralità di fini che non si esauriscono nella stipulazione di contratti collettivi con efficacia generale, bensì possono ricomprendere tutte le ipotesi in cui la «rappresentatività» costituisce un valido criterio di selezione dei soggetti meglio abilitati all'esercizio di determinati diritti.

La norma introduce, quale unico limite concreto, il rispetto dei principi di libertà dell'organizzazione sindacale e di esistenza di un ordinamento interno sindacale a base democratica, mentre non interviene nell'indi-

viduazione dei criteri di rappresentatività che viene lasciata alla competenza del legislatore ordinario.

Le ragioni di tale scelta vanno individuate nella volontà di non cristallizzare in una norma costituzionale, destinata ad essere in vigore per lungo periodo, la nozione di «sindacato rappresentativo», per sua natura destinata a mutare rapidamente ed a seguire l'evoluzione del sistema di relazioni industriali, e, quindi, di renderla più facilmente adattabile alla realtà con il più snello procedimento di legislazione ordinaria.

D'altro canto, l'esperienza insegna che vi possono essere differenti concetti di «sindacato rappresentativo» in relazione alle diverse esigenze che si intendono soddisfare. Ad esempio, la nozione di «rappresentatività» ai fini della contrattazione collettiva può non coincidere con quella necessaria per la partecipazione ad organismi elettivi di enti pubblici o al CNEL. Più opportuno sembra quindi lasciare al legislatore la scelta del concetto

reputato più consono alle differenti situazioni che si vogliono disciplinare.

Le proposte di modifica sono conformi alle indicazioni a suo tempo fornite dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali in tema di modifica dell'articolo 39 della Costituzione. La Commissione, infatti, si è orientata - fermo restando il principio della libertà di organizzazione sindacale sancita al primo comma - nel senso di affermare sia il metodo democratico dell'organizzazione e dell'azione sindacale, sia la libertà per il legislatore di stabilire i modi e le condizioni di rappresentatività per la stipulazione di contratti collettivi con efficacia generale e per altre eventuali funzioni attribuite dalla legge ai sindacati.

L'attuale disegno di legge si muove quindi nell'ordine di idee espresse dalla Commissione, anche se la formulazione dell'articolo 39 adottata non coincide con quella proposta nella relazione finale, ritenendosi utile una formulazione più chiara e incisiva.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. I commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 39 della Costituzione sono sostituiti dai seguenti:

«L'ordinamento interno delle organizzazioni sindacali deve ispirarsi al metodo democratico.

Le leggi ordinarie, per i fini in esse previsti nonché per la stipulazione di contratti collettivi con efficacia generale, determinano, nel rispetto dei principi di cui ai commi precedenti, i criteri per l'individuazione dei sindacati rappresentativi».