

Partiti politici e sindacati tra modello e attuazione costituzionale (*)

di Donatella Morana

27 dicembre 2016

SOMMARIO: 1. Le ragioni del raffronto. – 2. Partiti e sindacati dal punto di vista dei diritti di libertà: similitudini e differenze tra le discipline costituzionali. – 2.1. La libertà di associazione in partiti. – 2.2. Il requisito del metodo democratico. – 2.3. La libertà di associazione sindacale. – 3. I significati che il termine “attuazione” assume in relazione alle previsioni degli artt. 39 e 49 Cost. – 3.1. Attuazione e mancata attuazione. – 3.2. Attuazione-limitazione e attuazione-attribuzione. – 4. Ragioni e conseguenze della mancata attuazione. – 4.1. L’inattuazione dell’art. 49 Cost.: da sintomo di forza a fattore di debolezza dei partiti. – 4.2. Il “congelamento” del modello regolativo previsto nell’art. 39 Cost. – 5. L’attuazione degli artt. 39 e 49 Cost. nel dibattito pubblico attuale: le proposte di legge in discussione. – 5.1. La “legge sui partiti”, tra tentativi e risultati parziali. – 5.2. L’art. 39 Cost.: attuazione o revisione? – 6. Conclusioni.

1. Le ragioni del raffronto

Le ragioni che giustificano una disamina parallela dei partiti politici e dei sindacati nell’esperienza italiana sono molteplici e possono essere ricondotte – senza alcuna pretesa di esaustività – ad alcune, brevi, considerazioni introduttive (che si collegano alle questioni di taglio più generale e sistemico già sviluppate nelle precedenti relazioni ed alle quali, pertanto, si rinvia).

Dal punto di vista storico-politologico – enfatizzando, per così dire, il momento della prassi rispetto a quello della forma costituzionale, all’interno del binomio richiamato nel titolo di questo *Colloquio* – la connessione tra partiti e sindacati, le reciproche relazioni così come il ruolo dei rispettivi leader, hanno rappresentato per un lungo periodo della storia repubblicana un dato evidente, oltre che un terreno di indagine ripetutamente esplorato dagli studiosi ⁽¹⁾. Basti pensare, a titolo di esempio, al rapporto tra i partiti e le principali organizzazioni sindacali a livello confederale negli anni del cosiddetto consociativismo o alle forme di selezione della classe politica che muovevano dal mondo sindacale. Ad ogni modo, si è trattato di un rapporto che

* Il presente contributo costituisce una rielaborazione della Relazione svolta al VI Colloquio italo-polacco sul tema “*Il ruolo dei partiti politici tra Costituzione e prassi*”, promosso dalle Università di Danzica e di Torun e dalla Luiss “Guido Carli” di Roma (Danzica, 21-23 giugno 2016).

¹ Sul contributo di partiti e sindacati alla democrazia pluralista la bibliografia è, come può intuirsi, estremamente ampia; in questa sede, ci si limita a segnalare alcuni illuminanti scritti di Giovanni MARONGIU raccolti ora in *Democrazia e sindacato*, Roma, 2015, a cura di P. Galeone e D. Morana, ed in particolare i saggi dal titolo *Reinventare la democrazia* (1992), ivi, 3 ss., e *Questione sindacale e questione democratica* (1988), ivi, 127 ss.

la riflessione politologica ha definito non paritario ma caratterizzato, al contrario, da una forma di “dominio condizionato dei partiti sui sindacati”⁽²⁾ (sul punto si tornerà *infra*, § 4.1).

L'accostamento ed il confronto tra queste due figure associative, peraltro, non è certamente nuovo. Basti qui citare, per fare un esempio, il titolo di un volume di un grande maestro italiano delle scienze sociali, Gaetano MOSCA: *Partiti e sindacati nella crisi del regime parlamentare*; un titolo attualissimo, se non fosse che l'opera venne pubblicata postuma un anno dopo l'entrata in vigore della Costituzione, ossia nel 1949, raccogliendo scritti risalenti addirittura ai primi decenni del Novecento⁽³⁾.

Dal punto di vista giuridico, che è quello che più interessa in questa sede, le ragioni di un raffronto possono individuarsi in due principali osservazioni.

Anzitutto, partiti e sindacati sono le uniche due formazioni sociali rispetto alle quali la Costituzione italiana attribuisce rilevanza, sia pure a diverso titolo e con differente estensione, alla democraticità quale caratteristica o presupposto del loro operare. Attribuzione che appare particolarmente significativa se si considera che nel lessico costituzionale la qualificazione “democratica” ricorre con grande parsimonia. Non è un caso, peraltro, che per i partiti come per i sindacati la riflessione giuridica abbia sempre riproposto, negli anni e in modo ricorrente, problematiche connesse alla loro legittimazione (democratica, appunto), concentrandosi – tra l'altro – sul rispetto delle garanzie di partecipazione (eguale) dei cittadini, elettori/lavoratori, alla vita istituzionale, politica ed economica del paese, nella ricerca di un difficile equilibrio tra le forme della democrazia politica e quelle della cosiddetta democrazia economica.

L'opportunità di un'analisi congiunta del soggetto partitico e di quello sindacale è poi suggerita da un ulteriore aspetto che riguarda l'atteggiarsi delle relative discipline costituzionali. Queste ultime, infatti, si contraddistinguono entrambe per la mancanza di successivi interventi legislativi di organico sviluppo delle premesse contenute nella Carta; la mancata attuazione legislativa dell'art. 49 Cost. in tema di partiti, infatti, si accompagna al difetto di una regolazione legislativa dei sindacati che dia pieno svolgimento all'art. 39 Cost.

Così, pur nella consapevolezza di non poter operare una radicale astrazione dalla loro dimensione inevitabilmente anche politica, partiti e sindacati saranno oggetto di una riflessione che prende avvio dal dato costituzionale positivo, dalle disposizioni che direttamente coinvolgono questi due “soggetti istituzionali della partecipazione collettiva”⁽⁴⁾. Ed è proprio tale analisi ad

² Così P. FELTRIN, *Partiti e sindacati: simbiosi o dominio?*, in L. Morlino (a cura di), *Costruire la democrazia*, Bologna, 1991, 357 s.; in argomento, cfr. altresì, ID., *Partiti e sindacati nell'Italia del dopoguerra. 1943-1963*, Messina, 1991; I. REGALIA - M. REGINI, *Sindacato, istituzioni, sistema politico*, in G.P. Cella - T. Treu (a cura di), *Le nuove relazioni industriali. L'esperienza italiana nella prospettiva europea*, Bologna, 1998, 467 ss.

³ G. MOSCA, *Partiti e sindacati nella crisi del regime parlamentare*, Bari, 1949.

⁴ La definizione è di M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012, 20.

indicare che le loro “vite normative parallele” differiscono significativamente in più di un aspetto nevralgico.

Nella mia esposizione tenterò di evidenziare siffatti “accordi e disaccordi”, limitandomi però ad assumere come prevalente terreno di indagine la regolazione costituzionale.

2. Partiti e sindacati dal punto di vista dei diritti di libertà: similitudini e differenze tra le discipline costituzionali

Muovendo dal dato costituzionale, non può non osservarsi che la Costituzione repubblicana ha incentrato la regolazione in tema di partiti e sindacati sull'asse concettuale del riconoscimento dei corrispondenti diritti di libertà. L'esperienza partitica e sindacale, per così dire, è tutelata anzitutto come espressione della libertà della persona in relazione a specifiche forme associative. Le differenze sono però rilevanti e per tale motivo è opportuno riflettere distintamente sulle diverse discipline costituzionali.

2.1. La libertà di associazione in partiti

Il testo dell'art. 49 Cost. (*“Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”*) consente, anzitutto, di considerare i partiti politici come il prodotto (tutelato) del godimento di una libertà che la Costituzione assegna ad ogni cittadino. La garanzia costituzionale delle associazioni-partiti, dunque, è la conseguenza diretta del riconoscimento di tale libertà (e del connesso potere di dar vita, insieme ad altri, alla formazione sociale politica), e non l'inverso. Si tratta di un dato che, come si dirà più avanti, è destinato ad assumere rilevanza anche nel momento in cui ci si debba confrontare con l'interpretazione del riferimento al “metodo democratico”.

Come è stato opportunamente sottolineato, dalla titolarità in capo al cittadino del diritto in questione, unita alla specificazione che attraverso il suo godimento deve perseguirsi la finalità di “concorrere” alla determinazione della politica nazionale (il che postula la molteplicità dei concorrenti), può trarsi che il Costituente ha inteso assicurare non soltanto un certo *status* all'associazione-partito, quanto piuttosto il principio del pluralismo partitico⁽⁵⁾. Cioè del principio preordinato a garantire le condizioni per “il libero confronto delle forze politiche, l'alternanza fra partiti al governo e partiti all'opposizione, la tutela delle minoranze”⁽⁶⁾.

⁵ Anche il riferimento al “metodo democratico” è stato autorevolmente valorizzato per dare fondamento costituzionale al pluralismo politico: v. C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano* (1957), ora in *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti*, III, Milano, 1972, spec. 141.

⁶ Così, ad es., P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, 1982, 82; G. GUZZETTA, *La rivincita dell'articolo 49*, in D'Atena (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, 2012, 551 ss.

Se si riflette sulla natura del diritto di libertà riconosciuto nell'art. 49 Cost., è preferibile ritenere che si tratti di una libertà funzionale (o funzionalizzata). Ossia appartenente a quella famiglia di diritti, per riprendere le parole – oramai classiche – con cui Carlo Esposito li descriveva, attribuiti “al singolo nella sua specifica qualità di membro o di partecipe di determinate comunità, per le funzioni che in esse il singolo debba esplicare, sicché tale partecipazione determina il contenuto ed i limiti del diritto”⁽⁷⁾. Nel caso di specie il carattere funzionale del diritto ad associarsi in partiti politici è determinato dalla espressa finalizzazione che emerge dalla disposizione costituzionale: “*per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale*”⁽⁸⁾.

Dunque, si tratta di una libertà giuridica (perché il cittadino può scegliere se associarsi o no), che però è soggetta ad una evidente funzionalizzazione (perché se il cittadino sceglie di associarsi, il fine ed il metodo del godimento del diritto non sono rimessi al suo arbitrio, ma direttamente individuati dalla norma costituzionale).

Da ciò discendono non trascurabili conseguenze per quanto attiene al regime dei limiti che possono essere apposti al diritto: oltre ai limiti che sono direttamente desumibili dal testo costituzionale, infatti, deve ritenersi che la componente di funzionalizzazione della libertà in esame abiliti il legislatore ad aggiungere le ulteriori discipline che risultino coerenti rispetto alle prescrizioni metodologiche e finalistiche individuate dalla Carta.

Per quanto riguarda, invece, il perimetro entro cui il godimento della libertà *ex art. 49 Cost.* deve svolgersi in base a ciò che la stessa Costituzione stabilisce in via diretta, va anzitutto ricordata la XII disposizione finale che vieta la riorganizzazione, in qualunque forma, del disciolto partito fascista. Bisogna poi aggiungere che siamo in presenza di una fattispecie specificativa della più ampia libertà di associazione, disciplinata dall'art. 18 Cost. Pertanto, anche i limiti stabiliti in via generale per quest'ultima (il divieto di segretezza e divieto di perseguire gli scopi politici mediante un'organizzazione a carattere militare) debbono ritenersi estesi alle associazioni-partito.

Va evidenziato, invece, che la questione del limite rappresentato, ai sensi dell'art. 18, dalla necessaria liceità penale già per il singolo del fine associativo⁹, è risolta in via immediata dall'art. 49 Cost. che non solo considera lecito il fine assegnato ai partiti, ma lo rende addirittura costituzionalmente protetto; sicché, quest'ultima disposizione, proprio nel momento in cui garantisce il fine associativo di concorrere alla determinazione della politica nazionale, vale a determinare l'illegittimità di ogni atto legislativo volto a rendere illecito (con norme penali, civili o amministrative) il comportamento

⁷ C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958, 8.

⁸ *Contra*, A. PACE, *Libertà e diritti di libertà*, in *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, cit., 1007, nota 144, secondo cui la determinazione della politica nazionale costituirebbe l'oggetto e non il fine dei partiti politici nazionali.

⁹ L'art. 18 della Costituzione italiana recita infatti, al primo comma: “*I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale*”.

del singolo preordinato allo stesso obiettivo. D'altra parte, se un'associazione politica fosse caratterizzata da uno scopo diverso dal concorso alla determinazione della politica nazionale, non sarebbe da considerarsi "partito" tutelato ai sensi dell'art. 49 Cost., con conseguente riespansione della possibilità di valutarne i fini, in vista della garanzia costituzionale, alla luce del solo art. 18 Cost., anche per quel che riguarda la loro necessaria liceità penale per il singolo.

2.2. Il requisito del metodo democratico

Discorso in parte analogo può essere sviluppato con riguardo al requisito del "metodo democratico": cittadini associati che si prefiggessero di determinare la politica nazionale prescindendo da tale requisito non avrebbero le caratteristiche per godere della specifica protezione accordata dall'art. 49 Cost. e il regime giuridico dell'associazione andrebbe inquadrato, dal punto di vista costituzionale, esclusivamente alla stregua dell'art. 18 Cost.

Tuttavia, sulla esatta portata del "metodo democratico" menzionato nella disposizione, la dottrina si mostra da sempre non pacifica. Certamente nessuno dubita che l'espressione comprenda e riguardi il "versante esterno" al partito, vale a dire il modo in cui esso agisca nello scenario politico e concorra con gli altri partiti: da questo punto di vista, il metodo democratico che deve caratterizzare le associazioni-partiti ha lo scopo di curare "l'esigenza ineliminabile del rispetto da parte di queste delle condizioni che assicurino la libertà e l'eguaglianza nella lotta politica, la possibilità di alternanza al potere, la tutela delle prerogative dell'opposizione" ⁽¹⁰⁾.

Invece, sulla riferibilità del requisito anche al "versante interno" al partito (attinente cioè alla sua organizzazione e al suo funzionamento) le posizioni appaiono divergenti. Credo tuttavia che, anche con riguardo a questo aspetto, i rilievi a suo tempo avanzati da autorevole dottrina, nel senso della necessità costituzionale del metodo democratico anche *nel* partito, restino ampiamente convincenti. Ricordando in particolare ciò che si è dianzi sottolineato, ossia che per l'art. 49 Cost. sono i singoli cittadini i titolari del diritto di associarsi in partiti, "l'unica interpretazione sensata di questo articolo è questa: che i singoli debbono avere tale posizione nei partiti, parteciparvi in tal modo, debbono tanto determinarne l'indirizzo, che attraverso tale partecipazione ai partiti in seconda istanza contribuiscono pure a determinare l'indirizzo politico dello Stato" ⁽¹¹⁾.

2.3. La libertà di associazione sindacale

Passando all'esame dei quattro commi dell'art. 39 Cost., può rilevarsi anzitutto che mentre i primi tre si occupano di fondare la libertà sindacale (ed il connesso potere organizzativo) e di individuarne i limiti, l'ultimo comma

¹⁰ per riprendere le parole di P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 110.

¹¹ C. ESPOSITO, *Interventi al Convegno di studio sul tema "I partiti politici nello Stato democratico"*, in *Quaderni di Iustitia*, 11, 1959, 70.

configura un ulteriore potere delle organizzazioni sindacali, ossia quello di concorrere a produrre, a certe condizioni, atti cui la Costituzione assegna il carattere di fonti del diritto oggettivo (i contratti collettivi di diritto pubblico).

La disposizione non fornisce una definizione di sindacato, pertanto esso va considerato come una “nozione giuridica presupposta” (per usare la classica espressione di Karl Engisch), il cui significato è cioè da desumersi alla luce della terminologia della tradizione giuridica nel cui contesto la Costituzione si inserisce. In questa prospettiva, il sindacato è da ritenersi un’associazione di lavoratori (associazione nel senso ampio di cui all’art. 18 Cost.), il cui fine è lo svolgimento di “ogni attività (di organizzazione, di contrattazione, conflittuale) diretta all’autotutela degli interessi connessi allo svolgimento di un’attività di lavoro”⁽¹²⁾. Poiché la Costituzione non assegna alcun fine specifico all’organizzazione sindacale (se non, appunto, quello minimo e presupposto affinché un’associazione abbia le caratteristiche per essere considerata “sindacato”), può escludersi che l’art. 39 – a differenza dell’art. 49 Cost. – operi una funzionalizzazione della libertà sindacale.

A proposito della stessa libertà sindacale, va sottolineato come la tecnica normativa cui il Costituente ha fatto ricorso per congegnare la disposizione dell’art. 39 sia diversa rispetto a quella utilizzata con riguardo alla disciplina dei partiti politici. Nell’art. 39, comma 1, infatti, la formulazione si focalizza sulla libertà dell’organizzazione (“*L’organizzazione sindacale è libera*”). L’espressione è idonea a sintetizzare e tutelare due distinte posizioni giuridiche: la libertà di ogni lavoratore di costituire o aderire ad una associazione sindacale (che include, come ogni diritto di libertà, anche il profilo negativo, ossia il diritto di non costituire e non aderire ad alcuna associazione sindacale) e la libertà della “dimensione collettiva”⁽¹³⁾, che si sostanzia nel diritto del sindacato di selezionare i propri interessi, di perseguirli secondo le modalità ritenute più opportune, di dotarsi delle strutture e dell’organizzazione interna che consideri preferibile.

I limiti entro cui tali attribuzioni giuridiche possono svolgersi debbono trarsi dal testo costituzionale e, nei limiti in cui quest’ultimo lo consenta, da quanto stabilito in via legislativa. Per quanto concerne i vincoli direttamente desumibili dalla Costituzione, va anche in questo caso sottolineato che la libertà di associazione sindacale rappresenta una specificazione della più generica libertà *ex art.* 18 Cost. Pertanto, in tema di limiti che ne derivano, può richiamarsi quanto detto in relazione ai partiti (divieto di associazioni sindacali segrete o che perseguano scopi politici, anche indiretti, mediante un’organizzazione a carattere militare); allo stesso modo, e per converso, l’espressa tutela del fine sindacale impedisce al legislatore di qualificarlo come illecito.

¹² M.V. BALLESTRERO, *Diritto sindacale*, Torino, 2012, 103.

¹³ G.G. BALANDI, *Il lavoro e i suoi diritti nella Costituzione*, in A. Pugiotto (a cura di), *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Napoli, 2013, 144.

Con riguardo invece agli spazi per un intervento di limitazione della libertà sindacale concessi al legislatore, essi appaiono piuttosto estesi con riguardo ad una specifica attività sindacale, ossia lo sciopero (ai sensi dell'art. 40, infatti, *"il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano"*), mentre per il resto si mostrano rigidamente circoscritti dall'art. 39. In base ai commi 2 e 3 della disposizione, *"ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme stabilite dalla legge"*, aggiungendosi che *"è condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica"*.

L'"obbligo di registrazione" (insieme, evidentemente, alla base democratica dell'organizzazione interna del sindacato che è condizione per la registrazione stessa) è stato invero qualificato da autorevole dottrina come "onere" ⁽¹⁴⁾ cui i sindacati dovrebbero sottostare solo qualora decidessero di avvalersi del potere di concludere contratti collettivi di diritto pubblico, secondo quanto stabilito al quarto comma dell'art. 39 (*"I sindacati registrati hanno personalità giuridica. 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"*).

Può tuttavia osservarsi, in senso contrario, che la Costituzione rimette la decisione circa l'imposizione di questo obbligo al legislatore (in relazione all'*an* ed al *quomodo* e comunque fermo restando che ai fini dell'esercizio del potere di cui al quarto comma dell'art. 39 esso andrebbe in ogni caso assolto). In assenza di un intervento legislativo, non sembra possibile stabilire *a priori*, sulla base della sola disposizione costituzionale, se la registrazione si atteggi ad onere o ad obbligo in senso stretto. Il legislatore, infatti, potrebbe legittimamente, in alternativa, sia obbligare tutti i sindacati alla registrazione, indipendentemente dalla loro volontà di concludere contratti collettivi di diritto pubblico, sia stabilire che la registrazione sia necessaria soltanto a quest'ultimo scopo (e soltanto in tal caso potrebbe a ragione parlarsi di onere; sul punto v. ancora *infra* § 3.2).

Proprio quanto stabilito dall'art. 39, comma 4, infine, segna un ulteriore profilo di rilevante difformità rispetto alla disciplina posta dall'art. 49 Cost. A differenza dei partiti, infatti, i sindacati registrati, "rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti", sono titolari di un vero e proprio potere normativo, esercitabile in via diretta attraverso la conclusione di contratti di lavoro con efficacia *erga omnes* rispetto a tutti i lavoratori della categoria.

A tale proposito, tuttavia, sarebbe inesatto ritenere che la Costituzione abiliti i sindacati a disciplinare contrattualmente i rapporti di lavoro al di fuori di qualunque limitazione eteronoma. Anche in questo caso, appare ancora del tutto condivisibile una notazione di Esposito risalente all'anno successivo all'entrata in vigore della Carta; il Maestro rilevava che è da ritenersi sempre

¹⁴ F. SANTORO-PASSARELLI, *Nozioni di diritto del lavoro*, Napoli, 1957, nota 8; M. DELL'OLIO, *Sindacato (dir. vig.)*, in *Enc. dir.*, XLII, Milano, 1990, 677.

possibile per il legislatore stabilire quanto meno “principi e direttive” cui tali contratti debbono uniformarsi, quando ciò sia imposto “dal raggiungimento dei fini sociali ed economici che la Costituzione tassativamente affida allo Stato”⁽¹⁵⁾. Non è quindi da escludersi, sul piano costituzionale, un intervento legislativo che indirizzi l’esercizio del potere normativo-contrattuale.

3. I significati che il termine “attuazione” assume in relazione alle previsioni degli artt. 39 e 49 Cost.

Da quanto si è sinora detto, non vi è dubbio che le disposizioni costituzionali esaminate permettano (e, in relazione ad alcuni profili, come si vedrà, richiedono) un intervento del legislatore ordinario, volto ad integrare la disciplina tracciata dalla Carta.

Nonostante siano state avanzate, già a partire da pochi anni dopo l’entrata in vigore della Costituzione, proposte legislative organiche preordinate a tale scopo, esse non hanno finora avuto la ventura – per ragioni diverse – di tradursi in atti normativi. In particolare, con riguardo all’art. 39 Cost., il primo disegno di legge in materia fu presentato dal Governo alla Camera dei deputati (n. 2380) addirittura nel 1951, nel corso della prima legislatura, mentre per l’art. 49 Cost. va ricordata la proposta di legge presentata dal sen. Sturzo al Senato della Repubblica (n. 124) nel 1958.

Non sono mancati, invece, alcuni atti legislativi che si sono occupati in modo parziale di taluni profili relativi ai partiti ed ai sindacati: si pensi, ad esempio, alla l. n. 300/1970 (c.d. Statuto dei lavoratori), nella parte in cui essa detta disposizioni a tutela della libertà e dell’attività sindacali; alla l. n. 146/1990, nella parte in cui disciplina il ruolo e le responsabilità dei sindacati con riguardo al diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali; al d.-l. n. 149/2013 (convertito in l. n. 13/2014) in tema di finanziamento ai partiti politici.

Prima di dar conto delle cause principali che hanno ostacolato, per tanti decenni, il successo dei tentativi di portare a compimento una regolazione legislativa di più ampio respiro in tali ambiti, è opportuno soffermarsi sulla tipologia degli interventi che, a proposito di partiti e sindacati, si richiedono o si consentono al legislatore da parte della Costituzione.

3.1. Attuazione e mancata attuazione

È frequentissimo in dottrina il ricorso all’espressione “mancata attuazione” per riferirsi al perdurante difetto di una normazione di rango primario che, a partire dalle rispettive previsioni costituzionali, sviluppi o completi la disciplina relativa a partiti e sindacati. Tuttavia, non pare del tutto corretto

¹⁵ C. ESPOSITO, *Interventi al Convegno nazionale di studi sindacali sui temi “Posizione del sindacato nello Stato democratico, contrattazione collettiva e diritto di sciopero”*, in *Atti del Convegno*, Roma, 1949, 33.

qualificare come “attuativo” ogni legittimo intervento legislativo di integrazione delle norme costituzionali, né, per converso, valutare come una forma di “inattuazione” qualunque comportamento inerte da parte del legislatore rispetto alle stesse norme.

Sulla scorta di taluni ineludibili chiarimenti forniti da autorevole dottrina, infatti, è preferibile ritenere che, in relazione alle disposizioni contenute nella Costituzione, debba a rigore parlarsi di “attuazione” soltanto con riguardo alla legislazione che “consiste nel rendere operante – e meglio si direbbe pienamente e compiutamente operante – quella normativa che altrimenti non sarebbe di per sé idonea a raggiungere i suoi effetti – e meglio si direbbe i suoi effetti principali” (16). È “attuativo” in senso proprio, dunque, solo l’intervento del legislatore che la Costituzione richieda, implicitamente o esplicitamente, come doveroso e necessario affinché una sua previsione sia in grado di conseguire una piena efficacia.

Condividendo – come qui si condivide – tale impostazione e riferendola ai disposti degli artt. 39 e 49 Cost., può ritenersi che rappresenti un caso di vera e propria inattuazione della Costituzione esclusivamente la mancata (ma doverosa) disciplina legislativa delle modalità per la registrazione dei sindacati *ex art. 39, comma 2, Cost.* In difetto di siffatta disciplina, infatti, resta monca quanto agli effetti la previsione del quarto comma dello stesso articolo, che rende vincolanti, per tutti i lavoratori appartenenti alla categoria, i contratti collettivi stipulati dai sindacati registrati, che nell’attività di negoziazione debbono essere “rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti”.

Sono invece da considerarsi “attuativi” soltanto in senso lato e, in certo modo, atecnico, gli ulteriori interventi del legislatore che gli artt. 39 e 49 Cost. consentono ma non impongono. Si tratta essenzialmente di due ulteriori tipi di discipline: quelle che legittimamente limitino, circoscrivano o precisino le condizioni e le modalità di godimento delle libertà costituzionali coinvolte e quelle che attribuiscono o estendano poteri giuridici o posizioni giuridiche di vantaggio alle associazioni-partito ed alle associazioni-sindacato oltre quanto direttamente stabilito a livello costituzionale. Volendo seguire ad impiegare anche in relazione ad esse il termine “attuazione”, secondo il diffuso linguaggio corrente, in via di sintesi ci si potrebbe riferire alle prime come *attuazione-limitazione* ed alle seconde come *attuazione-attribuzione*.

3.2. Attuazione-limitazione e attuazione-attribuzione

Posto che le previsioni costituzionali sui diritti di libertà, in ragione della struttura di essi, non richiedono attuazione in senso stretto ma sono in grado di produrre *ex se* una immediata e piena efficacia (17), sembrano da ascrivere principalmente alla tipologia di *attuazione-limitazione* quegli atti normativi subcostituzionali che circoscrivessero e precisassero le modalità di godimento

¹⁶ P.F. GROSSI, *Attuazione ed inattuazione della Costituzione*, Milano, 2002, 4. Sui diversi significati del termine “attuazione” v. G. AMATO, *Disposizioni di attuazione*, in *Enc. dir.*, XIII, 209.

¹⁷ P.F. GROSSI, *I diritti di libertà ad uso di lezioni*, Torino, 1991, 275.

della libertà di associarsi in partiti politici in ragione del suo carattere funzionale, ad esempio dettando regole specificative del “metodo democratico” che deve contraddistinguere i partiti, non soltanto sotto il profilo dell’azione esterna ma anche con riguardo alla loro organizzazione interna. Così come, con riguardo alla libertà dell’organizzazione sindacale, andrebbero inquadrare nella stessa tipologia le norme che imponessero la registrazione a tutti i sindacati, anche a quelli che non intendessero stipulare contratti collettivi *ex art.* 39, quarto comma, e stabilissero nel dettaglio, anche in relazione a questi ultimi, la portata prescrittiva dell’“ordinamento interno a base democratica” che l’art. 39, terzo comma, pone come condizione per la registrazione. La disposizione costituzionale, infatti, contempla la registrazione come condizione indispensabile soltanto ai fini dell’efficacia *erga omnes* dei contratti; pertanto, se il legislatore la imponesse, a prescindere da ciò, a tutti i sindacati, introdurrebbe un limite alla libertà dell’organizzazione sindacale certamente consentito dalla Costituzione (addirittura, il solo obbligo consentito), ma non inderogabilmente richiesto.

Con riguardo alle forme di attuazione-attribuzione, invece, sembra possano utilmente richiamarsi, sempre in via esemplificativa, anzitutto le norme riguardanti il finanziamento dei partiti.

La legislazione vigente, infatti, pur assai meno “di manica larga” rispetto a quella precedente, che era improntata ad un modello di finanziamento prevalentemente pubblico, risulta comunque ispirata dal *favor* nei riguardi delle erogazioni di danaro volontariamente destinate da parte dei privati ai partiti: il d.-l. n. 149/2013 (come convertito in l. n. 13/2014) stabilisce, ad es., un particolare regime di detrazioni fiscali per le erogazioni liberali in denaro in favore dei partiti politici (art. 11), come pure la possibilità per il contribuente di destinare agli stessi il due per mille dell’IRPEF (art. 12). Peraltro, l’atto normativo contiene anche specifiche disposizioni relative alla organizzazione interna che deve necessariamente contraddistinguere i partiti interessati a beneficiare delle misure volte ad agevolare il loro finanziamento privato. Per questi ultimi aspetti, si tratta di una legislazione che dà corpo ad una declinazione del “metodo democratico” interna ai partiti e si atteggia, quindi, anche a disciplina attuativa-limitativa; va subito specificato, tuttavia – e lo si preciserà meglio nel seguito – che tale legislazione si caratterizza per parzialità (riguardando non tutti i partiti politici, ma soltanto quelli tra essi che vogliano avvantaggiarsi delle norme sul finanziamento) e per “ristrettezza della propria normativa rispetto alla portata molto più ampia di quella che richiederebbe l’attuazione del metodo democratico”⁽¹⁸⁾.

Per quel che concerne i sindacati, invece, possono ritenersi forme di attuazione-attribuzione le regolazioni che assegnano loro specifici poteri giuridici finalizzati allo svolgimento di un’attività sindacale esterna: poteri non inclusi né impliciti, in quanto tali, nella mera libertà di organizzazione stabilita

¹⁸ C. DI MARCO, *Sovranità popolare, partecipazione e metodo democratico fra utopia e illusioni costituzionali*, Torino, 2016, 208.

dall'art. 39, primo comma, Cost.: si pensi, ad esempio, al potere delle rappresentanze sindacali unitarie di convocare un'assemblea sindacale anche in orario di lavoro ai sensi dell'art. 20 dello "Statuto dei lavoratori".

Va chiarito, infatti, che la libertà dell'organizzazione sindacale non dota di per sé di una diretta garanzia costituzionale tutte le azioni che si proiettino verso l'esterno ed attraverso le quali il sindacato intenda perseguire i propri fini e difendere gli interessi degli iscritti (¹⁹).

Basti considerare che il diritto di sciopero, una tra le più rilevanti attività sindacali a rilevanza esterna, non si trae in via diretta dall'art. 39, ma è oggetto di una apposita e separata garanzia contenuta nella distinta previsione costituzionale dell'art. 40 Cost.

A ben vedere, l'unica "attività esterna" dei sindacati che può considerarsi tutelata immediatamente dall'art. 39 Cost. è quella contrattuale. Ciò è palese con riguardo ai contratti collettivi di diritto pubblico, espressamente previsti dall'art. 39, quarto comma, Cost. Ma anche il potere di negoziare contratti collettivi di diritto comune deve probabilmente farsi discendere dall'art. 39, primo comma, Cost., quale implicita conseguenza del riconoscimento della libertà di organizzazione sindacale: infatti, l'esistenza (tutelata) dell'organizzazione comporta, anche quando essa non sia riconosciuta e sia quindi priva di personalità giuridica, il suo potere di porsi come centro di imputazione di rapporti giuridici, anche di carattere negoziale, ai sensi degli artt. 36 ss. cod. civ. (²⁰).

In questo senso può condividersi il rilievo secondo cui l'art. 39, primo comma, Cost., protegge l'"attivo esercizio, nelle forme organizzative storicamente determinate dalla reciproca interazione tra soggetti sindacali contrapposti e concorrenti, della contrattazione collettiva" (²¹).

Ma al di fuori di ciò, ogni altro "potere esterno" del sindacato che non trovi diretto fondamento nella Costituzione non può che rappresentare il frutto di una disciplina di tipo attuativo-attributivo.

4. Ragioni e conseguenze della mancata attuazione

La mancanza di interventi legislativi attuativi in senso stretto o comunque organicamente integrativi delle previsioni *ex* artt. 39 e 49 Cost. ha cause molteplici e diverse in relazione alle due disposizioni; cause che sono state ampiamente evidenziate dalla dottrina nel corso degli anni.

¹⁹ Per rilievi in questo senso, E. GIANFRANCESCO, *"Sciopero" degli avvocati e Costituzione*, Milano, 2002, 52 ss.; nonché già prima in senso analogo, ad es., A. BALDASSARRE, *Perplexità sull'orientamento della giurisprudenza costituzionale in tema di serrata (e di sciopero)*, in *Giur. cost.*, 1967, 2060 s.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *In tema di serrata*, in *Giur. cost.*, 1960, 509.

²⁰ Per l'affermazione di questo potere in relazione alle associazioni non riconosciute cfr. Cass. civ., sez. I, sent. 15 luglio 2011, n. 15694.

²¹ Così M. D'ANTONA, *Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione, oggi*, in *Giorn. dir. lav. e rel. ind.*, 1998, 673.

4.1 L'inattuazione dell'art. 49 Cost.: da sintomo di forza a fattore di debolezza dei partiti

Con riferimento ai partiti politici, l'assenza di una regolamentazione legislativa è da considerarsi essenzialmente frutto di una scelta operata dagli stessi partiti, stante il fin troppo evidente legame tra essi ed i gruppi parlamentari che all'interno delle Camere hanno inteso, per tante legislature, non dare corso ad alcuno sviluppo normativo dell'art. 49 Cost.

I motivi di questa scelta non risultano difficili da comprendere: va anzitutto evidenziato, infatti, che i partiti si sono trovati "pienamente a loro agio nell'ambiguità di una regolamentazione legislativa assente e nella possibilità di gestire in piena autonomia, tanto il rapporto esterno con l'ordinamento quanto quello interno con gli iscritti" ⁽²²⁾.

Del resto, non sono certamente mancate neppure ragioni di carattere oggettivo e sistematico che hanno militato a favore di tale soluzione "astensionista". In particolare, si temeva che il contributo regolativo del legislatore producesse il risultato di "snaturare" il partito politico rispetto alla sua conformazione costituzionale che accentua "la prospettiva privatistica e perciò spontanea e libera nelle forme del suo agire e della sua organizzazione" ⁽²³⁾. Da questo punto di vista, emergeva la preoccupazione che la presenza di una disciplina legislativa contribuisse a determinare una riqualificazione dei partiti politici in senso più spiccatamente pubblicistico, o addirittura "organicistico", facendo "perdere agli stessi la loro natura di soggetti della società civile, di tramite fra la stessa e le istituzioni" ⁽²⁴⁾.

A ciò si aggiunga che, soprattutto nei primi decenni della storia repubblicana, i partiti, e principalmente quelli di opposizione, guardavano con sospetto ad una regolazione legislativa, paventando che essa divenisse il grimaldello attraverso cui gli organi di Governo potessero operare forme di controllo e di limitazione della loro azione politica ⁽²⁵⁾.

Infine, sul versante più strettamente patologico del funzionamento del sistema politico, è stata altresì evidenziata l'avversione dei partiti per l'introduzione di una disciplina legislativa, anche in considerazione del timore che essa "potesse mettere in discussione quelle fonti occulte di finanziamento che sarebbero poi state disvelate nella stagione di Tangentopoli" ⁽²⁶⁾.

Se quelle appena indicate rappresentano le ragioni, o almeno quelle che si ritengono le ragioni principali, della "inattuazione" dell'art. 49 Cost., le

²² G. AMATO, *Nota su una legge sui partiti in attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, in *Rass. parl.*, 2012, 782.

²³ M. GORLANI, *La "tardiva" attuazione legislativa dell'art. 49 Cost. nell'eclissi della funzione di rappresentanza dei partiti politici*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1/2016, 5.

²⁴ A. BARBERA, *La democrazia "dei" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in S. Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009, 248.

²⁵ Il rilievo è diffusamente sottolineato: v., ad es., M. GORLANI, *La "tardiva" attuazione legislativa dell'art. 49 Cost.*, cit.

²⁶ Così A. BARBERA, *La democrazia "dei" e "nei" partiti*, cit., 254.

conseguenze dell'aver perseguito tale opzione sono state evidenziate in particolar modo da quella dottrina che ne ha posto in luce il carattere alla lunga insoddisfacente. In proposito, a partire dalla metà degli anni Ottanta, hanno iniziato a levarsi una serie di autorevoli voci⁽²⁷⁾, in favore della opportunità, se non addirittura della necessità di matrice costituzionale, di elaborare finalmente una compiuta disciplina legislativa dei partiti.

Gli argomenti sviluppati dalla dottrina che si colloca in questa scia si appuntano principalmente sulla questione relativa alla indispensabile democraticità interna ai partiti, anche al fine di rivitalizzarne e reindirizzarne il ruolo e l'azione in aderenza allo spirito dell'art. 49 Cost.⁽²⁸⁾. In questo senso, l'approvazione di una "legge sui partiti" viene vista come uno strumento non più procrastinabile attraverso il quale dare nuovo slancio al diritto dei cittadini di "concorrere alla determinazione della politica nazionale" che, come si è detto, è *magna pars* della disposizione costituzionale. Secondo tale prospettiva, dunque, "attraverso la richiesta della democraticità interna delle forme partito [che la legge deve disciplinare] si realizza quell'inclusione che è il vero scopo della norma costituzionale"⁽²⁹⁾.

Emblematica e particolarmente efficace per rispondere all'interrogativo sulle ragioni dell'inattuazione dell'art. 49 è poi una bella immagine "disegnata" da Leopoldo ELIA: quella di partiti "sdraiati sull'anomia persistente, chiedendo molto alle istituzioni e poco o nulla dando in cambio"⁽³⁰⁾. In questo "chiedere molto" possono certamente considerarsi chiamati in causa la "degenerazione dei partiti"⁽³¹⁾ ed il progressivo instaurarsi di una sempre più pervasiva "partitocrazia", su cui moltissimo si è riflettuto e scritto⁽³²⁾.

È, d'altro canto, proprio l'evoluzione (o involuzione) partitocratica a determinare il paradosso più evidente: le associazioni politiche, che tengono a conservare la loro dimensione "privatistica" (e, perciò, tendono a rifiutare una regolazione legislativa), debordano poi, nella concreta vita dell'ordinamento,

²⁷ v. ad es. G.U. RESCIGNO, *Potere politico e sistema dei partiti: limitare il sovrano*, in *Pol. dir.*, 1984, 81 ss.; F. LANCHESTER, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Quad. cost.*, 1988, 487 ss.; L. ELIA, *Per una legge sui partiti*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano, 1992, I, 407 ss.

²⁸ Per un'approfondita analisi delle ragioni del ritardo nell'approvazione di una legge sui partiti, con particolare riferimento agli esiti del voto referendario del 1993 e delle scelte che ne seguirono, v. F. BIONDI, G. RIVOSECCHI, *Le forme della rappresentanza e il sistema dei partiti*, in S. Sicardi, M. Cavino, L. Imarisio (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, Bologna, 2015, 161 ss., spec. 228 ss., cui si rinvia anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

²⁹ Così, ad es., A. POGGI, *È ancora attuale il dibattito sul "metodo" democratico interno ai partiti?*, in *federalismi.it*, 24/2014, 8.

³⁰ *A quando una legge sui partiti?*, in S. Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, cit., 58, postumo.

³¹ Per riprendere una icastica espressione di G. PASQUINO, *Degenerazione dei partiti e riforme istituzionali*, Roma-Bari, 1982.

³² Tra i primi ad utilizzare il termine già all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, G. MARANINI, *Governo parlamentare e partitocrazia* (1949), in ID., *Miti e realtà della democrazia*, Milano, 1958, 39 ss.

fino ad estendere la loro influenza – ben oltre le finalità individuate dall'art. 49 Cost. – alla maggior parte dei centri di decisione pubblica.

4.2 Il “congelamento” del modello regolativo previsto nell'art. 39 Cost.

Passando all'esame delle ragioni che hanno sorretto l'inattuazione dell'art. 39 Cost., è necessario sottolineare che, anche in questo caso, esse vanno in larga parte rinvenute nella contrarietà di alcuni dei soggetti direttamente interessati (i sindacati) a che il legislatore portasse a compimento il meccanismo regolativo prefigurato sul piano costituzionale.

La situazione sindacale nel biennio dei lavori dell'Assemblea costituente era caratterizzata, com'è noto, dalla presenza di un solo rilevante protagonista: la CGIL unitaria, in cui trovavano spazio le correnti comunista, socialista e cattolica, e rispetto alla quale la disciplina costituzionale sembra “cucita addosso”⁽³³⁾. Tuttavia, già a partire dal 1948 si crearono per scissione da quell'unico soggetto prima la CISL (di ispirazione cattolica) e poi la UIL (di impronta socialista). In particolare, questi ultimi due sindacati, proprio perché numericamente meno consistenti, si mostrarono da subito sfavorevoli all'approvazione di una legge sulla registrazione, indispensabile affinché – ai sensi dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 39 Cost. – i sindacati registrati, “rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti”, potessero concludere contratti collettivi di lavoro con l'efficacia *erga omnes* costituzionalmente stabilita.

Inoltre, una disciplina legislativa dei sindacati, in particolare per quel che concerne l'obbligo della loro registrazione ed il connesso indefettibile requisito dell'ordinamento interno a base democratica *ex art. 39*, comma 3, avrebbe inevitabilmente circoscritto la potestà di autorganizzazione dell'associazione, che in assenza di una regolazione ha invece potuto esprimersi senza particolari limitazioni. Le ragioni della tendenziale contrarietà dei sindacati rispetto a questa ipotesi non differiscono, pertanto, da quelle analoghe che sul punto hanno a lungo contraddistinto, come si è detto, i partiti politici; sicché, “la forma dell'associazione non riconosciuta è stata ritenuta [...] più idonea da partiti e sindacati in quanto garante della massima autonomia [...], rendendo gli stessi non sottoponibili a forme di controllo esterno”⁽³⁴⁾.

È evidente, in ogni caso, che la sola volontà contraria (in tutto o in parte) del mondo sindacale non sarebbe stata di per sé sufficiente ad interdire l'intervento legislativo di attuazione. Ci si trova, in realtà, dinanzi ad uno di quei casi nei quali la connessione tra diverse organizzazioni dei lavoratori ed il sistema dei partiti rappresentati in Parlamento, a cui si è fatto cenno in apertura, ha determinato come conseguenza una forma di spiccata sensibilità da parte del decisore politico-normativo rispetto alle posizioni emergenti dal mondo sindacale “di riferimento”.

Va aggiunto, peraltro, che in dottrina è stata altresì autorevolmente rilevata, per spiegare il mancato decollo attuativo del complessivo disegno normativo

³³ Così M.V. BALLESTRERO, *Diritto sindacale*, cit., 52.

³⁴ E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivista AIC*, 1/2011, 4.

delineato nell'art. 39 Cost., una sorta di antinomia tra il "principio di libertà sindacale" del primo comma e la previsione nei commi successivi di sindacati registrati in grado di concludere contratti con efficacia generale: "perciò nello spirito di libertà la previsione non ha trovato applicazione" ⁽³⁵⁾. Più in generale, la disposizione costituzionale nel suo insieme è stata destinataria di taluni commenti piuttosto taglienti, venendo ad esempio qualificata come "ridicola astrazione" "al limite della stupidità" ⁽³⁶⁾, o come "articolo pretenzioso", per effetto del quale la Costituzione farebbe "di fronte alla realtà soltanto una brutta figura" ⁽³⁷⁾.

Ad ogni modo, la principale conseguenza dell'inerzia legislativa è ravvisabile, com'è facilmente intuibile da quanto sinora detto, nella persistente inefficacia del modello di regolazione dei rapporti di lavoro concepito dal Costituente nell'art. 39, comma 4: di quel modello, cioè, in base al quale l'assetto normativo di tali rapporti sarebbe dovuto derivare, per tutti i lavoratori delle diverse categorie (anche non iscritti ad alcun sindacato), dal prodotto delle negoziazioni dei sindacati registrati, rappresentati in proporzione al numero degli iscritti.

Va comunque precisato che, nonostante l'inattuazione, l'art. 39, comma 4, Cost. – al pari di tutte le norme costituzionali programmatiche ⁽³⁸⁾ – è comunque in grado di determinare, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale di qualunque norma di rango subordinato che risulti incompatibile con esso. In particolare, con quelle norme legislative che mirino a conseguire lo stesso effetto (efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi) senza il rispetto delle condizioni in esso previste (registrazione dei sindacati aventi un ordinamento interno su base democratica e rappresentanza unitaria in proporzione degli iscritti).

È quello che si è verificato, ad esempio, in relazione alla l. n. 1027/1960 che prorogava gli effetti della l. n. 741/1959, c.d. "legge Vigorelli", la quale abilitava transitoriamente il Governo ad emanare decreti legislativi recettivi delle regolazioni dei rapporti di lavoro previste nei contratti collettivi di diritto comune. In questo caso, in sostanza, era l'atto normativo di rango primario a produrre quegli effetti *erga omnes* che la Costituzione riserva, invece, in via diretta ai contratti collettivi conclusi nel rispetto delle condizioni stabilite all'art. 39. Ed infatti, con la sent. n. 106/1962 la Corte costituzionale dichiarò

³⁵ Così, ad es., F. SANTORO-PASSARELLI, *Autonomia collettiva e libertà sindacale*, in *Riv. it. dir. lav.*, I, 1985, 143; ma *contra*, ad es., M. D'ANTONA, *Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione, oggi*, cit., 670.

³⁶ M.S. GIANNINI, *Introduzione al diritto costituzionale*, Roma, 1984, 53.

³⁷ S. SATTA, *Nuovi aspetti della lotta politico-sindacale e riflessi sulla concezione del diritto*, in ID., *Quaderni del diritto e del processo civile*, II, Padova, 1969, 77; per questi ed ulteriori utilissimi riferimenti, v. S. CAPRIOLI, *Interpretazione di Francesco Santoro-Passarelli*, in G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Francesco Santoro-Passarelli e l'autonomia collettiva. Prima e dopo*, Napoli, 2009, 3 ss., part. 47 ss.

³⁸ Sulle quali v. A. D'ATENA, *I principi e i valori costituzionali*, in ID., *Lezioni di diritto costituzionale*, III ed., Torino, 2012, 26 ss., sulla scia di V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952.

l'invalidità della l. n. 1027/1960 proprio per contrasto con l'art. 39 Cost., dal momento che la proroga da essa recata degli effetti del precedente atto legislativo determinava il venir meno della natura soltanto transitoria e provvisoria di essi e, quindi, finiva "col sostituire al sistema costituzionale un altro sistema arbitrariamente costruito dal legislatore e pertanto illegittimo".

Al riguardo, bisogna però dare anche conto di una qualche evoluzione cui, più recentemente, è andata incontro la giurisprudenza costituzionale.

Attualmente, infatti, non mancano atti legislativi le cui previsioni hanno sostanzialmente lo scopo di estendere, a certe condizioni, l'efficacia del contenuto di taluni contratti collettivi di diritto comune anche a soggetti non associati ai sindacati sottoscrittori: si pensi all'art. 8 d.-l. n. 138/2011 (convertito in l. n. 148/2011), che estende l'efficacia della c.d. "contrattazione collettiva di prossimità"; o si pensi all'art. 7, comma 4, d.l. n. 248/2007 (convertito in l. n. 31/2008) che, in materia di minimo retributivo nelle società cooperative, estende l'efficacia dei "contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria".

Ebbene, proprio con riguardo a questa ultima previsione legislativa, la Corte costituzionale ha recentemente escluso la sussistenza di un contrasto con l'art. 39 Cost. L'argomento utilizzato dalla Corte è che il legislatore con tale norma abbia inteso richiamare "i predetti contratti, e più precisamente i trattamenti economici complessivi minimi ivi previsti, quale parametro esterno di commisurazione, da parte del giudice, nel definire la proporzionalità e la sufficienza del trattamento economico da corrispondere al [...] lavoratore, ai sensi dell'art. 36 Cost." (così, da ultimo, Corte cost., sent. n. 51/2015). In dottrina si era per tempo già evidenziato³⁹) che il minimo retributivo fissato nei contratti di diritto comune possa e debba essere utilizzato dal giudice come "elemento sintomatico" per determinare il livello di retribuzione "proporzionato e sufficiente", come deve essere ai sensi dell'art. 36 Cost., in presenza di un contratto individuale che stabilisca un livello inferiore o in sua assenza. La differenza, nel caso esaminato dalla Corte costituzionale e trovato non illegittimo, è che in esso l'utilizzo dei minimi retributivi stabiliti nel contratto collettivo, concluso dalle organizzazioni "comparativamente più rappresentative a livello nazionale", è imposto al giudice dal legislatore, sicché non appare errato parlare di una diretta estensione della efficacia delle relative clausole come situazione prodotta *ope legis*, e non più quale indiretta conseguenza dell'attività ricostruttiva operata dal giudice in assenza di norme specifiche.

D'altro canto, secondo un autorevole filone della dottrina giuslavoristica, dalla previsione dell'art. 39, comma 4, Cost. non deriverebbe tanto il divieto per il legislatore di ampliare l'efficacia dei contratti collettivi di diritto comune anche ai lavoratori non rappresentati dai sindacati che li concludono; piuttosto,

³⁹ V. ancora A. D'ATENA, *I principi e i valori costituzionali*, cit., 29 s.

il senso del disposto costituzionale sarebbe quello di porre un “divieto della (o impedimento alla) creazione di una categoria di contratti con efficacia generale (o contratti collettivi-fonte) alternativa a quella prefigurata dalla Costituzione”⁽⁴⁰⁾.

5. L'attuazione degli art. 39 e 49 Cost. nel dibattito pubblico attuale: le proposte di legge in discussione

Dopo il lungo periodo di sostanziale marginalità, negli ultimi decenni le questioni implicate dalla inattuazione (in senso lato ed in senso stretto) delle due previsioni costituzionali hanno riconquistato, come in parte si è detto, una certa attenzione da parte degli attori del dibattito pubblico, politico e scientifico.

5.1 La “legge sui partiti”, tra tentativi e risultati parziali

Ciò vale, anzitutto, con riguardo all'art. 49 Cost.: le ricadute politiche interne dei profondi mutamenti nello scenario internazionale successivi al 1989, gli scandali giudiziari relativi a fenomeni di corruzione politica in larga scala, la trasformazione sempre più accentuata dei partiti in strutture marcatamente leaderistiche quanto non addirittura “personali”, l'emergere di aggregazioni politiche “dal basso” con una spiccata vocazione – dichiarata o reale – alla “rottura” di talune caratteristiche tipiche del sistema dei partiti tradizionali ... questi ed altri fattori hanno rafforzato quello che è stato definito il *topos* della necessità di una “legge sui partiti”⁽⁴¹⁾, anche per quanto concerne l'oramai annoso *punctum dolens* della dimensione interna del “metodo democratico”.

A dire il vero, il non risalente d.-l. n. 149/2013 (convertito in l. n. 13/2014), come si è in precedenza ricordato (v. *supra* § 3.2), nel disciplinare le forme di finanziamento (privato) ai partiti, ha dettato una serie di regole in ordine ai requisiti che essi debbono possedere al fine di avere accesso alle erogazioni. I requisiti consistono, in via di estrema sintesi, nell'obbligo di costituirsi per atto pubblico e di dotarsi di uno statuto che contenga norme dirette ad assicurare la democrazia interna e la trasparenza dell'organizzazione, in particolare con riguardo alla gestione economico-finanziaria, prevedendosi l'obbligo annuale di redigere un rendiconto di esercizio che va certificato e pubblicato sul sito internet del partito. I controlli sulla rispondenza dello statuto e del rendiconto a quanto richiesto dalla legge spettano ad una Commissione di garanzia, composta da cinque magistrati; in caso di esito positivo dei controlli, il partito

⁴⁰ Così ad es., da ultimo, E. GHERA, *L'articolo 39 della Costituzione e il contratto collettivo*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”*, n. 202/2014, 11; già prima, M. D'ANTONA, *Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione, oggi*, cit., 686 ss.

⁴¹ F. CLEMENTI, *Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici*, in *federalismi.it*, 6/2015, 1.

viene inserito (o permane, se già inserito in precedenza) in un apposito Registro nazionale, l'iscrizione al quale è condizione indispensabile per accedere ai finanziamenti.

L'aspetto di tale disciplina che più ha fatto discutere è, tuttavia, il suo carattere generico in riferimento ai requisiti di democrazia interna. In sostanza, la legge stabilisce che lo statuto deve assicurare la democrazia interna (peraltro, solo ai fini del finanziamento) ma non pone regole vincolanti sul *come*. Si tratta di una scelta che è stata oggetto di valutazioni discordanti: se per alcuni essa è da ritenersi "saggia", perché consente la creazione di "metodi democratici" differenziati e commisurati alla identità politica che contraddistingue ciascun partito⁽⁴²⁾, altri, più criticamente, ravvisano nella decisione del legislatore una sostanziale rinuncia ad attuare l'art. 49 Cost. con riferimento alla democrazia interna ai partiti politici⁽⁴³⁾.

Ma al di là di quanto stabilito dalla l. n. 13/2014, il cui contenuto è comunque circoscritto e "condizionato", il dibattito attorno alla "legge sui partiti" è ben lungi dall'essersi concluso. Nella XVII legislatura, iniziata nel 2013 e tuttora in corso, infatti, sono già addirittura diverse decine le proposte di legge presentate in entrambi i rami del Parlamento per dare attuazione all'art. 49 Cost.

Recentemente, nella seduta del 5 maggio 2016, la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati ha approvato la richiesta del relatore di procedere nell'esame a partire da un testo unificato delle diverse proposte di legge, rubricato "*Disposizioni in materia di disciplina dei partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica*". Tale testo unificato, dunque, rappresenta il documento-base da cui prenderà le mosse questo ulteriore tentativo di giungere ad una disciplina legislativa organica dei partiti politici.

Vale la pena spendere qualche parola sui tratti salienti della proposta unificata di cui si parla (pur nella consapevolezza che essa potrà subire trasformazioni, anche radicali, nel prosieguo della discussione). La proposta di legge, anzitutto, consolida una sorta di "doppio binario", distinguendo tra partiti, movimenti e gruppi politici iscritti nel Registro nazionale alle condizioni stabilite dalla l. n. 13/2014, di cui si è detto, e partiti, movimenti e gruppi politici che tale a tale iscrizione non vogliono o non possano accedere (e non beneficino, quindi, della conseguente disciplina di favore in tema di finanziamento).

⁴² In questo senso, ad es., F. BIONDI, *L'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti politici e le regole introdotte dalla l. n. 13 del 2014*, in *Studium iuris*, 2014, 1291; per un analogo auspicio, prima dell'intervento della legge, S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione* [Atti Convegno AIC 2008], Napoli, 2009, 104.

⁴³ Cfr., ad es., M.R. ALLEGRI, *Statuti dei partiti politici e trasparenza delle fonti di finanziamento, fra regole inefficaci, correttivi e proposte di attuazione*, in *Osservatorio AIC*, 3/2015, 7; C. DI MARCO, *Sovranità popolare, partecipazione e metodo democratico fra utopia e illusioni costituzionali*, cit., 206 ss.

Per i partiti iscritti, la proposta conferma la necessità di rispettare le prescrizioni in tema di democrazia interna, per quanto *soft* esse siano, stabilite dalla l. n. 13/2014, la quale viene sul punto integrata da talune aggiunte (ad esempio, la necessità che lo statuto preveda “le modalità di partecipazione degli iscritti alle fasi di formazione della proposta politica del partito, compresa la selezione dei candidati alle elezioni”). Per quelli non iscritti, invece, le regole in tema di democrazia interna diventano ancora più eteree, dal momento che per essi valgono soltanto i principi comuni, assai ampi, che nella proposta richiamano la necessità dei partiti di favorire e promuovere la partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica nazionale e di improntare la loro iniziativa politica e la vita interna al metodo democratico (vale a dire, principi che sono già attualmente ricavabili in tutto e per tutto dall’art. 49 Cost.).

Per quanto concerne la possibilità di presentare liste di candidati alle elezioni politiche, il testo unificato non contiene alcuna preclusione nei riguardi dei partiti non iscritti al Registro. Al riguardo, l’unica differenza significativa tra partiti iscritti al Registro e partiti non iscritti consiste nella modifica (ipotizzata dalla proposta) dell’art. 14 del Testo unico delle elezioni della Camera dei deputati (d.P.R. n. 361/1957), per effetto della quale in vista della presentazione delle liste i partiti iscritti debbono depositare presso il Ministero dell’interno simbolo e statuto, mentre i partiti non iscritti debbono depositare, oltre al simbolo, una sorta di “dichiarazione sostitutiva” dello statuto. Tale dichiarazione autenticata da un notaio deve indicare: il legale rappresentante del partito o del gruppo politico organizzato e la sede legale nel territorio dello Stato; gli organi del partito o del gruppo politico organizzato, la loro composizione nonché le relative attribuzioni; le modalità di selezione dei candidati per la presentazione delle liste.

L’articolato del testo unificato, infine, detta una serie cospicua di norme in materia di trasparenza di “finanziamenti, contributi, beni o servizi” di cui i partiti siano destinatari; norme che, nella quasi totalità, sono comuni a quelli iscritti nel Registro ed a quelli non iscritti.

Nel complesso, dunque, la proposta sembra caratterizzata da due scelte di fondo: la prima è quella continuare a legare la natura vincolante delle regole in tema di democrazia interna previste dalla l. n. 13/2014 esclusivamente alla scelta di un partito di iscriversi nel Registro nazionale e di avvalersi, quindi, della disciplina di favore in tema di finanziamento; mentre per i partiti non iscritti al Registro si fa a meno, sotto questo profilo, di qualunque “attuazione” dell’art. 49 Cost. Nella proposta, inoltre, le stesse regole relative alla democrazia interna per i partiti registrati vengono mantenute ad un livello “minimale”, che non va ad incidere in modo significativo sulla loro autonomia organizzativa e che certamente è alternativa ad una lettura “severa” ed uniforme del metodo democratico applicato al profilo interno.

5.2 L'art. 39 Cost.: attuazione o revisione?

Benché assistita da un minore coinvolgimento dell'opinione pubblica, anche la "vicenda monca" dell'art. 39 Cost. ha richiamato, in anni recenti, l'interesse degli studiosi. A tale risultato hanno contribuito anche gli interventi del legislatore che, come si è accennato, ha in più d'una occasione esteso gli effetti di alcune tipologie di contratti collettivi di diritto comune, facendo riferimento ai contratti stipulati dalle organizzazioni sindacali "comparativamente più rappresentative a livello nazionale". Sicché, non soltanto si è riproposto il tema, più generale, della legittimità alla luce dell'art. 39, comma 4, Cost. di siffatta estensione legislativa di efficacia, ma si è altresì aggiunta la questione più specifica, ad esempio, della valutazione da riservare alla declinazione scelta dal legislatore del concetto di rappresentatività sindacale, attraverso il generico richiamo alla maggiore rappresentatività comparativa. Anche in virtù di tali evoluzioni, è diventata sempre meno eludibile una constatazione: dalla inattuazione dell'art. 39 Cost. "è disceso un sistema sindacale di fatto, alla cui inadeguatezza consegue la necessità dell'emanazione della disciplina legislativa che, rispetto al tema della rappresentatività, come anche a quelli della rappresentanza, e dell'efficacia della contrattazione collettiva, sia idonea a garantire il controllo da parte dei lavoratori sull'azione delle associazioni sindacali e la certezza giuridica del prodotto della contrattazione" (44).

Per quanto concerne il decisore politico, invece, nel corso della presente XVII legislatura, la sua attenzione non viene tanto sollecitata a dare attuazione dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 39 Cost. (per quanto concerne in particolare l'obbligo di registrazione dei sindacati e l'organizzazione su base democratica), quanto principalmente a confezionare una disciplina della rappresentanza sindacale e dell'ampliamento degli effetti dei contratti collettivi, sia aziendali o territorialmente circoscritti, sia nazionali. Le proposte di legge presentate al riguardo (per la verità non molto numerose: v. ad es. A.C. 5; A.C. 519; A.C. 709; A.C. 1549; A.S. 184; A.S. 654; A.S. 993; A.S. 986) vertono su tali aspetti, quasi prescindendo dai disposti dell'art. 39 Cost.; il loro esame da parte delle competenti commissioni parlamentari, peraltro, non sembra al momento avanzare.

Merita inoltre una segnalazione uno schema di progetto di legge promosso dalla CGIL e presentato all'inizio del 2016 (denominato *Carta dei diritti universali del lavoro*), sul quale è attualmente in corso la raccolta delle sottoscrizioni necessarie ai fini della sua presentazione alle Camere come proposta di iniziativa popolare. Si tratta di una ipotesi di disegno normativo ampio ed articolato, il cui scopo è quello di rimodulare molti degli aspetti principali inerenti al diritto del lavoro. Il contenuto del progetto, infatti, spazia dalla individuazione dei diritti dei lavoratori, alla loro partecipazione alle decisioni delle imprese ex art. 46 Cost., alla regolazione delle tipologie di contratti di lavoro; ma esso contiene anche alcune disposizioni specificamente

⁴⁴ Così A. DI STASI, *Rappresentanza e rappresentatività sindacale nel lavoro privato*, in G. Proia (a cura di), *Organizzazione sindacale e contrattazione collettiva*, Padova, 2014, 236.

dedicate all'attuazione dell'art. 39 Cost. In proposito, infatti, si prevede sia di introdurre norme sulle modalità di registrazione dei sindacati, con indicazione dei parametri da utilizzarsi ai fini della valutazione della democraticità interna, sia di disciplinare il calcolo della rappresentatività ai fini della conclusione dei contratti collettivi nazionali, sia infine di precisare gli effetti *erga omnes* di questi ultimi ai sensi dell'ultimo comma dello stesso art. 39 Cost.

Al momento, è tuttavia arduo prevedere – com'è evidente – quale sia destinato ad essere il futuro di siffatta iniziativa; in particolare, se essa, una volta presentata agli organi parlamentari, possa effettivamente beneficiare della considerazione di questi ultimi e quali ne possano essere gli esiti.

6. Conclusioni

La disamina effettuata nelle pagine precedenti consente di aggiungere un'osservazione conclusiva. Le attuali e diffuse considerazioni sulle conseguenze dell'inattuazione dell'art. 39 sono in grado di evidenziare anche un aspetto che segna, forse, il punto di più significativa divergenza rispetto all'analogo dibattito relativo all'art. 49, introducendo una sfasatura tra le “vite normative parallele” (per riprendere l'espressione utilizzata all'inizio) delle due disposizioni costituzionali. Mentre infatti la norma sui partiti ha sollecitato e sollecita gli studiosi ed il decisore politico esclusivamente per i profili attinenti alla sua “attuazione”, l'art. 39 è sempre più spesso oggetto di riflessioni che attengono anche all'opportunità di conservarlo nella sua formulazione vigente. Detto altrimenti, per l'art. 39 oramai non ci si pone più soltanto il problema della sua attuazione, ma sempre più numerose sono le voci autorevoli a favore di una sua revisione, in particolare con riguardo alla disciplina posta dal comma 4⁽⁴⁵⁾.

Il dato non stupisce. Infatti, la previsione dell'art. 39, comma 4, è, come dianzi chiarito, l'unica tra quelle ricavabili dagli artt. 39 e 49 a richiedere *ab origine* una attuazione in senso stretto; pertanto, il fatto che quest'ultima non sia intervenuta nonostante i molti decenni passati, ha finito per “retroagire” sulla stessa disposizione, aprendo la questione della opportunità di conservare immutata nella Costituzione una previsione rimasta, in larga parte, lettera morta (fatta salva la sua *vis destruens*, di cui soprattutto in passato ha dato prova, come riferito, rispetto alla legislazione palesemente in contrasto con essa).

È comunque realistico immaginare che una scelta netta relativa al destino dell'art. 39 Cost., nel senso della sua modifica o della sua attuazione, possa con più probabilità avvenire in un contesto istituzionale in cui il decisore politico sia dotato della forza di indirizzo necessaria per operarla. Perché tale contesto si affermi più compiutamente, d'altra parte, non sembra irrilevante il “se” e il

⁴⁵ Tra le più recenti, v. ad es. M. RUSCIANO, *Lettura e rilettura dell'art. 39 della Costituzione*, in *Dir. lav. merc.*, 2013, 279 ss.; E. GHERA, *L'articolo 39 della Costituzione e il contratto collettivo*, cit., 12.

“come” i partiti saranno in grado di riguadagnare il loro ruolo di strumenti di partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica nazionale, anche attraverso l’attuazione dell’art. 49 Cost. Se non altro da questo punto di vista, pare dunque che il destino di partiti e sindacati, sia pure per ragioni diverse ed in forme inedite rispetto al passato, per il momento sia destinato a conservare aspetti di intersezione.