www.adapt.it, 31 gennaio 2011

Brevi cenni sulle recenti proposte di modifica dell'articolo 39 della Costituzione

di Cristina Galbiati

Per ragioni di spazio non è possibile ripercorrere l'*iter* storico che ha portato la Costituente ad approvare l'articolo 39 della Costituzione ed il dibattito dottrinale e giurisprudenziale sorto successivamente intorno ad esso. Certo è che – tralasciando le fonti internazionali e comunitarie – più di sessant'anni fa il testo costituzionale riconobbe non solo che «l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro» ma anche ed espressamente la libertà dell'organizzazione sindacale (articolo 39, comma 1) sancendo in tal modo, per i lavoratori, la possibilità di far valere e di tutelare i propri diritti attraverso l'adesione ad una organizzazione sindacale (c.d. libertà sindacale positiva). Venne così a concretizzarsi una delle espressioni rivestite dalla libertà associativa – sebbene la libertà garantita al sindacato vada oltre a quella prevista per il fenomeno associativo *ex* articolo 18 Cost. – ovvero la libertà per un organismo collettivo di agire e di operare nell'interesse della forza lavoro quale controparte del datore pubblico o privato ma anche quale interlocutore privilegiato delle altre istituzioni sociali e politiche.
«Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge»: unica prescrizione per la registrazione è che «gli statuti sanciscano un ordinamento interno a base democratica». «I sindacati registrati hanno personalità giuridica [e] possono, 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» (articolo 39, commi 2, 3 e 4).
È noto a tutti come la norma non abbia mai trovato applicazione – o meglio – come il dettato costituzionale dei commi successivi al primo sia rimasto praticamente inattuato con tutto ciò che ne è conseguito in termini di rappresentatività sindacale anche, e forse soprattutto, in rapporto allo Statuto dei lavoratori.
Ed è proprio in ragione di questa mancata attuazione – suffragata in parte dalla paura di un controllo pubblico e quindi di un'ingerenza statale all'interno della propria organizzazione in parte dal consolidamento, a partire dagli anni sessanta, di quello che la dottrina ha definito sindacalismo di fatto – che i sindacati si qualificano quali soggetti "privatistici" ricondotti, di conseguenza, alla nozione civilistica di associazione non riconosciuta ai sensi degli artt. 36 e ss., del c.c. e i contratti collettivi altro non sono se non contratti di diritto comune soggetti alle regole del codice civile in materia di contratti e obbligazioni. Certo è che «la mancata attuazione della norma costituzionale non impedì che i sindacati liberi stipulassero contratti collettivi e sviluppassero un complesso sistema di contrattazione, ma tutto ciò in mancanza di una normativa legale *ad hoc*. Il compito di attribuire un significato giuridico a questa attività contrattuale è stato, dunque, assunto dalla giurisprudenza e dall'attività di ricostruzione sistematica della dottrina» (G. Giugni, *Diritto sindacale*, Cacucci, Bari, 2001, 127). Nonostante quindi i contratti collettivi siano espressione dell'autonomia negoziale privata, per prassi giurisprudenziale costante, assumono di fatto un'efficacia generalizzata che si estende oltre il vincolo associativo (M. Biagi, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2007, 6).
Alla luce di questo breve e assai sintetico *excursus* appare quindi utile presentare le ultime proposte di modifica dell'articolo 39 proposte sia da Giuliano Cazzola sia da Stefano Ceccanti. Proposte di

revisione costituzionale che si inseriscono con le dovute differenze e variazioni – come si può leggere anche nelle relazioni di presentazione – all'interno di quel dibattito riformatore dei commi 2, 3 e 4 originatosi a partire dal progetto della Commissione Bozzi (1983-1985) ma che fu un modello entrato in crisi sin da subito.
Il primo – il disegno di legge dell'Onorevole Cazzola e altri, presentato alla Camera il 28 luglio 2010 ed ora assegnato alla I Commissione affari costituzionali – contempla la sostituzione *in toto* dell'articolo 39: nella relazione si trova scritto «l'organizzazione sindacale è libera. Prevede che i sindacati e le associazioni imprenditoriali promuovano ed esercitino la contrattazione collettiva secondo i princìpi 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» (Disegno di legge AC 3672, *Modifica dell'articolo 39 della Costituzione in materia di rappresentanza e rappresentatività delle organizzazioni sindacali*). In altre parole, si attribuirebbe efficacia obbligatoria ai contratti di lavoro tramite un loro recepimento all'interno di un decreto legislativo.
Cazzola sostiene che il testo eleverebbe, se approvato, 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 repubblicana.
L'articolo 39 verrebbe sostituito dal seguente dettato: «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 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».
La seconda proposta presentata dal Senatore Ceccanti – d'iniziativa con altri Senatori, tra cui Pietro Ichino, l'11 gennaio scorso – e che ha per oggetto *modifiche all'articolo 39 della Costituzione relative alla libertà democratica dei sindacati nonchè alla stipulazione di contratti collettivi* (Disegno di legge n. 2520) si struttura in maniera differente. Una riformulazione del testo che mantendendo invariato il 1° comma proseguirebbe stabilendo come «l'ordinamento interno e l'attività dell'organizzazione sindacale de[bban]o ispirarsi al metodo democratico». È la legge a determinare i criteri per l'accertamento della rappresentanza dei sindacati: «i requisiti del contratto collettivo che produca effetti ulteriori rispetto a quelli previsti dal diritto comune dei contratti sono stabiliti con legge, che a tal fine determina i criteri per l'accertamento della rappresentatività delle associazioni sindacali».
In altri termini, da come si può leggere nella relazione, la proposta «tiene invariato il primo comma, mantiente in un secondo comma il vincolo della democraticità, ma sganciandola dalla registrazione e decostituzionalizza il resto della disciplina, aprendo ad una legge sulla rappresentanza e genericamente ad altri effetti giuridici diversi dai contratti collettivi».
Non rimane che continuare a monitorare l'*iter* di discussione e la successione delle letture parlamentari dei disegni di legge presentati.

Cristina Galbiati
Scuola internazionale di Dottorato
in Formazione della persona e diritto del mercato del lavoro
Adapt – CQIA
Università degli Studi di Bergamo
della Provincia di Verona