

TORNARE ALLA COSTITUZIONE: L'ADEMPIMENTO RESPONSABILE DEGLI OBBLIGHI IMPOSTI DAGLI ARTICOLI 38, 39 E 49 DELLA COSTITUZIONE

FRANCESCO PAOLO ROSSI*

SOMMARIO

1. La piovra della corruzione in dispregio delle regole democratiche di fonte costituzionale. - 2. Il principio di uniformità sull'intero territorio nazionale dei criteri applicativi dei diritti della persona, di cui all'art. 38, primo e secondo comma, della Costituzione. - 3. La tragedia della ThyssenKrupp di Torino e il caso politico-giudiziario dell'ILVA di Taranto. - 4. La libertà dell'organizzazione sindacale e l'obbligo costituzionale del sindacato ad acquisire la personalità giuridica per pretendere l'estensione dei contratti collettivi nei confronti di tutti i lavoratori coinvolti. - 5. I partiti e i sindacati vincolati congiuntamente alla trasparenza delle loro azioni tutte, anche di gestione finanziaria.

1. La piovra della corruzione in dispregio delle regole democratiche di fonte costituzionale

Nell'avvicinarci a mezzo secolo di produzione scientifica con inizio nella prestigiosa Rivista Italiana della Previdenza Sociale, fondata e conclusa dal compianto Prof. Umberto Chiappelli, siamo stati stimolati a intervenire sulla "questione morale", che ha investito l'intero nostro Paese, dall'articolo di fondo del Prof. ROMANO PRODI su *Ritorno all'etica e buone riforme*, pubblicato da Il Messaggero in data 7 ottobre 2012 (ivi, pp. 1 e 22). E invero, l'illustre Autore, dopo aver constatato l'aumento dei "festini" insieme con l'abbandono dei principi fondamentali della Costituzione, «mentre il Paese domanda una politica povera di risorse e ricca di idee», formula il seguente forte e giusto auspicio: «Tornare alla Costituzione è quindi condizione necessaria per la buona politica. Non parlo solo dell'applicazione dei principi generali ma degli obblighi che nascono dagli

* Professore emerito del Diritto del Lavoro dell'Università Ca' Foscari di Venezia e coordinatore scientifico del «Centro Studi ANIV di Diritto della Previdenza Sociale "G. Bilia"».

articoli 39 e 49, secondo i quali i partiti e i sindacati hanno l'esplicito dovere di fondare la loro azione su precise e trasparenti regole democratiche» (ivi, p. 22). Torniamo, allora, a denunciare - e forse per l'ultima volta - la testarda volontà dei partiti e dei sindacati di non dare attuazione alla direttiva di cui all'art. 38, quarto comma, della Costituzione, secondo la quale «ai compiti previsti in quest'articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato». E infatti, interessi particolari, territorialmente rilevanti ai fini elettoralistici locali, hanno fatto sì che fossero illegittimamente attribuiti alle *Aziende Sanitarie Locali* compiti e funzioni che, per i principi di eguaglianza e di uniformità, sarebbero dovuti essere istituzionalmente assegnati, invece, all'INPS e all'INAIL. E così abbiamo assistito agli scandali sociali ed economici dei falsi invalidi civili¹ e alle tragiche vicende delle morti orrende dei lavoratori della ThyssenKrupp di Torino² nonché, di recente, alle problematiche occupazionali afferenti alla sicurezza del lavoro e dell'ambiente dell'ILVA di Taranto³.

Ma cosa afferma l'art. 38, primo comma, della Costituzione? Dice forse che «ogni cittadino inabile al lavoro (...) ha diritto al mantenimento (...)»? No! La Costituzione, che prima di proclamare il principio di uguaglianza, sanziona democraticamente «che tutti i cittadini hanno pari dignità sociale» (art. 3, primo comma), richiede, per il perfezionamento del «diritto al mantenimento e all'assistenza sociale», il requisito oggettivo dell'inabile di essere «sprovvisto dei mezzi necessari per vivere», così come è stabilito anche per l'erogazione da parte dell'INPS dell'assegno sociale (inizialmente pensione sociale) in favore del cittadino, oggi, ultrasessantaseienne che ne faccia richiesta ai sensi dell'art. 3, commi 6 e 7, della legge n. 335 del 1995. D'altra parte, sull'argomento abbiamo

1 Sull'argomento, si veda: F.P. ROSSI, *Il diritto previdenziale e non assistenziale dei cittadini disabili all'assegno di invalidità civile*, in questa *Rivista*, fascicolo n. 2/2009, parte I, p. 337 ss.

2 Su questa delicata materia, si vedano: F.P. ROSSI, P.E. ROSSI, *L'esigenza di superare la scoordinata competenza territoriale dei controlli sulla prevenzione degli infortuni*, in questa *Rivista*, fascicolo n. 1/2009, parte I, p. 129 ss.; F.P. ROSSI, *Salute e sicurezza sui luoghi di lavoro e competenze territoriali di controllo*, *ibidem*, fascicolo n. 3/2009 parte I, p. 847 ss. Con tale studio tornammo a insistere sul dovere costituzionale di riarticolare le competenze prevenzionistiche all'INAIL secondo la logica del diritto comunitario, così come argomentato in: *I compiti istituzionali dell'INAIL nel sistema comunitario di prevenzione degli infortuni sul lavoro*, *ibidem*, fascicolo n. 2/2005, parte I, p. 147 ss.

3 A. ORIOLI, *Europa ed eco-sostenibilità per il futuro dell'ILVA*, in *IL SOLE 24 ORE*, del 10 ottobre 2012, p. 12. L'Autore di questo articolo sottolinea, per un verso, che «la storia dell'impianto tarantino è diventata emblematica per tante distorsioni del passato» e, per un altro verso, che «non può essere una assurda contrapposizione tra diritto alla salute e diritto al lavoro la chiave per leggere questa vertenza». A nostro avviso, non si sarebbe giunti a questo tragico dualismo se il controllo sull'osservanza delle direttive comunitarie in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro fosse attribuito legittimamente all'INAIL e non all'Azienda sanitaria locale della Regione Puglia. Occorre sì tornare alla Costituzione e imporre quanto in essa risulta chiaramente stabilito secondo il noto canone: *sum cuique tribuere*. Gli inadempimenti da parte dei partiti e dei sindacati agli obblighi comunitari e nazionali stabiliti con norme inderogabili in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro, hanno prodotto la grave questione industriale sul futuro della siderurgia italiana. Sul punto, si leggano gli articoli di M. MENEGHELLO: *ILVA utili per 1,4 miliardi 1,1 investiti per l'ambiente; La bonifica partita a inizio settembre*, in *IL SOLE 24 ORE* del 10 ottobre 2012, p. 42.

avuto modo, anche di recente⁴, di riaffermare come il principio sul quale si basa il trattamento di vecchiaia in favore del cittadino ultrasessantaseienne resti sempre quello espresso dal combinato disposto degli articoli 2 e 38, primo comma, della Costituzione, nel senso cioè che, nelle fattispecie in parola, il diritto al mantenimento da parte della collettività organizzata nello Stato si configuri come un vero e proprio diritto inviolabile dell'Uomo. E infatti, è la solidarietà generale, espressa dal "fisco", a provvedere, comunque e sempre, all'intero finanziamento di tutti i trattamenti previdenziali in discorso, sganciati da ogni forma di contribuzione ed estesa alla generalità dei cittadini che versino in quella specifica situazione legislativa, partitamente definita. Cosicché, tanto l'ultrasessantaseienne, quanto l'inabile al lavoro di qualunque età conseguono il diritto «*al mantenimento*» a seguito dell'avvenuto accertamento anche del reddito personale e familiare, al netto dell'imposizione fiscale e contributiva, ma in concorso con redditi di qualsiasi natura nonché con gli assegni alimentari. Sarebbe spettato, così, pure per il passato, che l'INPS richiedesse all'inabile civile di qualunque età, oltre alla certificazione medica, l'allegazione delle certificazioni anagrafiche e tributarie per l'esercizio proprio del controllo certativo delle condizioni economiche allo scopo di legittimare, sul piano del diritto costituzionale, l'inerente liquidazione del trattamento dovuto. Ne consegue che risulta incompleta e addirittura fuorviante, avuto riguardo a quanto disciplinato in materia di assegno sociale, la formula legislativa che attribuisce all'INPS l'accertamento della sola permanenza dei requisiti soggettivi sanitari nei confronti dei titolari di prestazioni pensionistiche per invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap e disabilità, posto, per l'appunto, che il diritto del minorato beneficiario del trattamento economico rimane "sempre e comunque" condizionato altresì dalla permanenza dei requisiti reddituali.

Giunti a questo punto, è da continuare a sostenere come la lotta alle frodi, ammantate dalla corruttela, in materia di invalidità civile debba prendere le mosse dalla rimozione della competenza delle Aziende Sanitarie Locali a nominare i membri delle Commissioni mediche per il giudizio medico-legale sull'inabilità - e non sull'invalidità - al lavoro del cittadino sprovvisto dei mezzi necessari per vivere. Rimane tuttavia un conflitto di fondo che si sviluppa, all'orizzonte del pensiero esistenziale, tra le forze della scienza e della tecnica e le regole avvertite come buone dalla coscienza umana e che la giustizia sociale reclama a difesa della dignità dell'Uomo. Questo conflitto è tale, però, da consentire che sia soltanto uno tra i contendenti a uscirne vincitore a spese dell'altro, nel quadro di certe regole liberali del gioco delle relazioni umane e politico-economiche, le quali hanno favorito e favoriscono le speculazioni finanziarie del moderno

4 Cfr.: *Il diritto previdenziale e non assistenziale dei cittadini disabili all'assegno di invalidità civile*, op. cit., pp. 350 e 351.

mondo globalizzato. La verità è che la persona ha nella sua coscienza il valore antropico del libero arbitrio, capace di sviluppare il pensiero forte del bene (così il diritto dell'invalide civile) contro quello del male (le frodi in materia, per l'appunto, dell'invalide civile).

L'attuale dissidio tra le esigenze della scienza medica e quelle delle singole coscienze umane nullifica ogni falsa neutralità ideologica dello Stato, il quale mira localmente a privilegiare decisioni politiche di Commissioni mediche elettoralmente vantaggiose per quanti si impegnano a spegnere ogni grido contrario alle frodi. Va combattuta sul piano politico-territoriale, la ricerca del maggior potere politico e del maggior potere economico da parte dei malavitosi, i quali mostrano di trovare fastidiose e insopportabili le frontiere non razionali, ma morali, poste dalla coscienza dei singoli contro la trasgressione delle leggi dello Stato, che impongono la solidarietà politica e assicurano comunque la sussidiarietà economica.

Siamo lieti di poter segnalare come il Parlamento abbia approvato, in via definitiva in data 31 ottobre 2012, il testo del disegno di legge contenente «disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione». È rimasta così individuata, in ambito nazionale, l'Autorità nazionale anticorruzione insieme con gli altri organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. Di questa emananda legge il dettato, che più interessa il presente studio, è quello relativo alla trasparenza dell'attività amministrativa, la quale costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili, specie quelli di cui all'articolo 38, primo e secondo comma, della Costituzione. Vero è che la trasparenza amministrativa dovrà essere garantita, in ogni caso, attraverso la pubblicazione nei siti web istituzionali delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, ai collegati bilanci e conti consuntivi, ai costi delle opere pubbliche e dei servizi erogati ai cittadini. Detti livelli di pubblicità dovranno essere riferiti, in particolare, ai procedimenti di autorizzazione o concessione, all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati nonché, infine, ai concorsi e alle prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera previste dalla legge (artt. 15 e 16 della legge in discorso). Molto significativa, poi, è la norma che delega al Governo il compito di adottare un decreto legislativo per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni vigenti, ovvero mediante la previsione di nuove forme di pubblicità nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi enunciati nell'art. 35 alle lettere da *a*) ad *h*). Infine, spetterà al Governo di definire altresì il codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni ai sensi del novellato art. 54 del

D.Lgs. n. 165 del 2001, da consegnare al dipendente, che lo sottoscrive all'atto dell'assunzione con lo scopo di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.

2. Il principio di uniformità sull'intero territorio nazionale dei criteri applicativi dei diritti delle persone, di cui all'art. 38, primo e secondo comma, della Costituzione

Nel testo costituzionale soltanto gli articoli 97 e 98 sono riferiti esplicitamente alla "Pubblica Amministrazione", la cui disciplina non si esaurisce in essi, bensì va rapportata all'intera Costituzione. In particolare, alle norme sull'organizzazione amministrativa si accompagnano tutte le altre norme, le quali sono dirette alla più specifica funzione di garanzia nei confronti della pubblica amministrazione al servizio dei cittadini nonché ad assicurare il "diritto alla legalità" insieme con le disposizioni che segnano lo scopo o la destinazione dell'attività amministrativa in virtù del criterio organizzativo di «democraticità dell'amministrazione». E infatti, il principio democratico, solennemente affermato nell'art. 1, investe tutte quante le funzioni dello Stato, compresa, quindi, anche quella amministrativa, e si coniuga col principio della partecipazione popolare al potere pubblico (artt. 3 e 51), avuto riguardo altresì alla proclamazione esplicita del tratto democratico fatta in relazione alle forze armate (art. 52). Dall'enunciazione di questi principi discende, più che l'esigenza sociale di legalità, un vero e proprio diritto dei cittadini a detta democraticità.

Ora, l'esigenza specifica da affermare per rendere operante il principio o il criterio democratico è quella di introdurre controlli popolari sull'amministrazione attraverso il potenziamento dei controlli del Parlamento, proprio allo scopo fondamentale di dare concretezza «all'imparzialità e al buon andamento dell'amministrazione» (art. 97, primo comma, Cost.).

Tornare alla Costituzione, pertanto, significa riassumere il giudizio di valore della democraticità nel principio di legalità, che sottende alla pretesa politico-sociale dell'imparzialità dell'amministrazione, quale imperdibile fattore di giustizia sostanziale. Qui, d'altronde, si correlano i principi della pari dignità sociale di tutti - e non di una parte soltanto - dei cittadini e dell'eguaglianza dei medesimi «davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali» (art. 3, primo comma, Cost.). Ebbene, appellandoci al generale canone di coerenza dell'ordinamento normativo, abbiamo denunciato e continuiamo a denunciare la grave ferita inferita, a partire dalla seconda metà degli anni 60 dello scorso secolo, all'intero sistema previdenziale attraverso la negazione della direttiva costituzionale relativamente all'organizzazione amministrativa "imparziale" per il riconoscimento dei diritti delle persone, di cui all'art. 38, primo e secondo comma, della

Costituzione. Per forza di cose siamo costretti a riproporre, ancora una volta - ma forse sempre invano -, quanto statuiscono i predetti commi dell'articolo 38:

«Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.

«I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, INVALIDITÀ E VECCHIAIA, disoccupazione involontaria.

«Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato».

L'inosservanza di quest'ultimo disposto da parte dei partiti e dei sindacati ha provocato una serie di sovrapposizioni scoordinate di poteri di amministrazione finanziaria tanto a livello politico governativo, quanto a livello locale per ciascun territorio regionale e comunale.

E infatti, l'aver voluto assegnare alle Aziende Sanitarie Locali, in occasione della riforma del sistema sanitario nazionale del 1978, il riconoscimento del diritto del cittadino inabile al lavoro attraverso la sola certificazione medico-legale dell'invalidità civile pensionabile, ha comportato lo scandalo dei falsi invalidi, per i quali, nel passato, è mancato l'accertamento sull'esistenza o no dei mezzi necessari per vivere. E il danno per l'Erario è stato pari all'ingiustizia sociale così conclamata! I criteri e le procedure attuati per quel riconoscimento sono risultati non omogenei né tantomeno uniformi all'interno di ciascuna Commissione medica, territorialmente competente.

Nello stesso senso di denuncia politica ci si è mossi riguardo alla "vigilanza" circa l'applicazione delle norme di prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali proprio in osservanza del principio democratico di uniformità negli obblighi da adempiere per la relativa tutela della salute dei lavoratori e per la salubrità dell'ambiente. Sulla vigilanza delle industrie a largo rischio è mancato del tutto l'assolvimento di una tale funzione, che si sarebbe dovuta esercitare con un piano generale nazionale, elaborato di anno in anno dallo Stato con il concorso dell'INAIL, quale Istituto all'uopo predisposto.

3. La tragedia della ThyssenKrupp di Torino e il caso politico-giudiziario dell'ILVA di Taranto

L'esigenza di un riordino della "Pubblica Amministrazione" in modo aderente ai principi e alle direttive della Costituzione è stata oggetto di un messaggio che il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha inviato, in data 17 ottobre 2012, all'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) in occasione della XXIX Assemblea annuale della medesima. Il Presidente ha così ammonito: «Nell'attuale difficile crisi economica è indispensabile perseguire il prioritario obiettivo di risanamento della finanza pubblica anche attraverso il coinvolgimen-

to delle istituzioni territoriali (...). Il riordino delle Province, l'istituzione delle città metropolitane e la previsione dell'esercizio associato di funzione da parte dei piccoli Comuni costituiscono un già maturo concreto rinnovamento del sistema istituzionale locale volto a favorire un uso più razionale delle risorse umane e finanziarie, un migliore coordinamento e una maggiore efficienza dell'attività amministrativa svolta ai diversi livelli istituzionali. L'impegno richiesto è certamente complesso, essendo indispensabile promuovere percorsi virtuosi di collaborazione del sistema delle autonomie con il mondo produttivo e le componenti della società civile in modo da non far mancare il necessario sostegno ai giovani, alle categorie più deboli e alle imprese in difficoltà».

E nel rispetto della Costituzione repubblicana il giusto riordino dovrà prevedere l'abrogazione della norma, inutilmente equivoca e rimasta priva di operatività, di cui all'art. 13, sesto comma, del D.Lgs. n. 81 del 2008, secondo la quale «l'importo delle somme che l'ASL, in qualità di organo di vigilanza, ammette a pagare in sede amministrativa ai sensi dell'art. 21, secondo comma, primo periodo, del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758, integra l'apposito capitolo regionale per finanziare l'attività di prevenzione nei luoghi di lavoro svolta dai dipartimenti di prevenzione delle AA.SS.LL.». Nessun capitolo regionale risulta iscritto funzionalmente per finanziare l'attività di prevenzione e le Aziende Sanitarie Locali presentano bilanci privi della voce in parola, denunciando, così, di mancare delle fonti economiche per lo svolgimento di detta attività.

D'altra parte, appare improponibile, da un punto di vista dei procedimenti operativi, il frazionamento territoriale di un'azione incisiva di prevenzione, la quale non può prescindere dalla centralità statale dell'imputazione politica, finanziaria e amministrativa degli interventi ispettivi pubblici ad essa necessariamente connessi. Basta sorreggere ipocritamente ogni forma di grigia attribuzione di poteri di vigilanza prevenzionistica non esercitati né esercitabili per carenza dei presupposti personali e strutturali delle Aziende Sanitarie Locali. In proposito, è più che sufficiente citare la sentenza della Corte di Assise di Torino del 14 novembre 2011⁵, in forza della quale è stata affermata la responsabilità penale per omicidio volontario, commesso con dolo eventuale, dell'amministratore delegato, Herald Espenhahn, dell'acciaieria ThyssenKrupp riguardo ai sette dipendenti dell'azienda morti bruciati vivi nel rogo a Torino. La Corte ha motivato la condanna dell'imputato con l'accertato fatto che il medesimo, consapevole del rischio di incendi all'interno dello stabilimento de quo in stato di progressivo abbandono, e del quale s'era già decisa la dismissione, accetti consapevolmente il rischio di eventi dannosi per gli operai, avendo preferito dirottare altrove le risorse destinate alla sicurezza, in luogo del loro investimento in un impianto destinato alla chiusura.

5 La sentenza è stata pubblicata nel *Foro It.* 2012, 4, II, p. 248 ss.

È da ribadire, allora, come l'ordinamento giuridico della prevenzione infortunistica abbia la sua fonte nel diritto europeo e non nazionale, per cui esso investe, per primo, ogni singolo Stato membro soprattutto per quanto attiene alla sua uniforme attuazione e al controllo responsabile della sua osservanza nella corretta realizzazione. Qui, non c'è spazio costituzionale per la competenza delle Aziende Sanitarie Locali, ne è politicamente lecito mischiare assetti diversi per soddisfare interessi locali di partiti e/o di sindacati nel c.d. "sistema integrato della prevenzione".

La vigilanza deve essere un "servizio" e non l'esercizio di un potere con fini elettorali!

Sono ora gli operai morti nel rogo dell'acciaieria della ThyssenKrupp a denunciare la mancata e doverosamente accorta vigilanza da parte della Azienda Sanitaria competente per territorio riguardo alla non adozione dell'impresa stessa di elementari misure di sicurezza, quali strumenti di "salvavita", tecnologicamente avanzati.

E che dire dell'assenza di una responsabile vigilanza da parte della competente Azienda Sanitaria Locale di Taranto per le questioni relative all'attività produttiva dell'ILVA? Quell'assenza nel tempo ha prodotto oggi uno scontro politico-giudiziario, che sembra permanere anche dopo l'emanazione del decreto del ministro dell'Ambiente in data 12 ottobre 2012 quale nuova "Autorizzazione Integrata Ambientale" (Aia) per lo stabilimento dell'ILVA di Taranto. Quel che rimane incerto, difatti, è che nessuno sembra possa garantire che la Procura della Repubblica di Taranto - che ha posto sotto sequestro, alla fine del mese di luglio 2012 per disastro ambientale l'area a caldo - non chiederà più lo spegnimento degli impianti per bloccare l'inquinamento. Non ci risulta - ma potremmo essere in errore - come, nel lungo lavoro istruttorio per la nuova Aia, nessun dirigente o funzionario del servizio ispettivo della citata ASL sia rimasto coinvolto insieme con il rappresentante della Regione Puglia, con i numerosi soggetti portatori di interessi delle associazioni ambientaliste e con gli stessi sindacati che hanno avuto comportamenti non unitari. Avremo modo di accertare in seguito se tutti gli interventi siano stati capaci o no di assemblare le ragioni dell'ecologia con quelle dei finanziamenti e del diritto al lavoro. Lo scarto politicamente realizzato contro la direttiva costituzionale di cui al comma quarto dell'art. 38 Cost. avvenne con la soppressione dell'Ente nazionale per la prevenzione degli infortuni (ENPI), soggettività operante su scala, per l'appunto, nazionale con criteri di uniformità applicativa delle inerenti leggi e di imparzialità negli accertamenti ispettivi. Oggi, 22 ottobre 2012, è stato reso noto il rapporto dell'Istituto superiore della sanità sull'aumento dei tumori e della mortalità a Taranto, la città dell'ILVA. Livelli da record per i tumori e mortalità più elevata per le donne. Ecco cosa ha comportato l'aver soppresso l'ENPI e illegittimamente affidata la prevenzione degli infortuni alle Aziende Sanitarie Locali!

4. La libertà dell'organizzazione sindacale e l'obbligo costituzionale del sindacato ad acquisire la personalità giuridica per pretendere l'estensione dei contratti collettivi nei confronti di tutti i lavoratori coinvolti

Qual è la portata politica dell'imperdibile principio di libertà dell'organizzazione sindacale, proclamato nell'art. 39, primo comma, della Costituzione? Diciamo subito che la risposta a questo interrogativo va dedotta tutta quanta dal principio della pari dignità sociale dei cittadini, che sorregge la successiva direttiva dell'uguaglianza sostanziale, pronunciata nel secondo comma dello stesso art. 3 della Costituzione. Quest'ultima, com'è noto, attribuisce alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, i quali impediscono «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». È ormai un dato fortemente consolidato quello per cui detta partecipazione si è concretizzata proprio in virtù del ricordato principio di libertà dell'organizzazione sindacale. Si pone così un altro interrogativo che tocca la individuazione degli interessi che il sindacato è legittimato a perseguire all'interno - e non all'esterno e neppure contro - dell'organizzazione politica e socio-economica dello Stato. Abbiamo avuto modo di distinguere il generale interesse collettivo proprio del sindacato nelle espressioni assunte specificamente come "interessi collettivi politici" e "interessi collettivi professionali". E infatti, la rappresentanza politica del sindacato ebbe modo di realizzarsi a pieno attraverso la partecipazione, ai sensi dell'art. 99 della Costituzione, al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), ma anche, e particolarmente, in virtù di leggi attributive agli stessi sindacati dell'amministrazione gestoria degli Enti previdenziali.

Quel che abbiamo potuto rilevare, in forza dell'attività professionale svolta nell'INPS, in qualità di dirigente dal 1960 al 31 ottobre 1975, è che, per effetto dei pesanti condizionamenti politici posti all'Italia dai patti di Jalta da parte delle nazioni vincitrici della seconda guerra mondiale, quell'intero periodo fu caratterizzato da una vera e propria sindacalizzazione della vita politica dei partiti allora dominanti. Qui interessa ricordare come nel 1965 fosse stato il sindacato dei lavoratori dipendenti dal settore privato a premere sul Governo di allora perché anche ai loro iscritti fossero riconosciuti diritti pensionistici del tipo di quelli goduti dai membri del Parlamento nonché dai dipendenti del settore pubblico, il cui pensionamento poteva avvenire anche con un'anzianità di servizio pari a 15 anni, sei mesi e un giorno. Avvenne così che fu prevista, e legislativamente introdotta, la pensione di anzianità che si collocava, come un orpello, nell'ambito del sistema dell'assicurazione sociale obbligatoria per invalidità, la vecchiaia e i superstiti. Poiché la legge introduttiva della nuova forma di pensionamento, legata al dato temporale dei 35 anni di anzianità assicurativa e di contribuzione effettivamente accreditata nella posizione assicurativa del lavoratore pensionando, fu

contestata per l'inosservanza dell'ultimo comma dell'art. 81 Cost., altra legge del 1968 abrogò la fattispecie del pensionamento per anzianità. Senonché, con la legge n. 153 del 1969, ancora senza copertura finanziaria, tornava a essere inserita nuovamente, accanto alla pensione di invalidità e quella di vecchiaia, la pensione di anzianità, peraltro non prevista dalla Costituzione nell'art. 38, secondo comma.

Sancita in quello stesso anno la c.d. democratizzazione degli Enti previdenziali, i sindacati del pubblico impiego fecero pressione presso il Governo per ottenere - come ottennero - la famosa legge sui benefici combattentistici ritenuta costituzionalmente legittima con una sentenza della Corte costituzionale. Giunti a questo punto, ci troviamo a dover gestire un intervento demolitorio nel 1973 dell'allora vigente concetto di invalidità pensionabile da parte della Corte costituzionale e, successivamente, la sorprendente e deflagrante, dal punto di vista strettamente finanziario, entrata in vigore, prima, della legge 15 febbraio 1974, n. 36, e poi della legge 11 giugno 1974, n. 252, con una ulteriore e ultima riapertura del termine nel 1999 per la regolarizzazione delle posizioni assicurative dei dipendenti dei partiti politici, delle organizzazioni sindacali e delle associazioni di tutela e rappresentanza della cooperazione, nonché addirittura degli *ex* dipendenti delle disciolte confederazioni sindacali (legge 9 giugno 1999 n. 172). La legge n. 252 del 1974, denominata "legge Mosca", permise l'ammissibilità delle sorprendentemente numerosissime domande volte ad ottenere dette regolarizzazioni, con il risultato nel tempo di sentire da più parti il seguente assordante grido: «la pensione di anzianità non si tocca!»⁶.

6 Le domande in parola ebbero tutte un identico contenuto e precisamente la richiesta di una rilevante anticipazione dell'anzianità assicurativa e dell'anzianità contributiva contro un pagamento irrisorio di contributi previdenziali per ogni posizione assicurativa regolarizzata. Non abbiamo mancato di denunciare come fosse risultato strettissimo il legame operativo tra determinazione parlamentare di scelta distributiva e pretesa egoistica del singolo a ricevere comunque la maggior somma possibile di denaro in trattamento pensionistico di anzianità. Affermammo così che, in forza della legge 15 febbraio 1974, n. 36, recante: «Norme in favore dei lavoratori dipendenti il cui rapporto di lavoro sia stato risolto per motivi politici e sindacali» e, soprattutto, della legge 11 giugno 1974, n. 252, recante «Regolarizzazione della posizione assicurativa dei dipendenti dei partiti politici, delle organizzazioni sindacali e delle associazioni di tutela e rappresentanza della cooperazione», unitamente alla successiva legge 12 gennaio 1977, n. 4, recante, «Riapertura dei termini per la regolarizzazione delle posizioni assicurative dei dipendenti dei partiti politici, delle associazioni sindacali e delle associazioni di tutela e rappresentanza della cooperazione nonché degli *ex* dipendenti delle disciolte confederazioni sindacali, e modifica della commissione di cui all'art. 3 della legge 11 giugno 1974, n. 252», si era verificata «una vera e propria ingiustizia sociale, vuoi per l'inescusata diversità di trattamento fatto a privati che versavano, con identiche qualità, in identiche condizioni, vuoi per l'abuso che si è fatto di pur giustissimi interventi legislativi riparatori di antiche inaccettabili discriminazioni», propriamente in materia di ricostruzione e di regolarizzazione di posizioni assicurative, alcune delle quali mai accese - e, quindi, inesistenti - nel sistema generale pensionistico per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti. Si veda il nostro saggio su: «Pensione (diritto privato), in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXII, Giuffrè, Milano, 1982, p. 893 ss. e, per le affermazioni sopra richiamate, pp. 896 e 897.

Anche sotto questo versante del pensionamento pubblico ambiguamente alterato rispetto all'originario sistema generale della tutela pensionistica per invalidità, la vecchiaia e i superstiti⁷, la responsabilità storica dei partiti e dei sindacati impone loro di adempiere in un momento di profonda crisi socio-economica gli obblighi che nascono, rispettivamente, dagli articoli 49 e 39 Cost., secondo i quali i medesimi - bene è stato detto - «hanno l'esplicito dovere di fondare la loro azione su precise e trasparenti regole democratiche».

In particolare, è da dire come la sancita partecipazione di tutti i lavoratori, organizzati nei sindacati, all'azione politica dello Stato comporti il dovere patriottico di perseguire l'interesse generale, espressione del bene comune, collaborando, senza alcuna sterile conflittualità, al superamento dell'attuale pesante e, a volte, anche drammatica crisi economico-sociale dei lavoratori e delle loro famiglie. Una cosa è certa ed è che il consumismo pensionistico pubblico è oramai "cosa" defunta, così come finì nel 1984 l'erogazione, mediante soppressione, della pensione di invalidità, utilizzata al posto dell'indennità di disoccupazione in favore dei lavoratori dipendenti.

L'exkursus storico delle vicende che hanno impegnato mezzo secolo della nostra attività professionale, ci spinge a formulare questo auspicio che siano i sindacati stessi a tornare alla Costituzione, pretendendo dal Parlamento l'approvazione di un disegno di legge che attivi a pieno tutta la seconda parte dell'art. 39 della Costituzione. Si tratterebbe dell'adempimento di un inderogabile dovere di solidarietà politica.

5. I partiti e i sindacati vincolati congiuntamente alla trasparenza delle loro azioni tutte, anche di gestione finanziaria

La pretesa democratica di "tornare alla Costituzione" è divenuta un imperativo categorico per combattere ogni forma, anche occulta, di corruzione. Nella prefazione al rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di misure per la prevenzione di fenomeni corruttivi, il Presidente del Consiglio dei Ministri, sen. Mario Monti, ha ammonito in ordine alla circostanza per cui il diffondersi di pratiche scorrette «mina la fiducia dei mercati e delle imprese, scoraggia gli investimenti dall'estero, determina quindi, tra i suoi molteplici effetti, una perdita di competitività del Paese».

Ora, se è vero che le statistiche giudiziarie segnalano una diminuzione dei delitti di corruzione e di concussione, la realtà percepita dai mercati e dai partners internazionali è, invece, di segno opposto, nel senso che il fenomeno continua a manifestarsi sempre più dilagante.

⁷ Si veda, in proposito, il nostro studio collettaneo, in qualità di esperto, sul "Sistema pensionistico in Italia", per iniziativa del CNEL, Roma, 1978.

Conferma di un tale stato di cose è venuta dal rapporto, presentato in data 22 ottobre 2012 a Palazzo Chigi dalla citata Commissione, coordinata dal Consigliere di Stato, Roberto Garofoli. Dallo studio è emerso, con tutta chiarezza, il rapporto inversamente proporzionale tra la corruzione praticata e quella sanzionata. E infatti, mentre quest'ultima si è ridimensionata, la corruzione praticata è, invece, largamente lievitata. Ne sono testimoni vuoi il Corruption perception index di "Transparency international", che ha posto l'Italia, su 183 Paesi, al 69esimo posto unitamente a Ghana e Macedonia, vuoi il Rating of control corruption della Banca mondiale, la quale pone il nostro Paese nelle ultime posizioni in Europa.

Per poter avere uno scatto di orgoglio nazionale e, quindi, risalire la china, ponendoci nel gruppo degli Stati dalla virtuosità apprezzabile, occorre puntare principalmente sulla prevenzione della corrutela da parte sia dei partiti, sia dei sindacati. Entrambe queste soggettività politiche, che hanno responsabilità, a vario titolo, della gestione finanziaria propria e di quella dell'intera collettività organizzata nello Stato, peraltro membro impegnato dell'Unione europea, concorrono a determinare la politica nazionale, ciascuna negli assetti istituzionali e nei ruoli ai quali costituzionalmente esse danno vita. Partiti e sindacati, in una crisi finanziaria epocale a valenza mondiale, hanno l'obbligo di attuare la trasparenza delle loro operazioni economiche, mostrando ai cittadini tutti e ai lavoratori di combattere e prevenire, anche nel loro interno, corruzione e concussioni. La guerra, che lo Stato si è impegnato ad affrontare, non è soltanto quella contro l'evasione fiscale, ma anche la guerra delle posizioni di rendita ingiustificate e contrarie al metodo democratico di guadagno reddituale, tanto personale quanto collettivo.

Non ci si può chiamare più fuori dalla Costituzione; e la pretesa politica della trasparenza si traduce nella fedeltà alla Repubblica per cui tutti i cittadini cui sono affidati funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina e onore. Ciò comporta che coloro che sono associati nei distinti partiti, hanno l'obbligo di determinare la politica nazionale ed europea con un contributo non di pregiudizio conflittuale, bensì di arricchimento critico e razionale delle problematiche varie, nonché con alto senso di giustizia sociale. Di contro, spetta al Parlamento dare piena attuazione all'art. 39 Cost. a ragione del fatto che le relazioni sindacali dei distinti segmenti della produzione e dei servizi non possono più consentire che le medesime prescindano dai sindacati che le svolgono, privi della personalità giuridica. È soltanto una tale qualificazione a rendere concreta la trasparenza dell'attività rivendicativa del sindacato nella logica, e sempre e solo nella logica, del metodo democratico per attuare l'eguaglianza sostanziale dei diritti dei lavoratori nel superiore interesse generale del Paese.

RIASSUNTO

Da più parti si auspicano un ritorno all'etica e un impegno del Parlamento a emanare buone riforme, affinché l'Italia esca da un'evidente recessione e da una crisi finanziaria che ancora l'attanaglia. Per il ritorno all'etica, l'Autore sollecita una rilettura degli obblighi imposti dalla Costituzione allo Stato, specificamente in virtù degli articoli 38, 39 e 49. Insiste sull'illegittimità dell'attribuzione alla Aziende sanitarie locali del servizio di vigilanza per la prevenzione degli infortuni, ricordando che per i compiti previsti dal primo e dal secondo comma dell'art. 38 Cost. deve provvedere lo Stato anche a mezzo di Istituti nazionali all'uo-po predisposti. La soppressione dell'ENPI avrebbe dovuto comportare, così, nella logica del principio costituzionale di uniformità dei criteri di controllo in materia di prevenzione, l'attribuzione degli inerenti compiti ispettivi all'INAIL. Molto probabilmente, ad avviso dell'Autore, si sarebbero potuti evitare la nota tragedia dell'acciaieria ThyssenKrupp di Torino e il caso politico-giudiziario dell'ILVA di Taranto. Infine, afferma come i partiti e i sindacati siano vincolati, congiuntamente e direttamente dalla Costituzione, alla trasparenza delle loro azioni tutte, comprese anche quelle di preta gestione finanziaria.

SUMMARY

There is widespread hope for a return to ethics and a commitment of Parliament to enact good reforms to enable Italy to exit an obvious recession and a financial crisis that are still asserting their grip. For a return to ethics, the Author recommends a rereading of the requirements imposed by the Constitution on the State, specifically by virtue of articles 38, 39 and 49. He asserts the illegality of the attribution to local public health authorities of the monitoring service for the prevention of accidents, stating that for the duties referred to in the first and second paragraph of art. 38 of the Constitution, the State should also engage via the National Institutes provided for this purpose. The suppression of ENPI should thus have featured in the logic of the constitutional principle of uniformity of the control criteria on the issue of prevention and the allocation of related inspection tasks to INAIL [National Institute for Insurance against Accidents at Work]. In the opinion of the Author, the tragedy of the ThyssenKrupp steel mill in Turin and the political-judiciary case of ILVA in Taranto could more than likely have been avoided. Finally, he states how the parties and unions are bound, jointly and directly, by the Constitution, to the transparency of all their actions, including even those of pure financial management.