

## PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

d'iniziativa dei senatori TRAVAGLIA, LASAGNA, MINARDO, PIANETTA, PASQUALI, CORTELLONI, MANFROI, SERENA, BIANCO, CONTESTABILE, FILOGRANA, VENTUCCI, BUCCIERO, DEMASI, TONIOLLI, DE ANNA, FLORINO, MARTELLI, LAURIA Baldassare, MANCA, COSTA, TOMASSINI, SERVELLO, MUNGARI, GAWRONSKI, GERMANÀ, MAGGIORE, PASTORE, CURTO, PEDRIZZI, ASCIUTTI, CUSIMANO, LAURO, MUNDI, CARUSO Antonino, TURINI, LA LOGGIA, TERRACINI, MANFREDI, BETTAMIO, BATTAGLIA e DE CORATO

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 30 SETTEMBRE 1998

Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul ruolo dei sindacati in Italia, come fattore influente sulla situazione politica, economica e sociale, con particolare riferimento alle organizzazioni considerate più rappresentative

ONOREVOLI SENATORI. — In una visione equilibrata dei fattori significativi, l'ingresso in Europa richiede un'analisi di compatibilità che supera la semplice verifica della omogeneità contabile. È infatti di fondamentale importanza anche un raffronto di compatibilità e allineamento istituzionale, in quanto i possibili scostamenti fra le realtà di identiche istituzioni in Paesi diversi possono generare notevoli squilibri, minando così l'equilibrio della costruzione europea.

In tale contesto la verifica dell'istituzione sindacale assume carattere di priorità. In effetti la crescente importanza che tale istituzione va assumendo nel Paese, in termini di potere contrattuale col Governo, di pesante incidenza sulla quotidiana realtà dei cittadini e di condizionamento della libertà economica, esige una riflessione accelerata. Va ricordato ad esempio che, per quanto riguarda la libertà economica del Paese, l'Italia si colloca, secondo il recente rapporto «Fraser», al cinquantunesimo posto, precedendo in Europa la sola Grecia.

Sarebbe interessante verificare, ad esempio, quale contributo l'attivismo sindacale abbia fornito al degrado di tale situazione. Sempre che, naturalmente, la mancanza di libertà venga considerata un fatto negativo sul quale valga la pena di indagare.

Come per le automobili, sottoposte a verifica decennale, e per altre realtà in tutti i campi soggette a forme di manutenzione e controllo, anche per le istituzioni appare periodicamente necessaria una verifica. Nel caso dei sindacati un'iniziativa in questo senso consentirebbe di verificare le basi e l'estensione della legittimazione e del ruolo, consentendo fra l'altro la definizione della «missione» sindacale.

Ciò ne consentirebbe l'avvicinamento ad istituzioni ben più disciplinate e controllate, come ad esempio l'impresa, che vede nel suo «oggetto sociale» la fissazione di un percorso che ne vincola con precisione l'attività. È indubbio che la chiara fissazione di un «oggetto sociale» per il sindacato ne delimiterebbe l'azione, evitando il rischio di sconfinamenti arbitrari, generatori di confusione e di costi.

La verifica potrebbe risultare inoltre particolarmente interessante nel contesto di un confronto internazionale. Ove si considerassero gli Stati Uniti come Paese indicatore di tendenza, emergerebbero dei dati di particolare interesse. Secondo una ricerca del professor Weber, della Midwestern University di Chicago, a metà degli anni '70 la popolazione lavorativa negli USA era sindacaliz-

zata al 64 per cento. A metà degli anni '80 la percentuale era scesa al 24 per cento. Secondo il Sole 24 ore, nel 1995 tale percentuale era scesa addirittura al 10 per cento. Tale scenario lascia prevedere anche in Europa una tendenza analoga, del resto già in atto, di progressivo allontanamento dei lavoratori dall'istituzione sindacale, anche come riflesso dell'evoluzione tecnologica, la progressiva scomparsa dell'operaio tradizionale, la crescente affermazione di nuovi modelli di impiego della manodopera, come ad esempio il «tele-lavoro».

Alla luce di quanto sopra può apparire singolare che in una prospettiva di declino di favore degli associati, il potere dell'istituzione vada aumentando nell'ambito delle decisioni politiche.

Tutto ciò premesso, si chiede l'istituzione di una Commissione di inchiesta con il compito di accertare i punti seguenti:

a) se sia giustificato che i sindacati si siano sottratti all'obbligo costituzionale di registrarsi, in base al dettato dell'articolo 39 della Costituzione, rinunciando così alla possibilità di assumere personalità giuridica. Se sia di conseguenza legittimo che associazioni puramente di fatto assumano un ruolo di così rilevante importanza nel Paese, diventando addirittura gli interlocutori privilegiati del Governo, e mortificando in tal modo l'aspirazione alla legittimità certamente presente nella pubblica opinione e nell'ambito delle istituzioni rispettose della legge. Sarebbe quindi opportuno verificare se, con il loro comportamento, i sindacati non abbiano addirittura realizzato una fattispecie di «evasione costituzionale»;

b) se sia giustificato il mancato rispetto della pronuncia referendaria, con la quale, nella tornata dell'11 giugno 1995, i cittadini avevano richiesto la cessazione del prelievo in busta paga dei contributi destinati ai sindacati.

Vanno pertanto verificate le argomentazioni di tipo giuridico, in base alle quali è stato vanificato l'esito del referendum. Andrà accertato se non si siano realizzati

gli estremi di una vera e propria «evasione referendaria»;

c) il sindacato appare una istituzione monolitica che, contraddittoriamente, tutela interessi diversificati. Si possono identificare almeno tre componenti, di cui il sindacato si arroga la rappresentanza, malgrado la clamorosa diversità delle realtà rappresentate: i lavoratori veri e propri, i pensionati e le persone in cerca di occupazione. Secondo i dati più recenti nella CGIL la categoria dei pensionati avrebbe superato la soglia del 50 per cento, il che comporta sostanzialmente una trasformazione dell'«oggetto sociale» della Confederazione. I lavoratori effettivi sembrano quindi ridotti in minoranza, mentre per le persone in cerca di occupazione non sembrano esistere forme di tutela nell'ambito della Confederazione, ove si eccettuino proclami generici a favore dell'occupazione, da realizzare tuttavia con i tradizionali criteri assistenzialistici e non con forme di promozione basate su un trattamento diverso, più flessibile e meno oneroso per l'impresa come auspicherebbero probabilmente i disoccupati.

Si tratta di verificare quindi se il valore aggiunto offerto alla comunità da tale forma organizzativa soddisfi veramente gli interessi collettivi o se non sia invece auspicabile l'introduzione di un meccanismo nuovo, facente capo a tre istituzioni diverse, eventualmente in concorrenza fra di loro. E ciò soprattutto qualora risultasse che il modello attuale rappresenta un danno per la collettività, in termini di costi e di freno allo sviluppo;

d) alla luce di una crescente trasparenza auspicata dalla pubblica opinione, si avverte la necessità di far luce, in particolare, sui meccanismi di finanziamento di tutte le istituzioni che siano destinatarie di contributi dei cittadini. A maggior ragione quando si tratta di istituzioni private che svolgano funzioni legate in qualche modo alla vita della collettività.

In tale contesto appare particolarmente opportuno un approfondimento del meccanismo di finanziamento dei sindacati anche

al fine di verificare che le iniziative di volta in volta intraprese e finanziate con i contributi «coattivamente» incamerati, siano in linea con il contenuto della «missione», sempre che questa sia definita.

L'indagine conoscitiva si propone di analizzare, in base ai bilanci o a forme contabili equivalenti, la situazione patrimoniale dei sindacati, identificando i flussi di entrata e di uscita e le fonti e i destinatari dei flussi, e rilevando in modo analitico la consistenza finale.

Tale analisi appare particolarmente opportuna alla luce della scarsa numerosità e chiarezza delle valutazioni che, in modo piuttosto casuale, vengono offerte alla pubblica opinione. Nel momento in cui si stanno stringendo i freni del controllo, su pressione dell'opinione pubblica, sulle attività economiche di qualsiasi genere, con crescente diffusione dell'*audit* privato, sembra inopportuno consentire l'esistenza privilegiata di «paradisi amministrativi»;

e) l'indagine si propone inoltre di esplorare i rapporti dei sindacati con istituzioni collaterali, come i Patronati. Si tratta, come noto, di istituzioni collegate ai sindacati che svolgono una attività di assistenza al cittadino per aiutarlo a sbrigare le pratiche personali avviate con gli enti statali o locali, in modo da superare le difficoltà di rapporto con la Pubblica Amministrazione e la burocrazia in genere.

Si tratta evidentemente di una situazione patologica in quanto i Patronati ricevono i contributi dagli utenti e i finanziamenti dello Stato per svolgere una funzione correttiva di una disfunzione pubblica. In sostanza lo Stato, in applicazione di un classico circolo vizioso, finanzia i Patronati con i soldi dei cittadini al fine di porre rimedio alla propria inefficienza.

Non va trascurata inoltre la funzione negativa per i conti della collettività che i Patronati svolgono in determinati casi, come quando favoriscono la proliferazione artificiale delle domande di concessione di pensioni di invalidità, per lucrare sui contributi

dei richiedenti, con danni rilevanti per le finanze dell'INPS;

f) un'area ambigua dell'attività sindacale degna di esplorazione, riguarda il coinvolgimento dei dirigenti sindacali nei consigli di amministrazione di enti di varia natura, taluni di grande rilevanza patrimoniale.

La gestione di molti di tali enti si è andata degradando negli anni, con gravissimo danno degli associati e dei conti pubblici, senza che la pubblica opinione abbia potuto identificare una corretta attribuzione di responsabilità.

La propensione dei dirigenti sindacali ad inserirsi nei consigli di amministrazione ha subito negli anni un andamento oscillante, con momenti di autoesclusione e momenti di coinvolgimento.

Va certamente verificata la legittimità o per lo meno l'eticità della prassi in vigore con l'identificazione comunque di regole che consentano l'attribuzione e la pubblicazione delle responsabilità per i risultati di gestione.

Va accertato inoltre l'effetto frenante che la prassi in questione può esercitare sullo sviluppo legislativo di iniziative mirate allo sviluppo.

In conclusione si ritiene che la realtà sindacale italiana si sia sviluppata negli anni in modo rigoglioso in termini di acquisizione di potere politico senza un adeguato monitoraggio, tuttavia, da parte della pubblica opinione, degli orientamenti adottati, della coerenza coi presumibili compiti istituzionali e dell'eventuale impatto negativo sullo sviluppo del Paese.

È molto probabile che, nelle pieghe di tale situazione si annidino forme di inefficienza e di patologia che generano costi occulti per la collettività, anche in presenza di incentivi artificiali alla lievitazione dei costi. Si pensi ad esempio al caso dei rinnovi dei contratti collettivi, gestiti dai sindacati, che indipendentemente da valutazioni obiettive delle esigenze dei rappresentanti inducono i sindacati stessi a far lievitare le retribuzioni, al fine di lucrare sulle percentuali loro spettanti, da quel momento in avanti, sugli aumenti retributivi ottenuti.

Nell'interesse di una maggiore trasparenza, idonea a produrre effetti positivi per la collettività, si propone quindi l'avvio di una inchiesta parlamentare sull'argomento.

**PROPOSTA  
DI INCHIESTA PARLAMENTARE**

---

Art. 1.

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare d'inchiesta composta da venti Senatori, oltre il Presidente, per acquisire gli elementi conoscitivi riguardanti il ruolo dei sindacati in Italia, come fattore influente sulla situazione politica, economica e sociale, con particolare riferimento alle organizzazioni considerate più rappresentative.

Art. 2.

1. La Commissione acquisisce elementi conoscitivi relativi a:

*a)* legittimazione in base all'articolo 39 della Costituzione. Mancato rispetto del dettato Costituzionale;

*b)* mancato rispetto della pronuncia referendaria dell'11 giugno 1995 sulla cessazione del prelievo dei contributi sindacali in busta paga;

*c)* adeguatezza di uno stesso sindacato a rappresentare gli interessi di categorie completamente diverse, come i lavoratori, i pensionati e le persone in cerca di occupazione. Criteri seguiti per realizzare la rappresentanza e la rappresentatività;

*d)* analisi della situazione patrimoniale, dei flussi di entrata e di uscita, delle fonti e dei destinatari dei flussi, della consistenza finale. Conformità con il ruolo istituzionale;

*e)* rapporto fra sindacati e istituzioni collaterali, come i Patronati. Analisi di eventuali anomalie generatrici di inefficienze e di costi per la collettività;

*f)* nomina di esponenti sindacali nei consigli di amministrazione di Enti. Valuta-

zione dell'etica della prassi e dei possibili inconvenienti in termini di inefficienza.

### Art. 3.

1. L'attività e il funzionamento della Commissione, sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione prima dell'inizio dell'attività di inchiesta. Ciascun componente può proporre la modifica delle disposizioni regolamentari.

2. Tutte le volte che lo ritenga opportuno la Commissione può riunirsi in seduta segreta.

3. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie. Ai fini dell'opportuno coordinamento con le strutture giudiziarie e di polizia, la Commissione si avvale dell'apporto di almeno un magistrato e un dirigente dell'Amministrazione dell'interno, designati rispettivamente dai Ministri di grazia e giustizia e dell'interno, d'intesa con il Presidente della Commissione.

4. Per l'espletamento delle funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dal Presidente del Senato.

5. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste a carico del bilancio interno del Senato.

### Art. 4.

1. La Commissione dovrà ultimare i suoi lavori e presentare relazioni sulle risultanze emerse entro due anni dal suo insediamento.

### Art. 5.

1. Il Presidente del Senato procede alla nomina della Commissione ai sensi dell'articolo 24 del Regolamento del Senato assi-

curando comunque la rappresentanza di tutti i Gruppi parlamentari.

2. Il Presidente del Senato provvede, altresì, alla nomina del Presidente della Commissione.

#### Art. 6.

1. La Commissione può acquisire atti, documenti e testimonianze interessanti l'inchiesta.

2. Per i segreti di ufficio e professionali si applicano le norme in vigore.

#### Art. 7.

1. I componenti della Commissione, i funzionari ed il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa ed ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie – ovvero concorre a compiere – atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio e di servizio, sono obbligati al segreto per quanto riguarda le deposizioni, le notizie, gli atti e i documenti acquisiti al procedimento di inchiesta.

2. Salvo che il fatto costituisca un più grave reato, la violazione del segreto è punita a norma dell'articolo 326 del codice penale.

