

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 3768

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**GHEZZI, ZANGHERI, BASSOLINO, PALLANTI, BARBERA, FERRARA, GARAVINI, VIOLANTE, MINUCCI, BORGHINI, STRUMENTO, PACETTI, BARBIERI, PEDRAZZI CIPOLLA, FRACCHIA, LODI FAUSTINI FUSTINI, LUCENTI, MIGLIASSO, REBECCHI, SAMÀ, SANFILIPPO, CALVANESE, PELLEGATTI, PICCHETTI**

*Presentata il 30 marzo 1989*

### Revisione dell'articolo 39 della Costituzione

ONOREVOLI COLLEGGHI! — La proposta di legge costituzionale che intendiamo brevemente illustrare nasce dalla convinzione che un disegno riformatore ispirato ad un'ottica neo-promozionale e di sostegno della rappresentanza e della rappresentatività sindacale debba prender le mosse, allo scopo di rimuovere ingombranti ostacoli e di porre le premesse di successive evoluzioni, da una coraggiosa revisione del testo attuale dell'articolo 39 della Costituzione: eliminando quanto vi appare ormai di inservibili cascami e recuperando invece, in termini finalmente praticabili e adeguati all'odierna realtà delle relazioni industriali, le preziose indicazioni di fondo che esso contiene.

Non si tratta, evidentemente, di toccare la lettera del suo primo comma: il principio basilare che esso contiene (« l'organizzazione sindacale è libera ») va, anzi, rafforzato e reso capace di ulteriori sviluppi, consentendogli di esprimersi anche attraverso il recupero d'un altro e parimenti prezioso principio che si legge nell'ultimo comma della medesima norma: quello che presuppone — sia pure all'interno d'un meccanismo ormai obsoleto — la trasparenza e la controllabilità di una capacità rappresentativa reale delle organizzazioni sindacali.

Oggetto dell'intervento riformatore debbono essere, invece, i commi successivi al primo, che prevedono la registra-

zione dei sindacati e l'acquisto da parte loro della personalità giuridica, e che culminano nella configurazione di rappresentanze o delegazioni nazionali unitarie, in cui i sindacati registrati sono rappresentati in proporzione dei loro iscritti ed alle quali soltanto è confidata la legittimazione a concludere contratti con efficacia obbligatoria generale.

Queste parti dell'articolo 39 vennero infatti formulate in vista dell'attribuzione ai sindacati d'un potere negoziale produttivo di effetti *erga omnes*, da esercitarsi tutti assieme, all'interno di un organo comune (o, secondo alcune interpretazioni, d'una istituzione sovrasindacale permanente), in proporzione alla rispettiva consistenza associativa. Artificio, codesto, che si rivelò politicamente improponibile fin dall'inizio, perché contrastante, in primo luogo, con il principio (che oggi si direbbe della « pari dignità » di ogni rappresentanza di interessi) secondo il quale non è pensabile che un sindacato possa sedersi ad un tavolo di trattative in posizione di minoranza preconstituita ed accontentarsi poi di esprimere il suo voto negativo all'interno di un collegio che, a maggioranza ed anche per suo conto, dice invece sì. Del resto, si tratta di un artificio utilizzabile, nel testo attuale, solo rispetto ad un sistema di negoziazione fondato sulla esclusività di un tipo particolare di contratto collettivo: quello nazionale di categoria inteso a disciplinare una serie aperta di rapporti di lavoro, presenti e futuri, di diritto privato. Un meccanismo, pertanto, che appare oggi: 1) incongruo ove rapportato all'odierna e ben più complessa tipologia contrattuale, fatta sì anche di accordi interconfederali e di contratti nazionali di categoria, ma soprattutto di contratti di diverso livello territoriale e, in particolare, di contratti d'impresa o per gruppi di imprese, e dunque articolata sulla combinazione tra livelli centrali, intermedi e decentrati; 2) ovviamente inapplicabile all'intero settore della contrattazione propria dei comparti del pubblico impiego, definiti in base alla legge 29 marzo 1983, n. 93; 3) incapace di dare ragione del successivo processo

legislativo, che così spesso riconosce ad una contrattazione collettiva « di diritto comune », di per sé astrattamente inidonea a produrre effetti di carattere generale, l'attitudine (purché, in genere, sia posta in essere da sindacati « maggiormente rappresentativi ») ad esercitare funzioni di produzione normativa proprie di autentiche fonti di produzione del diritto, sia pure *extra ordinem*; 4) parimenti inadatto a ricomprendere nel sistema costituzionale i fenomeni — per qualche aspetto criticabili, per altri ineliminabili e talvolta necessari — di partecipazione dei sindacati agli stessi processi di formazione, centrali e decentrati, della volontà politica generale.

A queste così palesi inadeguatezze si contrappone, per altro, l'evidente opportunità, ancor oggi, di qualificare e garantire in modo più immediato la certezza dell'efficacia *erga omnes* degli stessi contratti collettivi nazionali di categoria: fatti oggetto, come è noto, nel corso degli anni, e proprio per l'impossibilità di attuare l'articolo 39, di vari meccanismi di almeno tendenziale generalizzazione del loro contenuto (o di parte del loro contenuto), ora diretta (cfr., ad es., la legge 14 luglio 1959, n. 741), ora indiretta (cfr. ad esempio, l'articolo 36 della legge 20 maggio 1970, n. 300). Ad un loro onere di rispetto, del resto, è legata anche la cosiddetta fiscalizzazione degli oneri sociali. Cosciché, impraticabile l'attuale modello costituzionale, la via da preferire potrebbe essere, allora, quella, già sperimentata ed in vigore in altri ordinamenti europei, dell'estensione dei contratti in parola con provvedimento governativo: condizionando comunque l'efficacia del provvedimento stesso — come insegna l'esperienza comparata — a circostanze « esterne » (quale potrebbe essere, presso di noi, il fatto che i sindacati firmatari rappresentino almeno la metà, o una percentuale superiore, dei lavoratori cui il contratto dovrà essere applicato). Ma è fin troppo chiaro come, anche da questo punto di vista, sia pregiudiziale la riforma dell'attuale articolo 39.

La necessità della riforma è sottolineata, d'altra parte, anche da altre osserva-

zioni, del resto già note alla dottrina giuridica: la difficile compatibilità tra la registrazione dei sindacati, prevista quale onere da soddisfarsi per conseguire la personalità giuridica, con le procedure di accertamento e di controllo che essa comporta, e lo stesso pieno dispiegarsi del principio di libertà di cui al primo comma; l'incongruenza del mezzo indicato (l'acquisizione della personalità giuridica) rispetto allo scopo da conseguire (la conclusione di contratti ad efficacia generale per tutti gli appartenenti ad una data categoria), essendo la personalità giuridica, sul piano del diritto positivo, soltanto un puro e semplice accorgimento normativo, mediante il quale, ad esempio, l'ordinamento consente, in determinati casi, il realizzarsi di un effetto che, con quello qui voluto, non ha nulla a spartire, cioè l'esenzione da responsabilità patrimoniale personale di coloro che pure agiscono in nome e per conto dell'associazione personificata; e così via.

Va pienamente recuperato, invece, il « nucleo duro » — come dire: lo spirito, il succo — del principio di fondo che, come si diceva, sottende l'articolo 39 nella sua attuale formulazione: in altre parole, la sua *ratio*. Il che significa: 1) rivendicare, di fronte alla crisi del criterio qualitativo-paritetico sotteso alla formula del sindacato « maggiormente rappresentativo » (una formula rapidamente inflazionatasi nei comparti del pubblico impiego, e per il resto svuotata di significato in ogni settore di fronte a spinte disgregatrici che derivano da ragioni strutturali e lacerata dai vari episodi di concorrenza-conflittualità tra le stesse organizzazioni confederali), il senso pratico-politico e la stessa « modernità » del criterio quantitativo-proporzionalistico, in cui si esprime, meglio che in ogni altro, anche il nesso tra potere negoziale, rappresentatività e responsabilità; 2) consentire che il criterio così rivendicato si traduca nei fatti attraverso significative prove e controlli; 3) essere quindi in grado di promuovere e sostenere l'applicazione di codesto criterio per quanto riguarda, in particolare: a) la costituzione e il rinnovo degli organismi di rappresentanza nei luoghi di lavoro; b)

la definizione di indici di rappresentatività da farsi valere a livello nazionale, proprio a partire dai risultati complessivamente ottenuti nelle elezioni per costituire o rinnovare gli organismi di base; c) lo sviluppo della contrattazione collettiva in tutta la sua complessa tipologia; d) ogni altra possibile valenza connessa al concetto di rappresentatività (ad esempio, per quel che riguarda la partecipazione sindacale ad organi collegiali direttivi di enti e amministrazioni pubbliche).

La revisione dell'articolo 39 va dunque condotta — ed è ciò che qui proponiamo — sostituendo nei commi che oggi seguono al primo la previsione tanto di una generale prescrizione di democraticità dell'ordinamento interno delle organizzazioni sindacali, rapportata precisamente al « metodo democratico », quanto una formula di rinvio alla legislazione ordinaria per quel che riguarda la definizione dei criteri di accertamento di una rappresentatività sindacale effettiva e non soltanto presunta. La proposta, già formulata, nella sostanza, dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, meglio nota come Commissione Bozzi, deve tuttavia essere integrata accompagnando la clausola di rinvio con l'individuazione di principi-guida impartiti allo stesso legislatore ordinario quanto alla natura dei metodi di accertamento o, meglio, quanto al carattere che debbono rivestire gli indici di rilevazione di questa rappresentatività (carattere che va individuato, secondo la nostra proposta, lungo due parametri: quello della consistenza associativa, che può essere rilevato anche dal computo delle deleghe rilasciate ai datori di lavoro per la riscossione dei contributi associativi, e quello del consenso fornito da consultazioni elettorali periodiche: che ci sembra, per altro, dotato di maggiore significato e più idoneo referente per la valutazione della rappresentatività del sindacato quale soggetto politico e non soltanto negoziale).

Insomma, può anche concedersi che certe successive evoluzioni della dinamica e della struttura contrattual-collettiva si collochino, per qualche aspetto, fuori del-

l'attuale impianto costituzionale, senza doverne presupporre la revisione per intima necessità tecnico-giuridica (così, ad esempio, la contrattazione aziendale e quella per il pubblico impiego). Ma, mentre è sicuro che, senza una revisione dell'attuale articolo 39, non si potrebbe mai procedere a forma alcuna di attribuzione di effetti obbligatori generali ai contratti collettivi di ambito nazionale o superaziendale, che non sia quella già ipotizzata dal testo vigente e dimostratasi tanto impraticabile quanto improponibile, va parimenti ammesso che il principio quantitativo-proporzionalistico e maggioritario che costituisce la *ratio* dello stesso ultimo comma dell'attuale articolo 39 può e deve venire recuperato (ed inverato poi nella legge ordinaria di attuazione) solo a patto

che lo si liberi dalla camicia di Nesso del suo collegamento con il ricordato artificio delle « rappresentanze unitarie », e che se ne confidi la realizzazione, entro i limiti e con la prefissazione degli accennati principi o metodologie, al legislatore ordinario. È una preziosa indicazione che va raccolta e messa a frutto, valorizzando, accanto al dato istituzionale ed organizzativo del sindacato, quello fornito dall'investitura elettiva, nella direzione di un pluralismo sindacale di cui va incentivata ogni pulsione unitaria, ma che deve poter essere fatto — pure per quanto concerne il necessario raccordo tra rappresentanze sindacali e contrattazione collettiva — anche di consensi e di dissensi, di maggioranze e di minoranze.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—  
ART. 1.

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

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

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

La legge, per il conferimento ai contratti collettivi di lavoro di efficacia generale nei rispettivi ambiti di applicazione nonché per altre finalità che essa prevede, determina, nel rispetto dei principi di cui ai commi precedenti, le condizioni di carattere associativo ed elettivo che consentono di individuare i sindacati rappresentativi ».