

Lavoro, sindacati e partecipazione nella Costituzione Italiana

1. La questione della specificità delle norme della Carta

Come noto la nostra Costituzione è stata scritta prevalentemente nelle tre Sottocommissioni in cui si è articolata la Commissione permanente per la Costituzione (c.d. dei 75). Ciò segnatamente con riguardo agli articoli del titolo terzo di cui intendo qui occuparmi, nei quali sono indicate le linee fondanti del nostro ordinamento del lavoro e sindacale. Talune rilevanti modifiche del testo approvato in Sottocommissione furono tuttavia operate dalla Commissione permanente (su quello del futuro articolo 40) e, soprattutto della Adunanza plenaria dell'Assemblea costituente (su quello degli articoli 39 seconda parte, 40 e 46).

Anche relativamente alle tematiche del lavoro e dell'impresa fu trattata diffusamente, in tutte le sedi anzidette, la questione, in generale e quanto ai singoli articoli, circa la misura di specificità delle regole da codificare compatibile con una Carta fondamentale, per sua natura e funzione proiettata sul lungo termine, nella consapevolezza dei Redattori del rischio che l'eccessiva specificità determinasse la effimerità delle sue norme a fronte della evoluzione dei rapporti sociali ed economici.

Tuttavia era largamente prevalente la convinzione che una ragionevole specificità delle linee guida fosse indispensabile nel disegno dei cardini della futura democrazia sociale, sia pure, come vedremo, con diversi accenti delle varie anime politiche dei deputati dell'Assemblea ed altresì con diversi esiti nel percorso di redazione delle norme fino a quella definitiva.

Questa ampia convergenza di opinioni non può sorprendere visto che alle spalle c'era un regime dirigitico dei rapporti socio-economici e un ordinamento sindacale pubblicistico. In particolare non può sorprendere che il massimo di specificità sia rinvenibile nella seconda parte dell'articolo 39.

2. L'art. 39, seconda parte.

Tornando al processo di formazione della nostra Carta, il percorso che condusse al testo definitivo dell'art. 39¹ fu assai complicato e può ritenersi che sia stato caratterizzato, nelle varie fasi, dalla progressiva maturazione del pensiero di Di Vittorio; una maturazione

¹ La numerazione degli articoli è quella acquisita in sede di revisione definitiva della Carta.

determinante giacché, quale esponente di primo piano del PCI e Segretario generale della CGIL, fu tra i principali tessitori di quella tela dei “punti di incontro” (come lui stesso ebbe a definirli) con i democratici cristiani che è alla base della Carta.

La terza Sottocommissione, nella seduta del 15 ottobre 1946, sembrava avviata ad adottare la formulazione, contenente una sostanziale delega al futuro legislatore, proposta dal democratico cristiano Rapelli (sulla quale già nella precedente seduta la Sottocommissione “si era trovata prevalentemente d'accordo”, come sottolineato dal Presidente Ghidini, socialista di unità proletaria): “L'organizzazione sindacale è libera.- Al fine della stipulazione dei contratti collettivi di lavoro, che dovranno avere efficacia per tutti gli appartenenti alla categoria, la legge regolerà la formazione delle rappresentanze unitarie di ciascuna e detterà le norme relative”.

La seduta si concluse però senza l'approvazione di tale testo e nella successiva seduta del 17 ottobre 1946 tornò a far parte della Sottocommissione Di Vittorio, il quale nelle precedenti era stato temporaneamente sostituito. Egli prese le mosse da una affermazione molto significativa: “essendo fautore della libertà sindacale, ammetto l'esistenza dei sindacati plurimi; non tutti i sindacati hanno, però, il diritto di stipulare il contratto di lavoro, ma solo quello maggioritario con rappresentanza proporzionale dei sindacati di minoranza”.

All'udienza successiva del 17 ottobre 1946 peraltro Di Vittorio si presentò con la proposta di un articolo nel cui comma 3 era previsto che “ai sindacati è attribuito il compito di stipulare contratti collettivi di lavoro secondo quanto stabilito dalla legge”. Nel corso delle sedute, a fronte dell'insistenza di Rapelli e di altri componenti della Sottocommissione sulla formulazione dal primo precedentemente proposta, Di Vittorio disse di non essere contrario ma di ritenere che dovesse allora essere reso più chiaro il concetto in essa espresso. Dichiarando di abbandonare la soluzione da lui preferita del conferimento della facoltà di stipulare il contratto collettivo per tutta la categoria al sindacato maggioritario aggiunse di essersi convinto che, “per non conculcare il diritto delle minoranze, i sindacati minoritari devono avere il diritto di partecipare con propri rappresentanti in proporzione al numero dei propri iscritti di modo che la Commissione che stipula il contratto è composta in modo proporzionale dai rappresentati di tutti i sindacati della categoria, **questo per non lasciare al legislatore la facoltà in avvenire di comporre la Commissione anche con persone al di fuori dei sindacati**”.

Di Vittorio propose pertanto questa formulazione: “L'organizzazione sindacale è libera. – Non può essere imposto altro obbligo che quello della registrazione presso organi del lavoro, locali e centrali. – Le rappresentanze sindacali unitarie, formate in proporzione

agli iscritti, stipulano i contratti collettivi di lavoro che devono avere efficacia obbligatoria per tutti gli interessati”.

Con qualche limatura e l'aggiunta di un comma sulla personalità giuridica dei sindacati, attorno al nucleo centrale suggerito da Di Vittorio la Sottocommissione pervenne a stendere il testo che poi divenne definitivo superando, ma non senza travaglio, con il solo inserimento del requisito di democraticità statutaria proposto dal democratico cristiano Mortati, l'esame dell'Assemblea costituente in seduta plenaria.

Non senza travaglio giacché il democratico cristiano Gabrieli e il repubblicano Mazzei presentarono emendamenti incentrati sul pieno rinvio al legislatore futuro.

L'emendamento Gabrieli era sostitutivo dell'intero testo: “L'organizzazione sindacale è libera. I sindacati hanno l'obbligo della registrazione presso uffici locali e centrali secondo le norme di legge. – I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Le modalità per la stipulazione e i limiti di efficacia dei contratti collettivi sono stabiliti dalla legge”. L'emendamento Mazzei sostituiva invece i commi da 2 a 4 con un unico comma: “La legge regola il riconoscimento giuridico dei sindacati e determina le condizioni necessarie perché i contratti collettivi di lavoro abbiano efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali i contratti stessi si riferiscono”.

Nell'acceso dibattito che seguì Di Vittorio dovette spendersi in una appassionata e vittoriosa difesa del testo formulato dalla Commissione. Egli sottolineò, in particolare, che tale testo “risolve il principio della libertà sindacale, il quale è collegato alla possibilità della molteplicità dei sindacati. Non è possibile, in regime di libertà sindacale, istituire un sindacato unico che sia obbligatorio per tutti i lavoratori...(inoltre) **esclude qualsiasi ingerenza dello Stato nei sindacati**. Perciò il sindacato come è definito dall'articolo del progetto, è libero, autonomo, indipendente”.

Insomma può ragionevolmente ritenersi che fu in forza della preoccupazione di salvaguardia della libertà e dell'autonomia sindacale che l'Assemblea pervenne alla approvazione dell'art. 39 nella sua veste definitiva.

Del resto, se è vero che i vincoli posti dall'articolo 39 all'intervento del legislatore sono stati, per comune opinione, la principale causa della sua mancata attuazione, occorre però riconoscere che quei vincoli hanno risposto a quella preoccupazione. L'ordinamento sindacale privatistico si è sviluppato sui cardini del primo comma dell'articolo 39 e dell'articolo 40. Ed è sulla scorta dell'articolo 39 che sono stati avanzati i maggiori dubbi sulla legittimità ed hanno comunque influito sulla effettività di quell'articolo 8 del D.L.

138/2011 che secondo la dottrina probabilmente maggioritaria ha rappresentato, nel dopo Costituzione, il massimo di ingerenza eteronoma nell'autonomia sindacale.

3. L'art. 36.

L'anzidetta concezione della centralità sindacale e la preoccupazione di salvaguardia dell'autonomia dei sindacati che hanno determinato l'accentuata specificità della seconda parte dell'articolo 39 hanno finito invece per tradursi in una sorta di *self restraint* relativamente alla specificità del contenuto dell'articolo 36.

La terza Sottocommissione nella seduta del 12 settembre 1946 fu chiamata a discutere la proposta di articolo del democratico cristiano Fanfani. Il primo comma ("Ogni lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del lavoro prestato e, possibilmente, adeguata alle sue necessità personali e familiari), che era stato condiviso nella sostanza anche dalla Prima Sottocommissione come corredo del diritto al lavoro, confermato dalla Commissione permanente e poi, salva la soppressione dell'avverbio "possibilmente" e qualche ritocco marginale, dall'Assemblea costituente in seduta plenaria per entrare nel testo definitivo della Carta.

Il secondo comma era così formulato: "La Repubblica agevolerà il godimento di questo diritto con norme sulla determinazione, nei contratti di lavoro, delle retribuzioni vitali, previdenziali e familiari".

A fronte di questa formulazione, per la verità non del tutto perspicua, Di Vittorio, pur "d'accordo nel principio informatore dell'articolo e nell'opportunità di riferire la remunerazione del lavoratore anche ai bisogni della famiglia", espresse una decisa critica al secondo comma "Ritiene che, con la formulazione proposta, lo Stato invada un campo che è più specifico del sindacato. Desidererebbe che fosse ben chiarito che nell'azione di tutela diretta ad assicurare al lavoratore una remunerazione adeguata ai propri bisogni (che è funzione specifica del sindacato) lo Stato assecondi nei suoi compiti il sindacato". Il comma finì pertanto per essere soppresso.

Nell'adunanza plenaria dell'Assemblea costituente (10 maggio 1947) Bitossi e Bibolotti, comunisti e membri della segreteria della CGIL, il primo con la carica di vice segretario, proposero che fosse aggiunto al testo un comma così formulato: "il salario minimo individuale e familiare e la durata della giornata lavorativa sono stabiliti dalla legge".

Di contro, Gronchi, in dichiarazione di voto per il gruppo democristiano, così si espresse: "A noi pare, nel merito, che il salario minimo individuale e familiare non possa essere stabilito dalla legge. Mi pare che praticamente si miri, in tal modo, a disciplinare una

materia estremamente varia e diversa a seconda dei settori produttivi. È un compito contrattuale questo, che è difficile ridurre a compito legislativo”.

I deputati del gruppo democristiano nella votazione conseguentemente non votarono a favore determinando il rigetto dell'emendamento.

Sebbene possa apparire singolare la provenienza della proposta di inserimento nell'articolo 36 del salario minimo legale dal seno della CGIL malgrado le perplessità manifestate da Di Vittorio in Sottocommissione, dal pur sommario confronto dialettico in Assemblea costituente può ricavarsi che la scelta contraria fu alla fine determinata dalla preoccupazione di scongiurare future interferenze legislative nella funzione di governo delle politiche salariali spettante ai sindacati².

4. L'art. 46.

Diverso da quello appena ricostruito con riguardo all'art. 36 fu invece il filo del dibattito che segnò il percorso di formazione dell'art. 46 fino all'esito, anche qui, di un *self restraint* dal profilo della sua specificità.

La terza Sottocommissione nella seduta del primo ottobre 1946 prese le mosse dalla proposta del comunista Pesenti, riferita in sua assenza dal compagno di partito Corbi, di un articolo così formulato: “Per garantire lo sviluppo economico del paese e per assicurare nell'interesse nazionale l'esercizio del diritto e delle forme di proprietà previste dalla legge, lo Stato assicura al lavoratore il diritto di partecipare alle funzioni di direzione dell'impresa, siano esse aziende private, pubbliche o sotto il controllo della Nazione”.

Il Presidente Ghidini in apertura della discussione aggiunse, richiamando le proposte di altri relatori: “Anche sui consigli di gestione vi è accordo; tutti ritengono necessario l'intervento dei lavoratori nel processo produttivo”. Dopo i primi interventi nel dibattito, però, si affrettò a precisare che, mentre vi era accordo generale ad intervenire nella vita delle aziende, non v'era “accordo invece sulla natura di questo intervento, in quanto taluni temono che una accentuata partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese possa essere di intralcio alla attività dei dirigenti aziendali”. E dichiarò pertanto di preferire la proposta, contenuta nella relazione di Di Vittorio, così concepita: “Ai lavoratori di aziende di ogni genere aventi almeno 50 dipendenti è riconosciuto il diritto di partecipare alla gestione

² Di Vittorio poi, nel 1954, fu tra i firmatari, insieme a molti deputati del suo partito, di una proposta di legge (Camera dei Deputati n. 895) per la “Fissazione di un minimo garantito di retribuzione per tutti i lavoratori”. Erano passati alcuni anni nel contesto di un clima politico-sindacale diverso e, tra l'altro, non si era ancora consolidato (come sarebbe avvenuto di lì a poco) l'orientamento sulla diretta applicazione da parte del giudice dell'art. 36 Cost.).

dell'azienda mediante appositi consigli di gestione, le cui norme costitutive e i cui compiti saranno fissate dalla legge”.

Il dibattito proseguì articolandosi in varie proposte, tra cui quella di Fanfani che, al termine di una lunga perorazione, espresse il voto che “la partecipazione dei lavoratori alla vita e alla sorte delle imprese...non sia limitata all'aspetto direzionale...(ma) sia estesa all'amministrazione economica (consigli di amministrazione), alla conduzione tecnica (affiancando la direzione con consigli che si possono chiamare di efficienza), agli utili eccezionali delle imprese e alla comproprietà delle imprese stesse”. Il collega di partito Dominedò avanzò tuttavia l'ipotesi “se non sia il caso di pensare a una diversa struttura dei consigli di gestione, fondata sul concetto che questi consigli potrebbero essere organi di consulenza tecnica per rafforzare l'unità e la solidarietà aziendale: cioè organi di efficienza piuttosto che di gestione”.

Tra le altre proposte, va rammentata quella del socialista di unità proletaria Basso così concepita: “È garantita a tutti i lavoratori la libertà di associarsi per la difesa e il miglioramento delle condizioni di lavoro e di vita e per una maggiore partecipazione alla gestione della produzione”. A richiesta del comunista Togliatti precisò “che non è il sindacato che partecipa alla gestione, bensì i lavoratori organizzati nel sindacato, i quali possono sviluppare questa organizzazione per affermare lo sciopero”, ottenendone così l'adesione; che ebbe però una eco solo nella proposta, essa pure scarsamente perspicua, del deputato del Fronte dell'uomo qualunque Marinaro: “Tutte le imprese industriali sono sottoposte a controllo tecnico ed amministrativo da parte dei lavoratori maggiormente interessati e raccolti in sindacati di categoria addetti all'industria. La legge determinerà le forme, i modi ed i limiti di tale controllo”.

A fronte del caleidoscopio di proposte il Presidente Ghidini, rilevandone l'inconciliabilità, si risolse a proporre una formula di sostanziale rinvio al futuro legislatore, che peraltro conteneva un significativo riferimento all'impronta sindacale della partecipazione: “Tutte le imprese industriali sono sottoposte a controllo tecnico ed amministrativo da parte dei lavoratori maggiormente interessati e raccolti in sindacati di categoria addetti all'industria. La legge determinerà le forme, i modi ed i limiti di tale controllo”; formula che fu approvata all'unanimità, fatta poi propria anche dalla Prima Sottocommissione e adottata dalla Commissione Permanente in adunanza plenaria.

Nell'adunanza plenaria dell'Assemblea costituente si riaprì un acceso dibattito e furono presentati numerosi emendamenti al testo pervenuto dalla Commissione. Decisivi furono quello del liberale Corbino, per la sostituzione del termine “gestione” con

“collaborazione” e soprattutto di Gronchi ed altri del gruppo democristiano: “Ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro ed in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge, alla gestione delle aziende”

Gronchi, illustrando l'emendamento, sottolineò come alla sua base fossero due “concetti”: primo, la necessità che l'elevazione economica e sociale del lavoro avvenga in armonia con le esigenze della produzione, essendo principio categorico “in ogni tipo di sistema economico, quello di produrre di più affinché vi siano più utili, più frutti da distribuire, sia nel senso finanziario che nel senso più largamente economico e sociale”; secondo, la necessità, in vista di una “ordinata e perciò feconda attività produttiva, che la partecipazione non comprometta “l'unità di comando delle aziende produttive”.

Il Presidente Ghidini difese il testo approvato in Commissione, osservando che proprio i contrasti in seno alla Sottocommissione avevano indotto ad adottare “un testo il quale lasciasse ampia libertà al legislatore futuro di fissare al consiglio di gestione quelle attribuzioni e quelle funzioni che potessero sembrare più opportune in relazione al tempo e all'economia del Paese...(essendo) evidente che la parola <gestione> è usata in senso generico, e non nel suo significato letterale...(cosicché) la partecipazione può essere consultiva oppure deliberativa; può essere classista oppure collaborativa; può essere partecipazione all'amministrazione, alla direzione ecc.”.

Gronchi mantenne però l'emendamento e fu allora decisivo, per la sua approvazione da parte dell'Assemblea, l'intervento di Di Vittorio: “ Il Gruppo comunista sarebbe favorevole a mantenere il testo approvato dalla Commissione; però, siccome noi vogliamo ricercare dei punti di incontro con altri Gruppi che rappresentano larghe correnti dell'opinione pubblica e dei lavoratori, voteremo l'emendamento sostitutivo dell'onorevole Gronchi, attribuendo al concetto di collaborazione il significato di partecipazione attiva dei lavoratori alla gestione dell'azienda, e quindi allo sviluppo dell'azienda stessa nell'interesse dei lavoratori e del Paese”.

È lecito allora registrare come nell'ampio e contrastato dibattito attraverso il quale si formò il testo dell'art. 46 nelle varie sedi del percorso di formazione della Carta non sia mai stata avanzata (essendo quantomeno arduo ricavarla dalle proposte di Basso e Marinaro ed anche dalla formulazione approvata in Sottocommissione) la preoccupazione per i potenziali contrasti e le potenziali interferenze tra la partecipazione dei lavoratori tramite loro delegati aziendali e la rappresentanza ed azione sindacale (c.d. doppio canale), tra

collaborazione e conflitto. Preoccupazione che oggi possiamo ritenere essere stata una delle principali cause della mancata attuazione dell'art. 46.

5. L'art. 40.

Particolarmente complicato e controverso fu il percorso di formazione dell'art. 40, del cui contenuto si occuparono diffusamente sia la Prima Sottocommissione, sotto il profilo de "I principi dei rapporti sociali (economici)", sia la Terza, sotto il profilo del "Diritto di associazione e ordinamento sindacale", successivamente la Commissione permanente in adunanza plenaria e infine l'Assemblea costituente.

Nella prima seduta della Prima Sottocommissione dedicata all'argomento Togliatti propose la formulazione "La legge assicura ai lavoratori il diritto di sciopero". A seguito del dibattito, assai teso specie con riguardo ai pubblici dipendenti, il Presidente democratico cristiano Tupini propose la formulazione "Lo sciopero è ammesso, tranne che nei servizi di pubblica utilità" e a partire da essa si riaprì il dibattito nella seduta successiva.

Togliatti in apertura di seduta propose una formula unica: "Il diritto di organizzazione sindacale e di sciopero è garantito" per poi disgiungere i due diritti proponendo la formula "È assicurato a tutti i lavoratori il diritto di sciopero "

A seguito dei contrasti di opinione tra i vari deputati il Presidente trasformò la formula proposta da Togliatti nel comma 1 di un testo così articolato: "È assicurato a tutti i lavoratori il diritto di sciopero. – La legge ne regola le modalità di esercizio unicamente per quanto attiene: a) alla procedura di proclamazione; b) all'esperimento preventivo di tentativi di conciliazione; c) al mantenimento di servizi assolutamente essenziali alla vita collettiva".

Posti in votazione separatamente, entrambi i commi furono approvati.

Anche il lungo ed acceso dibattito nella Terza sottocommissione si aprì con una proposta, da parte del Relatore Di Vittorio, d'una incondizionata costituzionalizzazione del diritto di sciopero. Fanfani di contro espresse la preferenza per il silenzio della Carta aggiungendo: "ma se per fortissime ragioni lo si vuol proclamare, naturalmente la Repubblica che, in base alla nuova Costituzione deve armonizzare tutti i fenomeni economici, deve anche armonizzare gli scioperi con il complesso della vita economica nazionale e pertanto si rende indispensabile il rinvio ad una legge che regoli l'esercizio del diritto di sciopero". Nel corso dei lavori egli propose poi un articolo così formulato: "È ammesso il ricorso allo sciopero e alla serrata. La legge ne regola le modalità di proclamazione e di svolgimento, a tutela della pace sociale, del godimento del diritto al

lavoro, della continuità dei servizi essenziali alla vita collettiva e dell'espletamento delle funzioni proprie dello Stato".

Il dibattito successivo fu molto acceso; da alcuni deputati democratici cristiani fu sostenuto che la Costituzione non dovesse occuparsi dello sciopero. La conseguenza che nessuna proposta ottenne l'approvazione e fu invece approvato un ordine del giorno proposto da Fanfani così concepito: "La terza Sottocommissione, ritenuto urgente ed indispensabile che una legge riconosca il diritto di sciopero dei lavoratori, abrogando i divieti fascisti in materia, non ritiene necessario che la materia sia regolata dalla Carta costituzionale".

Nell'adunanza plenaria della Commissione permanente dedicata alla questione (14 gennaio 1947) il Presidente Ruini, deputato del Partito democratico del lavoro, riferì le due proposte approvate aggiungendo che vi era stata "una terza proposta, formulata in sede di Sottocommissione, che ammette il diritto di sciopero senza alcun limite".

Tupini intervenne a sostegno della proposta formulata dalla Prima Sottocommissione, Ghidini contro l'ordine del giorno Fanfani approvato dalla Terza Sottocommissione con la propria presidenza e contro il secondo comma della proposta (seconda) Tupini ("vi sono tali limitazioni per cui questo diritto è non soltanto mutilato ma può essere praticamente soppresso") mentre Di Vittorio tornò a sostenere che il diritto di sciopero dovesse essere riconosciuto senza limitazioni invitando a votare a favore del primo comma della proposta Tupini ("è assicurato a tutti i lavoratori il diritto di sciopero") e contro il secondo comma. Dopo aver preliminarmente respinto la proposta del democratico cristiano Bulloni che aveva auspicato il silenzio della Carta in materia, la Commissione effettivamente approvò il primo comma e non approvò il secondo.

L'Assemblea costituente si occupò dello sciopero in due lunghe e travagliate sedute (7 e 12 maggio 1947). Nei riguardi del testo approvato dalla Costituente, e strenuamente difeso da Di Vittorio, furono presentati i più svariati emendamenti che echeggiavano le diverse posizioni di fondo già emerse nelle due Sottocommissioni e nella Commissione permanente in adunanza plenaria.

Credo quindi che sia qui sufficiente menzionare quello presentato, in dichiarata funzione compromissoria, dal democratico cristiano Umberto Merlin: "Il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano". Infatti, quando si arrivò alla votazione degli emendamenti la democratica cristiana Cingolani, intervenendo per dichiarazione di voto, dichiarò di votare per l'emendamento Merlin invitando i colleghi a ritirare i vari emendamenti. Dichiarazioni di voto favorevoli a questo emendamento vennero da Camangi per i

repubblicani e da Foa per gli Autonomisti, sia pure “con qualche preoccupazione e qualche titubanza” in quanto, “col richiamo alla legge, non prevede alcuna limitazione, alcun orientamento, alcun indirizzo sul modo come la legislazione ordinaria dovrà regolare e disciplinare il diritto di sciopero”; altri deputati ritirarono i loro emendamenti. Quello Merlin fu approvato e divenne quindi il testo dell’art. 40.

Non può certo affermarsi che l’emendamento sia stato approvato nello spirito della prospettazione offerta da Fanfani nella terza Sottocommissione, ma innegabilmente lo fu nella prospettiva di un’ampia discrezionalità del futuro legislatore ordinario.

Concludendo, mi pare opportuno sottolineare che lungo tutto il percorso di formazione dell’art. 40 furono marginali i riferimenti al ruolo del sindacato con riguardo all’esercizio del diritto di sciopero e pressoché assenti quelli alle interrelazioni tra ordinamento contrattuale e conflitto.

Paolo Tosi

Professore emerito dell’Università di Torino