

Unità e libertà sindacale nella costituzione*

Giuseppe Di Vittorio

1) Il diritto di associazione

Il diritto di associazione è senza dubbio fra i diritti fondamentali del cittadino e una delle espressioni più chiare delle libertà democratiche.

Il diritto di associazione è anzi il presidio più sicuro della libertà della persona umana, la quale tende in misura crescente a ricercare la via del proprio sviluppo, della propria difesa e di un maggiore benessere economico e spirituale, specialmente nella libertà di coalizzarsi con altre persone in aggruppamenti sociali, professionali, cooperativi, politici, religiosi, culturali, sportivi e di ogni altro genere, aventi interessi od ideali comuni od affini.

Perché la Costituzione della Repubblica italiana sia adeguata alle nuove esigenze poste dallo stadio attuale dell'evoluzione storica del nostro paese, nel quadro di quella europea mondiale, occorre che la Costituzione italiana sancisca nel modo più chiaro il diritto pieno di associazione, che si compendia nella libertà delle varie organizzazioni di sviluppare liberamente la propria libertà, per la realizzazione dei propri scopi rispettivi, nei limiti fissati dalle leggi.

Tale diritto deve essere riconosciuto a tutti i cittadini di ambo i sessi e di ogni ceto sociale, senza nessuna esclusione. Tuttavia, la Costituzione non può ignorare che se il diritto di associazione deve essere garantito ad ogni cittadino, esso ha però un valore diverso nei differenti strati sociali.

Nell'attuale sistema sociale, infatti, la ricchezza nazionale è troppo mal ripartita, in quanto si hanno accumulazioni d'immensi capitali nelle mani di pochi cittadini, mentre l'enorme maggioranza di essi ne è completamente sprovvista. In tali condizioni è chiaro che nei naturali ed inevitabili contrasti di interessi economici e sociali sorgenti tra i vari strati della società nazionale il cittadino lavoratore ed il cittadino capitalista non si trovano affatto in condizioni di eguaglianza.

Il cittadino capitalista, basandosi sulla propria potenza economica, può lottare e prevalere anche da solo in determinate competizioni di carattere economico. Il cittadino lavoratore, invece, da solo non può ragionevolmente nemmeno pensare a partecipare a tali competizioni. Ne consegue che per il cittadino lavoratore la sola possibilità che esista – perché possa partecipare a date competizioni economiche, senza esserne schiacciato in partenza – è quella di associarsi con altri lavoratori aventi interessi e scopi comuni, per controbilanciare col numero, colla associazione e con l'unità di intenti e d'azione degli associati la potenza economica del singolo capitalista od un'associazione di capitalisti.

Il sindacato, perciò, è lo strumento più valido per i lavoratori, per l'affermazione del diritto alla vita e del diritto al lavoro, che dovranno essere sanciti dalla nostra Costituzione.

Per i datori di lavoro, invece, l'associazione sindacale è bensì uno strumento importante, ma solamente ausiliario. Di qui il diverso significato che ha il diritto di associazione per le due forze sociali che rappresentano i due opposti poli della nostra società: quella dei grandi datori di lavoro e quella dei lavoratori salariati e stipendiati. Tra questi due poli esistono ed agiscono altri strati di

* Il testo qui pubblicato, tratto dalla relazione sull'ordinamento sindacale alla III sottocommissione della Costituente (Roma, 1946), è raccolto con lo stesso titolo in: Antonio Tatò (a cura di), Di Vittorio. L'uomo, il dirigente, vol. II, 1944-1951, Roma, Editrice sindacale italiana, 1969.

lavoratori, comunemente indicati col nome di ceti medi: contadini, artigiani, piccoli e medi commercianti, liberi professionisti, artisti ecc. Anche per questi strati di lavoratori (che nel nostro paese sono molto numerosi e costituiscono un elemento vitale dell'economia nazionale) il diritto di associazione ha una portata diversa e ben maggiore di quella che possa avere per gli strati economicamente superiori della società. Anche per questi lavoratori la sola possibilità di resistere e di sopravvivere alla pressione del grande capitale e dei trusts – che tendono inesorabilmente ad assorbirli – consiste appunto nella libertà di associarsi e di appoggiarsi agli altri strati di lavoratori, solo mezzo perché anch'essi costituiscano una forza capace di partecipare alle inevitabili competizioni di interessi che sono connaturali al tipo di società in cui viviamo.

2) Il posto preminente che spetta ai sindacati dei lavoratori nello Stato democratico

Dalle osservazioni che precedono scaturiscono alcune deduzioni che lo Stato democratico non può ignorare senza venir meno alla sua funzione di supremo armonizzatore degli interessi legittimi dei singoli cittadini e dei differenti strati sociali in cui essi sono raggruppati, con quelli generali della collettività nazionale.

La più importante deduzione che se ne deve trarre è quella del riconoscimento d'una preminenza obiettiva degli interessi rappresentati dai sindacati dei lavoratori rispetto agli interessi pur legittimi rappresentati dalle associazioni sindacali dei grandi datori di lavoro.

La giustificazione di questa preminenza ed il suo riconoscimento esplicito da parte dello Stato democratico sono dati ancora dalle considerazioni che seguono.

1) gli interessi che rappresentano e difendono i sindacati dei lavoratori sono interessi di carattere collettivo e non particolaristico od egoistico; interessi che in linea di massima coincidono con quelli generali della nazione.

Il benessere generalizzato dei lavoratori, infatti, non può derivare che da un maggiore sviluppo dell'economia nazionale, da un aumento incessante della produzione, da un maggiore arricchimento del paese, oltre che da una più giusta ripartizione dei beni prodotti.

Non è mai accaduto, e non può accadere ai liberi sindacati dei lavoratori, di avere interessi contrari a quelli della collettività nazionale, com'è accaduto – e può sempre accadere, invece, – a determinati tipi di associazioni padronali (trusts, cartelli, intese ecc.), i quali sono notoriamente giunti a limitare di proposito la produzione – ed anche a distruggerne notevoli quantità – per mantenere elevati i prezzi, allorché i prezzi elevati, piuttosto che la massa di prodotti vendibili, assicurano agli interessati maggiori profitti, con danno evidente della maggioranza della popolazione e della nazione.

Eventuali interessi egoistici di categorie, che possono sorgere anche in seno alle masse lavoratrici, vengono contenuti, temperati e in definitiva eliminati da esigenze poste da altre categorie di lavoratori e soprattutto dalla convergenza degli interessi fondamentali e permanenti dei lavoratori di ogni categoria; convergenza che ha la sua espressione nell'esistenza stessa della Confederazione generale italiana del lavoro la quale rappresenta, appunto, gli interessi generali di tutti i lavoratori di ogni categoria o professione, manuali ed intellettuali e – come tale – è una delle forze basilari della nazione.

2) I sindacati dei lavoratori rappresentano la forza produttrice fondamentale della società e la stragrande maggioranza della popolazione economicamente attiva nei vari rami dell'industria,

dell'agricoltura, del commercio, del credito, della scuola, dei pubblici servizi ecc. Tutta la società moderna pone il lavoro come fondamento del proprio sviluppo.

Se la funzione sociale del lavoro, e quindi delle organizzazioni sindacali che lo rappresentano, sono considerate sempre di maggiore preminenza, in tutti i paesi economicamente più sviluppati ciò è tanto più giusto e necessario in Italia, dove il capitale più grande e più prezioso di cui dispone la nazione è rappresentato appunto dalla sua immensa forza-lavoro; ossia, dal gran numero di lavoratori che conta il nostro paese, nonché dalle loro spiccate e riconosciute capacità tecniche e professionali che – attraverso il lavoro dei nostri emigrati – si sono affermati in quasi tutti i paesi del mondo.

3) I lavoratori, per la loro condizione sociale, sono i maggiori interessati al consolidamento ed allo sviluppo ordinato della libertà e delle istituzioni democratiche, come lo comprova il fatto che essi hanno costituito il nerbo decisivo delle forze nazionali che hanno abbattuto il fascismo ed hanno portato un contributo efficiente alla liberazione della patria dall'invasore tedesco.

I sindacati dei lavoratori, quindi, costituiscono obiettivamente uno dei pilastri basilari dello Stato democratico e repubblicano ed un presidio sicuro e forte delle civiche libertà, che sono un bene supremo dell'intera nazione.

4) I sindacati dei lavoratori, quali organismi unitari di milioni di cittadini in tutte le province d'Italia e tutori dei loro interessi collettivi e solidali, costituiscono obiettivamente il tessuto connettivo più solido della nazione e della sua stessa unità.

5) Gli interessi economici rappresentati rispettivamente dai sindacati dei lavoratori e da quelli dei datori di lavoro sono entrambi legittimi, ma la loro portata non è uguale, nel complesso della vita nazionale, anche a causa del numero incomparabilmente maggiore di cittadini rappresentati dai primi rispetto ai secondi.

Per di più, i sindacati dei lavoratori rappresentano interessi vasti e vitali della grande massa dei cittadini non abbienti, che lo Stato democratico ha il dovere di difendere e tutelare.

Ne consegue che il concetto di pariteticità fra gli interessi rappresentati dai sindacati dei lavoratori e quelli rappresentati dai sindacati padronali non corrisponde alla realtà ed è perciò da considerarsi infondato ed ingiusto.

Il defunto regime fascista aveva in un certo senso idealizzato il concetto della pariteticità e lo aveva posto a fondamento del suo sistema corporativo. Riteniamo che spetti allo Stato democratico il compito di segnare un passo avanti nella più giusta valutazione dei vari strati della nostra società, in rapporto alle esigenze di vita e di sviluppo della nazione, sostituendo al concetto della pariteticità quello più aderente alla realtà della preminenza dei sindacati dei lavoratori, rispetto a quelli padronali.

Teoricamente, si può benissimo sostenere – dal punto di vista democratico – che in seno allo Stato ed a tutte le istituzioni statali la rappresentanza degli interessi rispettivi dei datori di lavoro e dei lavoratori venga basata sul principio della pro-porzione numerica delle persone interessate in ciascuna delle due parti.

Ma si riconosce che un'applicazione automatica di tale principio lo renderebbe assurdo, come può avvenire di ogni sano principio che si voglia spingere sino alle sue ultime conseguenze teoriche. La sproporzione del numero fra le due parti è tale che gli interessi rappresentati dai sindacati padronali

ne sarebbero interamente sommersi. Tuttavia, da un tale eccesso a quello della pariteticità vi è una via mediana: il riconoscimento, cioè, di una preminenza, per i sindacati dei lavoratori, che nella determinazione delle rappresentanze nei vari organismi statali, parastatali, previdenziali ecc. può essere fissata in un rapporto convenzionale.

I sindacati dei lavoratori, dunque, e per il loro numero e per la funzione sociale di interesse generale che esercitano nella vita della Nazione debbono avere un posto a parte nello Stato democratico.

Pensiamo particolarmente alla costituzione di un Consiglio nazionale del lavoro che abbia la facoltà di promuovere una legislazione sociale adeguata ai nostri tempi ed alle nostre possibilità, e il diritto di esame di tutti i progetti di legge di carattere sociale da proporre alle Camere legislative. Lo stesso Consiglio nazionale, inoltre, dovrebbe essere dotato di potere e di mezzi sufficienti per controllare efficacemente, anche a mezzo di suoi organi periferici, l'effettiva applicazione delle leggi sociali e protettive dei lavoratori.

Altra funzione importante del Consiglio nazionale del lavoro potrebbe essere quella di creare nel proprio seno dei collegi di probiviri, su scala locale e nazionale, aventi anche il compito di arbitrare le vertenze individuali del lavoro non risolte in sede sindacale, in funzione di magistratura speciale del lavoro.

Naturalmente, di questo Consiglio nazionale del lavoro, oltre che il governo, dovrebbero essere chiamate a far parte tutte le organizzazioni professionali, ma in proporzioni tali che si tenga conto del numero dei rispettivi organizzati.

Il riconoscimento della funzione d'interesse nazionale che esercitano i sindacati dei lavoratori comporta ugualmente la conseguenza che tutti gli istituti interessanti, esclusivamente o prevalentemente, i lavoratori, come gli istituti previdenziali ed assicurativi, quelli aventi per oggetto il collocamento dei lavoratori, l'assistenza, la formazione professionale, la ricreazione ecc., debbono essere retti fondamentalmente dai lavoratori stessi, sia per elezione diretta, sia attraverso i loro sindacati.

Il debito controllo dello Stato e la rappresentanza di altri interessi, negli organi dirigenti degli istituti del genere accennato, non dovrebbero mai vulnerare il principio dell'autogoverno da parte dei lavoratori interessati, od almeno della loro preminenza nella direzione.

3) Del diritto di sciopero

Il diritto di associazione comporta la libertà di azione delle singole associazioni, per l'adempimento dei loro compiti e per la realizzazione degli scopi per i quali sono state costituite.

Le libertà sindacali, che si riassumono nella piena libertà di riunione, di discussione, di manifestazione, di astensione dal lavoro ecc., comportano il diritto di sciopero. Questo diritto non è più contestato da nessuno, ad eccezione dello sciopero relativo a servizi pubblici.

Da parte di coloro che sostengono doversi vietare per legge lo sciopero dei servizi pubblici, si osserva che tali scioperi non sono leciti in quanto hanno la conseguenza di danneggiare la massa dei cittadini estranei alla contesa. Un'altra osservazione degna di rilievo è che gli impiegati pubblici, avendo uno statuto giuridico particolare, che li lega allo Stato o ad altri enti pubblici, non dovrebbero in alcun caso poter scioperare.

L'una e l'altra osservazione sono di peso e vanno tenute nel debito conto. Ma esse non sono tali da giustificare la negazione del diritto di sciopero ai lavoratori dei servizi pubblici.

In linea di principio, lo Stato, gli enti e le ditte private esercenti un servizio pubblico sono dei datori di lavoro come tutti gli altri e, come gli altri, possono trovarsi in conflitto d'interessi coi propri lavoratori.

Se si toglie a questi lavoratori il diritto di sciopero, quale altro mezzo veramente efficace rimane loro per far valere i propri diritti?

È attraverso lo sciopero che i lavoratori – poveri e deboli isolatamente – affermano la propria potenza e l'indispensabilità della loro funzione sociale.

In tutti i paesi civili il diritto di sciopero è considerato soprattutto un mezzo di difesa dell'integrità della personalità umana. Il divieto di sciopero, per qualsiasi categoria di lavoratori, è una mutilazione della personalità, è incompatibile col principio della libertà del cittadino e si riallaccia piuttosto a quello del lavoro forzato, che presuppone una condanna.

Il divieto di sciopero in qualsiasi servizio, infine, formerebbe delle categorie di cittadini minorati, privati di determinati diritti, che sono riconosciuti ad altri cittadini.

Uno Stato democratico ha il dovere di riconoscere e di garantire il diritto di sciopero a tutti i lavoratori, senza nessuna eccezione.

L'affermazione di questo principio non può significare, peraltro, che non si debba tener conto delle obiezioni cui abbiamo accennato.

Dato il fatto che lo sciopero in un servizio pubblico può danneggiare un gran numero di persone estranee alla vertenza, occorre una remora che ne freni l'uso e ne eviti gli abusi. Ma questa remora non può consistere nel diniego d'un diritto incontestabile, bensì nella coscienza civica degli stessi lavoratori dei servizi pubblici, i quali sono consapevoli delle conseguenze particolarmente gravi del loro sciopero. Un'altra remora spontanea è costituita dall'interesse che hanno i lavoratori di altre branche di lavoro di evitarne gli abusi (dato che sarebbero fra i danneggiati) e che sono rappresentati dalla stessa organizzazione sindacale intercategoriale.

L'efficacia di queste remore libere e spontanee è comprovata dal fatto che la Confederazione generale italiana del lavoro ha sancito spontaneamente nel proprio statuto sociale – approvato all'unanimità dal suo primo Congresso nazionale – il principio che lo sciopero nei servizi pubblici sia da evitare in tutta la misura del possibile e che, comunque, vi si possa far ricorso soltanto dopo aver esperito invano tutti i tentativi di conciliazione e previa autorizzazione del Comitato direttivo confederale, cioè della suprema direzione della Confederazione generale italiana del lavoro.

Questa remora, oltre che la sola possibile in un regime democratico, è anche la sola efficace.

4) Della facoltà di serrata

Al diritto di sciopero si vuol legare strettamente quello quanto mai contestabile della «serrata», da parte dei datori di lavoro; cioè della facoltà per questi ultimi di chiudere le aziende e di sospendere il lavoro per un tempo indeterminato per rappresaglia contro l'arma dello sciopero usata dai lavoratori.

Non crediamo che sia giusto porre sullo stesso piano il diritto di sciopero e quello della serrata.

Gli argomenti, che abbiamo svolto innanzi per dimostrare la preminenza obiettiva degli interessi rappresentati dai sindacati dei lavoratori, valgono anche per porre su d'un piano profondamente diverso lo sciopero e la serrata. Ci basti aggiungere brevi considerazioni, più strettamente attinenti alla questione.

Lo sciopero può danneggiare una sola persona – il padrone dell'azienda – e di riflesso l'economia nazionale. La serrata, invece, pur producendo lo stesso danno riflesso all'economia nazionale, può danneggiare migliaia di lavoratori.

D'altra parte, lo sciopero ha un limite automatico ed imperioso nel bisogno che hanno i lavoratori di riscuotere il salario, unica loro fonte di sussistenza. Per il padrone, invece, tanto lo sciopero quanto la serrata si risolvono nella rinuncia al profitto nel periodo della loro durata. Si tratta, in ogni caso di un danno economico, che non può mai giungere al limite del bisogno di vivere, da cui sono assillati i lavoratori scioperanti. Ne consegue che il padrone, volendolo, potrebbe far durare la serrata per un tempo praticamente illimitato. Senza contare che, in determinati casi, dei padroni possono avere un interesse diretto a provocare la serrata, per le ripercussioni che un tale fatto potrebbe avere sull'andamento dei prezzi. Il che vuol dire che la serrata può avere conseguenze ed anche scopi antisociali.

Il diritto di serrata non può trovare una giustificazione di principio che nell'antica concezione romana del diritto di proprietà; concezione sorpassata e condannata dalla legislazione di tutti i paesi civili, nei quali, lungi dal riconoscere il diritto di abuso della proprietà dei grandi mezzi di produzione, ne è stata unanimemente proclamata la funzione sociale, sottoponendola a norme precise e restrittive.

La facoltà di serrata, da parte dei datori di lavoro, deve essere pertanto vietata per legge, o almeno sottoposta alla preventiva autorizzazione delle autorità tutorie, in difesa della collettività nazionale.

5) Dell'arbitrato

Alla questione del diritto di sciopero e della facoltà di serrata è legata quella dell'arbitrato delle controversie di lavoro.

L'arbitrato facoltativo, a richiesta delle parti, è fuori discussione. È un mezzo al quale è anche desiderabile che si faccia ricorso il più possibile, per prevenire ed evitare agitazioni e scioperi che, in linea generale, non sono mai eventi auspicabili.

Certuni, però, si dichiarano partigiani dell'arbitrato obbligatorio. Non crediamo che lo Stato democratico possa accogliere questo metodo, che equivale al divieto del diritto di sciopero e presuppone la creazione di nuovi e costosi organismi burocratici.

L'arbitrato obbligatorio è incompatibile col principio della libertà ed è anche di assai dubbia efficacia, dato che in regime democratico nessuno potrebbe impedire alle masse lavoratrici interessate di respingere la soluzione imposta dall'arbitro e di effettuare ugualmente lo sciopero.

L'arbitrato può essere efficace, ed impegnativo per le parti, solo quando queste vi accedono volontariamente.

6) Dell'ordinamento sindacale

Riconosciuta la primordiale funzione sociale del lavoro e la funzione di preminente interesse collettivo che esercitano i sindacati dei lavoratori, la Costituzione deve determinare e sancire i principi ispiratori d'un nuovo ordinamento sindacale, conforme ai principi di democrazia e di libertà che sono alla base del nuovo Stato italiano.

Attualmente l'Italia non ha un ordinamento sindacale giuridicamente definito.

Dal punto di vista formale, sembra essere tutt'ora in vigore l'ordinamento sindacale fascista, le cui basi giuridiche furono fissate nella legge 3 aprile 1926, n. 563 (la legge Rocco, ndr).

I liberi sindacati dei lavoratori, sorti alla luce dopo la Liberazione, hanno per proprio conto proclamato la soppressione dell'intero ordinamento sindacale fascista e si sono costituiti e funzionano su basi prettamente democratiche fissate liberamente dagli stessi lavoratori interessati.

In linea di fatto, i sindacati liberi ora esistenti sono riconosciuti dallo Stato, ma non esiste nessun rapporto giuridicamente definito fra Stato e sindacato. La disciplina dei rapporti di lavoro, che può esercitare un'influenza decisiva nella ricostruzione economica e sociale del paese, esige con tutta urgenza un nuovo ordinamento sindacale. Il problema è complesso ed arduo. Tenteremo qui, in brevi tratti, di tracciare i lineamenti di una soluzione possibile.

7) Sindacato di Stato o sindacato libero?

Il primo problema da risolvere è quello della natura del sindacato, dato che dalla soluzione di questo problema pregiudiziale discende quella di tutti gli altri che ne sono connessi.

Su questo problema si sono manifestate nel paese e nella stampa due tendenze estreme; l'una propone il sindacato quale ente di diritto pubblico, giuridicamente riconosciuto dallo Stato e sottoposto al controllo delle autorità tutorie; l'altra propone il sindacato libero, non avente alcun rapporto giuridico con lo Stato, rimanendo presso a poco nella stessa posizione che avevano i sindacati italiani nel periodo prefascista.

Fra queste due tendenze estreme, crediamo sia possibile una posizione mediana, che soddisfi le esigenze obiettive poste dall'una e dall'altra posizione ed elimini almeno la maggior parte dei gravi inconvenienti che presentano entrambe.

Il sindacato di Stato si presenta tecnicamente come quello che offre la soluzione più facile e più comoda di tutti i problemi relativi ai rapporti sociali e di lavoro. In realtà questo tipo di sindacato è la negazione totale del vero sindacato qual è comunemente concepito dai lavoratori; è incompatibile coi principi elementari della libertà ed è impossibile in un regime democratico, che presuppone la volontarietà nell'esercizio dei diritti.

Difatti, il sindacato di Stato significa automaticamente sindacato unico, obbligatorio, con tributi obbligatori e con un controllo più o meno stretto dello Stato. Questo tipo di sindacato statale, come si vede, si apparenta moltissimo a quello fascista. Il fatto della elezione dei dirigenti da parte dei

soci, pur rappresentando un notevole miglioramento, rispetto al sindacato fascista, non ne muterebbe il carattere di sindacato unico, obbligatorio, privo di una propria vitalità, pesante, costoso, inefficiente, detestato dalle grandi masse lavoratrici, come lo furono gli pseudo sindacati fascisti. L'incompatibilità d'un tale sindacato coi principi della democrazia è messa maggiormente in luce dal fatto che, per realizzarlo, bisognerebbe mutare il diritto di associazione nell'obbligo d'irreggimentarsi e di pagare i relativi tributi!

Dubitiamo, inoltre, che la stessa Assemblea costituente abbia il diritto di imporre ai lavoratori un ordinamento sindacale che presupponga degli obblighi equivalenti alla perdita della vera libertà sindacale, senza che i lavoratori stessi – che ne sono i più diretti interessati – siano stati chiamati a pronunciarsi esplicitamente e liberamente in proposito.

Noi crediamo che il sindacato, per adempiere effettivamente ai suoi compiti, per essere in grado di difendere con efficacia gli interessi economici, professionali e morali dei lavoratori, è indispensabile che sia libero, volontario, autonomo, indipendente. In regime di democrazia, i lavoratori debbono essere assolutamente liberi di aderire o meno ad una qualsiasi organizzazione e di pagarne o meno i relativi contributi.

Questo è il solo tipo di sindacato che esiste in tutti i paesi liberi e democratici: questo è il solo tipo di sindacato conforme ai principi della democrazia, ed il solo possibile in uno Stato effettivamente democratico.

Si deve concludere, come fanno certuni, che bisogna ritornare al tipo di sindacato libero prefascista, non avente nessuna veste legale? Non lo crediamo.

8) Del riconoscimento giuridico del sindacato. Libertà e funzioni pubbliche del sindacato

Da alcune parti, esaminando il problema da un punto di vista meramente giuridico e formale, si vorrebbe chiudere questo grosso problema in un dilemma: o il sindacato è unico, quale ente giuridico di diritto pubblico, sottoposto al controllo dello Stato, ed allora ad esso possono essere deferite determinate funzioni di carattere pubblico; oppure il sindacato è una organizzazione di fatto, indipendentemente dallo Stato e giuridicamente non riconosciuta, e allora ad esso non può essere confidata nessuna funzione pubblica.

Senonché circoscrivere il problema in questo dilemma equivarrebbe ad affermare che non vi siano e che non vi possono essere che due tipi di sindacati possibili: quello statale, attuato dal fascismo (sia pure emendato e migliorato) e quello prefascista, relegato ai margini dello Stato ed in una posizione di ostilità preconcepita contro di esso.

Noi riteniamo, invece, che la democrazia italiana debba creare un tipo nuovo di sindacato, con caratteri propri, originali, che concilii l'esigenza di libertà, di autonomia e d'indipendenza del sindacato (che sono i suoi caratteri peculiari, senza dei quali il sindacato cessa di essere tale e diventa un semplice ufficio) con l'esigenza di ottenere da esso quelle garanzie che sono necessarie per potergli affidare legalmente alcune funzioni di carattere pubblico, che il sindacato eserciterà di fatto e che non potrebbe non esercitare.

Questo tipo nuovo di sindacato, che noi propugniamo, dovrebbe tradurre in termini politici e giuridici, sul terreno specifico dell'ordinamento sindacale, il fatto nuovo e salutare, nella storia d'Italia, dell'adesione piena delle grandi masse proletarie e popolari allo Stato democratico, che esse hanno concorso e concorrono in primo grado a costruire.

Bisogna uscire da quella visuale ristretta che fa considerare le masse lavoratrici con sospetto, per cui non si sa vederle che o asservite dallo Stato o ricacciate fuori di esso; o neutralizzate da uffici, regolamenti e funzionari, o guardate dai carabinieri.

Lo Stato democratico deve aver fiducia nelle grandi masse lavoratrici, che ne costituiscono l'ossatura fondamentale. In uno Stato democratico ben ordinato tutte le funzioni pubbliche debbono essere esercitate in condizioni di libertà tali da non vulnerare l'autonomia e l'indipendenza dei gruppi e strati sociali che si vogliono tutelare.

Del resto, quali sono le funzioni di carattere pubblico che si tratta di affidare ai sindacati?

All'infuori di quelle insite nell'eventuale creazione di un Consiglio nazionale del lavoro, che sono di carattere consultivo, queste funzioni si riducono sostanzialmente a due:

- 1) facoltà di stipulare, con la controparte, dei contratti di lavoro che abbiano validità obbligatoria per tutti gli appartenenti alla categoria e, quindi, efficacia giuridica;
- 2) esercizio del collocamento dei lavoratori.

Entrambe queste funzioni sono bensì di carattere pubblico, ma esse interessano quasi esclusivamente, od in modo assolutamente prevalente, i lavoratori. È naturale, perciò che tali funzioni siano affidate alle organizzazioni dei lavoratori, che sono da presumersi le maggiori interessate e le meglio attrezzate per assicurarne il più efficace svolgimento.

Qui sorge la questione: può un organismo non avente una veste giuridica assolvere funzioni di carattere pubblico?

È precisamente nella risposta che si dà a questa questione che bisogna ricercare il punto di conciliazione tra la libertà ed il riconoscimento giuridico del sindacato.

Noi crediamo che sia perfettamente possibile dare una personalità giuridica al sindacato, senza vulnerarne l'autonomia e l'indipendenza.

Indubbiamente lo Stato ha il dovere di esigere alcune garanzie nell'interesse della collettività nazionale, da un organismo al quale si conferiscono determinate funzioni pubbliche. Nel nostro caso, crediamo che le sole garanzie legittime che lo Stato possa chiedere ed ottenere dal sindacato riconosciuto siano essenzialmente di due ordini:

- a) la registrazione legale in apposito registro tenuto dal Consiglio nazionale del lavoro e dai suoi organi periferici, col relativo deposito dello statuto sociale e la denuncia del numero dei propri iscritti;
- b) l'accertamento, da parte dello stesso Consiglio nazionale del lavoro e dei suoi organi periferici, dell'efficienza numerica dei sindacati registrati e riconosciuti.

Altra garanzia legittima che lo Stato deve esigere dal sindacato riconosciuto è la condizione che il suo statuto sociale sancisca chiaramente un ordinamento interno democratico dell'organizzazione, con la elezione mediante voto segreto e diretto di tutti i dirigenti e con l'obbligo di sottoporre all'approvazione dell'assemblea dei soci i suoi bilanci preventivi e consuntivi.

Con queste garanzie lo Stato si assicura che il sindacato è effettivamente rappresentativo dei lavoratori cui si riferisce e che i suoi organi dirigenti sono la libera ed incontestabile espressione della volontà della maggioranza dei propri rappresentanti. E queste garanzie ci sembrano sufficienti perché lo Stato conferisca ai sindacati le funzioni del genere di quelle accennate, che hanno come oggetto la tutela di interessi specifici dei lavoratori. Tanto più che, limitatamente a determinate funzioni pubbliche, come quella del collocamento, i sindacati possono accettare un controllo dello Stato, diretto ad accertare l'imparzialità del funzionamento nei confronti di tutti gli aventi diritto.

All'infuori delle garanzie accennate, qualsiasi ingerenza dello Stato nella vita e nell'attività dei sindacati sarebbe illegittima e significherebbe un attentato alla libertà dei sindacati stessi e dei cittadini che ne fanno parte.

Il tipo di sindacato qui delineato, che concilia il riconoscimento giuridico del sindacato stesso con le sue esigenze incompressibili di libertà e di autonomia, si approssima al sistema sindacale francese, quale è definito dalle leggi 1° marzo 1884, 12 marzo 1920, 4 giugno 1936 e 2 maggio 1938.

Il riconoscimento giuridico dei sindacati deve essere volontario; tale riconoscimento, quindi, potrà avvenire soltanto su domanda del sindacato interessato.

La registrazione ed il conseguente riconoscimento della personalità giuridica debbono necessariamente estendersi agli organismi sindacali d'ogni grado; e cioè, in senso verticale: dal sindacato locale d'industria, categoria o servizio, al sindacato provinciale, a quello nazionale (federazione o sindacato); ed in senso orizzontale: dalla Camera del lavoro locale o mandamentale a quella provinciale, alla Confederazione generale italiana del lavoro, che è al vertice della piramide e che comprende e rappresenta l'intero sistema.

9) Libertà e pluralità sindacale

Una volta escluso il sindacato unico obbligatorio, sorge un'altra questione: possono costituirsi più sindacati, antagonistici e concorrenti, per la stessa categoria? Noi rispondiamo per l'affermativa.

Il concetto di libertà sindacale non può essere disgiunto dalla libera facoltà d'ogni lavoratore di aderire o meno al sindacato costituito o di rendersi iniziatore della costituzione di un altro sindacato.

L'osservazione che l'ammettere la pluralità dei sindacati sia contrario al principio dell'unità sindacale, o possa comprometterla, non appare fondata. Unità e «unicità» sindacali sono due concetti profondamente diversi ed in certo senso opposti. L'«unicità», o l'unità obbligatoria, non unifica assolutamente nulla.

L'iscrizione obbligatoria in un sindacato unico non annulla gli eventuali dissensi fra gruppi di lavoratori di varie correnti, né può impedire ad essi di battersi fra di loro e quindi di essere effettivamente disuniti.

L'unità sindacale vera ed operante non può essere che una realizzazione viva e volontaria dei lavoratori interessati, di varie correnti o di nessuna corrente, quale risultante e manifestazione della coscienza che essi hanno della comunità dei propri interessi economici e professionali da difendere, e dell'utilità indiscutibile della propria unità, come strumento più poderoso della propria potenza.

Gli ex sindacalisti fascisti realizzavano formalmente nel loro senso la più totalitaria unità sindacale che sia stata mai vista. Ma in seno ad essi operavano i nuclei clandestini e semilegali della vecchia

Confederazione del lavoro, che riuscivano alle volte a promuovere agitazioni e scioperi, forzando le ferree leggi fasciste. La massa dei lavoratori era più divisa che mai.

La Confederazione generale italiana del lavoro, invece, in regime di libertà, è riuscita a realizzare ed a consolidare la più vasta ed effettiva unità sindacale esistita sinora, appunto perché i lavoratori ed i loro esponenti hanno potuto agire ed agiscono liberamente, senza vincoli, senza obbligatorietà e senza ingerenza dello Stato.

La vera unità sindacale, dunque, presuppone la libertà.

10) A quali sindacati debbono affidarsi le funzioni di carattere pubblico?

Ammissa la possibilità di sindacati plurimi, per la stessa industria o categoria, sorge la questione di sapere a quali dei sindacati esistenti e debitamente registrati debba essere riconosciuto il diritto di stipulare il contratto collettivo di lavoro avente efficacia giuridica per tutti gli appartenenti alla categoria.

La questione va risolta sulla base dei principi democratici.

Il diritto di stipulare il contratto collettivo deve essere riconosciuto a quello dei sindacati che conti nel proprio seno la maggioranza assoluta dei lavoratori che vi sono interessati.

In mancanza d'un sindacato che abbia tale requisito lo stesso diritto va riconosciuto al sindacato che abbia il maggior numero di iscritti fra gli appartenenti alla categoria interessata.

Ma perché lo stesso sindacato maggioritario non abbia una posizione di monopolio, e quelli minoritari eventuali non ne siano completamente esclusi, si può stabilire il principio che alle trattative per la stipulazione dei contratti collettivi di lavoro abbiano diritto di partecipare anche dei rappresentanti autorizzati dei sindacati minoritari, in proporzione al numero dei rispettivi aderenti.

Lo stesso principio lo si può applicare all'ufficio di collocamento, affidato al sindacato maggioritario, ma diretto da una commissione, nella quale siano proporzionalmente rappresentati anche gli eventuali sindacati minoritari, oltre che le associazioni padronali.

A noi pare che la soluzione proposta sia perfettamente conforme ai principi democratici e salvaguardi al più alto grado gli interessi e i diritti di tutti gli interessati [...].