

## **IL SINDACATO NELLA PROSPETTIVA PLURIORDINAMENTALE OGGI**

Relazione alle Giornate di studio AIDLASS 2020

Lucca, 5 – 6 maggio 2021

LIBERTÀ E ATTIVITÀ SINDACALE DOPO I CINQUANT'ANNI DALLO STATUTO DEI LAVORATORI

### **BOZZA PROVVISORIA**

Prof. Giuseppe Pellacani – Università di Modena e Reggio Emilia

*Sommario. Premessa. 1. La prospettiva pluriordinamentale: da santi romano alla Costituzione repubblicana. 2. La consacrazione del disegno pluralistico e la relazione fra sfera politica e civile e sfera economia e sociale nella carta costituzionale. 3. Il nucleo fondamentale del codice dei valori: dignità, libertà, uguaglianza, lavoro, sviluppo della persona umana ed effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. 4. L'ascendenza della società verso lo Stato: rappresentanza degli interessi e integrazione del polo sociale nella Costituzione. 4.1. Il Senato degli interessi. 4.2. Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. 4.3. Formazioni sociali, pluralismo e sindacato nell'ordinamento repubblicano. 4.3.1. Sindacato e contratto collettivo nel procedimento di formazione carta costituzionale. 4.3.1.1. Il sindacato e il contratto collettivo nei lavori della prima sottocommissione della "Commissione dei 75". 4.3.1.2. Il sindacato e il contratto collettivo nei lavori della terza sottocommissione della "Commissione dei 75". 4.3.1.3. La discussione generale in Assemblea Costituente. 5. L'inattuazione della seconda parte dell'art. 39, la privatizzazione del diritto sindacale e la teoria dell'ordinamento intersindacale. 6. Esiste ancora un "ordinamento intersindacale"? 7. I "ponti" di collegamento fra ordinamento statutale e "ordinamento intersindacale" nella prospettiva costituzionale. 8. La partecipazione del sindacato a funzioni pubblicistiche. 8.1. Il primo livello di partecipazione: la concertazione. 8.1.1. L'attuale emergenza pandemica, il Recovery plan e le prospettive di una nuova concertazione. Dal Governo Conte... 8.1.2. ... al Governo Draghi. I segnali all'orizzonte. 8.2. Il secondo livello: la partecipazione organica. 8.3. Il terzo livello: le deleghe e i rinvii legali alla contrattazione collettiva. 9. La vicenda del salario minimo legale. 10. La normativa finalizzata al contenimento del virus Covid negli ambienti di lavoro nella prospettiva pluriordinamentale. 11. Da un presente oscuro ad un futuro incerto: è possibile far di nuovo "tornare i conti"? 11.1. Il possibile ruolo del Cnel*

### **PREMESSA.**

Il titolo della relazione che mi è stato assegnato evoca già a prima vista un vasto e complesso intreccio di temi, questioni ed interrogativi che da oltre settant'anni sottopongono ad una pressione costante dottrina, giurisprudenza e legislatore oltre agli attori stessi dell'ordinamento sindacale, mettendone alla prova capacità di analisi e creatività, costringendo ad addentrarsi in un labirinto dai confini mobili, nel quale i percorsi si intersecano, finiscono in vicoli ciechi, riportano al punto di partenza, si perdono nel vuoto e quando conducono ad approdi sufficientemente stabili spesso scontano la sorte di essere esposti all'usura del tempo.

L'aggettivo "pluriordinamentale", peraltro, legittima una prima opzione di metodo, quella di focalizzare l'indagine sui "ponti" mediante i quali, secondo la nota immagine di Massimo D'Antona, "il sistema normativo comunica con gli altri sistemi sociali" o se si preferisce, l'ordinamento statutale comunica con quello sindacale, e sulla stabilità di quei ponti, e sull'istanza di contestualizzazione tra norma prodotte da fonti statali e norme prodotte da fonti collettive, tra sistema giuridico e sistema sindacale",<sup>1</sup> che si fa tanto più rilevante man mano che cresce l'affidamento al sindacato di

---

<sup>1</sup> M. D'Antona, *Diritto sindacale in trasformazione*, in B. Caruso, S. Sciarra (a cura di), *M. D'Antona. Opere*, vol. I, Milano, 2000, p. 19.

funzioni pubbliche e di compiti di cura di interessi della collettività (com'è stato - ed è - evidente, ad esempio, nella gestione del contrasto alla pandemia Covid-19, su cui si dirà **infra §**) e da quando, al contempo, l'equilibrio fra i due sistemi non è più assicurato dalla circolarità del riferimento alla «maggiore rappresentatività sindacale»,<sup>2</sup> presunta o comparativa che sia.

Trovare il punto di partenza non è difficile. Anzi. E' quasi ovvio. Chi sia chiamato ad interrogarsi sul ruolo (*rectius*: sui molteplici ruoli e funzioni) del sindacato, nella prospettiva pluriordinamentale, non può infatti prescindere da due "incontri ravvicinati": con *L'ordinamento giuridico* di Santi Romano<sup>3</sup> e con *L'introduzione allo studio dell'autonomia collettiva* di Gino Giugni<sup>4</sup>, ovvero con due teorie (generale la prima, riferita all'ordinamento sindacale la seconda) che, seppur elaborate in contesti storici, politici ed economici completamente diversi tra loro (e a maggior ragione rispetto ad un mondo, come quello attuale, **attraversato da cambiamenti epocali sul modo di produrre, di comunicare, di associarsi, di relazionarsi, e persino di vivere la quotidianità**), rappresentano un utile strumento di lettura di fenomeni giuridici che possono manifestarsi in ogni tempo.

L'avverbio di chiusura del titolo della relazione - "oggi" - consentirebbe poi una seconda opzione di metodo: quella di non procedere con lo sguardo rivolto all'indietro e di concentrarsi sul presente, sulla pluralità di questioni tuttora irrisolte e sugli scenari aperti dal rinnovato interesse progettuale mostrato da parti sociali, legislatore e dottrina.

Opzione che potrebbe anche essere giustificata, laddove si consideri che tutto il diritto - e quello sindacale in modo particolare - "è strettamente legato alle trasformazioni della società, dei valori in esse operanti, degli stili di pensiero e di ragionamento filosofico e giuridico"<sup>5</sup> e che, per utilizzare ancora le parole di Massimo D'Antona, la Costituzione "apprende dai processi storici, siano essi compresi nell'ordinamento giuridico oppure estesi alla sfera sociale, soprattutto dove, come avviene per l'art. 39, prima e seconda parte, non contiene solo norme di dettaglio ma principi, in quanto tali aperti ai valori e dunque alle dinamiche di invero dei valori che si sviluppano in ambiti diversi, quello dei rapporti tra Stato e gruppi sociali organizzati, quello dei rapporti pluralistici tra correnti, quello dei rapporti tra le organizzazioni e gli individui che sono rappresentati dalle (ma anche soggetti alla autorità normativa) delle organizzazioni contrapposte".<sup>6</sup>

Peraltro, già ad una sommaria ricognizione dell'esperienza delle relazioni industriali emerge un complesso di costanti ovvero di problemi, di fratture, di discussioni che ritornano nel *continuum* fenomenico ripresentandosi ciclicamente, seppur spesso sotto forme mutate o con affetti cangianti, soprattutto ogni volta che l'ordinamento sindacale, per fattori per lo più esogeni, viene sottoposto a qualche "stress test", mettendo "a nudo nodi mai completamente risolti"<sup>7</sup> di un diritto in perdurante stato di anomia, alimentando una fervente produzione contrattuale, scientifica, progettuale.

La criticità di questa anomia, della scelta olistica di affidarsi alla rappresentatività (un tempo maggiore ed oggi comparata) e ad una democraticità presunta quale equivalente funzionale dei requisiti del riconoscimento e della selezione previsti dall'art. 39, c. 2-4 mostra la corda soprattutto in relazione al costante, crescente e spesso "disordinato" coinvolgimento dei sindacati nel processo

---

<sup>2</sup> Ancora M. D'Antona, *Diritto sindacale in trasformazione*, cit., p. 24.

<sup>3</sup> S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Pisa, ed. Spoerri, 1918 (il testo era già apparso in due puntate negli "Annali delle Università toscane" del 1917 e del 1918); riedito nel 1946 (Firenze, ed. Sansoni) con ampio arricchimento di note, commenti e repliche nel 1946, e oggetto di successive ristampe (v. recentemente *L'ordinamento giuridico*, a cura e con un testo di M. Croce, Macerata, Quodlibet, 2018).

<sup>4</sup> G. Giugni, *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, Milano, 1960.

<sup>5</sup> A. Giuliani, *Contributi ad una nuova teoria pura del diritto*, Giuffrè, Milano, 1954, e Id, *Ricerche in tema di esperienza giuridica*, Milano, 1957, su cui A. Cerrone, *Ragione dialettica e retorica nell'opera di Alessandro Giuliani*, in *Sociologia. Riv. quadr. sc. stor. e soc.*, 2009, 2, pp. 49-50.

<sup>6</sup> M. D'Antona, *Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione, oggi*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1998, p. 665

<sup>7</sup> M. Magnani, *I sindacati nella Costituzione*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, n. 159, 2018, p. 4.

di formazione di decisioni di interesse pubblico e nell'affidamento ad essi di attività nell'interesse dell'intera collettività o per conto della stessa. Il tema si presenta oggi di particolare attualità, intensità ed urgenza, in vista dell'imminente afflusso di risorse derivanti dal cosiddetto "recovery plan" (su cui v. *infra* § ....).

Siccome i nodi che ciclicamente ritornano al pettine, come noto, sono stati al centro di un dibattito di elevato spessore giuridico e politico in tutta la fase del processo costituente, pur con la consapevolezza che la pretesa di ricercare nel passato risposte definitive o ricette infallibili per l'avvenire sarebbe illusoria,<sup>8</sup> e che ancor più lo sarebbe l'ambizione di aggiungere qualche nuovo solco ad un terreno già ampiamente arato, una rilettura dei "fondamentali"<sup>9</sup> può offrire spunti interessanti a chi voglia cimentarsi nell' "arduo compito di prospettare un percorso tecnico che, nella logica della Costituzione, valorizzi la contrattazione collettiva e ristabilisca un corretto rapporto tra legislazione e contrattazione".<sup>10</sup>

"Riavvolgendo il nastro" ed allargando l'indagine oltre i confini delle tematiche oggetto d'indagine, strettamente intese, inoltre, non si ha solo la conferma di come i problemi di oggi abbiano radici profonde, ma ci si rende anche conto di come le soluzioni accolte nella Carta fondamentale in ordine al sindacato e al suo ruolo nel sistema repubblicano, collocandosi entro un più ampio orizzonte di opzioni valoriali, non possano essere compiutamente comprese se considerate atomisticamente, attraverso una lettura "a comparti stagni", richiedendo invece di essere contestualizzate ossia lette in connessione con le opzioni di ordine più generale sulla struttura dell'ordinamento ivi accolte.

Prendendo le mosse dalle coordinate essenziali della relazione stato-società disegnata dai padri costituenti, si passerà dunque a tracciare una mappa dei principi informatori dell'art. 39 per passare quindi a verificare, ancora una volta per tappe necessariamente selezionate, se il percorso dialettico tra gli "universi paralleli"<sup>11</sup> dell'ordinamento dei corpi sociali e dell'ordinamento statale che si è andato sviluppando nell'anomia conseguente alla mancata attuazione dell'art. 39, c. 2-4 cost. sia o no coerente con quei principi o necessiti di una "messa a punto".

Alla luce delle recenti riflessioni e riletture sulla teoria romaniana, occasionate dal centenario della pubblicazione de *L'ordinamento giuridico*, si tenterà quindi di verificare se ed in quale misura quella pluriordinamentale possa rivelarsi ancora oggi un'utile premessa epistemica per comprendere i mutamenti in atto e ricercare adeguate risposte di ordine sistematico ai problemi. Problemi che rimangono ancor oggi aperti, nonostante i tentativi di composizione ad opera di dottrina, giurisprudenza (ordinaria e costituzionale), parti sociali e legislatore, per concludere con qualche spunto di riflessione per il futuro prossimo, alla luce della progressiva "perdita di attitudine del doppio disegno" (individuale volontarista e collettivo pluralista) "a fornire un resoconto unitario del diritto sindacale" e della consapevolezza che, soprattutto sotto il secondo profilo, i problemi di un sindacato che si fa sempre più istituzione politica rappresentativa di interessi generali sono strettamente apparentati con quelli del pluralismo in una democrazia «adulta»<sup>12</sup> e richiede una riflessione sulle strade da intraprendere per far di nuovo "tornare i conti".<sup>13</sup>

Il tutto accettando il rischio di salti logici, omissioni o eccessive semplificazioni che una lettura funzionale porta con sé, nonché di qualche "rimasticatura", inevitabile in un contesto in cui, a

---

<sup>8</sup> "Cercare un senso nella storia è come cercare nelle nuvole forme di leoni o di montagne" (Jorge Luis Borges).

<sup>9</sup> M. Magnani, *I sindacati nella Costituzione*, cit., p. 4.

<sup>10</sup> M. Rusciano, *Leggificare la contrattazione per delegificare e semplificare il diritto del lavoro*, in *Lav. dir.*, 2016, p. 958.

<sup>11</sup> L. Gaeta, «La terza dimensione del diritto»: legge e contratto collettivo nel novecento italiano, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2016, n. 142, p. 573 (relazione alle Giornate di studio AIDLASS su "Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario", Napoli, 16-17 giugno 2016).

<sup>12</sup> M. D'Antona, *Diritto sindacale in trasformazione*, cit., p. 15 ss., spec. p. 19 ss., p. 23, p. 46.

<sup>13</sup> Parafrasando il titolo della raccolta di pensieri di Saul Bellow, *I conti tornano. Da un passato oscuro a un futuro incerto*, Oscar Mondadori, 2014.

quanto pare, “*tutte le cose sono state già dette*”<sup>14</sup> e chi vi parla non possiede la dote, di raccontarle come se non fossero mai state dette prima.<sup>15</sup>

## 1. LA PROSPETTIVA PLURIORDINAMENTALE: DA SANTI ROMANO ALLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA

Santi Romano, “osservatore attento della profonda crisi serpeggiante nella civiltà borghese e nelle sue riposate certezze”, crisi che “si accentra in primo luogo sulla incapacità dello Stato a governare e ordinare il mutamento sociale, economico, tecnico”, registra “con impietosa fedeltà i contraccolpi che venivano a investire frontalmente l'ordine giuridico realizzato nell'Europa continentale da quella civiltà”,<sup>16</sup> giungendo ad elaborare una teoria “di una straordinaria sonorità” il cui impatto equivarrà “a un grosso macigno proiettato nella quieta piccionaia della scienza giuridica”.<sup>17</sup>

Ripercorrere in questa sede il pensiero romaniano nelle sue molteplici sfaccettature ed implicazioni è per ovvi motivi impossibile. «L'ordinamento giuridico», scrive Sabino Cassese,<sup>18</sup> è stato forse uno dei pochi libri «trasversali» e di vera teoria generale, con il quale si sono confrontati generazioni di giuristi delle più diverse aree del diritto (costituzionale, privato, internazionale, canonico, bancario, sportivo, sindacale).

Della doppia teoria<sup>19</sup> di Santi Romano, dell'istituzionalismo (non esiste ordinamento giuridico senza istituzione e ogni istituzione produce per sua stessa natura norme giuridiche che costituiscono un ordinamento) e del pluralismo giuridico (gli ordinamenti-istituzioni si pongono tra loro in rapporti di “rilevanza” secondo diversi gradi di intensità) è quest'ultima, sviluppata nella seconda parte de *L'ordinamento giuridico*, quella che costituisce “l'insegnamento fondamentale del Romano”<sup>20</sup> e che in relazione al tema di questa relazione offre gli spunti di maggior interesse.

Seppur formulate in un'epoca profondamente diversa, infatti, alcune delle conclusioni romaniane sulla coesistenza e sulle interrelazioni degli ordinamenti, infatti, si rivelano ancor oggi di straordinaria attualità per la comprensione di un esistente sempre più plurale, globalizzato e ultra-statuale<sup>21</sup>.

Nel momento in cui si assiste al passaggio dallo stato liberale “monoclasse” allo stato liberal-democratico “pluriclasse”<sup>22</sup> e si incrina il binomio “eccessivamente semplice”<sup>23</sup> diritto-Stato, in cui una gran serie di gruppi sociali irrompe sulla scena con la pretesa di costituire una cerchia giuridica indipendente, in cui sindacati, partiti di massa, associazioni di piccoli imprenditori agricoli escono dall'angolo in cui lo stato li aveva relegati rivendicando spazio politico e riconoscimento pubblico, in cui la difficoltà di perseguire un interesse generale e superiore che trascenda la parzialità di interessi

---

<sup>14</sup> André Gide.

<sup>15</sup> Johann Wolfgang Goethe.

<sup>16</sup> P. Grossi, *Santi Romano: un messaggio da ripensare nella odierna crisi delle fonti*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2, 2006, p. 378.

<sup>17</sup> P. Grossi, *Santi Romano: un messaggio da ripensare nell'odierna crisi delle fonti*, cit., p. 381.

<sup>18</sup> Il quale peraltro, in conclusione del saggio, afferma che la teoria romaniana “ha oggi cessato di essere utile, salvo che per la comprensione del difficile percorso fatto dalla scienza giuridica per staccarsi dalle sue fonti originarie. Chi voglia apprezzare fino in fondo la dirompente originalità di Romano e della sua opera principale, deve studiare «L'ordinamento giuridico» in termini storici, non ideologizzanti, né per cercarvi dogmi da applicare a nuove realtà”.

<sup>19</sup> T. Casadei, S. Pierpaoli, “*Ricucire*” prassi e teoria del diritto: sputi di riflessione a partire da Santi Romano, in *Jura Gentium*, XV, 2, 2018, p. 11.

<sup>20</sup> V. Crisafulli, *Per la determinazione del concetto dei principi generali del diritto*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1941, p. 172.

<sup>21</sup> G. P. Trifone, *L'istituzione e il suo motivo esistenziale. Intorno al valore dell'effettività nella teoria di Santi Romano*, in *Jura Gentium*, XV, 2, 2018, p. 76.

<sup>22</sup> M. S. Giannini, *I pubblici poteri negli Stati pluriclasse*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1979, p. 389; ora col titolo *Lo Stato pluriclasse*, in S. Cassese (a cura di), *Massimo Severo Giannini*, Bari, 2010, p. 104

<sup>23</sup> Santi Romano, *Lo stato moderno e la sua crisi*, Pisa, Vannucchi, 1909, p. 15, ora in P. Grossi, A. Romano, *Ricordando Santi Romano in occasione della inaugurazione dei corsi dell'a.a. 2010-2011 nella facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Pisa*, a cura di E. Ripepe, Pisa University Press, 2013

particolari contrastanti è conclamata,<sup>24</sup> trovano terreno fertile l'idea che il diritto possa manifestarsi, con pari dignità, anche al di fuori dello stato (secondo la celeberrima massima *ubi societas ibi ius*)<sup>25</sup> e l'invito a guardare al diritto per ordinamenti, attraverso la trama delle loro interrelazioni.

Nella prospettiva istituzionalista, in cui è il diritto, quale organizzazione "effettiva" e "struttura regolativa e organizzativa di una società, che pone il potere", e non viceversa,<sup>26</sup> "lo sguardo sull'effettività fa riaffiorare l'articolazione interna del sistema giuridico, le strutture si moltiplicano e riacquistano la propria autonomia, non più epifenomeno dello Stato" e diviene prioritario guardare innanzitutto "all'agire dei consociati, all'uso attivo e costante del diritto e dei diritti, alle dinamiche di riconoscimento, alle relazioni di conferimento di potere".<sup>27</sup>

La tesi della pluralità degli ordinamenti giuridici, che "riconosce la presenza del diritto non solo nell'ordinamento statale, ma in ogni corpo sociale che esibisca esistenza unitaria, organizzata ed oggettiva", e quindi l'esistenza di una "molteplicità di organizzazioni sociali che non risolvono la loro ragion d'essere nel diritto dello Stato ma nella loro stessa ragion d'essere"<sup>28</sup> rappresenta il logico corollario dell'inscindibile rapporto individuato tra diritto ed istituzione.<sup>29</sup>

Beninteso, nel momento in cui riconosce l'esistenza di una pluralità di ordinamenti, naturale conseguenza della pluralità degli enti o corpo sociali ovvero, laddove pensabili e descrivibili come organizzati e quindi come ordinamenti giuridici,<sup>30</sup> di istituzioni, Santi Romano non mette in discussione il postulato della sovranità dello stato, "la più importante" di queste istituzioni,<sup>31</sup> rinvenendovi la funzione di armonizzazione di quelle minori.<sup>32</sup>

---

<sup>24</sup> F. De Vanna, *L'ordinamento giuridico di Santi Romano e il pluralismo oltre l'orizzonte dello Stato: alcuni percorsi interpretativi*, in *Jura Gentium*, XV, 2, 2018, p. 43.

<sup>25</sup> Così Santi Romano sostituisce all'elemento "popolo", che nell'assetto dicotomico di Vittorio Emanuele Orlando consentiva di occultare il "polo sociale dietro il polo statale", con i gruppi sociali, giuridificati ed elevati ad istituzioni (P. Costa, *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra 800 e 900*, Milano, 1986, p. 125).

<sup>26</sup> U. Scarpelli, "Santi Romano, teorico conservatore, teorico progressista", in P. Biscaretti di Ruffia (a cura di), *Le dottrine*, cit., p. 54, citato da G. P. Trifone, *L'istituzione e il suo motivo esistenziale. Intorno al valore dell'effettività nella teoria di Santi Romano*, cit., p. 76, n. 141.

<sup>27</sup> Cfr. A. Catania, *Effettività e modelli normativi: studi di filosofia del diritto*, 2° ed., a cura di V. Giordano, Torino, 2013, 2018, p. 39-43, citato da G. P. Trifone, *L'istituzione e il suo motivo esistenziale. Intorno al valore dell'effettività nella teoria di Santi Romano*, cit., p. 76, n. 141.

<sup>28</sup> R. Cavallo Perin, G. Colombini, F. Merusi, A. Police, A. Romano (a cura di), *Attualità e necessità del pensiero di Santi Romano*, Napoli, 2019, *Prefazione*, p. 8.

<sup>29</sup> F. De Vanna, *L'ordinamento giuridico di Santi Romano e il pluralismo oltre l'orizzonte dello Stato: alcuni percorsi interpretativi*, cit., p. 42.

<sup>30</sup> M. Croce, *La tecnica della composizione: il pluralismo operativo di Santi Romano*, in *Jura Gentium*, XV, 2, 2018, p. 21.

<sup>31</sup> S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, cit., p. 42.

<sup>32</sup> S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Discorso inaugurale dell'anno accademico 1909-1910 nella Regia Università di Pisa, ora in Id., *Scritti minori*, a cura di G. Zandobini, Milano, 1950, vol. I, *Diritto costituzionale*, p. 324. Rileva B. Sordi, *Statualità e pluralità nella teoria dell'ordinamento giuridico*, cit., p. 22, come Santi Romano abbia offerto una sponda ad alcune declinazioni del corporativismo tra le due guerre, "specialmente con un saggio significativo ed importante del 1930, quando era ormai insediato alla presidenza del Consiglio di Stato, dal titolo *Gli interessi dei soggetti autarchici e gli interessi dello Stato*: un saggio che sigillava il lungo dibattito degli anni precedenti sullo *Stato sindacale* e salutava l'ingresso – e l'imbalsamazione – degli interessi sindacali all'interno dell'armatura statale" (saggio ora pubblicato in S. Romano, *Scritti minori*, cit., vol. II, *Diritto amministrativo*, , 299 ss.).

Né vi è un'apertura alla commistione o alla ibridazione fra ordinamenti differenti<sup>33</sup>: le norme di ordinamenti "altri" rilevano in quello statale solo laddove in quest'ultimo si rinvengano indici di tale rilevanza, ovvero se legislativamente richiamate.<sup>34</sup>

Romano, dunque, si rivela un "pluralista moderato" o "integrazionista",<sup>35</sup> che disegna un quadro generale di contesto "bipolare", e costitutivamente agonale, in cui le istanze dei nuovi gruppi organizzati, in uno stato di costante reciproca concorrenzialità,<sup>36</sup> trovano spazio nell'ambito di "un modello statocentrico,<sup>37</sup> fino a quel momento refrattario ad una tematizzazione 'pluralistica', del polo sociale".<sup>38</sup>

Il chiarimento si coglie in una postilla che compare nella seconda edizione (1945) de *L'ordinamento giuridico*: "Il principio che ogni ordinamento originario è sempre esclusivo, deve intendersi nel senso che esso può, non che debba necessariamente negare il valore giuridico di ogni altro: donde mai deriverebbe questa necessità e, quindi, questa limitazione, che sarebbe poi incompatibile col carattere stesso degli ordinamenti originari, che, perché tali, sono sovrani e non conoscono altre limitazioni se non quelle poste e riconosciute da essi stessi?" (nota 95 bis).

Come osserva Mario Dogliani, la precisazione scioglie il nodo della rilevanza per l'ordinamento statale di altri ordinamenti, chiarendo che non è l'esistenza obiettiva e concreta di un corpo sociale a rendere consustanziale alle norme dell'ordinamento qualsiasi norma espressa dal predetto corpo, ma "è l'effettività della norma riconoscenda espressa dal corpo sociale che domina il processo di rinvenimento dichiarazione" ovvero che, secondo il principio di necessità, "circoscrive, vincola, dirige, urge l'esercizio della funzione legislativa".<sup>39</sup>

Al termine di un percorso che conduce dalla statalizzazione della società alla socializzazione dello stato,<sup>40</sup> i corpi che rivendicano forza normativa autonoma finiscono pertanto per essere "integrati"<sup>41</sup> nell'orbita normativa dello Stato, "stupenda creazione del diritto",<sup>42</sup> che in tal modo, in un caleidoscopio di relazioni tra ordinamenti poggianti su una modalità intra-giuridica di integrazione dei linguaggi normativi e sul criterio della reciproca rilevanza,<sup>43</sup> è in grado di ridurre al minimo le conflittualità e le tensioni disgregatrici.<sup>44</sup>

---

<sup>33</sup> G. Tarello, *La dottrina dell'ordinamento e la figura pubblica di Santi Romano*, in P. Biscaretti di Ruffia (a cura di), *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*, cit., p. 252; G. Treves, *Riflessioni sul valore attuale dell'insegnamento di Santi Romano*, ibidem, p. 259.

<sup>34</sup> F. Pedrini, *Santi Romano e l'interpretazione giuridica. Appunti per una riflessione sul "metodo" nel diritto pubblico*, in *Jura Gentium*, XV, 2, 2018, p. 94.

<sup>35</sup> N. Bobbio, *Teoria e ideologia nella dottrina di Santi Romano*, in P. Biscaretti di Ruffia (a cura di), *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*, Milano, 1977, p. 42.

<sup>36</sup> A. Salvatore, "Il diritto oltre lo Stato", *Doppiozero*, 18 dicembre 2018: <https://www.doppiozero.com/materiali/il-diritto-oltre-lo-stato>

<sup>37</sup> Sulla problematica relazione fra le due parti de *L'ordinamento giuridico* v. N. Irti, *Per una lettura critica di Santi Romano. Note introduttive*, in *Dir. pubbl.*, 2018, 19

<sup>38</sup> P. Costa, *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra 800 e 900*, cit., p. 133.

<sup>39</sup> M. Dogliani, *La fortuna della teoria romaniana dell'ordinamento nelle varie aree disciplinari: diritto costituzionale*, in *Dir. pubbl.*, 2018, pp. 891-893.

<sup>40</sup> N. Bobbio, *Teoria e ideologia nella dottrina di Santi Romano*, cit., p. 31; F. De Vanna, *L'ordinamento giuridico di Santi Romano e il pluralismo oltre l'orizzonte dello Stato: alcuni percorsi interpretativi*, cit., p. 43.

<sup>41</sup> M. Croce, *Il diritto come morfologia del sociale. Il pluralismo giuridico di Santi Romano*, in *Dir. pubbl.*, 2017, p. 858.

<sup>42</sup> S. Cassese, *Lo Stato*, «stupenda creazione del diritto» e «vero principio e vita», nei primi anni della *Rivista di diritto pubblico (1909-1911)*, *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XVI, 1987, p. 501.

<sup>43</sup> Secondo M. Croce, *La tecnica della composizione: il pluralismo operativo di Santi Romano*, cit., p. 22, anche non gerarchica; R. Cavallo Perin, *Ordinamenti giuridici paralleli e necessità come fonte del diritto*, in R. Cavallo Perin, G. Colombini, F. Merusi, A. Police, A. Romano (a cura di), *Attualità e necessità del pensiero di Santi Romano*, Napoli, 2019, cit., p. 43-44.

<sup>44</sup> N. Bobbio, *Teoria e ideologia nella dottrina di Santi Romano*, cit., p. 42.

## 2. LA CONSACRAZIONE DEL DISEGNO PLURALISTICO E LA RELAZIONE FRA SFERA POLITICA E CIVILE E SFERA ECONOMIA E SOCIALE NELLA CARTA COSTITUZIONALE<sup>45</sup>

Il modello romaniano, statocentrico ma connotato da una configurazione del polo sociale sulla base delle istanze pluralistiche, “ha offerto un contributo determinante per la costruzione di quel modello a tendenza sociocentrica che trova la sua descrizione normativa nella Carta costituzionale italiana del '48”.<sup>46</sup>

Prefigurandosi un assetto che non dà “già per risolto lo sdoppiamento e la ricomposizione ad unità del ‘politico’” la riflessione e il dibattito sul rapporto stato/società assume un ruolo centrale nei lavori dell’Assemblea Costituente.

Mentre lo Stato fascista aveva risolto il predetto rapporto con “l’unificazione della società”<sup>47</sup> secondo un’impostazione monista statocentrica (peraltro via via stemperata) e con l’imputazione allo Stato di una funzione organizzativa dall’alto e il modello liberale classico con il riconoscimento della necessità di un intervento dello Stato in senso discendente verso la società (dapprima in mera funzione di garanzia negativa del diritto di proprietà e del contratto, e successivamente anche correttiva delle conseguenze abnormi ed eccessive della disuguaglianza), nella Costituzione italiana del 1948, come in altre costituzioni europee,<sup>48</sup> si fa invece strada la consapevolezza che “l’unità del modello giuspolitico non può essere raggiunta in via strutturale ma la si acquista attraverso una doppia azione: l’ascendenza della società verso lo Stato, il movimento discendente dell’azione politica dello Stato” verso la società.<sup>49</sup>

Pertanto, si assiste alla consacrazione del disegno pluralistico<sup>50</sup> come elemento strutturale dello stato di diritto e come uno dei “principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale”<sup>51</sup> e si normativizza un modello che accoglie, nell’ambito di uno Stato che sarà definito “pluriclasse”,<sup>52</sup> un

---

<sup>45</sup> I titoli del presente paragrafo e di quello che segue evocano scenari talmente vasti e complessi da non poter certo essere approfonditi in questa sede, neanche sotto il profilo del richiamo bibliografico. Ci si limiterà dunque a sintetici cenni, in una prospettiva strettamente funzionale al ragionamento che si intende sviluppare, tanto più che si tratta di questioni già ampiamente esplorate.

<sup>46</sup> A. Atripaldi, *Il rinvio “intraistituzionale”. Una tecnica per la produzione di norma giuridiche nella forma di Stato a tendenza sociocentrica*, in *Nomos*, 2018/2, p. 31, La pluralità degli ordinamenti giuridici, teorizzata da Santi Romano ne “L’ordinamento giuridico”, ha rappresentato per i Costituenti un punto di riferimento costante nel dibattito e nella predisposizione delle norme costituzionali e “la Costituzione italiana entrata in vigore il 1 gennaio 1948 ha posto la dottrina della pluralità degli ordinamenti giuridici a base del sistema di rapporti o di comportamento dello Stato di fronte ai gruppi sociali, alle “formazioni sociali, ove si svolge (secondo l’espressione dell’art. 2) la personalità dell’uomo”, di fronte cioè ai gruppi sociali, agli enti, sia di natura istituzionale che territoriale” (G. Ambrosini, *La pluralità degli ordinamenti giuridici nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, vol. I, Milano, 1973, p. 5).

<sup>47</sup> G. Bottai, *Prefazione*, in *Scritti in onore di Santi Romano*, I, Padova, Cedam, 1940, XVIII, citato da S. Cassese, *Le alterne fortune de «L’ordinamento giuridico» di Santi Romano*, in *Riv. it. dir. pubbl.*, 2018, p. 437 (par. 3)

<sup>48</sup> Osserva P. Ridola, *Il costituzionalismo e lo Stato costituzionale*, in *Nomos*, 2018/2, p. 743 che “la società civile, con le sue articolazioni e con le sue linee di conflittualità, fece il suo ingresso nello scenario delle costituzioni europee: l’ampliamento del contenuto delle costituzioni, come strumento per inquadrare o imbrigliare le complesse dinamiche delle società pluralistiche, ed insieme la democratizzazione del processo politico ed il crescente rilievo delle forme di organizzazione politica delle masse, fanno balzare in primo piano la funzione di legittimazione delle costituzioni”.

<sup>49</sup> A. Atripaldi, *Il rinvio “intraistituzionale”*, cit., pp. 36-37.

<sup>50</sup> Sulla distinzione fra pluralismo giuridico, modello teorico, e pluralità di ordinamenti giuridici, situazione di fatto, v. M. Corsale, voce *Pluralismo giuridico*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIII, 1983; P. Perlingieri, *La concezione procedimentale del diritto di Salvatore Romano*, in *Rass. dir. civ.*, 2006, p. 1.

<sup>51</sup> L. Elia, *Le norme sulle formazioni sociali nella costituzione repubblicana*, in *Studi in onore di G. Vignocchi*, Modena, 1992, p. 546.

<sup>52</sup> M. S. Giannini, *I pubblici poteri negli Stati pluriclasse*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1979, p. 389; ora col titolo *Lo Stato pluriclasse*, in S. Cassese (a cura di), *Massimo Severo Giannini*, Bari, 2010, p. 104



“concetto largo di «formazioni sociali» nelle quali l’individuo si realizza come persona” (su tale aspetto più ampiamente infra § ...).<sup>53</sup>

Uno scenario, dunque, in cui la relazione società-Stato è disegnata su basi bipolari, con un polo sociale fortemente connotato in senso pluralista, dove “Stato” e “società” sono disposti “dialetticamente su una linea, insieme, di estraneità e di consustanzialità”.<sup>54</sup>

Conseguenze immediate di siffatta visione di fondo sono innanzitutto il riconoscimento dell’esigenza “di ancorare alla Costituzione il nucleo fondamentale del codice dei valori” e, immediatamente dopo, l’affermazione della necessità che al centro della riflessione sia posto il rapporto Stato-società, nella consapevolezza che il bene comune, assume “significati diversi per individui e gruppi diversi”,<sup>55</sup> richiede una costante opera di messa a punto dell’equilibrio fra omogeneità ed eterogeneità, fra libertà ed autorità, e quindi non è “dato”, ma “è il risultato dello scontro leale degli interessi dei gruppi e dei partiti”<sup>56</sup>.

Si comprende così perché il disegno che emerge dai lavori dell’Assemblea<sup>57</sup> da un lato attribuisca alla persona e “alla società un primato logico ed ontologico” (v. § 3) ma al contempo si preoccupi di individuare “un vincolo non rescindibile con il polo statale”, quale luogo di sintesi e di composizione delle conflittualità emergenti tra i gruppi di interesse,<sup>58</sup> ovvero quale “momento sintetico e conclusivo del processo sociale”.

In altri termini, si parte dalla società, dall’uomo “che non è soltanto singolo, che non è soltanto individuo, ma che è società nelle sue varie forme, società che non si esaurisce nello Stato”,<sup>59</sup> ma si riconosce “il ruolo decisivo della sovranità statale chiamata a garantire i soggetti del pluralismo e quindi l’ordine pluralistico” a comporre conflitti fra i gruppi e a tutelare gli individui dalla “eventuale tirannia degli stessi”, a “impedire che un pluralismo esasperato legittimi particolarismi, nuovo feudalesimo, corporativismo”.<sup>60</sup>

### **3. IL NUCLEO FONDAMENTALE DEL CODICE DEI VALORI: DIGNITÀ, LIBERTÀ, UGUAGLIANZA, LAVORO, SVILUPPO DELLA PERSONA UMANA ED EFFETTIVA PARTECIPAZIONE DI TUTTI I LAVORATORI ALL'ORGANIZZAZIONE POLITICA, ECONOMICA E SOCIALE DEL PAESE**

---

<sup>53</sup> L. Elia, *Le norme sulle formazioni sociali nella costituzione repubblicana*, cit., p. 545.

<sup>54</sup> A. Atripaldi, *Il rinvio “intraistituzionale”*, cit., p. 31 e ivi il richiamo a P. Costa. *Lo Stato immaginario*, cit., p. 82

<sup>55</sup> J. Schumpeter *Capitalismo socialismo democrazia* (1942), Milano, ed. Comunità, 1964, p. 240.

<sup>56</sup> A. Atripaldi, *Il rinvio “intraistituzionale”*, cit., p. 43.

<sup>57</sup> Particolarmente interessanti al riguardo gli Atti della prima sottocommissione, nell’ambito della commissione dei 75 (in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, Commissione per la Costituzione, Camera dei Deputati, Segretariato generale, Roma, 1971), che possono essere letti in <https://legislatureprecedenti.camera.it/>.

<sup>58</sup> Conseguenza diretta dell’affermazione dell’eguaglianza formale dei cittadini, che porta con sé l’ovvia aspettativa della massima estensione del suffragio e dei diritti politici, aprendo “le porte del Parlamento alla “moltitudine” dei diseredati, e quindi al conflitto sociale e alla contestazione dell’ordine economico”, è “l’ambizione di governare il conflitto sociale dentro alle istituzioni costituzionali” (R. Bin, *Che cos’è la Costituzione?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2007, p. 39). La costituzione è “un vero e proprio patto scritto, con cui forze politiche mosse da obiettivi ed interessi opposti hanno raggiunto un compromesso tra principi inconciliabili”, un equilibrio convenzionale, un armistizio strategico, il cui primo effetto è la “rinuncia, da parte di ognuno dei gruppi, ad usare la forza contro ognuno degli altri per risolvere i conflitti interni”, che vengono incorporati nella costituzione (ancora R. Bin, *Che cos’è la Costituzione?*, cit., p. 41, e ivi, N. Bobbio, *A quarant’anni dalla Costituzione*, in *Nuova Antologia* 1987, p. 60; M. Dogliani, *La costituzione italiana del 1947 nella sua fase contemporanea*, in [www.costituzionalismi.it](http://www.costituzionalismi.it); V. Onida, *Costituzione italiana*, in *Dig. disc. pubbl.* IV, p. 325 ss.; V. Onida, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della costituzione italiana*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna 1984, p. 107)

<sup>59</sup> A. Moro, *Intervento*, Atti A.C., seduta generale, I, 368

<sup>60</sup> A. Atripaldi, *Il rinvio “intraistituzionale”*. *Una tecnica per la produzione di norma giuridiche nella forma di Stato a tendenza sociocentrica*, cit., p. 43.



Con una totale inversione di rotta rispetto all'assetto delineato dallo stato fascista, la carta repubblicana mette dunque al centro i diritti della persona e costruisce la struttura dello Stato in funzione di essi: "Lo Stato per la persona e non la persona per lo Stato: ecco la premessa ineliminabile di uno Stato essenzialmente democratico".<sup>61</sup>

La dignità della persona umana viene elevata a valore supremo di una "nuova antropologia", quella dell'"*homo dignus*", di cui la Costituzione riconosce e garantisce i diritti inviolabili, "sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità" (art. 2),<sup>62</sup> pone il lavoro a proprio fondamento in uno con il principio democratico (art. 1),<sup>63</sup> riconosce a tutti i cittadini pari dignità sociale e uguaglianza davanti alla legge (art. 3, c. 1),<sup>64</sup> assume a proprio orizzonte di aspettativa ed impegno la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.<sup>65</sup>

La marcata connotazione ergocentrica del testo costituzionale è dunque innegabile,<sup>66</sup> come innegabile è la relazione dialettica che viene sviluppata sin dall'apertura fra la sfera politica e civile e quella economica e sociale.<sup>67</sup>

Il processo dinamico messo in moto dalla carta costituzionale aspira a far sì che chi è lavoratore sia anche cittadino (e viceversa),<sup>68</sup> libero ed uguale, e posto in grado di partecipare all'organizzazione politica, economica e sociale del paese: "il lavoro si pone quale forza propulsiva e dirigente in una società che tende ad essere di liberi ed eguali".<sup>69</sup>

Sgomberato il campo dalla visione di chiara matrice ideologica che collega il fondamento del principio lavorista alla sottesa contrapposizione fra capitale e lavoro, con la conseguente "sostanziale implicita rappresentazione classista del rapporto tra lavoratore subordinato (quale proletario) e datore di lavoro (quale capitalista)", il lavoro (ogni lavoro, non solo quello subordinato), diritto e dovere civico, assume in altri termini a fondamentale *strumento* di libertà,<sup>70</sup> e trascende la

---

<sup>61</sup> Così la relazione La Pira presentata nella seduta del 9 settembre 1946 della prima Sottocommissione, citata da A. Atripaldi, op. ult. cit., p. 45, nt. 182.

<sup>62</sup> Si v. la relazione dell'on. La Pira, il successivo ordine del giorno dell'on. Dossetti e gli interventi dell'on. Moro nella seduta di cui alla nota precedente. Sull'art. 2 E. Rossi, *Commento all'art. 2*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, p. 38.

<sup>63</sup> Letto in chiave personalista, in cui il termine "lavoro" indica la *pars pro toto* e cioè la persona, l'attenzione si concentra sul soggetto del lavoro e la prospettiva si espande nel senso di considerare il lavoro non solo quale condizione per l'esercizio dei diritti di cittadinanza, ma quale espressione paradigmatica di una determinata concezione dell'essere umano: solo chi gode effettivamente dei diritti sociali, ed in particolare, del diritto al lavoro è in grado di integrarsi come persona nella società e, quindi, attivarsi come cittadino (L. Nogler, *Cosa significa che l'Italia è una Repubblica "fondata sul lavoro"?*, in *Lav. dir.*, 2009, p. 436 ss., e ivi il riferimento a G. Dossetti, *I valori della Costituzione*, riprodotto in G. Dossetti, *La costituzione. Le radici. I valori. Le riforme*, Roma, Edizioni Lavoro, 1996, p. 21; L. Mengoni, *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili e doveri inderogabili di solidarietà*, in *Jus*, 1998, p. 48.

<sup>64</sup> L. Ferrajoli, *Dignità e libertà*, in *Riv. fil. dir.*, 2019, pp. 23-24 e ivi il richiamo a G. Resta, "La dignità", in S. Rodotà, P. Zatti (a cura di) *Trattato di biodiritto*, vol. I, *Ambito e fonti del biodiritto*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 259; S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Laterza Roma-Bari, 2012; G. Silvestri, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari, 2009.

<sup>65</sup> Su tali aspetti già il celeberrimo *Discorso ai giovani sulla Costituzione* (in *Lo stato siamo noi. Piero Calamandrei*, Chiarelettere, Milano, 2011) di Piero Calamandrei pronunciato a Milano nel salone degli Affreschi della Società Umanitaria il 26 gennaio 1955.

<sup>66</sup> E. Ales, *Diritto del lavoro, diritto alla previdenza sociale, diritti di cittadinanza sociale*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2001, p. 983.

<sup>67</sup> M. Benvenuti, *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, p. 256

<sup>68</sup> G. U. Rescigno, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, in *Annuario 1998. Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Padova, 1999, p. 122.

<sup>69</sup> Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, Relazione del presidente della Commissione, 6 febbraio 1947,

<sup>70</sup> G. Azzariti, *Lavoro*, in Id., *Contro il revisionismo costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2016, p. 101.

mera dimensione economica per proiettarsi nella dimensione pubblico-politica,<sup>71</sup> ma pur sempre in relazione alla (e in funzione della) cittadinanza,<sup>72</sup> che ne rappresenta il parametro costituzionale di riferimento<sup>73</sup>: “la rimozione degli ostacoli sociali ed economici di cui all’art 3, 2° comma, ha di mira il raggiungimento della pienezza della cittadinanza, di cui al 1° comma dello stesso articolo” e “la promozione della effettiva partecipazione all’organizzazione politica economica e sociale del paese, appare funzionale, attraverso la rimozione di fatto di quegli ostacoli, all’effettiva affermazione della uguaglianza formale nella società civile (pari dignità sociale) e nei confronti dello stato (davanti alla legge) anche dei lavoratori, in quanto cittadini”.<sup>74</sup>

Ciò non implica, beninteso, che possa configurarsi un impegno in termini cogenti a dare attuazione all’indirizzo politico costituzionale “spostando, con la legislazione, il baricentro dei rapporti economici a favore dei lavoratori subordinati”,<sup>75</sup> imponendo uno specifico modo di produzione, procedendo alla redistribuzione di beni a favore di una qualche categoria svantaggiata,<sup>76</sup> o a realizzare una modificazione della società,<sup>77</sup> ciò che sarebbe incompatibile con una costituzione democratico-pluralista in cui l’esistenza di una struttura sociale caratterizzata da diversi e spesso contrastanti interessi costituisce valore fondante,<sup>78</sup> ma solo che è compito della Repubblica rimuovere quegli ostacoli che si frappongono all’effettiva affermazione del principio di uguaglianza sociale e formale anche dei lavoratori in quanto cittadini.

In tale prospettiva si comprende dunque innanzitutto perchè i costituenti riservino una particolare attenzione “agli interessi dei ceti subalterni e alla loro tutela”,<sup>79</sup> dotandoli degli strumenti necessari per poter partecipare in condizioni di ritrovato equilibrio ad un percorso, anche conflittuale,<sup>80</sup> che ha assunto come stella polare la realizzazione di “una democrazia che rendesse credibili uguaglianza e diritti di ogni persona”.<sup>81</sup>

In secondo luogo, “nel quadro di una forma di Stato pluralista” emerge lo stretto legame che unisce individuo, formazioni sociali (tra cui i sindacati ricevono un particolare riconoscimento) e Stato. L’avvento dello stato pluriclasse produce poi inevitabili conseguenze istituzionali: tutte le classi<sup>82</sup> concorrono (o aspirano a concorrere) al governo politico e tentano di introdurre istituzioni a tutela dei propri interessi.<sup>83</sup>

---

<sup>71</sup> M. Benvenuti, *Democrazia e potere economico*, cit., p. 253.

<sup>72</sup> A. Zoppoli, *Verso il tramonto dell’inderogabilità*, in L. Corazza, R. Romei (a cura di) *Diritto del lavoro in trasformazione*, Bologna, 2014, p. 55.

<sup>73</sup> Sul lavoro come “luogo sintetico della partecipazione alla costruzione sociale” nonché “criterio e porta d’accesso” alla cittadinanza F. Pizzolato, *Traiettorie della cittadinanza e concezioni dell’ordinamento*, in M. Bertolissi (a cura di), *Scritti per Paolo Grossi offerti dall’Università di Padova*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 348.

<sup>74</sup> G. Di Gaspare, *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, saggio per il Gruppo di studio Astrid “*La Costituzione economica a 60 anni dalla Costituzione*”, in *Astrid Rassegna*, 12.5.2009, pp. 6-7

<sup>75</sup> G. Di Gaspare, *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, cit., pp. 2-3.

<sup>76</sup> In questo senso invece C. Mortati, **Art. 1 Cost.** – *Principi Fondamentali artt. 1-12*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna, Zanichelli, 1975, p. 11, richiamato da Di Gaspare, op. loc. cit., nt. 5.

<sup>77</sup> Così A. Predieri, *Pianificazione e costituzione*, ed. Comunità, Milano, 1963, p. 48.

<sup>78</sup> R. BIFULCO, *Costituzioni pluralistiche e modelli economici*, in AA.VV., *Governi ed economia*, Padova, 1998, p. 519.

<sup>79</sup> G.F. Mancini, *Il diritto al lavoro rivisitato*, cit. nt. 167, pp. 45-46

<sup>80</sup> Che affonda le proprie radici agli albori della rivoluzione industriale e che la carta fondamentale ha trasposto su di un piano giuridico e all’interno di quadro condiviso di legalità costituzionale.

<sup>81</sup> G. Ferrara, *Il lavoro come fondamento della Repubblica e come connotazione della democrazia italiana*, in *I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione italiana*, a cura di G. Casadio, Roma, 2006, p. 205.

<sup>82</sup> Che non sono più che avevano in mente i teorici dei movimenti e dei partiti antiborghesi (M. S. Giannini, *Il pubblico potere, Stato e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986, p. 57).

<sup>83</sup> M. S. Giannini, *I pubblici poteri negli stati pluriclasse*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1979, ora in Id., *Scritti*, VII, Milano, 2005, p. 314; su tale prospettiva C. Pinelli, *Massimo Severo Giannini costituzionalista*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, p. 846.

Si spiega, infine, quel complesso di interventi nell'economia e nel sociale che,<sup>84</sup> seppur costituzionalmente non necessitati, attraversano, con forme, modi ed intensità variabili, frutto di precise mutevoli scelte politiche, tutta la storia repubblicana, intrecciandosi, ancora una volta in modi sempre differenti, con quello dei poteri e delle funzioni riconosciuti alle parti sociali (ma su tale percorso v. *infra*, § \*\*\*).

#### 4. L'ASCENDENZA DELLA SOCIETÀ VERSO LO STATO: RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI E INTEGRAZIONE DEL POLO SOCIALE NELLA COSTITUZIONE

Sulla definizione dei meccanismi inseriti nella frase ascendente che porta la società verso lo Stato e più specificamente i lavoratori a partecipare da attori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese si è svolto nei lavori della costituente<sup>85</sup> un ampio e approfondito dibattito, soprattutto su tre aspetti: rappresentanza degli interessi; natura, composizione e funzioni del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro; ruolo, natura e funzioni del sindacato. **Anticipo subito che i tre aspetti sono fortemente correlati e tale correlazione può aprire qualche spiraglio di ragionamento inedito in relazione alla parte inattuata dall'art. 39.**

Da tale dibattito, come si è detto, si trae conferma di come i problemi di oggi abbiano radici profonde, di come le soluzioni accolte nella Carta fondamentale in ordine al sindacato e al suo ruolo nel sistema repubblicano si inseriscano nel complesso processo di riorganizzazione dello Stato, collocandosi entro un più ampio orizzonte di opzioni valoriali, e richiedano pertanto una lettura contestualizzata. Lo testimonia chiaramente la circostanza che del sindacato si siano occupate, sotto diversi aspetti, tutte e tre le Sottocommissioni della Commissione dei 75 (la prima: Diritti e doveri dei cittadini; la seconda: Organizzazione costituzionale dello Stato; la Terza: Lineamenti economici e sociali) chiamate ad una complessa opera di ripartizione e coordinamento.

Questi testi lontani, letti al di là del tempo in cui sono stati scritti e collocati nel contesto dei nostri giorni, assumono un valore che va ben oltre quello del documento storico, precipitandoci nell'attualità di questioni irrisolte di assoluta centralità in una democrazia che voglia essere adulta. Come noto, poi, il processo che conduce all'elaborazione della Costituzione prende avvio con l'istituzione della Consulta Nazionale<sup>86</sup> e del ministero per la Costituente (d. legisl. luogoten. 31 luglio 1945 nr. 435, in G.U. nr. 96 dell'11 agosto 1945) voluto dal governo Ferruccio Parri e retto dal ministro Pietro Nenni, cui è affidato il compito di "preparare la convocazione dell'Assemblea costituente" e "predisporre gli elementi per lo studio della nuova costituzione che dovrà

<sup>84</sup> Su cui B. Caravita, *Oltre l'uguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, Cedam, 1984.

<sup>85</sup> Parlamentari citati nel testo, con indicazione del gruppo di appartenenza: Ambrosini Gaspare Dc; Assennato Mario Pci; Basso Lelio Psiup-Psi; Benedetti Luigi Filippo Bnl-misto; Benvenuti Lodovico Dc; Bozzi Aldo Udn; Canevari Emilio Psiup-Psli; Capua Antonio Uq; Castiglia Pietro Uq; Colitto Francesco Uq; Cortese Guido Udn-pli; Di Vittorio Giuseppe Pci; Dominedò Francesco Maria Dc; Dossetti Giuseppe Dc; Einaudi Luigi Udn-Pli; Fabbri Gustavo Misto; Fanfani Amintore Dc; Fuschini Giuseppe Dc; Ghidini Gustavo Psiup-Psli; Giua Michele Psiuo-Psi; La Pira Giorgio Dc; La Rocca Vincenzo Pci; Lucifero D'Aprigliano Roberto Bnl-Pli; Lussu Emilio Autonomista; Mancini Pietro Psiup-Psi; Marinaro Francesco Bnl-Uq; Mastrojanni Ottavio Uq; Mazzel Vincenzo Pri; Molè Enrico Pdl; Moro Aldo Dc; Mortati Costantino Dc; Nenni Pietro Psiup-Psi; Nobile Umberto Pci; Orlando Vittorio Emanuele Udn-pli; Patricolo Gennaro Uq; Perassi Tomaso Pri; Piccioni Attilio Dc; Rapelli Giuseppe Dc; Rossi Paolo Psiup-Psli; Ruini Bartolomeo (Meuccio) Misto; Storch Ferdinando Dc; Terracini Umberto Pci; Togliatti Palmiro Pci; Tosato Egidio Dc; Patricolo Gennaro Uq; Tumlinelli Michele Maria Uq; Tupini Umberto Dc.

I Gruppi Parlamentari dell'assemblea costituente erano: Autonomista partito di azione e partito sardo d'azione; Bnl blocco nazionale della libertà; Dc democrazia cristiana; Misto deputati che non fanno parte di alcun gruppo parlamentare; Pci partito comunista Italiano; Pdl partito democratico del lavoro; Pri partito repubblicano Italiano; Psiup partito socialista di unità proletaria (prima della scissione del gennaio 1947); Psi partito socialista Italiano (dopo la scissione del 1947); Psli partito socialista dei lavoratori italiani (dopo la scissione del 1947); Fdn unione democratica nazionale; Uq Fronte democratico liberale dell'uomo qualunque

<sup>86</sup> Organo consultivo per la legislazione che elaborò le norme per l'elezione dell'Assemblea Costituente.

determinare l'assetto politico dello Stato e le linee direttive della sua azione economica e sociale" (art. 2, d. legisl. luogoten. n. 435/1945) compito che sarà affidato ad una commissione "di studio e d'inchiesta" (dunque dichiaratamente non legislativa), presieduta dal prof. Ugo Forti,<sup>87</sup> insieme ad una commissione economica presieduta dall'economista prof. Giovanni De Maria<sup>88</sup> e una commissione per lo studio dei problemi del lavoro presieduta dal prof. On. Antonio Pesenti (vicepresidente prof. Antonio Navarra), nella quale è operante una Sottocommissione per i problemi sindacali.<sup>89</sup>

Anche dei risultati di tale lavoro, dunque, oltre che del dibattito che si è svolto nelle tre Sottocommissioni della Commissione dei 75 e in Assemblea costituente, pare interessante dare conto, nello sviluppo che segue.

#### 4.1. IL SENATO DEGLI INTERESSI

Un ampio e vivace dibattito, sia nei lavori preparatori che in seno alla costituente, è quello che ruota attorno all'opportunità di assicurare una presenza diretta negli organi legislativi di una "rappresentanza organica di interessi culturali ed economici" e sui modi per realizzarla.

La prima sottocommissione della Commissione Forti<sup>90</sup> propone tre ipotesi per la composizione della seconda Camera (a base elettiva): a base regionale, a base organica di interessi culturali ed economici, a base mista, con una preferenza per quest'ultima opzione, che avrebbe consentito di "integrare il principio della rappresentanza di interessi con quello della rappresentanza regionale, di combinare la rappresentanza del gruppo locale e del gruppo economico culturale", e agli elettori di scegliere tra candidati espressione di alcune categorie ("datori di lavoro e lavoratori, corpi accademici o giudiziari, ordini professionali", rilevandosi peraltro le considerevoli difficoltà di stabilire il peso di siffatte categorie e di determinare per ciascuna il numero di senatori da eleggere) o con determinati requisiti, quali esperienza politica, amministrativa o sindacale "(operai componenti di commissioni interne, funzionari della cultura e della tecnica, ecc.)".<sup>91</sup>

In sede di Costituente, sia in commissione che in assemblea generale, il tema è oggetto di un lungo, acceso e tormentato dibattito.

Sulla necessità di dar vita ad una seconda camera rappresentativa degli interessi organizzati insiste molto la D.C.<sup>92</sup>

Dopo essersi espressa per un sistema bicamerale, sulla base delle relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, la seconda sottocommissione nella seduta del 24 settembre 1946 inizia a discutere sulla composizione della seconda camera, secondo l'ordine del giorno Mortati, Bozzi, Castiglia ed Einaudi "*al fine di dare completezza di espressione politica a tutte le forze vive<sup>93</sup> della società nazionale*".

---

<sup>87</sup> Suddivisa in quattro sottocommissioni (problemi costituzionali, organizzazione dello Stato, autonomie locali, enti pubblici non territoriali) cui se ne aggiunse una quinta (organizzazione sanitaria) e di cui fecero parte politici come Boeri, giuristi di spicco, professori (Ago, Astuti, Calamandrei, Crisafulli, Giannini, Jemolo, Mortati, Morelli, Vitta, Zanobini) e magistrati (Azzariti, Piccardi, Piga, Sorrentino, Torrente). V. *Ministero per la costituente, Relazione all'Assemblea Costituente*, vol. I, *Problemi costituzionali. Organizzazione dello stato*, Roma, Poligrafico dello Stato, 1946 in [http://legislature.camera.it/\\_dati/costituente/documenti/ministerocostituente/p8\\_Vol1.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/documenti/ministerocostituente/p8_Vol1.pdf)

Sull'influenza esercitata da tale commissione v. Cheli, *Il problema storico della Costituente*, in *Pol. dir.*, 1973, p. 49.

<sup>88</sup> Vicepresidente prof. Vittorio Agiolini. Tra i commissari anche un giovane Federico Caffè.

<sup>89</sup> *Ministero per la costituente. Atti della commissione per lo studio dei problemi del lavoro*, vol. I, Roma, Poligrafico dello Stato, 1946, in [http://legislature.camera.it/\\_dati/costituente/documenti/ministerocostituente/p\\_Vol1.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/costituente/documenti/ministerocostituente/p_Vol1.pdf)

<sup>90</sup> Relazione finale redatta dal presidente on. Boeri e dal prof. Rizzo, basata sulle relazioni dei professori Crisafulli, Stolfi, Piccardi e Zanobini (in *Ministero per la costituente*, vol. I, cit.).

<sup>91</sup> Relazione I sottocomm., p. 22, p. 195 ss..

<sup>92</sup> N. Occhiocupo, *La «Camera delle regioni»*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. 2, Milano, Giuffrè, p. 413.

<sup>93</sup> Formula coniata da Einaudi e che nel corso della discussione ricorre ripetutamente.

Se, sul principio, pare esservi un accordo diffuso, l'atteggiamento muta nel momento in cui si passa a discutere in concreto della composizione e delle modalità di elezione dei membri del futuro Senato.

Secondo Mortati ad una Camera avrebbe dovuto essere affidata la tutela dell'interesse generale della Nazione e all'altra l'integrazione, nell'ambito di questo, degli interessi di tutte le categorie produttive in modo da giungere ad una forma mista di rappresentanza: "l'istituzione di una seconda Camera è necessaria a dare alla rappresentanza politica pienezza di espressione collegandola più intimamente con la complessiva struttura sociale". E ciò sulla base della convinzione che una democrazia è effettiva solo se viene assicurata la più attiva partecipazione di tutti alla gestione della cosa pubblica, il che a sua volta presuppone un modello di costituzione economica e sociale idoneo ad assicurare dinamicamente l'emancipazione della soggettività e la possibilità di effettuare un controllo sociale sulla vita economica.<sup>94</sup>

A Mortati replica immediatamente Einaudi, il quale, pur non essendo contrario a che nel nuovo Senato entrino a far parte anche rappresentanti professionali, oltre ai rappresentanti regionali (accettando quindi una composizione mista), dichiara però che questi ultimi dovrebbero essere prevalenti e che la rappresentanza professionale non deve "cristallizzare la situazione attuale, rendendo difficile, se non impossibile, in seguito un cambiamento, e consolidando quindi una specie di monopolio a beneficio delle classi che presentemente sono al potere", e che "una rappresentanza professionale, quale spontaneamente si ha e certo si avrà ancora nella prima Camera, sia sempre migliore di quella che si potrebbe avere in una seconda Camera a classi prestabilite".

Oltre agli on. Piccioni e Tosato, è però soprattutto l'on. Ambrosini a rilevare la stretta correlazione e il rapporto dialettico fra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi delle categorie, anch'essa generale, integrativa e complementare rispetto alla prima, insistendo sulla necessità di dar voce alle forze economiche, sociali, lavorative e culturali della nazione e proponendo<sup>95</sup> una soluzione di compromesso, in base alla quale due terzi dei componenti della seconda camera sono eletti dai componenti dell'assemblea regionale e il restante terzo da collegi speciali della varie attività produttive.

Rileggendo il resoconto si coglie immediatamente come la critica ideologica al progetto possa essere riassunta in una parola: corporativismo.<sup>96</sup> Troppe le "assonanze", reali o enfatizzate, con l'esperienza del ventennio fascista, troppo intensa la connotazione ideologica di alcune proposte connesse al tema in questione.<sup>97</sup>

Tant'è che dopo diversi giorni di dibattito e fallito il tentativo di trovare un'intesa con la sinistra, il 15 ottobre 1946 la seconda Sottocommissione respinge la proposta della D.C.<sup>98</sup> e vota a maggioranza la proposta del repubblicano Perassi che esclude *"l'elezione, anche parziale, dei membri della seconda Camera da parte di distinti collegi elettorali costituiti su base professionale o di categorie"*.

In seguito, sia in sede di "commissione dei 75" che in assemblea generale gli esponenti democristiani<sup>99</sup> non mutano posizione e tentano di nuovo di introdurre la rappresentanza degli interessi nel sistema costituzionale, riproponendo la proposta di Mortati, prima senza riferimento

---

<sup>94</sup> Così la relazione dell'Onorevole Dossetti (v. la Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Camera dei Deputati, Segretariato generale, Roma, 1971, vol. VI, p. 485).

<sup>95</sup> Nella seduta del 28 settembre 1946.

<sup>96</sup> Accuse in tal senso sono mosse da Fuschini, Lussu, Nobile, Rossi P., Patricolo, Tumminelli, Zuccarini

<sup>97</sup> Si pensi, per connessione, alla proposta di prevedere per legge l'iscrizione di tutti gli italiani ad un istituendo libro delle professioni (art. 3-bis) a completamento dell'idea secondo cui a ciascuno deve essere assicurato nel corpo sociale un posto e una funzione sociale, proporzionalmente alle sue capacità (art. 3, la cui formulazione eccessivamente ideologica riceve decise critiche soprattutto dell'on. Togliatti).

<sup>98</sup> Formulata dall'on. Piccioni, sulla base del progetto Mortati.

<sup>99</sup> Ambrosini, Piccioni e Moro.

alla regione e poi legandola alla elezione a base regionale, ed alle categorie per l'elettorato passivo al Senato, vedendosi respinte le proposte in entrambe le sedi.<sup>100</sup>

La ragione per la quale il progetto si avvierà su un binario morto è però non solo ideologica, ma anche tecnica e politica.

Dal punto di vista tecnico, infatti, già in sede di apertura della discussione sul Progetto di Costituzione della Repubblica italiana,<sup>101</sup> il 6 febbraio 1947<sup>102</sup> il presidente della Commissione Meucci Ruini, evidenzia come la maggiore difficoltà stia “nel modo di composizione della seconda Camera o «Camera dei senatori»” e come i vari procedimenti vagliati, a cominciare da quello di una rappresentanza organica, a base d'interessi, oltre alle obiezioni di principio, abbiano evidenziato “la difficoltà di organizzare i necessari congegni e di ottenere una soddisfacente «dosatura» fra le varie categorie rappresentate”.

Sotto il profilo politico, nella seduta dell'Assemblea Costituente dell'11 marzo 1947 l'on. Togliatti, rispondendo alla domanda posta dall'on La Pira,<sup>103</sup> pur esprimendo una preferenza per il monocameralismo, dichiara di accettare “anche un bicameralismo, ma a condizione che, se vi saranno due Camere, esse siano entrambe emanazione della sovranità popolare e democraticamente espresse dal popolo. Per questo aspetto, non ci sembra accettabile l'articolo 56 che stabilisce le categorie degli eleggibili a senatore. Attraverso queste categorie vediamo ricomparire ancora una volta il sistema del censo. Abbiamo fatto un'inchiesta in una delle province italiane per determinare, sulla base dell'articolo 56, quanti eleggibili a Senatore potrebbe avere un partito il quale sia il partito delle classi possidenti e quanti ne potrebbe avere un partito, come il nostro, che sia il partito delle classi lavoratrici. Il rapporto è di uno a dieci, e credo che, in altre province, specie nel Meridione, sarebbe ancora più sfavorevole”. All'autorevole voce di Togliatti si aggiunge quella dell'on. La Rocca il quale sottolinea come una rappresentanza di interessi “non sarà già dei lavoratori, bensì di alcune determinate associazioni, come ad esempio, quelle degli agricoltori, degli industriali, degli avvocati, degli ingegneri, dei medici e così via”. Il partito comunista è dunque contrario alla creazione di “una seconda Camera concepita come freno o correttivo della prima, espressione delle «preoccupazioni e manovre reazionarie», che possa frustrare le riforme economiche e sociali che intende realizzare nell'eventualità di una maggioranza di sinistra nella prima”.<sup>104</sup>

L'on. Ruini, esposti i punti di contrasto, rileverà che è vero che “sono le Confederazioni economiche, e soprattutto quella del lavoro, che conducono e decidono le questioni più gravi, fuori di qui. Se fosse possibile inserire nel Senato tali forze, con una loro rappresentanza diretta, tutto il Parlamento acquisterebbe maggior contenuto e prestigio”, ma allo stesso tempo riconosce “La difficoltà sta nella realizzazione”, e che la proposta non è matura. Nella votazione in adunanza plenaria del 23 settembre 1947 l'ordine del giorno Piccioni-Moro sarà respinto con 213 no e 106 sì.

---

<sup>100</sup> L'adunanza plenaria respinge l'ordine del giorno Piccioni-Moro del 17 settembre 1947.

<sup>101</sup> Elaborato, come noto, dal Comitato dei 18, che continuerà la propria attività quale rappresentante della Commissione per la Costituzione durante tutti i lavori dell'Assemblea.

<sup>102</sup> La data reale di presentazione è probabilmente successiva, in quanto nella conclusione della relazione, l'on. Ruini indica come Presidente dell'Assemblea Costituente l'on. Terracini, eletto l'8 febbraio 1947.

<sup>103</sup> “Io, per temperamento, noi tutti anzi, siamo, in radice, contrari ad ogni forma di corporativismo. La sola parola ci dà fastidio; ma se voi ammettete l'esistenza di queste comunità di lavoro con struttura istituzionale, che potranno risolvere il problema sociale, e queste organizzazioni di classe da cui trae forza tutta la classe lavoratrice, perché non dovrebbe esserci una ripercussione costituzionale di esse nella composizione della seconda?” E, richiamando un lavoro di Ruffini, ribadiva l'opportunità di “una Camera organicamente espressiva di questi interessi della classe operaia. È il mondo operaio, è la classe lavoratrice che accede organicamente al potere politico”.

<sup>104</sup> N. Occhiocupo, *La «Camera delle regioni»*, cit., p. 418. L'on. Nenni, nella discussione in assemblea del 10 marzo 1947 rileva come un senato di nomina regia o per ceti sarebbe “un puro e semplice intralcio al lavoro legislativo, un espediente procedurale per imbrogliare la prima Camera”

Per realizzare un canale istituzionale di rappresentanza degli interessi rimane dunque aperta solo la strada della costituzione di un apposito Consiglio. L'ascendenza di quella parte della società che rappresenta le forze produttive verso lo Stato dovrà imboccare una strada diversa.

#### 4.2. IL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Dal 1869 esiste un Consiglio dell'Industria e del Commercio, organismo tecnico con funzioni di consulenza all'omonimo Ministero in materia economica, che a seguito di diverse riforme, nel 1911 si apre in parte ad una rappresentanza di interessi (tra cui associazioni ed enti dell'industria e del commercio e rappresentanti dei sodalizi operai), per poi scindersi nel 1919 in Consiglio superiore dell'Industria e Consiglio superiore del Commercio, riuniti ancora una volta nel 1923 nel Consiglio superiore dell'Economia Nazionale. Nello stesso tempo, presso il Ministero dell'agricoltura, industria e commercio era operante dal 1902 il Consiglio superiore del lavoro.

Prende avvio in questo periodo (1906) l'interesse di Meuccio Ruini (studioso e uomo politico che, quale Presidente della Commissione redigente la Costituzione dei 75 – sarà il “padre” della norma istituirà il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro) per la costituzione di un organismo che consentisse alle forze vive del lavoro e dell'economia la possibilità di partecipare all'attività delle Istituzioni, interesse che lo porterà nel 1919, in qualità di Sottosegretario al Lavoro del Governo Nitti, a proporre la costituzione di un organo deliberativo in materia di lavoro formato da rappresentanze paritetiche dei lavoratori e dei datori di lavoro divise per rami di produzione “che – attraverso la rappresentanza organica degli interessi – potesse allargare gli spazi di partecipazione democratica fino ad ipotizzare che tale organismo potesse sostituire (quale 2<sup>a</sup> Camera) il Senato, allora di esclusiva nomina regia”,<sup>105</sup> proposta che, “per ciò che si riferisce alle questioni economiche, sociali e istituzionali” è la “più rilevante e, per certi aspetti più originale” di Ruini.<sup>106</sup>

“Pur senza facili letture storiche, nella diversità enorme delle situazioni sociali e delle realtà economiche, il precedente del Consiglio Superiore del Lavoro è importante obiettivamente, riferito alla nascita del CNEL, perchè entrambi gli organismi trovano motivazione culturale e origine politica nell'impegno forte delle organizzazioni del lavoro, nella cultura riformista, nella tensione unitaria di costruzione e ricostruzione di uno Stato a larga partecipazione democratica”.<sup>107</sup>

Il dibattito in sede di Costituente sulla possibilità di istituire un organo che sia espressione degli interessi dell'economia e del lavoro è molto intenso, parte da posizioni fortemente differenziate e si intreccia con quello (di cui si è detto *supra*) sulla composizione della seconda Camera.

Come si è anticipato, quando l'idea di un Senato degli interessi tramonta definitivamente, l'unica strada per consentire alle einaudiane “forze vive”, di penetrare negli organi politici e amministrativi non solo a titolo individuale, ma di gruppo,<sup>108</sup> resta quella di un organo ausiliario, di un “consiglio” rappresentativo di tali forze.

Respinta, in seconda Sottocommissione la proposta dell'on. Mortati di costituzione di Consigli ausiliari presso amministrazioni centrali, con funzione di impulso, supporto, inchiesta e controllo (mediante pareri) alla produzione normativa in materia economica e persino di ratifica dei contratti collettivi,<sup>109</sup> e, in terza sottocommissione le proposte formulate dall'on. Fanfani di istituire dei

---

<sup>105</sup> M. Ruini, *Il Consiglio Nazionale del Lavoro*, Bologna, Zanichelli, 1920, p. 85. S. Veronese, *Prefazione*, in Meuccio Ruini, *Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Articolo Novantanove*, 2013, <http://www.articolo99.it/files/Meuccio-Ruini---Consiglio-Nazionale-dell-Economia-e-del-Lavoro.pdf>, pp. 8-9

<sup>106</sup> L. D'Angelo, *Introduzione a M. R., Discorsi parlamentari*, Senato della Repubblica, 1997, p. 19.

<sup>107</sup> *La storia del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*, in <https://www.cnel.it/Chi-Siamo/La-Storia>

<sup>108</sup> Così, testualmente, M. Ruini, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Commento dell'art. 99 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1950, e in Meuccio Ruini, *Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Articolo Novantanove*, p. 53.

<sup>109</sup> Nella seduta del 28 gennaio 1947.



Consigli economici regionali e nazionali costituiti, formati da rappresentanze professionali e sindacali, con funzione di “controllo sociale dell'attività economica, pubblica e privata e al coordinamento della legislazione relativa” e dall'on. Di Vittorio, di prevedere un Consiglio nazionale del lavoro, con funzione dei rappresentare col Governo tutte le forze produttrici della Nazione, in proporzione della loro rilevanza numerica portano, al termine del dibattito, il 26 ottobre 1946, si perviene all'approvazione di un testo in cui si prevede la costituzione di un “*Consiglio economico nazionale, con corrispondenti organi periferici*” cui è affidato il compito di attendere “*al controllo sociale dell'attività economica pubblica e privata*” e partecipare “*partecipa alla preparazione della legislazione relativa*”.

In Assemblea le posizioni sono piuttosto articolate ma il 25 ottobre 1947 viene approvata la formula proposta dall'on. Chierici, con il supporto ancora una volta dell'on. Ruini, che realizza una mediazione fra il testo della commissione e quello dell'on. Di Vittorio, con una mediazione ed una modifica (la sostituzione del termine «Consiglio economico e del lavoro» con quello di «Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro») suggerita da Ruini e con l'aggiunta, richiesta di Di Vittorio di inserire, al punto in cui si parla delle categorie produttive, le parole: «in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa».

Giunge così in porto, non senza ostacoli, sulla scorta del disegno di Meuccio Ruini,<sup>110</sup> via via arricchitosi nel corso del dibattito, l'istituzione di un organo cui è assegnata la funzione di agevolare il lavoro del Parlamento e del Governo attraverso un apporto “non tecnico” alla determinazione delle scelte in campo economico e sociale, con computi di consulenza, di proposta e anche di iniziativa legislativa,<sup>111</sup> un luogo di rappresentanza d'interessi in un senso largo, un luogo del dialogo repubblicano in grado di assicurare “uno stabile ed effettivo collegamento tra gli organi politici e la società”,<sup>112</sup> una sede autorevole dove le categorie produttive (la società civile organizzata) possono congiuntamente – pur nell'autonomia della difesa dei propri interessi – portare un arricchimento alle decisioni della “politica”, “preconcertando” i temi sociali che la politica deve affrontare e ai quali essa deve dare risposta, in un contesto di reciproco rispetto tra parti tutte legittimate nel concorrere a costruire un'idea convergente del Paese e a garantire la coesione e la cooperazione sociale.<sup>113</sup>

#### 4.3. FORMAZIONI SOCIALI, PLURALISMO E SINDACATO NELL'ORDINAMENTO REPUBBLICANO

“ Nel quadro di una forma di Stato pluralista dove alle virtualità delle libertà associative è affidato il compito di apprestare attorno all'individuo una serie di istituzioni idonee a tradurre in situazioni giuridiche rilevanti le aspettative della collettività verso un sistema autenticamente democratico”, emerge un “collegamento sistemico e non occasionale tra il principio di libertà sindacale ed il principio democratico”, che si traduce nella “collocazione dei sindacati tra quelle formazioni sociali<sup>114</sup> che contribuiscono all'effettiva partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica,

<sup>110</sup> Sul cui ruolo nella Costituente v. U. De Siervo, *Ruini alla Costituente*, in AA.VV., *Meuccio Ruini: la presidenza breve: 26 maggio 2003*, Roma, Sala Zuccari (*I convegni della Sala Zuccari / Senato della Repubblica*), Rubbettino, 2004, p. 8.

<sup>111</sup> T. Treu, *Il Cnel ieri e oggi*, in *Lav. dir. Eur.*, 2018, 2, p. 2.

<sup>112</sup> M. Ruini, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, cit., p. 37; G. Chiarelli, *Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*, in *Enc. dir.*, vol. IX, Milano, Giuffrè, 1961; F. D'Harmant François, *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. III, Torino, Utet, 1989, 445 ss.

<sup>113</sup> P. Bagnoli, *Introduzione*, in *Meuccio Ruini, Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Articolo Novantanove*, 2013, <http://www.articolo99.it/files/Meuccio-Ruini---Consiglio-Nazionale-dell-Economia-e-del-Lavoro.pdf>, pp. 15-16.

<sup>114</sup> Quella di “formazioni sociali” è nozione aperta, comprensiva delle “comunità naturali” (La Pira) e delle “Comunità intermedie” (Dossetti), “comunità familiari, territoriali, professionali e religiose” (Dossetti) e dunque tutte quelle nelle quali, riguardate sotto il profilo teleologico, “si esprime e si svolge la dignità e la libertà dell'uomo” (Moro) e “che si formano spontaneamente nella comunità: a base territoriale e no, create per il perseguimento di fini ideologici od economici, a carattere volontario e a carattere naturale non coincide con quello di individuo ma è inteso come centro

economica e sociale del paese” (art. 2 e art. 39) nel riconoscimento delle stesse come interlocutori dei pubblici poteri (art. 39).<sup>115</sup>

L’art. 39, come noto, affonda le sue radici nell’art. 2.<sup>116</sup> Da questa norma fondamentale è dunque possibile sviluppare alcune riflessioni con conseguenze rilevanti nella prospettiva pluriordinamentale.<sup>117</sup> L’art. 2 della Costituzione, che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo, “sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità” (art. 2), è il frutto di un’opera di cucitura fra principio personalistico e pluralistico, fra dimensione individuale e collettiva, e costituisce una pietra angolare, o una supernorma, che collega la trama dei diritti fondamentali, di quelli sociali innanzitutto, riconosciuti e garantiti nella Costituzione, a quella delle formazioni sociali cui essi si riferiscono (comunità religiose, famiglia, scuola, sindacato, partito politico, associazioni economiche), quale presupposto indispensabile per l’effettiva attuazione di quei diritti che acquistano particolare rilievo nella dimensione collettiva.<sup>118</sup> Si realizza così “un capovolgimento, sul piano assiologico, dell’ordinamento liberale ove l’individuo veniva considerato atomisticamente”.<sup>119</sup>

L’on. La Pira nella relazione presentata nella seduta del 9 settembre 1946 della prima Sottocommissione afferma che quando si “parla di diritti dell’uomo” non ci si riferisce soltanto “ai diritti individuali” ... “ma anche ai diritti sociali e delle comunità, attraverso le quali la persona umana si integra e si espande”. Per completare “il quadro dei diritti dell’uomo” ... “è necessario tener conto delle comunità fondamentali, nelle quali l’uomo si integra e si espande, cioè dei diritti delle comunità”. Si arriva così “alla teoria del cosiddetto pluralismo giuridico che riconosce i diritti del singolo e i diritti delle comunità e con questo dà una vera integrale visione dei diritti imprescrittibili dell’uomo. Questa teoria del pluralismo, che ha un notevole fondamento anche nella dottrina, porta ad un tipo di Stato che corrisponde tanto alle esigenze sociali del nostro tempo, quanto alla struttura organica del corpo sociale”. L’assetto è delineato, ma il progetto La Pira non passa, per eccesso di ideologismo, anche religioso.

L’impostazione di fondo viene recuperata da un ordine del giorno di Dossetti, condiviso da Togliatti, che porta a sintesi quei principi che poi saranno recepiti nella formula dell’art. 2 Cost., ossia

---

di riferimento di relazioni sociali”. In arg. P. Barile, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, Il mulino, Bologna, 1984; P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 103.

<sup>115</sup> G. Colavitti, *La libertà sindacale e il diritto di sciopero*, in R. Nania, P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2001 p. 927.

<sup>116</sup> Che, ricorda M. Napoli, *Contrattazione collettiva e solidarietà*, in *Diritto del lavoro in trasformazione (2010-2014)*, Torino, 2014, p. 67 ss., è anche la norma della solidarietà (“richiede l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”) (a p. 72, nt. 20 l’A. cita Corte Cost. 24 marzo 1988, n. 334, in *Foro it.*, 1988, I, c. 177, come la sentenza contenente “la formula più bella della complessità organizzativa del sindacato, e quindi della contrattazione collettiva colta in chiave solidaristica”). Attribuisce ad una lettura dell’art. 2 Cost. “tutta sbilanciata sull’esaltazione dei diritti e che ha invece trascurato di prendere atto del fatto che anche i doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”, la responsabilità dello “iato tra funzioni” pubbliche attribuite al sindacato” e forma giuridica del soggetto, “sempre rigorosamente ancorata al canone ortodosso, e stereotipato, dell’associazione non riconosciuta e, conseguentemente, dell’immunità/libertà privatistica, con quel che ne consegue in termini di assenza di controlli, di obblighi di democraticità e responsabilità pubblica” B. Caruso, “Costituzionalizzare” il sindacato. *I sindacati italiani alla ricerca di regole: tra crisi di legittimità e ipertrofia pubblicista*, in *Lav. dir.*, 2014, p. 600.

<sup>117</sup> Sullo stretto ancoraggio della dottrina della pluralità degli ordinamenti all’art. 2 v. G. Ambrosini, *La pluralità degli ordinamenti giuridici nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, cit., p. 10.

<sup>118</sup> “il concetto di persona fatto proprio dall’art. 2 Cost. presuppone certo l’originarietà del singolo (soggetto ontologico), come suo proprio momento logico, ma non si esaurisce in questo, poiché la sua essenza assiologica, su cui si fonda il suo complessivo valore primario, è data anzi dall’intersoggettività, dalla socialità, intesa come distinta dalla statalità. Come tale, il concetto di persona e i suoi propri valori e diritti rappresentano quel nucleo assiologico primigenio, cioè quel “dover essere” o quell’*a priori* positivo senza il quale non è possibile concepire una democrazia pluralistica” (C. Pinelli, *Nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità*, in *Nel lungo andare, Una Costituzione alla prova dell’esperienza, Scritti scelti 1985-2011*, Napoli, 2012, p. 164).

<sup>119</sup> D. Martire, *Pluralità degli ordinamenti giuridici*, cit., p. 881

l'anteriorità logica e assiologica dei diritti fondamentali della persona, destinata a completarsi e a perfezionarsi "nelle comunità in cui la persona si integra, e cioè nella famiglia, nelle associazioni sindacali, ecc." mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale, e di queste comunità rispetto allo Stato.<sup>120</sup>

Il porre accanto all'uomo le formazioni sociali di cui egli naturalmente fa parte per il conseguimento degli scopi comuni "discende che tali formazioni debbono venire considerate come entità correlativamente e naturalmente dotate di diritti e garanzie insopprimibili" in quanto strumenti essenziali al perseguimento di quei diritti fondamentali.<sup>121</sup>

#### 4.3.1. SINDACATO E CONTRATTO COLLETTIVO NEL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE CARTA COSTITUZIONALE

Nell'ambito dei meccanismi inseriti nella frase ascendente che porta la società verso lo Stato mentre il partito, secondo la nota ricostruzione di Mortati, "organizzazione capace di operare sintesi di interessi collettivi", assolve alla funzione di consentire al popolo di "diventare titolare del potere sovrano di direzione politica",<sup>122</sup> il sindacato è invece il mezzo mediante il quale ai lavoratori è offerta la possibilità di accedere alla direzione della vita politica.<sup>123</sup>

Il percorso "della insopprimibile dialettica" tra gli "universi paralleli"<sup>124</sup> dell'ordinamento dei corpi sociali e dell'ordinamento statale e delle norme da questi prodotte è quindi uno dei tanti luoghi in cui le dimensioni del politico e quelle dell'economico si incrociano e si combinano, come testimonia l'ampio, approfondito ed intenso dibattito in sede costituente, prima all'interno della Commissione per lo studio dei problemi sul lavoro del ministero per la Costituente, successivamente nella prima e, soprattutto, nella terza sottocommissione della Commissione dei 75<sup>125</sup> ed infine in Assemblea Costituente.

---

<sup>120</sup> L'on. Moro aggiungerà che "Sta di fatto che la persona umana, la famiglia, le altre libere formazioni sociali, quando si siano svolte sia pure con il concorso della società, hanno una loro consistenza e non c'è politica di Stato veramente libero e democratico che possa prescindere da questo problema fondamentale e delicatissimo di stabilire, fra le personalità e le formazioni sociali, da un lato, lo Stato dall'altro dei confini, delle zone di rispetto, dei raccordi. Ed io insisto, onorevoli colleghi, su questo punto: quello dei raccordi da stabilire, perché, quando noi parliamo di autonomia della persona umana, evidentemente non pensiamo alla persona isolata nel suo egoismo e chiusa nel suo mondo" (intervento nella seduta del 13 marzo 1947 dell'Assemblea Costituente): "parlare in questo caso di diritti dell'uomo, sia come singolo, e sia nelle formazioni sociali, mette in chiaro che la tutela accordata a queste formazioni è niente altro che una ulteriore esplicitazione, uno svolgimento dei diritti di autonomia, di dignità e di libertà che sono stati riconosciuti e garantiti in questo articolo costituzionale all'uomo come tale. Si mette in rilievo cioè la fonte della dignità, dell'autonomia e della libertà di queste formazioni sociali, le quali sono espressioni della libertà umana, espressione dei diritti essenziali dell'uomo, e come tali debbono essere valutate e riconosciute. In questo modo noi poniamo un coerente svolgimento democratico; poiché lo Stato assicura veramente la sua democraticità, ponendo a base del suo ordinamento il rispetto dell'uomo guardato nella molteplicità delle sue espressioni, l'uomo che non è soltanto singolo, che non è soltanto individuo, ma che è società nelle sue varie forme, società che non si esaurisce nello Stato. La libertà dell'uomo è pienamente garantita, se l'uomo è libero di formare degli aggregati sociali e di svilupparsi in essi. Lo Stato veramente democratico riconosce e garantisce non soltanto i diritti dell'uomo isolato, che sarebbe in realtà una astrazione, ma i diritti dell'uomo associato secondo una libera vocazione sociale". Sull'art. 2 E. Rossi, *Commento all'art. 2*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, p. 38.

<sup>121</sup> G. Ambrosini, *La pluralità degli ordinamenti giuridici nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, cit., p. 11.

<sup>122</sup> C. Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1940, p. 87 ss.; C. Mortati, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, Padova, 1957, II, p. 138; su tali aspetti P. COSTA, *Lo Stato immaginario*, cit., p. 354.

<sup>123</sup> C. Mortati **Art. 1**, in *Commentario della Costituzione*, cit., p. 41

<sup>124</sup> L. Gaeta, «La terza dimensione del diritto»: legge e contratto collettivo nel novecento italiano, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2016, n. 142, p. 573 (relazione alle Giornate di studio AIDLASS su "Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario", Napoli, 16-17 giugno 2016).

<sup>125</sup> Nella prima sottocommissione, come si è detto, sono stati trattati i temi più generali.

Del complesso di questioni, fortemente interconnesse, e che ancor oggi fanno discutere - natura del sindacato, personalità giuridica, rapporti con lo stato, libertà, pluralismo, partecipazione e a funzioni di carattere pubblico, rappresentanza, titolarità ed efficacia della contrattazione collettiva, democraticità, selezione degli attori, misurazione, definizione degli ambiti di riferimento, tutela delle minoranze - in questa sede, ci si concentrerà (coerentemente con il tema della relazione, e nell'impossibilità di esaurirle nell'ambito di una necessariamente breve trattazione) ad evidenziare quegli aspetti che paiono più significativi nella prospettiva del rapporto fra ordinamento statale e ordinamento sindacale. Relativamente ai quali, come si vedrà, binomi, antinomie e nodi mai definitivamente sciolti non mancano.

Partiamo dagli atti del Ministero per la Costituente.

“Il primo quesito è quello della necessità o meno di uno speciale ordinamento. Diritto comune o legge speciale?”, ci si chiede nella relazione della presidenza della Commissione del lavoro del Ministero per la Costituente.<sup>126</sup> La soluzione, si avverte, dipende dalla risposta che si dà alla domanda sulla configurabilità o no di un interesse pubblico, diretto, dello Stato, non bastando, a giustificare una disciplina speciale, la rappresentanza di interessi collettivi. Quello della “posizione che lo Stato deve assumere in confronto della disciplina collettiva dei rapporti di lavoro ed in genere nel campo dei rapporti di lavoro” è “quindi problema da affrontare in pieno in sede costituzionale” e, si avvisa, “nessun accorgimento tecnico può valere ad eliminare gli inconvenienti di una soluzione anodina”.

La relazione della presidenza, in coerenza con quella della Sottocommissione per i problemi sindacali, propende comunque decisamente per la prima soluzione: affermazione di una completa libertà del sindacato, disciplinato “come persona giuridica di diritto privato e comunque non un organo della amministrazione indiretta dello Stato”, assoggettamento solo alle leggi generali dello Stato, possibilità dell'esistenza di una pluralità di sindacati per la stessa categoria, registrazione ai fini della stipulazione di contratti con efficacia vincolante per tutti gli appartenenti alla categoria” (p. 36). Mentre la presidenza, però ritiene che alla stipulazione debbano partecipare tutti i sindacati e non uno solo, selezionato in base a qualche parametro, in modo da evitare “uno degli effetti più perniciosi dei sistemi chiusi, e cioè quello del monopolio” (p. 36), la Sottocommissione afferma che la “podestà di stipulare dei contratti collettivi dovrebbe essere riconosciuta al sindacato più rappresentativo”<sup>127</sup>, che abbia cioè la maggioranza degli appartenenti alla categoria”, ferma restando l'opportunità di far partecipare (“consultare”) anche gli altri sindacati che abbiano una apprezzabile percentuale di iscritti alla categoria di riferimento (p. 86). Si affaccia, nella relazione della presidenza, anche l'idea di affidare ad “un organo dello Stato” o ad “un organo misto costituito a base sindacale” la scelta del contratto collettivo cui attribuire efficacia erga omnes (ma i criteri di come avrebbe dovuto avvenire siffatta selezione non vengono specificati) (p. 36).

Queste tensioni fra principi ed esigenze ardui da conciliare (libertà e pluralismo/efficacia *erga omnes* del contratto collettivo, criteri di selezione dei sindacati abilitati alla stipulazione, criteri di selezione dei sindacati affidatari di funzioni pubbliche, interessi generali/interessi collettivi di classe, di categoria, di gruppo/interessi dei singoli lavoratori, tutela delle minoranze e via discorrendo) e i dilemmi connessi (principio maggioritario/principio proporzionale, criteri e modalità di misurazione, parametri di riferimento), sono gli stessi che, come noto, si trascineranno lungo tutti i lavori dell'Assemblea Costituente, per arrivare (irrisolti) ai giorni nostri.

Il riconoscimento della personalità giuridica e la registrazione, sulla base dell'unico criterio della democraticità dell'ordinamento interno, sono visti con favore dalle organizzazioni sindacali dei

---

<sup>126</sup> V. la *Relazione della presidenza e la Relazione della sottocommissione per i problemi sindacali* della Commissione per lo studio dei problemi del lavoro in *Ministero per la costituente. Atti della commissione per lo studio dei problemi del lavoro*, cit..

<sup>127</sup> Il tema della selezione del sindacato “comparativamente più rappresentativo” ha radici lontane!

lavoratori per “la necessità ovunque avvertita, di dare esecutività obbligatoria alle convenzioni collettive nonché di poter nominare direttamente i propri rappresentanti negli istituti e negli enti che interessano i lavoratori in quanto tali”. mentre maggiore diffidenza si incontra tra le “organizzazioni padronali”, ove prevale una “tendenza liberistica” e una contrarietà all’*erga omnes*.<sup>128</sup>

A tal proposito è interessante osservare come la questione della registrazione non si riconnetta solo al tema dell’efficacia del contratto collettivo ma anche ad altro: “Il motivo principale che spinge una parte degli organizzatori sindacali dei lavoratori ad accettare il riconoscimento giuridico”, osserva la sottocommissione, è la necessità “di poter nominare direttamente i propri rappresentanti negli istituti e negli enti che interessano i lavoratori in quanto tali” e che negli organi attraverso cui lo Stato interviene nel campo del lavoro “siano rappresentate le varie categorie sociali” (il riferimento è soprattutto all’ispettorato e agli uffici del lavoro) (p. 87). La relazione di presidenza avverte invece dei rischi di affidamento ai sindacati di funzioni di interesse pubblico da parte dello Stato e quanto all’attività assistenziale (problema dai rilevanti riflessi politici) ritiene preferibile che di essa si occupino appositi “enti economici, che, se anche sorti per iniziativa dei sindacati, nell’esercizio della loro attività assistenziale, debbono restarne completamente indipendenti” (p. 37).

Non è dunque esatto affermare che il riconoscimento è percepito come problema connesso esclusivamente al tema dell’attribuzione dell’efficacia del contratto collettivo per tutti i lavoratori della categoria di appartenenza, rilevando anche in relazione alle diverse e mutevoli situazioni in cui il sindacato è investito di un qualche *munus publicum*.

Ma veniamo all’Assemblea Costituente.

Il testo sul quale essa lavorerà è quello predisposto dal giurista *honoris causa* Giuseppe Di Vittorio,<sup>129</sup> testo che si articola nei seguenti passaggi fondamentali:

a) il riconoscimento del diritto di associazione che, seppur dev’essere garantito ad ogni cittadino, ha “un valore diverso nei differenti strati sociali”. Per “il cittadino lavoratore”, l’associazione con altri lavoratori, aventi interessi e scopi comuni costituisce la sola possibilità per potere “partecipare a date competizioni economiche, senza esserne schiacciato in partenza”. Il sindacato è quindi lo strumento più valido “per l’affermazione del diritto alla vita e del diritto al lavoro, che dovranno essere sanciti dalla nostra Costituzione”.<sup>130</sup>

b) la Costituzione deve determinare e sancire i principî ispiratori d’un nuovo ordinamento sindacale, conforme ai principî di democrazia e di Libertà che sono alla base del nuovo Stato italiano;

c) quanto alla natura del sindacato scartate le due ipotesi estreme di un “*sindacato quale ente di diritto pubblico, giuridicamente riconosciuto dallo Stato e sottoposto al controllo delle autorità tutorie*”, che offrirebbe “la soluzione più semplice e più comoda di tutti i problemi relativi ai rapporti sociali e di lavoro” ma sarebbe inconciliabile con i “principî elementari della libertà” propri di un ordinamento, e di un *sindacato libero*, come al tempo dello stato liberale prefascista, propone una soluzione mediana: “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

<sup>128</sup> Così la relazione della SSMC, p. 85

<sup>129</sup> Gaeta, *Le parole sull’ordinamento sindacale*, in *Le parole di Giuseppe Di Vittorio. La persona, il lavoro, il sindacato, la Costituzione*, a cura di Farina, Roma, 2016, p. 95, citato da U. Romagnoli, *Sindacato e Costituzione: la lunga attesa della quaterna*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2017, pag. 650 (par. 2)

<sup>130</sup> Per sostenere la tesi di “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”, in quanto solo i primi non potrebbero, per loro natura, essere portatori di interessi contrari a quelli della collettività nazionale, costituendo quindi “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” e, in quanto tutori degli interessi collettivi e solidali di milioni di cittadini, “il tessuto connettivo più solido della Nazione e della sua stessa unità”.

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 esercita di fatto e che non potrebbe non esercitare”

d) Libertà e pluralità. Una volta escluso il sindacato unico obbligatorio, è naturale che possano costituirsi più sindacati, antagonisti e concorrenti, per la stessa categoria

Il che pone la questione di sapere “a quale 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”.

e) Principio maggioritario. Si propone di riconoscere il diritto di stipulare il contratto collettivo efficace erga omnes a quello dei sindacati che conti nel proprio seno la maggioranza assoluta dei lavoratori che ne sono interessati, principio temperato (per evitare posizioni di monopolio) dal riconoscimento del diritto di partecipazione alle trattative a quelli minoritari. Lo stesso principio si ritiene possa essere adottato per la selezione dei sindacati tributari di funzioni pubbliche, ad esempio per la composizione dell'ufficio di collocamento.

d) dal momento che i sindacati dei lavoratori svolgono funzioni di carattere pubblico d'interesse nazionale.<sup>131</sup> Le principali (che pur non esauriscono tutte quelle possibili, attuali o in prospettiva) sono di due tipi. Al di là di quelle connesse all'eventuale creazione d'un Consiglio Nazionale del Lavoro, si tratta della facoltà di stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alla categoria e nell'esercizio del collocamento dei lavoratori.

e) Affidamento al sindacato della cura degli interessi generali dei lavoratori: “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 fundamentalmente dai lavoratori stessi, sia per elezione diretta, sia attraverso i loro sindacati”.

f) Garanzie. Lo Stato può senz'altro esigere alcune garanzie, nell'interesse della collettività nazionale (la registrazione, l'accertamento, da parte del Consiglio Nazionale del Lavoro dell'efficienza numerica dei sindacati registrati e riconosciuti, un ordinamento interno democratico) ed esercitare un controllo sulle altre funzioni di carattere pubblico ma non invasivo, e dunque tale da non “vulnerare il principio dell'autogoverno da parte dei lavoratori interessati, od almeno della loro preminenza nella direzione”.

#### **4.3.1.1. IL SINDACATO E IL CONTRATTO COLLETTIVO NEI LAVORI DELLA PRIMA SOTTOCOMMISSIONE DELLA “COMMISSIONE DEI 75”**

In sede di prima sottocommissione della Commissione per la Costituzione o “Commissione dei 75” sono in molti (Moro, Dossetti, Lucifero, Mastrojanni La Pira) a condividere la premessa per cui “non è possibile parlare del problema dell'associazione sindacale e del problema connesso dello sciopero, se prima non si affrontano i problemi relativi ai rapporti tra lo Stato e gli elementi della produzione e del lavoro”, e che “la collettività deve intervenire allo scopo di regolare gli urti che avvengono tra gli uomini, soprattutto in materia economica”<sup>132</sup>

Si insiste anche (per ciò che in questa sede preme rilevare) sui raccordi da stabilire fra le libere formazioni sociali, da un lato, lo Stato dall'altro dei confini, delle zone di rispetto, dei raccordi: “non c'è politica di Stato veramente libero e democratico che possa prescindere da questo problema fondamentale e delicatissimo”.<sup>133</sup>

---

<sup>131</sup> Si afferma che questi interessi, di carattere collettivo e non particolaristico od egoistico, in linea di massima coincidono con quelli generali della Nazione.

<sup>132</sup> Così gli interventi, rispettivamente, dell'on. La Pira e dell'on. Moro nella seduta dell'11 ottobre 1946.

<sup>133</sup> Intervento dell'on. Moro in sede di discussione generale (Assemblea Costituente, 13 marzo 1947).



Si discute poi della necessità di stabilire un diritto di associazione sindacale quando già si afferma il diritto di associazione in generale e la risposta risiede nella peculiare natura e funzione delle associazioni sindacali: ribadisce l'on La Pira che "l'associazione sindacale non è una qualsiasi associazione, ma diventa, nella concezione moderna dello Stato, un elemento strutturale dell'ordinamento sociale", mentre l'on Togliatti sottolinea che "si sta scrivendo un capitolo della Costituzione che andrà sotto il titolo dei diritti economico-sociali del cittadino" ed è quindi necessario "precisare la libertà di associazione, in quanto essa viene garantita particolarmente per raggiungere l'obiettivo della difesa e del miglioramento delle condizioni di lavoro e della vita economica".<sup>134</sup>

#### **4.3.1.2. IL SINDACATO E IL CONTRATTO COLLETTIVO NEI LAVORI DELLA TERZA SOTTOCOMMISSIONE DELLA "COMMISSIONE DEI 75"**

L'11 ottobre 1946, in terza Sottocommissione della Commissione per la Costituzione la discussione sul diritto di associazione e sull'ordinamento sindacale entra nel merito e il dibattito investe aspetti strettamente connessi: natura giuridica del sindacato, efficacia erga omnes del contratto collettivo, individuazione dell'agente contrattuale in un contesto che si vuole libero e pluralista. Al Presidente on. Ghidini, secondo cui "la Costituzione deve consacrare il riconoscimento giuridico del sindacato" (se di diritto pubblico o di diritto privato non rileva) come premessa indispensabile alla obbligatorietà *erga omnes* dei contratti collettivi di lavoro", si accodano gli on. Colitto e Fanfani i quali, alla luce del principio per cui il diritto di associazione è libero, e pertanto per una categoria possano esservi più associazioni sindacali non personalità giuridica, ritengono indispensabile stabilire quale fra più sindacati eventualmente coesistenti sia abilitato a stipulare i contratti collettivi di lavoro erga omnes.

Se si esclude qualche posizione estrema come quella (on. Giua) che "vorrebbe che fosse specificato il riconoscimento della Confederazione generale del lavoro, che è l'ente giuridico che riunisce i sindacati" e che titolati a stipulare i contratti collettivi fossero i "sindacati riconosciuti ed aderenti alla Confederazione stessa", diverse sono le opinioni a favore del sindacato unico<sup>135</sup> o dell'affidamento del potere di contrattazione ad un unico sindacato, quello maggioritario (on. Canevari), rilevandosi che "il sindacato plurimo non può essere che causa di incertezze" (ancora Giua).

Le voci contrarie all'idea del sindacato maggioritario (Ghidini, Rapelli), evidenziano come la circostanza che la Confederazione del lavoro costituisca la rappresentanza unitaria dei lavoratori è un fatto contingente, dovuto alla circostanza che non vi sono al momento associazioni concorrenti. Altri (on. Colitto) rimarcano l'importanza che vengano precisati "i rapporti tra le associazioni professionali e lo Stato", i presupposti perché possa essere data esecutività obbligatoria alle convenzioni collettive (quindi individuazione dell'associazione cui dovrebbe essere riconosciuta "la potestà di stipulare contratti collettivi ed il campo di efficacia di questi nel tempo, nello spazio e relativamente alle persone") le modalità della "partecipazione del sindacato tramite propri rappresentanti negli istituti e negli enti che interessano i lavoratori", i confini dell'intervento dello Stato nel campo del lavoro, che non può entrare nel campo propriamente sindacale e "soffocare il dinamismo proprio di una libera e naturale associazione". Si apre poi una parentesi in ordine alla possibilità di individuare il Consiglio nazionale del lavoro come sede per la contrattazione collettiva, sostenuta dal chi (Rapelli) rimarca gli svantaggi della pluralità ma osteggiata dai più (on. Ghidini,

---

<sup>134</sup> Sulla stessa linea gli on. Basso, Dossetti e Fanfani.

<sup>135</sup> Lucifero, *Relatore*, Seduta dell'11 ottobre 1946: "Il problema sindacale è complesso ed investe la questione se debba il sindacato essere uno o plurimo. Dichiara, per suo conto, di essere favorevole al sindacato unico"



Pesenti, Fanfani, Molè), anche da chi insiste sulla necessità di pervenire ad un unico sindacato per categoria (Colitto, Canevari), e il discorso si trasferisce (il 15 ottobre) sul piano di come conciliare rappresentanza unitaria ai fini contrattuali e principio pluralistico e di indipendenza del sindacato dallo Stato (Assennato, Molè, Pesenti).

Nella seduta della terza Sottocommissione del 17 ottobre 1946, il relatore, on. Di Vittorio, insiste sulla necessità che la Costituzione riconosca ai sindacati la loro funzione più naturale, cioè la stipulazione dei contratti collettivi di lavoro con efficacia erga omnes, il che presuppone il riconoscimento della personalità giuridica, pur in un contesto di indipendenza, autonomia e libertà del sindacato (e quindi con previsione, quale unico obbligo, della registrazione e del controllo da parte di un organo come il Consiglio nazionale del lavoro) che ne verifichi efficienza numerica e democraticità. Emerge quindi in modo esplicito la necessità, rimarcata da Di Vittorio, di “impedire che uno pseudo sindacato possa attribuirsi dei diritti senza avere una consistenza effettiva”.

Alla domanda (dell'on. Molè) se il sindacato debba essere unico o plurimo, Di Vittorio, risponde che, ferma la necessaria esistenza dei sindacati plurimi; il diritto di stipulare il contratto di lavoro spetta solo a quello “maggioritario con rappresentanza proporzionale dei sindacati di minoranza. Ciò dà modo a tutti i sindacati che hanno una base di serietà”.

Proposta che con confligge col principio democratico e con l'impostazione pluralista in quanto, come osserva Rapelli, “il concetto del sindacato maggioritario non è permanente ed un sindacato, che in un dato momento è maggioritario, può divenire successivamente minoritario”. E viceversa Rimane però il problema di come identificare, in concreto, l'agente negoziale cui attribuire il potere di dettare norme aventi valore obbligatorio non solo per gli iscritti, ma per tutti gli appartenenti alla categoria.

Nelle sedute successive il dibattito si sposta quindi sulla formazione della rappresentanza e a seguito delle osservazioni di Dominedò<sup>136</sup> e Canevari, il 17 ottobre Di Vittorio dichiara che è pronto a tradurre in un articolo della Costituzione, della rappresentanza *proporzionale* di tutti i sindacati riconosciuti (con abbandono quindi del riferimento al sindacato maggioritario).

La risposta all'obiezione di Canevari (che “ritiene possibile un sindacato unitario e libero”) in cui Di Vittorio “fa presente che questo sindacato unitario libero già esiste, ed è la Confederazione generale del lavoro” evidenzia poi bene come il problema, in un contesto di unità sindacale sia scarsamente percepito.

#### **4.3.1.3. LA DISCUSSIONE GENERALE IN ASSEMBLEA COSTITUENTE**

In sede di discussione generale in Assemblea Costituente il tema del sindacato viene trattato soprattutto tra marzo e maggio 1947.

Nella seduta del 13 marzo 1947 l'on. Cortese, aderendo alla prospettiva che si va delineando di una rappresentanza unitaria, pone il tema dei diritti delle minoranze ad intervenire nella stipulazione, minoranze la cui esistenza è connaturata al riconoscimento della libertà di associazione e alla conseguente possibilità di una pluralità di sindacati (Dominedò)

Nella seduta del 6 maggio 1947, il tema del riconoscimento della personalità giuridica e della registrazione quale presupposto per l'esercizio della funzione primaria consistente nella stipulazione di contratti collettivi con efficacia per tutta la categoria fa tornare in evidenza la

---

<sup>136</sup> Il quale rileva che “La potestà normativa spetta allo Stato e questo può non delegarla che ad un soggetto pubblico espresso legalmente dalla categoria. Ma perché lo Stato deleghi questa potestà normativa occorre che l'ente di categoria rappresenti la medesima nella sua interezza. Se così non fosse, non sarebbe rispettato il criterio democratico, il quale esige che, attraverso la volontà della maggioranza, si crei un organo che rappresenti la collettività. Occorre pur questo sindacato unitario e non ammette che un sindacato di parte, solo perché comprenda il 51 per cento degli appartenenti alla categoria, possa dettare norme agli altri”.

questione dei rapporti con lo stato e la preoccupazione per un testo “contraddittorio e oscuro per non dire ambiguo”, che “può fornire alla futura Assemblea legislativa argomento e pretesto per eventuali amplificazioni che rendono completamente nulla la sua affermazione di principio” (on. Tega<sup>137</sup>).

Le risposte non tarderanno ad arrivare. Il 7 maggio 1947, l'on. Della Seta riconosce che dopo il regime dittatoriale i timori di un “ invadenza soffocatrice” da parte dello Stato è comprensibile, ma ricorda che lo Stato non è più quello fascista: “noi intendiamo uno Stato realmente repubblicano; uno Stato che non può, in tutti i gangli della vita sociale, non portare lo spirito di una sana democrazia; uno Stato quindi che, col riconoscimento, attraverso la registrazione, dei sindacati, non vuol menomare, minimamente, l'autonomia interna dei sindacati, ma si propone anzi di più valorizzarli e potenziarli, ad essi conferendo una piena personalità giuridica. Libere associazioni di lavoratori in libero Stato vigilante e cooperante, questa per noi, nel campo sociale, la formula della vera democrazia”. Si aggiunge Di Vittorio il quale, dopo aver ribadito i principi fondamentali cui si ispira il nuovo ordinamento sindacale italiano, in primo luogo, la libertà nel campo sindacale, l'indipendenza del sindacato, l'autonomia del movimento sindacale dei lavoratori., da ogni ingerenza statale e politica, non implica alcuna diffidenza verso lo Stato democratico repubblicano e, si può aggiungere, viceversa. “Nello statuto della Confederazione generale italiana del lavoro è affermato nettamente il principio che i sindacati, oltre a difendere gli interessi economici dei lavoratori, si preoccupano anche della difesa delle libertà democratiche e della Repubblica”. “La esigenza dell'autonomia e dell'indipendenza completa dei sindacati rispetto ai poteri dello Stato non” è “incompatibile col rispetto che i lavoratori hanno verso lo Stato democratico” ed anzi con la loro volontà di impiegare tutti i mezzi a loro disposizione per difendere lo Stato democratico contro qualsiasi assalto o tentativo di assalto reazionario e monarchico”. Ma prevedere l'obbligatorietà dei contratti di lavoro è necessario, dal momento che “i sindacati sono abbastanza forti per tutelare efficacemente gli interessi dei lavoratori, per ottenere la stipulazione di contratti collettivi, che, nei limiti delle possibilità reali, soddisfino le loro esigenze”, ma “ci si trova molto spesso di fronte a dei datori di lavoro tanto egoisti e tanto antisociali, da non volere riconoscere nemmeno i contratti di lavoro, che sono stipulati liberamente fra le organizzazioni dei datori di lavoro e le organizzazioni dei lavoratori”, dichiarando “che il contratto stipulato fra le due organizzazioni non lo impegna personalmente — o perché non è socio o perché, se lo era, si è dimesso —; quindi egli non avrebbe nessun obbligo di osservarlo”, il che porta inevitabilmente al conflitto sociale e quindi allo sciopero. “Questa disposizione eviterà queste agitazioni, dando efficacia di legge ai contratti di lavoro, e quindi obbligando anche quei datori di lavoro egoisti, antisociali, ai quali ho accennato, a rispettare i contratti collettivi come le leggi sociali”.

Nella seduta del 10 maggio 1947, si conferma la tensione fra chi ritiene fondamentale l'affermazione del principio di libertà sindacale che postula la formazione, in seno alla stessa categoria, di più sindacati anche in concorrenza tra loro (on Gabrieli) e chi (on. Dominedò) insiste sulla necessità di riconoscere la “podestà normativa” “alla rappresentanza unitaria dei sindacati “organo rappresentativo” “da cui promana la dichiarazione di volontà giuridicamente rilevante” o (on. Mazzei) sull'opportunità di un sindacato obbligatorio, il solo in grado “di spoliticizzare veramente l'organizzazione sindacale”, propendendo per altro per l'opzione di “non vincolare il legislatore ad

---

<sup>137</sup> Il quale rileva un evidente contrasto fra il primo comma e quelli successivi, ove si configurerebbe un meccanismo idoneo “a consentire un intervento permanente dello Stato, suscettibile di pericolosi sviluppi per la stessa libertà così recisamente proclamata nel primo capoverso” e avanza il timore che dietro queste previsioni “si nasconda il proposito di lasciare alla futura Assemblea legislativa uno spiraglio aperto per introdurre tutto il pericoloso bagaglio del corporativismo”.

una direttiva” stringente, limitandosi ad affermare la necessità di non “attribuire efficacia *erga omnes*, che è come dire valore di legge, a contratti posti in essere da sindacati troppo esigui”.<sup>138</sup>

Segue l’intervento dell’on. Mortati, il quale prova a portare ordine nel ragionamento, distinguendo, in ordine alla registrazione, i “ sindacati e associazioni professionali le quali, rinunciando ad intervenire in quelle funzioni che sono previste nell'articolo 35”, quali la stipulazione di contratti *erga omnes*, “od a quelle altre che venissero attribuite in un secondo momento ai sindacati stessi”, come l’“intervento nella formazione di corpi di rappresentanza professionale, o di apertura di uffici di collocamento”, possono anche sottrarsi a siffatto obbligo della registrazione, e proponendo che i sindacati, per potere partecipare a funzioni di carattere pubblico, debbano essere connotati di una organizzazione interna democratica” - già peraltro affermato dal relatore della terza Sottocommissione, onorevole Di Vittorio – come requisito che “crea le condizioni per la consapevole partecipazione dei cittadini alla vita dello Stato democratico” ed è coerente col fine di assicurare il “buon funzionamento” di uno “Stato moderno, che chiama alla vita politica masse ingenti di cittadini”.

Torna dunque, per l’ennesima volta, il tema cruciale. “come si forma questa rappresentanza unitaria”, come si può “accertare l'efficienza numerica dei singoli sindacati che si iscrivono”? Come si può evitare che “vi siano dei sindacati falsi, i quali non abbiano cioè un'effettiva aderenza”? (on Storchi).

La proposta di Colitto di affidare il potere contrattuale con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie cui il contratto si riferisce ai sindacati “rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti trova ancora obiezioni in chi (on. Fabbri) ritiene la formula equivoca e inconcludente, di compromesso, inidonea a sciogliere nodi fondamentali, come l’ambito territoriale di misurazione della consistenza associativa e la determinazione del requisito dimensionale del sindacato abilitato alla conclusione dell’accordo collettivo.

Ghidini, *Presidente della terza Sottocommissione, invitato dal Presidente dell’assemblea ad esprimere il parere della Commissione, dopo avere esposto gli emendamenti, riferisce come secondo la commissione i commi 2 e 3 siano necessari, e come la dizione in forma negativa (Non può essere imposto ... altro obbligo che ...) vuole rimarcare “che il sindacato sia completamente immune da qualsiasi influenza statale. Abbiamo voluto costituire un sindacato che fosse l'opposto del sindacato qual era nel regime passato. Per questo motivo si è detto che l'unico vincolo del sindacato verso lo Stato è la «registrazione»”. L’aggiunta secondo cui “«I sindacati registrati hanno personalità giuridica»” costituisce invece la necessaria premessa al riconoscimento del potere di contrattazione. Inutile è anche l’aggiunta, di cui all’emendamento Cortese, “che «l’iscrizione ad un sindacato non è condizione per l'esercizio del diritto dei lavoratori», perché il testo non dice che il lavoratore perda l'esercizio del suo diritto se non si iscrive, una volta che la organizzazione è libera; certo che per quanto riguarda la formulazione e la stipulazione dei contratti collettivi del lavoro, se il lavoratore non è iscritto nel sindacato non può concorrere attivamente alla loro formazione, perché non può procedere alla nomina delle rappresentanze. Questo è il solo limite, che è necessariamente, del resto, nella realtà delle cose e che, come tale, è insopprimibile”.*

A chi vorrebbe una maggiore specificità di disciplina, Ghidini risponde che la Costituzione deve essere “parsimoniosa”, non può esaurire tutta la disciplina del contratto di lavoro e delle rappresentanze chiamate a concluderlo. Se ne dovrà occupare la legislazione ordinaria, “È certo che non abbiamo voluto fare una regolamentazione particolareggiata; ed è noto anche che il codice civile attuale contiene venti o trenta articoli che regolano il contratto collettivo di lavoro. Non dico che in una riforma che si attuerà nel Codice civile tale regolamentazione debba rimanere immutata;

---

<sup>138</sup> Con diverse proposte di emendamenti: tra cui Benvenuti, Gabrieli, Cortese, Colitto, Dominedò-Montini-Medi, Mazzei (che vorrebbe sopprimere il concetto che la organizzazione sindacale è libera rimettendo di fatto il potere determinativo in capo allo Stato), Storchi, Tega (eliminazione dei commi 2, 3 e 4), Mortati,

essa cambierà perché è ispirata ai principî della Carta del lavoro. È certo che una regolamentazione vi sarà ma non potrà essere fin d'ora affacciata dalla Carta Costituzionale”

Dopo alcune repliche, di Fabbri (che continua a lamentare la contraddizione fra l'affermazione di un sindacato libero e con piena capacità di stipulare un contratto collettivo di lavoro, ma vincolante per tutti gli appartenenti alla categoria, e fra il concetto di proporzionalità, evidentemente riferito ad una pluralità di sindacati, che però poi “debbono essere ridotti forzatamente ad unità attraverso la rappresentanza unitaria”) e di Dominedò (secondo cui, ferma “la possibilità che la libera associazione sindacale possa dettare norme nei confronti dei propri iscritti”, “quando sorge il problema di dettare norme di categoria anche agli appartenenti non iscritti, è evidente che si debba allora risolvere, al di sopra del problema della libertà sindacale, quello della formazione di un organo normativo”), si passa alle dichiarazioni di voto. Colitto, dichiara che voterà a favore del testo della Commissione perché “la rappresentanza giuridica del sindacato è una cosa distinta e separata dalla rappresentanza” unitaria, “ai fini della stipulazione dei contratti collettivi di lavoro”, che spetterà alla legge disciplinare. Conclude Di Vittorio, dichiarando che il suo gruppo, voterà esclusivamente il testo dell'articolo approvato dalla Commissione, ribadendo che il testo, seppur imperfetto, innanzitutto “risolve il principio della libertà sindacale, il quale è collegato alla possibilità della molteplicità dei sindacati” ed inoltre, pur non istituendo un sindacato unico obbligatorio per tutti i lavoratori, incompatibile con l'assetto voluto, tuttavia non finisce per “vulnerare il principio dell'unità sindacale”, che “è cosa seria, profonda, efficiente soltanto nella misura che è volontaria, che è prodotto della libera determinazione dei lavoratori. Perciò, l'ammissione della molteplicità dei sindacati non è affatto in contrasto all'unità. Oggi in Italia vi è, infatti, la libertà sindacale: chiunque ha il diritto di costituire un sindacato, ma tutti gli italiani sanno che esiste l'unità sindacale volontariamente voluta dai lavoratori delle varie correnti e di nessuna corrente. I piccoli tentativi di costituzione di sindacati scissionisti, fino ad oggi, in Italia, non hanno nessun valore e nessun rilievo, in nessuna provincia italiana”.

La norma esclude qualsiasi ingerenza dello Stato nei sindacati. Perciò il sindacato, così come è definito dall'articolo del progetto, è libero, autonomo, indipendente, e la personalità giuridica del sindacato serve soltanto per conferire al sindacato stesso la possibilità di stipulare dei contratti collettivi di lavoro, che siano obbligatori per tutti gli appartenenti alla categoria a cui i contratti si riferiscono; e non può essere imposto al sindacato altro obbligo che quello della pura e semplice iscrizione.

La discussione si chiude con l'intervento dell'on. Einaudi il quale, facendo proprie le obiezioni del l'onorevole Tega, dichiara che, dopo aver votato in favore del primo comma voterà contro gli altri: “Io credo che con questi altri commi i liberi sindacati operai rinunciano al loro diritto di primogenitura ed a quanto ha fatto in passato la loro grandezza ed il loro contributo alla elevazione delle classi operaie nell'economia italiana”.

In conclusione, come sintetizzato nella relazione del Presidente della Commissione per la Costituzione Meuccio Ruini che accompagna il Progetto di Costituzione della Repubblica italiana: “Per l'organizzazione sindacale, tra i due estremi dell'assenza d'ogni norma — che ha reso in più casi necessario l'intervento di una legge per rendere obbligatorio il contratto collettivo — e l'opposto e pesante sistema di regolazione minuta e pubblica, a tipo fascista, si è adottato il criterio della libertà senza imposizione di sindacato unico. Vi è il solo obbligo di registrazione a norma di legge, per i sindacati che intendono partecipare alla stipulazione di contratti collettivi; e questo avviene mediante rappresentanze miste costituite a tal fine e proporzionali per numero agli iscritti nei sindacati registrati”.

In conclusione, preme osservare, ai fini che in questa sede interessano, come il tema delle funzioni di interesse generale assegnabili al sindacato rimanga in ombra, emergendo solo qualche volta, per essere immediatamente liquidato, concentrandosi la discussione pressochè esclusivamente sulla

contrattazione collettiva con efficacia *erga omnes*.<sup>139</sup> A preoccuparsi della questione è soprattutto Mortati, il quale, in relazione all'obbligo di registrazione (che presuppone un'organizzazione interna democratica), propone di aggiungere l'inciso «in quanto partecipino a funzioni di carattere pubblico» al fine di escludere tale l'obbligo “per quelle associazioni professionali che non intendono partecipare alla funzione, indubbiamente pubblicistica, qual è la stipulazione dei contratti collettivi di lavoro o ad altre della stessa natura: per esempio di intervento nella formazione di corpi di rappresentanza professionale, o di apertura di uffici di collocamento, che potrebbero essere assegnate ai sindacati”. La proposta non avrà un seguito e le conseguenze sono quelle, note, di cui si dirà (infra § ...)

## 5. L'INATTUAZIONE DELLA SECONDA PARTE DELL'ART. 39, LA PRIVATIZZAZIONE DEL DIRITTO SINDACALE E LA TEORIA DELL'ORDINAMENTO INTERSINDACALE

Gino Giugni, in un contesto di rivolgimenti e di transizione, di fronte all'emergere dell'inadeguatezza del sistema delle fonti, rompe gli schemi di una scienza giuridica in cui primeggiavano “la dogmatica e il formalismo”,<sup>140</sup> di un “ambiente dominato da una visione puramente privatistica (anzi, codicistica) del diritto del lavoro, legata alla tradizione che può farsi risalire a Savigny e a Scialoja”, che bandisce “quindi, la sociologia come qualcosa di estraneo al diritto” e fonda “il metodo sulla dogmatica della post-pandettistica”.<sup>141</sup>

L'ambiente culturale in cui Giugni si trova ad operare, d'altra parte, è complesso, in rapida evoluzione, talvolta contraddittorio, ma fecondo e ricco di spunti. Nello stesso periodo in cui un folto gruppo di “*opinion leaders*” della scienza giuridica denuncia, sotto differenti angolazioni, una crisi del diritto,<sup>142</sup> sotto la quale in realtà si cela la crisi dello stato liberale, un coro di voci nuove si leva per denunciare assieme alle insufficienze del paradigma positivista, formalista e concettualista,<sup>143</sup> l'esigenza di un “riposizionamento della *scientia iuris* e delle sue coordinate rispetto alle nuove domande rivolte al diritto da una società in transizione”.<sup>144</sup>

Soprattutto, però, è il contesto storico-politico ad essere favorevole. Quando dopo l'entusiasmo iniziale e i primi tentativi da parte della dottrina<sup>145</sup> e del legislatore si inizia ad intravedere che l'attuazione dell'art. 39, ultima parte, della Costituzione si sta avviando su di un binario morto,<sup>146</sup> il

---

<sup>139</sup> Così, nella seduta della terza commissione del 16 ottobre 1946, l'on Colitto, propone di demandare alla legislazione ordinaria di precisare i compiti e i poteri (che non sono soltanto quello della stipulazione dei contratti collettivi, ma anche fiscali, di collocamento, ecc.) delle associazioni professionali.

<sup>140</sup> G. Giugni, *Intervista* a cura di Pietro Ichino, in *Riv. it. dir. lav.* 1992, I, p. 411, in seguito pubblicata con minime integrazioni in P. Ichino (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'Italia repubblicana. Teorie e vicende dei giuslavoristi dalla Liberazione al nuovo secolo*, Milano, 2008, p. 431 (a cui d'ora innanzi si farà riferimento), nonché in *Lav. dir. Europa*, n. 3/2019, p. 1.

<sup>141</sup> M.V. Ballestrero, *Diritto sindacale*, Torino, 2018, p. 74.

<sup>142</sup> G. Ballardore Pallieri, P. Calamandrei, G. Capograssi, F. Carnelutti, G. Delitala, A.C. Jemolo, A. Ravà, G. Ripert, *La crisi del diritto*, Padova, 1953.

<sup>143</sup> P. Grossi, *Le aporie dell'assolutismo giuridico (ripensare, oggi, la lezione metodologica di Tullio Ascarelli)*, in *Nobiltà del diritto*, I, Milano, 2008, p. 478.

<sup>144</sup> L. Nivarra, *Dalla «crisi» all'«eclissi»: ovvero, da un paradigma all'altro*, in *Europa e dir. priv.*, 2017, p. 810 (par. 4).

<sup>145</sup> Si veda lo schema per la disciplina dei sindacati e dei contratti collettivi presentato da un folto gruppo di giuristi, tra cui U. Prosperetti, L. Riva Sanseverino, F. Santoro Passarelli (in *Dir. lav.*, 1949, I, p. 3)

<sup>146</sup> L'ultimo di fonte governativa è il noto Disegno di legge n. 2380/1951 Rubinacci; anche il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, nella seduta assembleare del 24 giugno 1960, approvò un documento (n. 12 del CNEL) contenente osservazioni e proposte sull'attuazione degli articoli 39 e 40 della Costituzione, frutto di ben 77 sedute di una apposita Commissione, ravvisandone l'urgenza dopo l'entrata in vigore delle norme transitorie stabilite con la legge 14 luglio 1959, n. 741 (*Schema di osservazioni e proposte del C.N.E.L. sull'attuazione degli artt. 39 e 40 della Costituzione*, in *Dir. lav.*, 1960, I, 205). Seguiranno, negli anni, diversi disegni di legge di iniziativa parlamentare (per lo più del MSI). Per un'ampia ricostruzione v. P. Craveri, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, Bologna, 1977, il quale osserva come già

sindacato, ormai ricondotto nell'alveo del diritto privato sulla scorta dell'opzione ricostruttiva patrocinata da Francesco Santoro Passarelli, "ha bisogno" come rileva Umberto Romagnoli, "di qualcuno capace non solo di razionalizzare dal punto di vista teorico l'inattuazione dell'art. 39, ma anche di argomentare che il suo congelamento non è un male in sé. È toccato a Gino Giugni dimostrare" (omissis) "come l'adesione acritica all'ottocentesca concezione stato-centrica del diritto penalizzi la vitalità dell'autonomia privato-collettiva nella misura in cui ne nega arbitrariamente l'attitudine a creare un ordinamento *iure proprio*. La sua, insomma, non era che l'ipotesi di una chiave di lettura giustificazionista ed insieme predittiva. Ma ebbe uno straordinario successo. E ciò perché si basava su idee trasversalmente condivise che aspettavano soltanto qualcuno che se ne assumesse la paternità. La principale è che ad un movimento sindacale con enormi ritardi da colmare quanto ad esperienza di libertà ed autonomia fosse saggio concedere la *chance* di costruirsi la sua al di fuori di schemi regolativi prefabbricati all'esterno e calati dall'alto. Come dire: lungi dall'attardarsi nel rammarico per le speranze suscitate dall'art. 39 e andate deluse, l'inattuazione della norma va caldeggiata in nome e nell'interesse della stessa democrazia, scommettendo sulla voglia del sindacato di imparare a camminare senza stampelle legali".<sup>147</sup>

La conferma che una legge attuativa della seconda parte dell'art. 39 non sarebbe più arrivata riceverà poco dopo il sigillo di Federico Mancini che, nella celebre prolusione bolognese del 1963, evidenzierà l'intima contraddizione fra il primo comma dell'art. 39 e i commi successivi.<sup>148</sup>

In un siffatto contesto, l'intento dichiarato di Giugni è quello "di allargare ed articolare il campo di indagine" di quella metodologia civilistica che aveva il suo più autorevole esponente in Francesco Santoro Passarelli,<sup>149</sup> integrandola<sup>150</sup> mediante l'estensione dell'indagine ai "fenomeni dell'autonomia di gruppo nella loro identità normativa originaria, pre-statuale" e la rilevazione delle "regolarità sociologiche" dal punto di vista giuridico, interno dell'istituzione, nelle connessioni con le regole e le fonti,<sup>151</sup> con uno sguardo interdisciplinare e aperto al metodo della comparazione.<sup>152</sup> Al termine di un itinerario che muove dal socialismo giuridico, dagli studi di Enrico Redenti, dall'esperienza dei Tribunali dei Probiviri, dai contributi di Giuseppe Messina e (soprattutto) di Tullio Ascarelli<sup>153</sup> prima e di Giovanni Tarello<sup>154</sup> poi, che recupera, sul piano giuridico, gli insegnamenti di Santi Romano<sup>155</sup> rivisitati da Enrico Allorio,<sup>156</sup> che combina matrici culturali diverse - il pluralismo istituzionale ed economico-sociale della "famigerata"<sup>157</sup> "scuola del Wisconsin", di John Commons

---

il dibattito in seno alla costituente lasciasse presagire che quello per l'attuazione dell'art. 39 Cost. sarebbe stato un percorso irto di ostacoli.

<sup>147</sup> U. Romagnoli, *Sindacato e Costituzione: la lunga attesa della quaterna*, cit. (par. 4).

<sup>148</sup> G.F. Mancini, *Libertà sindacale e contratti collettivi erga omnes*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1963, p. 570, ripubblicato col titolo *Il problema dell'art. 39 (libertà sindacale e contratto collettivo « erga omnes »)*, in Mancini, *Costituzione e movimento operaio*, Bologna, 1976, p. 133 ss.

<sup>149</sup> F. Santoro Passarelli, *Nozioni di diritto del lavoro*, Napoli, 1945; F. Santoro Passarelli, *Autonomia collettiva, giurisdizione, diritto di sciopero*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1949, p. 138, poi in F. Santoro Passarelli, *Saggi di diritto civile*, I, Napoli, 1961, p. 177; F. Santoro Passarelli, *Contratto collettivo e norma collettiva*, in *Foro it.*, 1949, I, c. 1069; C. Esposito, *Lo Stato e i sindacati nella Costituzione italiana*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 154 ss..

<sup>150</sup> G. Santoro Passarelli, *Diritto dei lavori e dell'occupazione: diritto sindacale, rapporti di lavoro e ammortizzatori sociali*, cit., 26.

<sup>151</sup> G. Giugni, *Il diritto sindacale e i suoi interlocutori*, in G. Giugni, *Lavoro, legge, contratti*, cit., p. 205.

<sup>152</sup> B. Wedderburn, *Dopo Giugni e Kahn-Freund, quale strada per il diritto del lavoro comparato?*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2007, p. 375.

<sup>153</sup> G. Pino, *Uno studio su Gino Giugni e il conflitto collettivo*, Torino, 2014, p. 31.

<sup>154</sup> G. Giugni, *Introduzione*, in G. Giugni, *Lavoro, legge, contratti*, Bologna, 1989, p. 18.

<sup>155</sup> S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, cit.

<sup>156</sup> E. Allorio, *Problemi del diritto*, Milano, 1957, vo. III.

<sup>157</sup> Così G. Ferraro, *Gli anni '80: la dottrina lavorista dalla marcia dei quarantamila a Maastricht*, in P. Ichino (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'Italia repubblicana. Teorie e vicende dei giuslavoristi dalla Liberazione al nuovo secolo*, Milano, 2008, p. 198

e del suo allievo Selig Perlman<sup>158</sup> e l'insegnamento degli analisti *weimariani* Hugo Sinzheimer e Otto Kahn-Freund,<sup>159</sup> il "viaggiatore" Giugni,<sup>160</sup> giunge ad elaborare la notissima teoria dell'ordinamento intersindacale, consentendo ai "fatti" di accedere al diritto<sup>161</sup>.

La lettura giugniana imprime quindi una decisa svolta metodologica nello studio dei corpi sociali e dell'azione collettiva e – se anche è possibile che si presenti per qualche tratto un po' "artificiosa"<sup>162</sup> – sarà destinata da avere una notevole fortuna,<sup>163</sup> per la potenza del messaggio che ne scaturisce: l'autonomia delle formazioni sociali, l'idoneità delle stesse a creare un ordinamento produttivo regole più prossime al contesto disciplinato e quindi spesso più efficienti di quelle statuali, un diritto sindacale e del lavoro fondato quindi su fonti prevalentemente extralegislative, il rifiuto di ogni interferenza giuspubblicistica, la prefigurazione di un ordinamento sindacale originario, in grado di reggersi da solo, di darsi regole e procedure giurisdizionali autonome, autosufficiente rispetto all'ordinamento statale, per quanto destinato, in ultima analisi, ad integrarsi in quest'ultimo.<sup>164</sup>

È in un siffatto contesto che Giugni recupera la teoria pluriordinamentale di Santi Romano – ancora citata diffusamente e con rispetto<sup>165</sup> – come rivisitata da Enrico Allorio<sup>166</sup> (che combina kelsenismo e romanesimo).

A poco rileva, come taluno correttamente osserva,<sup>167</sup> e come lo stesso Giugni confessa,<sup>168</sup> che quella teoria venga utilizzata disinvoltamente, ovvero colta pressochè esclusivamente nella prospettiva funzionale alla ricostruzione della dialettica fra sistema giuridico e sistema sindacale,<sup>169</sup> o forse persino alterata per adattarla alle premesse normativistiche giugnane,<sup>170</sup> che peraltro sfumano "di parecchio in un percorso storico signoreggiato ascarellianamente dal *law in action*".<sup>171</sup>

Quella teoria, infatti, è per Giugni preziosa sul piano epistemologico e assolve da un lato alla decisiva funzione di fornire veste giuridica alle ricostruzioni di Commons e Perlman, e quindi ad accreditarle

---

<sup>158</sup> Che Giugni definisce come il suo primo maestro, colui che lo porta a studiare l'economia con un metodo giuridico e il diritto da un punto di vista economico (G. Giugni, *Intervista*, cit., p. 436) e di cui traduce, "A theory of the Labor Movement" (G. Giugni, *Ideologia e pratica dell'azione sindacale*, ed. La Nuova Italia, Firenze; riedito col titolo *Per una teoria dell'azione sindacale*, Roma, 1980).

<sup>159</sup> U. Romagnoli, *Gino Giugni l'ultimo giurista weimariano*, in *Quad. fior.*, 2010, p. 901; G. Cazzetta, *Quale passato per il diritto del lavoro? Giuslavoristi e costruzione della memoria nell'Italia repubblicana*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2009, I, p. 10.

<sup>160</sup> L'immagine di Giugni viaggiatore "fra luoghi della mente, oltre che fra luoghi geografici" è nel ricordo di S. Sciarra, *Giugni viaggiatore*, in *Soc. dir.*, 2009, p. 199.

<sup>161</sup> M.V. Ballestrero, *Diritto sindacale*, Torino, 2018, p. 74.

<sup>162</sup> G. Tarello, *Teorie e ideologie nel diritto sindacale*, Milano, 1972, p. 31 ss.; M. V. Ballestrero, *Diritto sindacale*, cit., p. 74

<sup>163</sup> M. V. Ballestrero, *Diritto sindacale*, cit., p. 74

<sup>164</sup> P. Ichino (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'Italia repubblicana. Teorie e vicende dei giuslavoristi dalla Liberazione al nuovo secolo*, Milano, 2008, pp. 49-51, il quale ricorda come solo sei anni prima della pubblicazione dell'*Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva* Costantino Mortati, nella relazione introduttiva al primo congresso nazionale di diritto del lavoro, avesse ancora teorizzato la natura pubblica della funzione del sindacato nel nuovo ordinamento costituzionale (C. Mortati, *Il lavoro nella costituzione*, in *dir. lav.*, 1956, p. 149 ss., ora anche in L. Gaeta (a cura di), *Costantino Mortati e "il lavoro nella Costituzione": una rilettura*, Milano, 2005, p. 7 ss., citati da P. Ichino in nt. 69); S. Sciarra, *Giugni viaggiatore*, in *Soc. dir.*, 2009, p. 201.

<sup>165</sup> P. Grossi, *Santi Romano: un messaggio da ripensare nell'odierna crisi delle fonti*, cit., p. 381.

<sup>166</sup> E. Allorio, *L'ordinamento giuridico nel prisma dell'accertamento giudiziale, e altri studi*, in *Problemi del diritto*, Milano, 1957, vol. III.

<sup>167</sup> P. Grossi, *Nobiltà del diritto, Profili di giuristi*, cit., p. 702.

<sup>168</sup> Giugni, *Il diritto del lavoro*, in P. Biscaretti di Ruffia (a cura di), *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*, Giuffrè, Milano 1977, p. 183

<sup>169</sup> M. D'Antona, *Diritto sindacale in trasformazione*, cit., p. 21.

<sup>170</sup> P. Grossi, *La grande avventura giuslavoristica (a proposito de "Il diritto del lavoro nell'Italia repubblicana - Teorie e vicende dei giuslavoristi dalla Liberazione al nuovo secolo)*, in *Riv. it. dir. lav.*, I, 2009, p. 10; P. Grossi, *Gino Giugni nella scienza giuridica italiana del Novecento*, *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2007, p. 247.

<sup>171</sup> P. Grossi, *Nobiltà del diritto, Profili di giuristi*, cit., p. 711.



di fronte alla dottrina italiana del tempo, ancora in larga misura formalistica, e dall'altro a ricondurre sotto l'ombrello del diritto realtà viventi, formatesi, cresciute ed operanti oltre lo Stato.<sup>172</sup>

Ha ragione chi<sup>173</sup> ritiene che con la pubblicazione della "Introduzione allo studio della autonomia collettiva" si può dire che la scienza italiana del diritto del lavoro volti decisamente pagina. Come è vero che quella teoria "costituisce ancor oggi valido ausilio alla comprensione dei mutamenti in atto", specialmente quando delinea un ordinamento, quello intersindacale, come un sistema che non è "chiuso e impermeabile a dinamiche eteronome, ma che a queste reagisce e con queste interagisce attraverso meccanismi complessi di adattamento, non riducibili allo schema formale comando-controllo".<sup>174</sup>

Per ciò che ai fini della presente relazione maggiormente rileva occorre rimarcare che alla teoria privatistica Giugni riconosce il merito di avere "interpretato e sistemato in modo congruo l'esigenza di libertà dallo Stato da parte dei gruppi organizzati", di "aver coniugato libertà e autonomia privata" ed "esteso i confini di questa ultima al fenomeno dell'autonomia collettiva", ma ad essa imputa di portare inclusi in sé valori di conservazione ed effetti di vischiosità istituzionale e dunque una certa inadeguatezza ad essere applicata a fatti nuovi, inducendo il ricercatore a sforzi di inquadramento concettuale e deviandolo dall'analisi dei dati di tipicità sociale.<sup>175</sup>

Ed è ampiamente acquisito che la ricostruzione privatistica dell'autonomia collettiva, del sindacato come associazione, del contratto collettivo come contratto di diritto comune abbia posto le basi su cui è stato edificato il diritto sindacale post costituzionale e che, nel vuoto lasciato dall'inattuazione dell'art. 39 Cost., abbia costituito un'efficace barriera alle tendenze neocorporative, offerto un'adeguata risposta alle istanze di libertà di azione e di indipendenza delle centrali sindacali, aperto gli spazi per una lettura del fenomeno collettivo alternativa a quella di diritto pubblico e infine scongiurato un intervento del legislatore che pochi desideravano.<sup>176</sup>

L'apporto di Giugni non si ferma però alla costruzione di un modello teorico basato "sull'autonomia sindacale libera da condizionamenti statuali" ma si traduce, sul piano della politica del diritto, nell'affermazione della necessità di una "legislazione di sostegno all'attività dei sindacati rappresentativi", dando avvio alla stagione dello statuto dei lavoratori e del processo del lavoro".<sup>177</sup>

L'impegno di Giugni sarà quindi costantemente quello di mantenere attivo un trasformatore permanente tra ordinamento statale e ordinamento sindacale, in cui il rinvenimento e il riconoscimento (per utilizzare la formula di Santi Romano) nel primo di essi dei bisogni sociali espressi dal secondo non sia il frutto di impulsi, valutazioni e scelte occasionali ma di una costante e consapevole opera di contemperamento e armonizzazione assunta quale meta-necessità di uno stato pluralista: opera, questa, necessariamente affidata alla mediazione politica.

In una siffatta prospettiva, è naturale ritenere che la normativa di sostegno dell'attività sindacale si ponga quale "sviluppo della garanzia di libertà sindacale, nelle forme di esercizio collettivo di essa, in cui l'attività del sindacato viene presa in considerazione "per implicito o espressamente, in base

---

<sup>172</sup> P. Grossi, *Nobiltà del diritto, Profili di giuristi*, cit., p. 702.

<sup>173</sup> P. Grossi, *Nobiltà del diritto, Profili di giuristi*, Per la storia del pensiero giuridico moderno, vol. 80, Milano, 2008, p. 707.

<sup>174</sup> F. Guarriello, *Legge e contrattazione collettiva in Europa: verso nuovi equilibri?*, relazione alle Giornate di studio Aidlass. *Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario*, Napoli, 16 e 17 giugno 2016, datt., p. 2.

<sup>175</sup> G. Giugni, *Il diritto sindacale e i suoi interlocutori*, in G. Giugni, *Lavoro, legge, contratti*, cit., pp. 202-204; già in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1970, p. 369.

<sup>176</sup> G. Tarello, *Teorie e ideologie nel diritto sindacale*, Milano, 1972, 31 ss.; G. Santoro Passarelli, *Diritto dei lavori e dell'occupazione: diritto sindacale, rapporti di lavoro e ammortizzatori sociali*, Torino, 2020, 25; sul contributo di F. Santoro Passarelli v. i saggi di M. Dell'Olio, G. Giugni, M. Persiani, U. Romagnoli, *Francesco Santoro Passarelli e il diritto del lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 1997, p. 1 ss.; recentemente G. Cazzetta, *Quale passato per il diritto del lavoro? Giuslavoristi e costruzione della memoria nell'Italia repubblicana*, cit., 7; L. Gaeta, «La terza dimensione del diritto», cit., 20 ss..

<sup>177</sup> A. Garilli, *Le trasformazioni del diritto del lavoro tra ragioni dell'economia e dignità della persona*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, n. 412/2020, p. 3.

alla rappresentatività e cioè in ragione della rilevanza sociale dell'attività dispiegata dal sindacato stesso".

Giugni dunque può ben essere classificato tra quei giuristi che, per utilizzare le parole di Pietro Costa, costruiscono "il proprio discorso di sapere attraverso una continua riscrittura della tradizione e pensano l'ordine del diritto 'che è' (anche) come progetto di una società che deve essere, potrà essere (sarà)".<sup>178</sup>

## 6. ESISTE ANCORA UN "ORDINAMENTO INTERSINDACALE"?

Prima di procedere oltre nella trattazione, occorre rispondere ad una domanda pregiudiziale: esiste (o, se si vuole, esiste ancora) un ordinamento sindacale?

"Le istituzioni-ordinamenti giuridici", di cui Massimo Severo Giannini, rielaborando Santi Romano, individuava quali elementi tipici la *plurisoggettività* (*pluralità di soggetti*, persone fisiche ed enti, accomunati da un complesso di norme ritenute vincolanti), *l'organizzazione e la normazione*,<sup>179</sup> con "carattere permanente e duraturo" e tale da esercitare sui soggetti che lo compongono "un potere, l'autorità, che limita, in nome dell'interesse comune del gruppo, le libertà di ciascun soggetto",<sup>180</sup> "sono fatti, esistono perché esistono".<sup>181</sup>

"E' il loro radicamento sostanziale, la loro instaurazione, il loro farsi nella realtà storica come istituzioni che reggono àmbiti più o meno ampi di soggetti e di oggetti, e, allora, appunto il loro porsi come corrispondenti ordinamenti, che spesso dà loro quella linfa che è veramente il loro fattore vitale: perché li legittima come giuridici in forza del principio di effettività".<sup>182</sup>

Quello sindacale (o "intersindacale"), secondo la ricostruzione di Giugni, possiede i predetti elementi e si configura come un ordinamento che, sotto il profilo empirico descrittivo, possiamo definire interno<sup>183</sup> ed originario, nel senso (innanzitutto) che esiste prima dello Stato e indipendentemente da un riconoscimento da parte di esso (originarietà ontologica), in quanto i soggetti che lo compongono vivono, si relazionano, producono norme effettive ed efficaci entro una sfera giuridica soggettiva definita, in base ad un assetto autodeterminato che si regge sul principio di effettività.

Ma non basta. Occorre infatti verificare l'ulteriore requisito che Paolo Grossi identifica nella presenza "di una comunità, piccola o grande, che trova il suo fattore di coesione in valori assunti (e condivisi) da ciascuno dei suoi membri quale fondamento ineludibile, quel fondamento che giustifica interamente ogni regola comunitaria e la assolutizza nella coscienza dei socii, imponendone una inderogabile osservanza; quel fondamento che, nella sua tipicità e irripetibilità, identifica quel singolo ordinamento rispetto a ogni altro, lo rende in sé – cioè nel proprio ordine – completo ed autosufficiente. In altre parole, il carattere originario di un ordinamento esprime l'idea

<sup>178</sup> P. Costa, *Discorso giuridico e immaginazione. Ipotesi per una antropologia del giurista*, in *Diritto pubblico*, 1995, p. 33.

<sup>179</sup> M. S. Giannini, *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, p. 219; e in precedenza M.S. Giannini, *Gli scritti giuridici in onore di Santi Romano* (1942), ora in Id., *Scritti - I* (1939-1948), Milano, Giuffrè, 2002, p. 487; M.S. Giannini, *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, in *Moneta e credito*, 1949, oggi in Id., *Scritti*, vol. III, Milano, 2003, p. 57. L'impostazione sarà sviluppata da F. Modugno, *Il concetto di costituzione*, in *Scritti on. Mortati*, I, Milano, Giuffrè, 1977, p. 228.

<sup>180</sup> M.S. Giannini, *Prime osservazioni sugli ordinamenti sportivi*, *Riv. dir. sport.*, 1949, p. 13.

<sup>181</sup> N. Irti, *Per una lettura critica di Santi Romano*, cit. p. 15 ss.

<sup>182</sup> A. Romano, *L'«Ordinamento giuridico» di Santi Romano, il diritto dei privati e il diritto dell'amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2011, p. 245.

<sup>183</sup> F. Modugno, *Legge – ordinamento giuridico – pluralità degli ordinamenti. Saggi di teoria generale del diritto*, Milano, 1985, p. 200.

che le ragioni o le giustificazioni fondative di questo corrispondano, nel profondo, alla vita della relativa comunità, per come questa, nel suo complesso ma peculiare strutturarsi, sia stata capace di individuare e salvaguardare gelosamente i propri caratteri e la propria specifica identità (originarietà assiologica).<sup>184</sup>

Non è dunque fuor di luogo chiedersi se può dirsi ancor oggi sussistente, come lo era negli anni della Costituente e della CGIL unitaria e in quelli in cui Giugni elaborava la sua teoria, quell'originarietà dell'ordinamento sindacale, espressione del "legame indissolubile tra i membri dell'istituzione in virtù di determinati valori condivisi" e della capacità di "reggersi sulle proprie gambe", di fondarsi esclusivamente sulla propria "forza", e non su quella di altri ordinamenti.<sup>185</sup>

I segnali che i valori dell'autoregolazione sociale sono entrati in crisi, soprattutto nel decennio appena trascorso, sono numerosi, evidenti e ben noti (dall'accordo separato del 2009 alla vicenda Fiat).<sup>186</sup>

Significativa, come osservato in dottrina, è anche la circostanza che "la principale associazione italiana di rappresentanza dei lavoratori" ritenga "necessario il ricorso ad una legge e, a Costituzione invariata" voglia "l'attuazione dell'art. 39, secondo e terzo comma Cost.", così accettando "la rinuncia all'istanza di autoregolamentazione sociale alla base dell'ordinamento intersindacale".<sup>187</sup>

Ma a cavallo tra lo scorso decennio e i primi anni di quello attuale l' "aria" sembra cambiata: dal Patto per la fabbrica, vera "intesa interconfederale per la *governance* delle relazioni industriali",<sup>188</sup> alla concertazione ritrovata a causa della pandemia (v. *infra* § ...), passando per l'accordo sulla misurazione della rappresentanza del 2019, senza dimenticare il fondamentale apporto offerto da un CNEL sempre più vitale e presente come volano nelle dinamiche Stato/sindacati, le spinte centrifughe e le fughe in avanti (o di lato) pare si siano arrestate.

## 7. I "PONTI" DI COLLEGAMENTO FRA ORDINAMENTO STATUALE E "ORDINAMENTO INTERSINDACALE" NELLA PROSPETTIVA COSTITUZIONALE

Vale a questo punto la pena di approfondire il ragionamento sui rapporti fra l'ordinamento statale e quello sindacale, su come il primo possa rapportarsi nei confronti del secondo.

Come noto, le istituzioni possano intrattenere molteplici forme di rapporto (più o meno reciproco)<sup>189</sup> e già si è detto come, dal punto di vista interno, lo Stato repubblicano<sup>190</sup> dimostri una larga disponibilità a riconoscere e ad accogliere norme, valori e criteri provenienti da una varietà di fonti<sup>191</sup> e a valorizzare la spontaneità creativa di norme giuridiche.<sup>192</sup>

<sup>184</sup> P. Grossi, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Riv. dir. amm.*, 2012, p. 11.

<sup>185</sup> M.S. Giannini, *Prime osservazioni sugli ordinamenti sportivi*, cit., p. 17

<sup>186</sup> Tanto noti che pare sufficiente, al riguardo, rinviare all'oceanica letteratura formata sul l'argomento.

<sup>187</sup> E. Gagnoli, *La libertà organizzativa del sindacato e l'articolo 39, commi 2 e 3, della Costituzione*, in *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*, in *Riv. giur. lav., Quad. n. 1/2016*, p. 33. Il riferimento è alla proposta di legge della CGIL, contenuta nella Carta dei diritti fondamentali del lavoro, oggetto di una proposta di legge di iniziativa popolare presentata alla Camera dei deputati nella XVII legislatura il 29 settembre 2016 (AC 4064) e mantenuta all'ordine del giorno ai sensi dell'articolo 107, comma 4, del Regolamento, ora AC n. 11).

<sup>188</sup> A. Ciampani, *Ragioni e obiettivi di un accordo per un ritrovato ruolo degli attori sociali*, in *Working Papers Fondazione Tarantelli*, n. 16/2019, Relazioni industriali e contrattazione collettiva A un anno dall'accordo interconfederale Cgil Cisl Uil – Confindustria, p. 6.

<sup>189</sup> F. Pedrini, *Santi Romano e l'interpretazione giuridica*, cit., p. 92.

<sup>190</sup> A. Romano Tassone, *Considerazioni sul tema degli "ordinamenti particolari" (in margine al dibattito sul c.d. "ordinamento sportivo")*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, Napoli, 2011, vol. II, 815 ss.

<sup>191</sup> U. Scarpelli, "Santi Romano, Teorico conservatore, teorico progressista", in P. Biscaretti di Ruffia (a cura di), *Le dottrine giuridiche di oggi*, cit., p. 49.

<sup>192</sup> G. Furguele, "Vicende fiorentine": da Giovanni Brunetti ad Enrico Finzi e, infine, a Salvatore Romano e al suo "Ordinamento sistematico del diritto privato", in *Juscivile*, 2017, p. 210

Ogni ordinamento, deriva la propria legittimazione da norme costituzionali, che rappresentano il punto di contatto tra l'ordinamento dello Stato e gli altri ordinamenti.<sup>193</sup>

Dalla "inscindibilità delle due dimensioni, individuale e collettiva, dei diritti della persona" (art. 2 Cost) e dalla "dimensione di originarietà assiologica di ciascuna istituzione", discende cioè il riconoscimento istituzionale da parte della Costituzione di ordinamenti giuridici diversi rispetto all'ordinamento statale (anteriori e per questo "riconosciuti" e non "concessi")<sup>194</sup> in quanto riconducibili a quei "diritti inviolabili dell'uomo" che "La Repubblica riconosce e garantisce" all'art. 2 (e nello specifico all'art. 39, c. 1), e dei loro "prodotti", e dunque anche di quel "diritto dei privati",<sup>195</sup> cui lo Stato attribuisce efficacia e tutela all'interno del proprio ordinamento mediante il diritto privato,<sup>196</sup> così implementandone la coerenza.

Quanto esposto vale ovviamente, nei termini descritti, anche per i sindacati, per tutti i sindacati (veri) ed i loro prodotti<sup>197</sup> alla luce del riconoscimento del valore sociale operato dagli artt. 2 e 39 Cost.. Di tal che, alla stregua del principio di libertà sindacale, ben può aversi non solo una pluralità di sindacati ma, all'interno dell'ordinamento sindacale, una pluralità di rapporti con differente estensione intersoggettiva e vincolatività, senza che ciò rilevi per quanto attiene alla proiezione degli effetti dei relativi prodotti sul piano dell'ordinamento statale, il quale ne riconoscerà l'efficacia sua propria (ulteriore rispetto a quella dell'ordinamento minore) nei limiti e secondo i principi propri del diritto privato.

Peraltro, senza che ciò autorizzi, alla luce dell'art. 2, ancor prima che dell'art. 39, c. 1, un intervento del legislatore tale da seppellire ogni brandello di autonomia, tutti gli ordinamenti giuridici diversi rispetto all'ordinamento statale, pur anteriori e da questo solo (necessariamente) riconosciuti, in quanto immersi nell'ordinamento costituzionale, non sono "impenetrabili", richiedendosi un bilanciamento fra esigenza di unità, propria di qualsiasi pluralismo, e "libertà sociale" dell'individuo.<sup>198</sup>

Ciò vale, quando si parla del sindacato, in particolare nel momento in cui le prerogative ad esso attribuite assumono rilievo pubblicistico, ossia quando il sindacato viene chiamato, in attuazione del principio di sussidiarietà ormai espressamente riconosciuto,<sup>199</sup> a concorrere a scelte che

---

<sup>193</sup> "Mentre allora l'originarietà viene ad esprimere la caratteristica ontologica ed assiologica dell'ordinamento in sé, la derivazione rivela il suo fondamento all'interno dell'ordinamento costituzionale repubblicano. Sembra allora di poter affermare che nella pluralità degli ordinamenti giuridici si determina una scissione tra il piano deontico e quello assiologico. Mentre infatti quest'ultimo si ritrova nell'ordinamento "minore", come identificazione, in quella che abbiamo definito originarietà, il piano del dover essere ricade sotto l'alveo dell'ordinamento costituzionale" (D. Martire, *Pluralità degli ordinamenti giuridici*, cit., p. 871).

<sup>194</sup> D. Martire, *Pluralità degli ordinamenti giuridici e Costituzione repubblicana. Spunti di riflessione alla luce dell'esperienza costituzionale*, in *Dir. pubbl.*, 2017, p. 878.

<sup>195</sup> W. Cesarini Sforza, *Il diritto dei privati*, del 1929 (ristampato nel 1963). Sull'attualità delle argomentazioni di Cesarini Sforza

si vedano le recensioni di G. Milani, "Diritto senza stato", *Internazionale*, 18 ottobre 2018 e G. Alpa "Potere normativo della collettività", *Il sole 24 ore*, 25 novembre 2018.

<sup>196</sup> Sull'autonomia privata fondamentale è l'elaborazione di Salvatore Romano i cui saggi sono raccolti in S. Romano, *Scritti minori*, Milano, Giuffrè, 1980.

<sup>197</sup> Pur con le peculiarità che connotano l'autonomia privata collettiva evidenziate da F. Santoro Passarelli e dalla dottrina privatistica successiva (il discorso si farebbe qui troppo ampio. Si rinvia dunque a Ghera, *Il contratto collettivo tra natura negoziale e di fonte normativa*, in *Riv. it dir. lav.* 2004).

<sup>198</sup> D. Martire, *Pluralità degli ordinamenti giuridici*, cit., p. 879.

<sup>199</sup> F. Gabriele, *Democrazia e potere economico fra dimensione sociale, sussidiarietà e controlimiti*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, p. 1020; L. D'Andrea, *I principi costituzionali in materia economica*, in *Consultaonline*, 2014; Id., *La prospettiva della Costituzione italiana ed il principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 2000; D. Siclari, *Contributo allo studio della sussunzione legislativa di regole formate dai privati*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, 2010, par. 5. Sul principio di sussidiarietà applicato alla contrattazione di prossimità F. Olivelli, *La contrattazione collettiva aziendale dei lavoratori privati*, Giuffrè, 2016, p. 255.

producono effetti nei confronti della collettività. A prescindere dunque dalla (e al di là della) diversa questione del riconoscimento dell'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi.

Lo Stato non può infatti abdicare ad un complesso di funzioni primarie, fortemente interconnesse: realizzazione dei diritti inviolabili dell'uomo che si realizza nell'ordinamento generale anche per il tramite delle formazioni sociali, intervenendo là dove occorra;<sup>200</sup> costruzione e costante messa a punto dell'ordinamento generale attraverso "l'ordinamento della pluralità",<sup>201</sup> ovvero la "definizione dei suoi soggetti - di tutti i suoi soggetti: privati o pubblici, riconosciuti o istituiti che siano -; e la determinazione degli assetti dei loro rapporti reciproci - di tutti tali assetti: tra soggetti privati, tra soggetti pubblici, e, quel che qui più rileva, tra soggetti privati e soggetti pubblici";<sup>202</sup> pacificazione dei conflitti sempre latenti proprio in ragione della pluralità di istituzioni "minori".<sup>203</sup> D'altronde, come rileva Bobbio, è questo il problema fondamentale del pluralismo: i rapporti e i rinvii fra ordinamenti diversi<sup>204</sup> e quindi l'individuazione di un criterio ordinatore comune fra essi.<sup>205</sup> Anche con riferimento ai rapporti tra gli ordinamenti si pone dunque un problema analogo a quello che si pone tra le norme, e ben può, in teoria, darsi un'identica risposta: "come le singole norme di un ordinamento possono essere disposte in ordine gerarchico, nulla esclude che i vari ordinamenti siano tra loro in rapporto di superiore a inferiore. La piramide che nasce all'interno di un ordinamento può prolungarsi al di fuori dell'ordinamento, se alcuni ordinamenti di un certo tipo sono subordinati ad un ordinamento superiore, e questo, a sua volta, ad un altro e così via. L'immagine della piramide delle norme può così essere completata con l'immagine della piramide degli ordinamenti".<sup>206</sup>

## CONCLUSIONI SUL PUNTO

L'approdo finale del ragionamento che si è provato sin qui a sviluppare in ordine ai "ponti" di collegamento fra i due ordinamenti considerati, statale e intersindacale, dovrebbe essere chiaro (si spera): compete all'ordinamento statale, per il tramite degli organi costituzionali di indirizzo politico democraticamente legittimati, fissare le coordinate del sistema di relazioni con l'ordinamento sindacale, nel rispetto dei parametri fissati dall'art. 39 della costituzione, e in specie al principio della libertà sindacale che, in Italia come negli altri paesi dell'Unione europea, rimane "il più importante principio ispiratore dell'autonomia negoziale" e "il primo criterio da adottare nel

---

<sup>200</sup> Su tale aspetto pone particolare enfasi la proposta di Dossetti, in I commissione: Art. 1 "Lo Stato protegge, favorisce, coordina e, dove occorra, integra le attività dei singoli, delle famiglie, degli enti territoriali e delle altre forme sociali. L'articolo definisce il compito e la funzione giuridica e politica dello Stato, statuendo il principio che esso ha autorità per esercitare il controllo e la coordinazione delle attività dei singoli e delle varie forme sociali e che esso ha il diritto-dovere di intervenire là dove ogni altra iniziativa si riveli insufficiente".

<sup>201</sup> L. Ferrara, *Riflessioni brevi sulla teoria ordinamentale di Salvatore Romano*, in G. FURGIUELE (a cura di), *Salvatore Romano*, Napoli, 2015, p. 150.

<sup>202</sup> A. Romano, *L'«Ordinamento giuridico» di Santi Romano*, cit., p. 265.

<sup>203</sup> F. Mazarella, *La semplicità immaginaria. Apogeo e crisi dello stato liberale di diritto*, *Ars Interpretandi*, 2011, XVI, p. 57 ss.

<sup>204</sup> N. Bobbio, *Teoria generale del diritto*, Torino, 1993, p. 275.

<sup>205</sup> E' questo ciò che distingue il "pluralismo" dalla "pluralità", mera coesistenza di entità differenti (F. Viola, *Il rule of law e il pluralismo giuridico contemporaneo*, in M. Vogliotti (a cura di), *Il tramonto della modernità giuridica. Un percorso interdisciplinare*, Torino, 2008, p. 100). Da rilevare che se è vero che le più note teorie istituzionalistiche sono anche pluralistiche, tra istituzionalismo e pluralismo non vi è però alcuna necessaria biunivocità (così come non vi è fra normativismo e monismo) e non costituisce pertanto una contraddizione logica ricercare nel rapporto fra ordinamenti, quand'anche riconosciuti "originariun criterio ordinatore di tipo gerarchico", (N. Bobbio, *Teoria e ideologia nella dottrina di Santi Romano*, in P. Biscaretti di Ruffia (a cura di), *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*, cit., 25; V. Crisafulli, *Per la determinazione del concetto dei principi generali del diritto*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1941, p. 159)

<sup>206</sup> N. Bobbio, *Teoria generale del diritto*, cit., p. 278.

disegnare il profilo di un sistema contrattuale e nello stabilire il confine mobile fra legge e contratto collettivo”.<sup>207</sup>

Già si è detto come il percorso “della insopprimibile dialettica” tra gli “universi paralleli”<sup>208</sup> dell'ordinamento dei corpi sociali e dell'ordinamento statale e delle norme da questi prodotte sia uno dei tanti luoghi in cui le dimensioni del politico e quelle dell'economico si incrociano e si combinano in un percorso che, per la mutevolezza e molteplicità dei fattori che vi incidono (i mercati, la finanza, le crisi, l'evolversi dei modi di produzione, le migrazioni, la nascita di nuovi lavori e di nuovi bisogni, l'integrazione europea, i vincoli di bilancio, la globalizzazione, gli equilibri politici via via risultanti dalle competizioni elettorali) ma anche per le strette connessioni con l'altra dimensione rilevante, quella sociale (e così via) che è in continuo mutamento, non può che essere fluido, dinamico, sempre *in fieri*, centrale com'è per la realizzazione delle finalità prescritte dalla carte fondamentale, prima fra tutte quella degli articoli 2 e 3 della Costituzione.<sup>209</sup>

In tale percorso, però, è bene ribadirlo, la stella polare per una corretta riflessione programmatico-progettuale e dunque per il regolatore non è il sindacato, ma la collettività; non è l'interesse di categoria, ma l'interesse generale; non è l'interesse del lavoratore (tantomeno di quello subordinato), ma quello dell'uomo. La stella polare è la **realizzazione di una** società “giusta”, nella quale alla persona umana, che è il *genus*, e che include le *species* del cittadino (a sua volta comprensiva degli inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere, dei pensionati, dei disoccupati e via discorrendo) e del lavoratore (*tout court*) siano assicurate la piena dignità sociale e l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica economica e sociale del paese, e dunque la pienezza della cittadinanza.

Ed è pure bene rimarcare che i termini di realizzazione di tali obiettivi restano “largamente indeterminati, che nulla può darsi come definitivamente acquisito, che *“l'esito del processo è lasciato aperto”* ed è affidato “da un lato alla dinamica dei rapporti sociali, dall'altro alle scelte politiche”<sup>210</sup>: è il Parlamento, “luogo depositario per antonomasia della rappresentanza nazionale (art. 67 Cost.)” l'organo “**chiamato a sostanziare le molteplici riserve di legge di cui (anche) la disciplina costituzionale dell'economia risulta costellata**”.<sup>211</sup>

Se, come e quanto ciò debba o possa avvenire coinvolgendo nel processo decisionale le parti sociali è decisione di natura politica, che dipende dagli esiti del voto popolare e dagli equilibri successivamente raggiunti tra i partiti e dunque dalla maggioranza che governa il paese la quale, anche su siffatte scelte e sugli effetti delle stesse, sarà sottoposta al giudizio del popolo nella successiva tornata elettorale.

Occorre in altri termini guardarsi dal rischio, favorito dalle letture in chiave organicistica, di “fare transitare genericamente le corporazioni – se non il corporativismo – nella metamorfosi della formula costituzionale delle formazioni sociali” (che della pretesa autolegittimazione del potere normativo sindacale nell'ordinamento vigente costituisce l'antecedente logico); rimarcare il «valore

---

<sup>207</sup> S. Sciarra, *L'evoluzione della contrattazione collettiva. Appunti per una comparazione nei paesi dell'Unione europea.*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2006, p. 447 ss., par. 3.1.

<sup>208</sup> L. Gaeta, «*La terza dimensione del diritto*»: cit..

<sup>209</sup> Nel senso della configurabilità di una stretta connessione fra l'art. 39 con il “principio solidaristico, specificamente enunciato nell'art. 2 e matrice di molte altre disposizioni costituzionali” e il “principio consacrato nel secondo comma dell'art. 3 che, promuovendo l'eguaglianza sostanziale tra i lavoratori e la loro effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, addita anche alle organizzazioni sindacali di rendersi, per la loro parte, strumenti di tale partecipazione, oltre che di tutela dei diretti interessi economici dei lavoratori (cfr. sent. n.15 del 1975)” v. Corte Cost. 11 marzo 1988, n. 334.

<sup>210</sup> V. Onida, *Le Costituzioni*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato e A. Barbera, V ed., Bologna, 1997, vol. I, p. 107, citato da Benvenuti, *Democrazia e potere economico*, cit., p. 258, nt. 61.

<sup>211</sup> M. Benvenuti, *Democrazia e potere economico*, cit., p. 259 e ivi il riferimento a G. AMATO, *La nuova costituzione economica*, in *Per una nuova costituzione economica*, a cura di G. della Cananea e G. Napolitano, Bologna, 1998, p. 20.



liberale pluralistico»<sup>212</sup> delle formazioni sociali, cui la Costituzione fornisce tutela dall'esterno e che rimangono estranee all'organizzazione e all'autorità dello Stato; prendere atto della vischiosità di ogni accostamento tra rappresentanza di interessi e rappresentanza politica; escludere la possibilità di una transustanziazione del potere sociale in potere pubblico.

“Se si sopprimesse<sup>213</sup> la separazione tra Stato e società civile, necessaria per rendere configurabile tale emersione immediata del potere sociale in quanto giuridico ... collasserebbe internamente anche la struttura costitutiva dello Stato di diritto”.<sup>214</sup>

Di qui anche la necessità di guardare l'accostamento tra ordinamenti “da un'altra angolazione, non interna ma piuttosto dal versante esterno del limite dell'ordinamento generale”.<sup>215</sup>

In una siffatta chiave di lettura è evidente la condivisione dell'assunto della preminenza dello Stato quale ordinamento che subordina a sé, sul piano formale, e normativo, il diritto dei soggetti pubblici e privati esistenti, che vivono al suo interno dello stesso, quali parti integranti di un più ampio sistema, e che quindi sono dotati di vita propria, in grado di produrre norme giuridiche, ma non del tutto indipendenti<sup>216</sup> e che necessitano, quantomeno, di essere coordinati e armonizzati.<sup>217</sup>

Certo, qualche temperamento si rende necessario, in considerazione del “ruolo strategico che i criteri ordinatori quotidianamente svolgono nella dinamica dell'ordinamento in riferimento all'implementazione ed alla garanzia dei valori costituzionali. Tali valori, sanciti nella fonte apicale del sistema, potentemente spingono in direzione di un'effettiva, adeguata e bilanciata tutela degli interessi giuridicamente rilevanti dei consociati; un simile risultato può conseguirsi – sia pure sempre nei limiti imposti dalle condizioni storicamente date – soltanto in forza di un'incessante dialettica tra ordinamento giuridico (nella sua dimensione giuridico-formale) e sfera fattuale; i criteri ordinatori delle fonti assolvono un'insostituibile funzione nel disciplinare tale processo dialettico e nel funzionalizzare l'esercizio della potestà normativa all'esigenza di offrire protezione ai valori costituzionalmente sanciti”.<sup>218</sup>

E ciò, tanto in funzione della realizzazione della tutela degli interessi giuridicamente rilevanti dei consociati quanto, a maggior ragione, quando in gioco vi sono diritti fondamentali come quelli presidiati dall'art. 2, architrave del sistema democratico, e dall'art. 39, architrave di tutto il processo del diritto del lavoro.<sup>219</sup>

La prospettiva gerarchica (delle norme e degli ordinamenti giuridici) che la visione giuspositivistica assumeva come esclusiva, non è infatti l'unica in grado di descrivere una realtà giuridica per molti versi in costante mutamento<sup>220</sup> e, soprattutto, non è l'unica in grado di offrire risposte efficienti agli imprevedibili casi della vita. Per rendersene conto non occorre andare molto lontano (nel tempo):

---

<sup>212</sup> G. Balandi, *Il pluralismo sindacale*, in A. Pugiotto (a cura di), *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Jovene, Napoli, 2013, p. 259.

<sup>213</sup> Modifica mia.

<sup>214</sup> G. Di Gaspare, *Stato di diritto, corpi intermedi e sindacati nella Costituzione italiana. Il pensiero di Andrea Orsi Battaglini rivisitato*, in *Dir. pubbl.*, fasc. 3, suppl. 2016, p. 155, con riferimento alla tesi di A. Orsi Battaglini, *Gli accordi sindacali nel pubblico impiego*, Giuffrè, Milano, 1982; Id, *Relazioni sindacali e fonti normative nella legge quadro sul pubblico impiego*, in A. Orsi Battaglini, C. Maviglia A. S. Albanese P. M. Lucibello, *Accordi sindacali e legge quadro sul pubblico impiego. Dalle esperienze di settore alla Riforma*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 1.

<sup>215</sup> G. Di Gaspare, *Stato di diritto, corpi intermedi e sindacati nella Costituzione italiana*, cit., p. 153.

<sup>216</sup> A. Catelani, *Il diritto come struttura e come forma*, Rubbettino, 2013, p. 105

<sup>217</sup> A. Romano, *L'«Ordinamento giuridico» di Santi Romano*, cit., p. 245

<sup>218</sup> L. D'Andrea *Criteri ordinatori delle fonti e valori costituzionali*, nel pensiero di Antonio Ruggeri, in *Dirittifondamentali.it - Fascicolo 2/2019*, p. 18, in conclusione del ragionamento sul ruolo centrale del criterio gerarchico nel pensiero di A. Ruggeri, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano, 1977 (a altri contributi ivi richiamati).

<sup>219</sup> R. Pessi, *Il diritto del lavoro e la Costituzione: identità e criticità*, Cacucci, Bari, 2019, p. 25.

<sup>220</sup> G. Puppò, *Il problema del pluralismo giuridico*, cit., p. 104



basta aver riguardo alle recenti vicende che hanno caratterizzato la gestione del contrasto alla pandemia Covid-19.

Mi riferisco in particolare all'intreccio fra fonti statali (di vario genere) e sindacali attraverso cui, in tempi eccezionali, si è realizzato un bilanciamento tra valori di rango costituzionale e interessi della collettività confliggenti (alla vita, alla salute, alla libertà, alla libertà di iniziativa economica, al lavoro) (in arg. *infra* §...). E importanti ed inediti scenari si stanno aprendo in relazione alle risorse messe in campo dal cosiddetto *Recovery plan*, su cui si dirà *infra* §...

La vicenda descritta dimostra che se si accoglie l'idea di un modello di pluralismo complesso, in una prospettiva dinamica ed assiologicamente orientata, in funzione della realizzazione dei molteplici principi costituzionali, al criterio gerarchico ben può affiancarsi il temperamento dell'armonizzazione o integrazione, che si pone a metà strada tra la mera cooperazione (interazione che presuppone la parità e l'assoluta indipendenza) e l'unificazione (che richiede una perfetta integrazione per fusione dei due sistemi in un sistema unico concepito per una sorta di ibridazione)<sup>221</sup>, che può realizzarsi, senza abbandonare il criterio gerarchico, attraverso il riconoscimento da parte dello Stato di funzioni pubbliche in capo ai sindacati e della sussunzione dei prodotti da questi realizzati anche ai fini della realizzazione di interessi generali, nel rispetto, però, a costituzione invariata (e fatte salve le situazioni di straordinarietà che possono giustificare un diverso bilanciamento), dei principi, per quanto "ingenui" o "inattuabili", previsti dall'art. 39, c. 3 e 4.

## 8. LA PARTECIPAZIONE DEL SINDACATO A FUNZIONI PUBBLICISTICHE

Già si è detto come il tema dei modi, delle condizioni e dei limiti della partecipazione del sindacato a funzioni di interesse generale, sollevata nei lavori preparatori del Ministero per la costituente e posta esplicitamente nel testo predisposto da Di Vittorio per l'Assemblea costituente, nella discussione svoltasi in tale ultima sede sia invece rimasta in ombra, oscurata da altre questioni tra cui, soprattutto, quella della selezione dei sindacati abilitati alla stipula dei contratti collettivi con efficacia *erga omnes*. Ma, come tutte le questioni irrisolte, anch'essa presenterà il conto in epoca successiva.

In Italia, infatti, come in altri paesi, i sindacati hanno col tempo acquisito crescenti funzioni di tutela e (co)gestione di interessi pubblici generali, in un "contesto di anomia formale e privilegio sostanziale" indagati dalla dottrina amministrativistica (da Andrea Orsi Battaglini, Massimo Saverio Giannini, Sabino Cassese e Bernardo Giorgio Mattarella) ma poco o quasi per nulla da quella lavoristica, con l'eccezione di Giuseppe Pera e, in tempi recenti, Bruno Caruso.<sup>222</sup>

Costanti del rapporto fra ordinamento statale e ordinamento sindacale possono essere individuate nella bi-direzionalità, nella "porosità" e nella flessibilità.

L'equilibrio fra ordinamenti asimmetrici costituisce una frontiera mobile, il cui posizionamento varia di volta in volta in rapporto agli interessi in gioco, mutevoli e in costante evoluzione, alla rilevanza costituzionale degli stessi e alla volontà del decisore politico.

"La rappresentanza degli interessi professionali" che, nella perdurante inattuazione costituzionale, si è svolta al di fuori del Cnel, ha trovato "una grande varietà di forme" ed è tuttora connotata dalla pluralità e "continuità dei canali di collegamento tra categorie professionali e pubblici poteri". Fenomeni come il coinvolgimento del sindacato nell'assunzione di decisioni politiche (la concertazione), la partecipazione di rappresentanti sindacali a organi collegiali dell'amministrazione dello stato e degli enti territoriali, l'attribuzione di compiti e risorse pubbliche a organismi costituiti dalle associazioni professionali, il riconoscimento della contrattazione collettiva in funzione

---

<sup>221</sup> G. Puppo, *Il problema del pluralismo giuridico*, in *Società e diritti*, n. 4/2017, p. 123.

<sup>222</sup> Come rileva B. Caruso, "Costituzionalizzare" il sindacato, cit., p. 597.

integrativa/alternativa/sostitutiva/parametrica rappresentano una costante della storia del secolo scorso, non si sono mai interrotti<sup>223</sup> e sono proseguono, seppur con intensità e fisionomia mutate, nel nuovo millennio. Ma vediamoli distintamente.

### 8.1. IL PRIMO LIVELLO DI PARTECIPAZIONE: LA CONCERTAZIONE

La prima forma di partecipazione del sindacato a funzioni pubbliche è quella che si realizza sul piano politico, mediante la concertazione sociale che, con modi e forme diversi attraversa tutta la storia repubblicana.<sup>224</sup>

“Il confronto con i sindacati consente infatti allo Stato-apparato di acquisire il consenso delle categorie coinvolte nell’assunzione delle decisioni pubbliche, e di assicurare pertanto effettività a taluni indirizzi politici ed amministrativi. La concertazione con le parti sociali, in primo luogo con le organizzazioni dei lavoratori, è lo strumento indispensabile cui il potere politico ricorre in tali frangenti, mentre il confronto con le organizzazioni degli imprenditori consente una certa politica di controllo dei prezzi dei beni di consumo”<sup>225</sup>

Dopo gli anni del Piano Marshall e dell’ ERP *European Recovery Program*, durante i quali l’ortodossia di Einaudi e l’assenza di un progetto concreto per conciliare il bisogno di investimenti e di piena utilizzazione della capacità produttiva con una ragionevole stabilità finanziaria era costata all’Italia forti critiche,<sup>226</sup> e dopo i primi tentativi degli anni ‘50<sup>227</sup>, negli anni ‘60 prendono compiutamente avvio quelle politiche di pianificazione che, sotto forma di “programmazione indicativa”,<sup>228</sup> caratterizzeranno l’epoca del *boom* economico,<sup>229</sup> quando ancora una non trascurabile parte dell’economia era, direttamente o indirettamente, in mano pubblica<sup>230</sup>. Tali politiche avranno vita breve, cadendo in disuso a partire dalla metà degli anni ‘70, ma porteranno ad enfatizzare il ruolo politico del sindacato:<sup>231</sup> già nel 1962 il Ministro repubblicano Ugo La Malfa del IV governo Fanfani sottolineava la necessità di una pianificazione economica concordata sia con i sindacati che con gli industriali e sempre in quell’anno veniva concluso con la firma di tutte le federazioni dei metalmeccanici il protocollo Intersind-Asap che, “mirando alla costruzione di un sistema e di una struttura della contrattazione con un elevato grado di istituzionalizzazione, può essere considerato come la vera pietra fondativa delle moderne relazioni industriali italiane”.<sup>232</sup>

In uno scenario economico in rapido mutamento, segnato da un rallentamento della crescita, da una sempre più evidente crisi produttiva ed occupazionale, dall’aspra conflittualità dell’autunno caldo, da un movimento sindacale che andava acquisendo forza e consenso crescenti e che quindi

<sup>223</sup> B. G. Mattarella, *Il ruolo di interesse pubblico del sindacato italiano*, in *Riv. pol. soc.*, 2008, p. 177.

<sup>224</sup> G. Giugni, *La lunga marcia della concertazione*, Bologna, 2003; F. Carinci, *Riparlando di concertazione*, in *Diritto del lavoro. I nuovi problemi*, in Studi in onore di Mattia Persiani, I, Padova, 2005, p. 363; Martone, *Governo dell'economia e azione sindacale*, Padova, 2006.

<sup>225</sup> G. Colavitti, *La libertà sindacale e il diritto di sciopero*, cit., p. 927.

<sup>226</sup> v. Rapporto Hoffman, ovvero il Country Study che nel febbraio 1949 il responsabile per l’Italia dell’ERP, Paul Hoffman, presenta al Congresso americano. In arg. D. Pipitone, *Il socialismo democratico italiano fra la Liberazione e la legge truffa*, Milano, 2013).

<sup>227</sup> Ad esempio il piano Fanfani per la casa, 1949, la creazione della Cassa del Mezzogiorno, 1950, il piano La Malfa per le Partecipazioni Statali, 1951–1953.

<sup>228</sup> Il 1962 è l’anno della Pianificazione economica del IV Governo Fanfani. È del 1967 la legge (n. 48) che trasforma il Ministero del Bilancio in Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica

<sup>229</sup> Cfr. A. Lepre, C. Petraccone, *Storia d’Italia dall’Unità a oggi*, Bologna 2008, 313. Dal 1953 al 1962 cresce del 97%.

<sup>230</sup> F. Gabriele, *Democrazia e potere economico*, cit., p. 1020

<sup>231</sup> R. Faucci, *Dall’“economia programmatica” corporativa alla programmazione economica: il dibattito fra gli economisti*, in *Quad. fior.*, XXVIII, 1999, p. 33; G. Zangari, *Profili costituzionali della partecipazione sindacale alla pianificazione economica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1964, n. 2, pp. 549-614, in particolare p. 581 ss.; G.F. Mancini *La supplenza sindacale del piano*, 1974, rist. in *Democrazia industriale e sindacato in Italia*, Roma, 1977, p. 40

<sup>232</sup> In questi termini G.P. Cella, *Riformismo e concertazione*, in *Mondoperaio*, 19 febbraio 2020, p. 8

era visto dallo Stato sempre più come potenziale alleato, si apre dunque, la fase del sostegno legislativo con una legge, lo Statuto dei lavoratori, in cui l'anima garantista e quella promozionale<sup>233</sup> si intrecciano e vengono "adoperate come leve per raggiungere il medesimo obiettivo" («la presenza del sindacato dentro l'impresa – o meglio: "i luoghi di lavoro"») e si realizza il superamento dell'autonomia "negoziale come unica cerniera fra ordinamento dei privati e Costituzione".<sup>234</sup> Poco dopo, come si è visto (*supra* § 5), Giugni avrà modo di "puntualizzare la sua concezione del rapporto tra legge e contrattazione", ed è condivisibile l'opinione di chi ritiene che "un mutamento di linea certamente non era certo ravvisabile". "Infatti, se è vero che la monografia del 1960 era ispirata da una filosofia astensionistica, è altresì vero che essa si esprimeva sul versante di un progetto legislativo come quello concepito nella seconda parte dell'articolo 39 Cost., che era invasiva del sistema dei rapporti collettivi e di cui auspicava una profonda modifica", quando "prospettò l'opportunità che l'intervento legislativo si caratterizzasse per il sostegno al sindacato, non entrava in contraddizione con se stesso, perché lo faceva in termini del tutto coerenti con quella filosofia: l'obiettivo non era quello di disciplinare il fenomeno sindacale, di colonizzarlo, bensì di valorizzare il sistema che si era autonomamente sviluppato nella realtà sociale. Per lui, inoltre, la legislazione di sostegno costituiva una proiezione coerente del principio di libertà sindacale sancito nel primo comma dell'articolo 39 Cost.".<sup>235</sup>

Comunque la si pensi,<sup>236</sup> è difficile negare che il sostegno ad alcuni sindacati per il tramite del requisito della maggiore rappresentatività allontani il diritto sindacale dagli schemi privatistici teorizzati nei due decenni precedenti.<sup>237</sup>

Si apre dunque quella fase in cui le tre confederazioni<sup>238</sup> diventano sempre più protagoniste della scena politica.<sup>239</sup>

---

<sup>233</sup> Secondo G.P. Cella, *Il cammino del pluralismo: Giugni e le relazioni industriali*, in *Scritti su Gino Giugni*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, II, n. 114, 2007, p. 288, si tratta "dell'atto di ammissione (se non di promozione) delle relazioni industriali più significativo messo in atto nei sistemi liberal-democratici".

<sup>234</sup> O. Mazzotta, *Poteri e contropoteri nello Statuto dei lavoratori cinquant'anni dopo*, in *Lav. dir.*, 2020, p. 760.

<sup>235</sup> F. Liso, *Gino Giugni: appunti per la storia di un progetto di modernizzazione mancato*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, n. 157, 2018, pp. 23-24.

<sup>236</sup> T. Treu, *Il sindacato fuori dalla Costituzione: riconoscimento e rappresentatività*, in *Jus*, 1975, 199 ss.; M. Grandi, *Conflitto industriale e nuove politiche di tutela del lavoro*, in *Dir. lav.*, 1984, I, 98 ss; M. Rusciano, *Conflitto industriale e modelli di politica del diritto*, in *Pol. dir.*, 1984, 317 ss.

<sup>237</sup> M. V. Ballestrero, *Diritto sindacale*, cit., p. 78, spec. nt. 14. In quegli compaiono due lavori fondamentali (M. Persiani, *Saggio sull'autonomia privata collettiva*, Cedam, Padova, 1972; R. Scognamiglio, *Autonomia sindacale e efficacia del contratto collettivo di lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 1971, I, p. 140) entrambi volti, seppur con approccio diverso, a rifondare il potere regolativo del sindacato oltre gli schemi della rappresentanza volontaria

<sup>238</sup> Il 3 luglio 1972, CGIL, CISL e UIL siglano a Roma il patto federativo che porta alla nascita della Federazione unitaria e al progressivo sganciamento dai partiti.

<sup>239</sup> Lo statuto segue di pochissimo quella riforma delle pensioni (l. n. 153/1969), che segna il passaggio al sistema retributivo e l'introduzione della pensione sociale, nella cui approvazione un ruolo di primissimo piano è assunto dal sindacato: è lo stesso Ministro Brodolini, durante la seduta di presentazione alla Camera, ad affermare: «Il provvedimento è, d'altra parte, il frutto della più ampia e feconda collaborazione con le organizzazioni sindacali, il cui apporto di responsabilità e di esperienza ha operato positivamente nel momento delle valutazioni e delle scelte alle quali il Governo è pervenuto». Lo stesso avviene con i successivi interventi in materia, tutti in funzione estensiva dei trattamenti, che testimoniano il ruolo crescente delle organizzazioni sindacali nella determinazione delle scelte politiche. In sede di conversione del d.l. n. 267/1972 (che poi diventerà la l. n. 775/1970, in forza della quale saranno introdotte le cosiddette baby pensioni, art. 42, d.pr. 1092/1973) il relatore è esplicito: "i problemi dei minimi pensionistici, dell'unificazione dell'età di pensionamento, dell'agganciamento di tutto il nostro sistema pensionistico alla dinamica salariale restano aperti e legati all'impegno del Governo di continuare il discorso costruttivo con i sindacati". Sugli effetti di tali riforme G. Amato, A. Graziosi, *Grandi Illusioni*, Il Mulino 2013. Il rapporto debito/Pil aumenta in soli tre anni (dal 1970 al 1973) dal 36 al 50% (C. Favero, *Quando le pensioni generose aumentano il debito*, in *LaVoce.info* 30.11.2018).

Sul finire degli anni '70 e con l'inizio del decennio successivo il tema diventa quello dell'inflazione, alimentata dai ripetuti shock petroliferi e delle materie prime, che demolisce il potere di acquisto di chi non dispone di scudi protettivi, da combattere o con la stretta monetaria o, come poi avverrà, agendo su altri elementi, quali la scala mobile,<sup>240</sup> su impulso di chi<sup>241</sup> "intravedeva nella necessità inderogabile di abbattere l'inflazione, una straordinaria opportunità di dare applicazione concreta al grande consenso sociale conquistato dal movimento sindacale nei decenni precedenti: un consenso divenuto ormai a tutti gli effetti potere di opinione e politico" e per accedere alla "stanza dei bottoni", prendendo parte attiva alla programmazione dell'inflazione e, con essa, della politica dei redditi.<sup>242</sup>

"E qui fu proprio l'anima promozionale ad entrare in gioco, perché l'intenzione governativa era proprio quella di renderla selettiva, cioè a favore delle tre grandi confederazioni, considerate *ipso facto* maggiormente rappresentative. Ad esse sarebbe toccato – attraverso una presenza diffusa alla base, che si estendesse al di là delle grandi fabbriche altamente sindacalizzate – raccogliere, uniformare, rendere negoziabili le spinte dal basso, indirizzandole verso le grandi riforme, casa, sanità, pensioni. Non senza un cospicuo vantaggio per il governo, che, eletto a interlocutore delle confederazioni nella stagione che fu battezzata come quella della "supplenza sindacale", ne riusciva legittimato e rafforzato a scapito dei partiti dell'opposizione".<sup>243</sup>

Dopo le legge contrattate sulla fissazione di tetti all'indennità di contingenza e sul contenimento del costo del lavoro (l. n. 91/1977) e n. 675/1977,<sup>244</sup> prende avvio la stagione delle deleghe, del garantismo della flessibilità, della contrattazione gestionale,<sup>245</sup> della moderazione salariale<sup>246</sup> e dello "scambio politico", che trova attuazione nel protocollo Scotti del 22 gennaio 1983, primo esempio di patto sociale, punto d'inizio dell'età della concertazione<sup>247</sup> neocorporativa.<sup>248</sup>

---

<sup>240</sup> Sulle vicende e sul dibattito di quegli anni L. Tronti, *Il decreto di San Valentino e la stagione della concertazione*, in *Nota Isril* n. 39-2020, p. 1 e ivi, in nota 1, i riferimenti a P. Carniti, *Passato prossimo. Memorie di un sindacalista d'assalto, 1973-1985*, Castelvechi, Roma 2019, pp. 121-139; F. Modigliani, T. Padoa Schioppa, *La politica economica in una economia con salari indicizzati al 100 e più*, in *Moneta e credito*, 1977, Vol. 30, n. 117 (per la tesi secondo cui l'inflazione trae origine dalla dinamica salariale); E Tarantelli, *La forza delle idee. Scritti di economia e politica*, Laterza, Roma-Bari, 1995 (per la tesi secondo cui l'inflazione era dovuta a cause esogene, quai gli shock di prezzo del petrolio e delle materie prime, e trovava nella trasmissione *ex post* dell'impulso inflazionistico ai salari, e dunque nella creazione di aspettative inflazionistiche oltre il momento dello shock stesso, la principale ragione della sua persistenza nel tempo).

<sup>241</sup> Il riferimento è a E. Tarantelli.

<sup>242</sup> L. Tronti, *Il decreto di San Valentino*, cit., p. 2. Ampiamente sulle vicende di questo periodo P. Craveri, *Unità e autonomia sindacale nel dopoguerra*, in M. Colombo, R. Morese (a cura di), *Pensiero, azione, autonomia. Saggi e testimonianze per Pierre Carniti*, Edizioni Lavoro, Roma, 2017.

<sup>243</sup> F. Carinci, *Cinquant'anni dello Statuto dei lavoratori: un testo oggi usurato dal tempo, che portò la Costituzione in fabbrica*, in *Atlantico*, 20 maggio 2020, il quale rileva come lo Statuto sia la conferma di una ormai consolidata completa autonomia della Cgil, con buona pace non solo della anacronistica funzione di "cinghia di trasmissione", ma anche di una influenza significativa.

<sup>244</sup> Sulla legittimità costituzionale C. Cost. 30 luglio 1980, n. 141 e 30 luglio 1980, n. 142 in *Riv. giur. lav.*, 1981, II, p. 375. Su tale questione G. Ferraro, *Ordinamento, ruolo del sindacato dinamica contrattuale di tutela*, Cedam, Padova, 1981 e l'ampia bibliografia citata da R. Pessi, *Il diritto del lavoro e la costituzione*, cit., p. 34, nt. 2.

<sup>245</sup> R. De Luca Tamajo, *L'evoluzione dei contenuti e delle tipologie della contrattazione collettiva*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1985, I, p. 24 ss.; G. Giugni, *Giuridificazione e deregolazione nel diritto del lavoro italiano*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1986, p. 317 ss.

G. Giugni, *Accordi di concertazione e Corte costituzionale*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1987, p. 175 ss. Il dibattito si accende intorno alla l. n. 863/1984 sui contratti di solidarietà (su cui si rinvia ancora all'ampia bibliografia citata da R. Pessi, *Il diritto del lavoro e la costituzione*, cit., p. 35, nt. 4)

<sup>246</sup> Secondo la linea concordata dai sindacati confederali nel 1979.

<sup>247</sup> L. Gaeta, «*La terza dimensione del diritto*», cit., p. 600.

<sup>248</sup> Da distinguere rispetto a coropativismo, neocontrattualismo, istituzionalismo, pluralismo negoziale, La bibliografia in argomento è amplissima.

“E’ proprio la valenza complessiva dello scambio che richiede una integrale condivisione della politica economica del Governo che porterà allo «strappo di San Valentino», ovvero all’accordo separato del 14 febbraio 1984 con Cisl e Uil sul taglio della contingenza e dell’indennità integrativa speciale, poi recepito nella l. 12 giugno 1984, n. 219, salvata dalla Corte costituzionale, che peraltro rileva l’anomalia di un accordo che non “riguarda determinate “categorie” di lavoratori, sia pur liberamente definite dalle parti” ma la “generalità dei lavoratori dipendenti, sia privati che pubblici” e che vede “ufficialmente partecipe il Governo, non solo nella veste di un semplice mediatore o in quanto datore di lavoro per ciò che riguarda il pubblico impiego, ma quale soggetto che assume a sua volta una serie di impegni politici, spesso assai precisi e rilevanti”. “È da dubitare, quindi, che i fenomeni così ricostruiti, pur non contrastando con la Costituzione, rientrino nel quadro tipizzato dall’art. 39, dal momento che le organizzazioni sindacali non sono in tal campo separate dagli organi statali di governo, bensì cooperanti con essi. Ne segue, in ogni caso, che gli interessi pubblici ed i fini sociali coinvolti da tali trattative debbono poter venire perseguiti e soddisfatti dalla legge, quand’anche l’accordo fra il Governo e le parti sociali non sia raggiungibile: così come spetta alla legge coordinare l’attività economica pubblica e privata ai sensi del terzo comma dell’art. 41 Cost.. Diversamente, infatti, ne sarebbe alterata la vigente forma di governo; mentre la contrattazione collettiva ne risulterebbe, in difetto dell’ordinamento sindacale previsto dall’art. 39, ancora più estesa e garantita che in base all’inattuato quarto comma dell’articolo stesso.”<sup>249</sup> Lo shock, dunque, è forte e la riflessione sul “mutamento di pelle” dell’autonomia collettiva, funzionalizzata al perseguimento di finalità pubblicistiche viene avviata, ma non portata alle conseguenze che sarebbe stato possibile trarre.<sup>250</sup>

Gli anni successivi, saranno segnati da sempre più frequenti riconoscimenti da parte del legislatore degli “accordi conclusi dai sindacati maggiormente rappresentativi, il cui ruolo si trasfigura, fino a diventare una sorta di “governo privato” che agisce con altre organizzazioni di interessi, utilizzando una contrattazione collettiva ormai incorporata come «procedura istituzionalizzata di decisione consensuale»<sup>251</sup> determinando una compenetrazione fra contrattazione esercitata fuori dal perimetro dell’art. 39 e ordinamento dello Stato, con indicazione, anche, delle materie sulle quali il sistema contrattuale è chiamato a curare interessi, in concreto anche di terzi, e con attribuzione di compiti che altrimenti non potrebbero esercitare.<sup>252</sup> Ma saranno caratterizzati anche dal passaggio da una concertazione centralizzata e formalizzata ad una concertazione che non segue schemi predeterminati e tende a spostarsi anche in periferia.<sup>253</sup> Le contraddizioni di un ordinamento giuridico statale neo-istituzionista e di un ordinamento sindacale di fatto “un po’ sgangherato”,<sup>254</sup> che sopravvive in forza dei supporti della legge, sono colte dalla dottrina,<sup>255</sup> tanto da far tornare all’ordine del giorno proposte di attuazione dell’art. 39 (il riferimento è alle proposte dottrinali di Pera e parlamentari di Ghezzi e Giugni) ma l’atteggiamento non cambierà. La riforma tentata con la legge 223 del 1991, finalizzata anche a correggere le brutte abitudini del passato, fallirà per le “diffuse pratiche consociative”,<sup>256</sup> aprendo al contempo un dibattito sulla legittimità costituzionale di una norma che nell’affidare al sindacato la gestione degli esuberanti si salva solo perché la corte

---

<sup>249</sup> Corte cost. 7 febbraio 1985, n. 34, in *Foro it.*, 1985, I, 1923.

<sup>250</sup> G. Ferraro, *Gli anni '80*, cit., p. 248; M. Rusciano, *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, Utet, Torino, 1986.601 e ivi il riferimento a M. D’Antona, *Diritto sindacale in trasformazione*, in, Id. (a cura di), *Lecture di diritto sindacale. Le basi teoriche del diritto sindacale*, Jovene, Napoli1990, p. XXXVII

<sup>251</sup> L. Gaeta, «La terza dimensione del diritto», cit., p.

<sup>252</sup> M. D’Antona, *Il quarto comma dell’art. 39 della Costituzione, oggi*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1998, p. 675.

<sup>253</sup> A. Perulli, *Modelli di concertazione in Italia: dallo “scambio politico” al “dialogo sociale”*, in AA.VV., *Rappresentanza, rappresentatività, sindacato in azienda ed altri studi*, Studi in onore di Mario Grandi, Cedam, Padova, 2005, p. 591

<sup>254</sup> G. Giugni, *Accordi di concertazione e Corte costituzionale*, cit. p. 175.

<sup>255</sup> L. Mariucci, *La contrattazione collettiva*, il Mulino, Bologna, 1985.

<sup>256</sup> G. Ferraro, *Gli anni '80*, cit. p. 249.

ritiene che essa non attribuisca al contratto collettivo il potere di derogare norme imperative con efficacia *erga omnes* ma si limiti a proceduralizzare un potere unilaterale dell'imprenditore.<sup>257</sup> Gli anni '90 sono anche quelli della svolta liberista,<sup>258</sup> della presa d'atto del "sostanziale fallimento della programmazione, in realtà solo tentata", delle privatizzazioni e del passaggio dallo stato imprenditore allo stato regolatore,<sup>259</sup> dell'entrata in vigore del Trattato dell'Unione europea, di "mani pulite" e della supplenza sindacale ad una politica in gravi difficoltà. Dopo la "Carta costituzionale" del sistema di relazioni industriali, il Protocollo del luglio 1993, e l'attesa per la promessa legge di sostegno che avrebbe dovuto sciogliere i principali nodi derivanti dalla mancata attuazione dell'art. 39 (efficacia *erga omnes* e rappresentanza) che non arriverà mai, e dopo i rilievi sollevati dalla Commissione incaricata della verifica dei risultati del protocollo e delle criticità, si arriva al Patto di Natale del 22 dicembre 1998, che chiude la stagione dei grandi accordi trilaterali di concertazione. Ma, ancora una volta, non la concertazione che prosegue sotto forma di "dialogo sociale" che, sostituendo la regola della maggioranza a quella dell'unanimità, aprirà, dopo la frattura del 2001 fra CGIL, CISL e UIL<sup>260</sup> la strada agli accordi separati come il Patto per l'Italia del 2002 (dal tenore fortemente politico),<sup>261</sup> nel quale vi è peraltro chi vi intravede una concertazione torna a far capolino, seppur camuffata sotto mentite spoglie<sup>262</sup>

Al livello della politica economica, nel frattempo, si passa "a nuove e diverse forme di programmazione, come, ad esempio, alla c. d. "contrattazione programmata", alla "programmazione per progetti", ai "programmi di settore, e via discorrendo, tutti caratterizzati almeno dall'intento di renderli efficienti ed efficaci sulla base di un preventivo coinvolgimento, e di una preventiva adesione, sia pure variamente, dei destinatari interessati", che proseguirà anche quando l'ordinamento inizierà a muoversi, per un complesso di fattori (che arrivano fino ai giorni nostri e che sarebbe troppo lungo elencare)<sup>263</sup> lungo una direttrice di "riconsiderazione del ruolo

---

<sup>257</sup> Corte cost. 30 giugno 1994, n. 268, in *Riv. it. dir. lav.* 1995, II, 237. In dottrina L. Galantino, *I criteri di scelta dei lavoratori da licenziare per riduzione del personale*, in R. Scognamiglio (a cura di), *Diritto del lavoro e corte costituzionale*, Napoli, 2006, p. 75.

<sup>258</sup> Emblematiche le relazioni al VI Convegno Annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti Università degli Studi di Ferrara, La Costituzione economica negli anni Novanta (Ferrara), 11-12 ottobre 1991, di G. Amato, *Il mercato nella Costituzione*, G. Guarino, *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra costituzione ed istituzioni comunitarie* e la relazione finale di G. Bognetti, *La costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario* (in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *La Costituzione economica*, Cedam, Padova, 1997)

<sup>259</sup> F. Gabriele, *Democrazia e potere economico*, cit., p. 1034.

<sup>260</sup> Da questa frattura inizia, secondo Ichino, il declino della concertazione (P. Ichino, *Cause e sviluppi della crisi del modello della concertazione tra governo e parti sociali, nell'ultimo quindicennio*, in <https://www.pietroichino.it/?p=44642>).

<sup>261</sup> L. Bellardi, *Concertazione, dialogo sociale, contrattazione e rapporto tra legge e autonomia collettiva*, in D. Garofalo, M. Ricci (a cura di), *Percorsi di diritto del lavoro*, Cacucci, Bari, 2006, p. 171.

<sup>262</sup> Il Patto infatti "si muove chiaramente nell'ambito di quella "istituzionalizzazione" della concertazione, realizzata dal Protocollo del 23 luglio 1993 e poi aggiornata dal Patto sociale del 22 dicembre 1998" (F. Carinci, *Discutendo intorno all'art. 18 dello Statuto dei lavoratori*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2003, I, p. 35 ss., par. 3). Il verbo "concertare" compare una sola volta, quasi fosse scivolato dalla penna, ma la locuzione "Governo e parti sociali concordano" ricorre lungo tutto il documento e laddove si parla di "dialogo sociale", viene messo nero su bianco l'impegno del Governo "di convocare entro l'anno le parti sociali per avviare il confronto che dovrà accompagnare tutto il processo di elaborazione e di decisione" dello Statuto dei lavoratori, di verificare congiuntamente con le parti sociali i contenuti di una possibile riforma del processo del lavoro, di "tradurre nelle conseguenti iniziative di legge queste intese", di promuovere una apposita sede di confronto con le parti sociali dedicata ai temi delle politiche sociali e di richiedere alle parti sociali "avvisi comuni" su temi quali conciliazione ed arbitrato, cessione di ramo d'azienda, misure per l'emersione del sommerso.

<sup>263</sup> Basti pensare alla denuncia degli accordi di Bretton Woods, nel 1973, alla caduta del Muro di Berlino, nel 1989, al processo di integrazione europea, alla globalizzazione, alle finanziarizzazioni dei mercati, e a ciò che questi fenomeni portano con sé in termini di perdita di sovranità degli stati quanto alla definizione degli indirizzi politici, fiscali e monetario, ma anche normativa, con la cessione di quote crescenti di autorità ad organismi sovranazionali.

dello Stato e di quello dei privati nell'economia (Stato "minimo", iniziativa privata, mercato, concorrenza, ecc.).<sup>264</sup> D'altra parte è il mondo ad essere cambiato e ciò non poteva non riflettersi sulla relazione fra Stato e forze sociali organizzate.

Il processo di integrazione europea, con i vincoli derivanti dal Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance dell'Unione europea (c.d. *fiscal compact*); la fine del sistema degli "aiuti alle imprese sia nella forma dei "fondi di dotazione" alle imprese a partecipazione statale, sia in forma di credito agevolato, di agevolazione fiscale o di appalti pubblici", che ha privato lo Stato di "una moneta di scambio" utilizzata molto largamente nella negoziazione con le parti sociali, nella seconda metà del secolo scorso;<sup>265</sup> l'inserimento nella Costituzione della regola dell'equilibrio di bilancio (art. 81)<sup>266</sup> e i conseguenti limiti nella concreta determinazione della spesa pubblica;<sup>267</sup> l'irrompere sulla scena di un capitalismo finanziario che proietta il sistema economico verso "un mercato sottratto, almeno nei suoi presupposti ideologici, alle articolate forme di "controllo" e di "indirizzo" delle quali il potere pubblico si è tradizionalmente avvalso";<sup>268</sup> la perdita della sovranità in ordine alla politica monetaria, accentrata alla BCE, che ha privato lo stato di una leva molto importante di governo dell'economia, così prosciugando "l'acqua in cui nella seconda metà del secolo scorso aveva per così dire "nuotato" la concertazione";<sup>269</sup> i fenomeni di globalizzazione che, facendo venir meno la coincidenza fra spazio territoriale, ambito della sovranità statale e dimensione della comunità politica, hanno investito, oltre ai mercati, il campo dei diritti, la sfera della "comunicazione pubblica", la democrazia<sup>270</sup> liberando su scala planetaria le forze della valorizzazione capitalistica;<sup>271</sup> il susseguirsi di crisi, da quelle economico finanziarie alla crisi dei debiti sovrani fino all'attuale crisi pandemica; il trasferimento di quote significative di potere decisionale a soggetti esterni (l'Unione europea) non potevano non riflettersi sulla concertazione. Del modello consacrato nel Protocollo del luglio '93 "è rimasto solo un pallido ricordo per lo stesso venire meno del suo elemento di tenuta complessiva: una politica dei redditi attuata attraverso la previsione di un'inflazione programmata da rispettare da parte di una contrattazione collettiva fortemente centralizzata, cui avrebbe dovuto fare da contropartita una decisa politica occupazionale";<sup>272</sup> Il venir meno o il ridursi di uno dei piatti della bilancia: quello che conteneva le risorse per politiche di intervento pubblico nell'economia e nel sociale.

---

<sup>264</sup> F. Gabriele, *Democrazia e potere economico*, cit., pp. 1020-1021

<sup>265</sup> P. Ichino, *Cause e sviluppi della crisi del modello della concertazione*, cit.. "il Governo fatica ad impegnarsi direttamente in accordi triangolari con le parti sociali quando è ben consapevole che le sue scelte devono essere quantomeno compatibili con i vincoli e con i trattati europei" (S. Zan, *Oltre la concertazione: spunti per una riflessione*, ne *Il diario del lavoro*, 4 giugno 2014, p. 5).

<sup>266</sup> Con la l. cost. 20 aprile 2012, n. 1

<sup>267</sup> A. Brancasi, *Bilancio (equilibrio di)*, in Enc. dir., annali VII, Milano 2014, pp. 167-186; C. Buzzacchi, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano 2015; L. Carlassare, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2015, p. 153; A. Morrone, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC* 1, 2014.

<sup>268</sup> C. Fois, *Il "giardiniere" di Pugliatti e la scienza giuridica nel tempo dell'economia*, in *Giur. comm.*, 2006, I, p. 329

<sup>269</sup> A. Brancasi, *Bilancio (equilibrio di)*, in Enc. dir., annali VII, Milano 2014, pp. 167-186; C. Buzzacchi, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano 2015; L. Carlassare, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2015, p. 153; A. Morrone, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC* 1, 2014.

<sup>270</sup> P. Ridola, *Il costituzionalismo e lo Stato costituzionale*, in *Nomos*, 2018/2, p. 743.

<sup>271</sup> Il commercio internazionale, la mobilità dei fattori della produzione e del capitale, l'impresa multinazionale e la finanziarizzazione dei mercati sono i principali vettori di questo processo, unitamente alle innovazioni tecnologiche nei campi della comunicazione (Internet) e dei trasporti (A. Perulli, *L'OIL e la globalizzazione*, in *Lav. dir.*, 2019. P. 387)

<sup>272</sup> F. Carinci, *Alice non abita più qui (a proposito e a sproposito del "nostro" diritto sindacale)*, in Aa.Vv., *Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013*, a cura di F. Carinci, IX edizione del Seminario di Bertinoro, Adapt University Press. 2015, p. XVIII,



Tant'è che, se si esclude "la meteora" del protocollo sul *welfare* del 2007 del secondo Governo Prodi, pratiche concertative di ampio respiro e procedimentalizzate non se ne segnalano più.<sup>273</sup>

Il che non significa peraltro che tali pratiche, sotto diverse forme e con altre modalità, siano venute a cessare o non continuino ad essere ritenute opportune. Semplicemente, si svolgono con modalità differenti, meno "preceduralizzate", più informali e con intensità variabili in relazione all'orientamento e alle necessità (contingenti) del governo in carica. Ciò che è avvenuto anche ai tempi dell'approvazione dei provvedimenti in materia di lavoro e di pensioni dei governi Monti,<sup>274</sup> Letta, Renzi e Conte. Rileva ad esempio Nannicini, con riferimento al *Jobs act*, che il "confronto non si è mai interrotto nella quotidianità dell'azione di governo. Sono solo cambiati i metodi (meno liturgie e più incontri tecnici in cui si soppesano i pro e i contro delle opzioni sul tappeto)".<sup>275</sup>

Non cessa in ogni caso l'attività volta a influenzare le decisioni del Parlamento di sindacati e associazioni datoriali realizzata in forma istituzionale attraverso le "audizioni", "che sono delle sedute della Commissione nel corso delle quali un rappresentante del sindacato o dell'associazione datoriale risponde alle domande che gli vengono poste dal presidente e dai membri della Commissione stessa, esponendo le posizioni e le richieste della propria organizzazione", ma anche in modo informale.<sup>276</sup>

Così come succede pure che il decisore pubblico risponda "in modo più o meno bilanciato", agli interessi dei lavoratori che degli imprenditori, direttamente, senza la necessità di alcuna negoziazione, in quanto le richieste e le rivendicazioni, costantemente reiterate, sono note. "Gli ottanta euro in busta paga (equivalenti circa a due rinnovi contrattuali), la riduzione dell'IRAP e le norme sui contratti a termine" sono esempi evidenti. "E spazi di manovra di questo tipo, che prevedono nei fatti la disintermediazione degli interessi, ne esistono e ne esisteranno ancora a lungo. La situazione è per certi versi paradossale. Il Governo, senza sentire le parti, prende provvedimenti che vanno incontro ad alcuni degli interessi delle parti, ma decidendo in proprio cosa dare a chi, in che modo e con quale tempistica. Un modello decisionale nuovo, atipico che fino a che

---

<sup>273</sup> Secondo L. Bellardi, *Relazioni industriali e contrattazione collettiva: criticità e prospettive*, in *Lav. dir.*, 2016, p. 946 "l'indebolimento del contratto nazionale di categoria e della relativa funzione negoziale delle associazioni datoriali e sindacali" ... "ha ridimensionato il ruolo di soggetto di politica economica e dei redditi di tali organizzazioni e, di conseguenza, l'interesse dell'attore politico a coinvolgerle nella definizione degli obiettivi di politica economica e sociale tanto che da oltre un quindicennio – salvo l'eccezione del Governo Prodi nel 2007 – il metodo della concertazione non viene più utilizzato, almeno a livello nazionale. A livello decentrato, invece, tra poteri pubblici locali e sindacati si è sviluppata la c.d. "concertazione territoriale" o "contrattazione sociale" un'attività che il sindacato può certamente svolgere utilmente a favore di comunità più ampie di lavoratori e di cittadini, ma insieme – e non in alternativa – a quella di rappresentanza dei lavoratori attraverso la contrattazione collettiva, pena lo snaturamento del sindacato stesso".

<sup>274</sup> P. Ichino, *Cause e sviluppi della crisi del modello della concertazione*, cit..

<sup>275</sup> T. Nannicini, *Il jobs act e i sindacati*, in *Mondoperaio*, 1° aprile 2015. Rileva V. Speciale, *Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, in F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi. Atti del X seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014*, ADAPT University Press, 2015, p. 59 che, la tecnica di regolazione che passa per la negoziazione o la concertazione "è assai lontana dal Governo Renzi, che ha più volte manifestato lo scarso valore attribuito allo stesso dialogo con le organizzazioni sindacali, con incontri assai brevi finalizzati soltanto ad informarle delle attività dell'esecutivo e senza possibilità di una effettiva interlocuzione o tanto meno riconoscendo la possibilità di una sfera d'influenza". L'affermazione, vera riguardo alla prima fase di approvazione del Jobs Act (la legge delega n. 183 del 2014), lo è meno per la seconda, quella dei decreti attuativi, con la ripresa del dialogo a partire dalla metà del 2015. Ricorda L. Mariucci, *Giuslavorismo e sindacati nell'epoca del tramonto del neoliberalismo*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, n. 407/2020, p. 4, che il presidente del consiglio in carica si esibi in una singolare dichiarazione: "i sindacati non si occupino della legge, che è materia del Governo e del Parlamento, si impegnino invece a negoziare con le imprese le situazioni di crisi".

<sup>276</sup> Secondo P. Ichino, *Cause e sviluppi della crisi del modello della concertazione*, cit.. "Il Governo Monti ha seguito una politica del doppio binario: esclusione totale del confronto con le associazioni sindacali e imprenditoriali nella fase della riforma pensionistica (novembre-dicembre 2011), dialogo nella fase della riforma del lavoro (febbraio-giugno 2012)."

sarà in grado di erogare benefici reali per gli uni e per gli altri difficilmente potrà essere attaccato per ragioni di metodo (la mancata concertazione)".<sup>277</sup>

### **8.1.1. L' ATTUALE EMERGENZA PANDEMICA, IL RECOVERY PLAN E LE PROSPETTIVE DI UNA NUOVA CONCERTAZIONE. DAL GOVERNO CONTE...**

L' attuale emergenza pandemica ha ovviamente sparigliato nuovamente le carte.

Se è vero, infatti che essa ha "riportato il lavoro al centro della scena sociale",<sup>278</sup> e che la ripresa dipenderà dalla capacità della politica di disegnare interventi di rilancio tempestivi ed efficaci,<sup>279</sup> pare davvero ampia la "«finestra di opportunità» che si apre con la rinnovata sensibilità sociale dell'Unione europea di cui un chiaro segnale proviene dalla proposta della Commissione di una direttiva sul salario minimo (su cui v. *infra* §) e in particolare, dal piano europeo di rilancio (*Next Generation EU, Recovery Fund*) per finanziare la ripresa di tutti i Paesi colpiti dalla crisi" economica, scaturente dalla pandemia da Covid-19".<sup>280</sup>

Oltre alla necessità, correttamente evidenziata, "che le risorse europee, in linea con le indicazioni comunitarie, siano destinate a concreti programmi nazionali (*Recovery Plan*) per la ripresa economica, l'arricchimento delle dotazioni infrastrutturali materiali e immateriali, la sostenibilità ambientale e la tenuta della coesione sociale",<sup>281</sup> è infatti chiaro che un così significativo afflusso di denaro per la realizzazione di progetti di lungo periodo e di ampio respiro reimmette nel sistema paese quell'"acqua in cui nella seconda metà del secolo scorso aveva per così dire "nuotato" la concertazione" e che un complesso di fattori, tra cui le crisi, il *fiscal compact*<sup>282</sup> e i vincoli di bilancio avevano prosciugato.<sup>283</sup>

Dopo una prima fase di confronto collaborativo, che ha portato all'elaborazione dei protocolli sulla sicurezza durante la quale si è sperimentata un'inedita forma di cooperazione fra ordinamento statale e ordinamento sindacale (su cui v. § ...), e dopo gli Stati generali, le richieste delle parti sociali per una intensificazione del confronto e una condivisione delle scelte si sono tradotte nel 2020 in una concertazione più di facciata che di sostanza,<sup>284</sup> come confermano una serie di vicende che si collocano nella seconda metà di quell'anno e l'esplicita dichiarazione resa alla stampa il 17 novembre 2020 dall'allora presidente del Consiglio Giuseppe Conte: "Io non ho mai parlato di concertazione. Io sono il presidente che ha più incontrato i sindacati nella storia, ma mai ho parlato di concertazione".<sup>285</sup>

### **8.1.2. ... AL GOVERNO DRAGHI. I SEGNALI ALL'ORIZZONTE**

---

<sup>277</sup> S. Zan, *Oltre la concertazione*, cit., pp. 5-6.

<sup>278</sup> A. Perulli, *Covid-19 e diritto del lavoro: emergenza, contingenza e valorizzazione del lavoro dopo la pandemia*, in *Labor*, 2020, p. 455.

<sup>279</sup> Interessante il documento *Osservazioni e proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro per la ricostruzione dopo la crisi coronavirus* del 28 aprile 2020.

<sup>280</sup> A. Bellavista, *Le prospettive del diritto del lavoro dopo la pandemia*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT – 433/2021 pp. 16-17

<sup>281</sup> V. ancora A. Bellavista, *Le prospettive del diritto del lavoro dopo la pandemia*, cit. p. 17

<sup>282</sup> Quanto agli effetti della pandemia sulla governance economica europea e sul Patto di stabilità v. O. Chessa, *Europa 2020. Quo vadis? La governance economica europea dalla moneta unica all'emergenza pandemica*, in *Lav. dir.*, n. 3/2020, p. 393.

<sup>283</sup> A. Brancasi, *Bilancio (equilibrio di)*, in Enc. dir., annali VII, Milano 2014, pp. 167-186; C. Buzzacchi, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano 2015; L. Carlassare, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2015, p. 153; A. Morrone, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC* 1, 2014.

<sup>284</sup> F. Nespoli, *Una concertazione di facciata*, in *Bollettino Adapt* 20 luglio 2020, n. 29.

<sup>285</sup> F. Nespoli, *Una concertazione di facciata*, cit.; F. Nespoli, *La concertazione in-diretta*, in *Bollettino Adapt* 23 novembre 2020, n. 43.

Molte novità e svariati segnali di cambiamento, al momento di difficile decifrazione, si affacciano peraltro all'orizzonte con l'entrata in carica del nuovo Governo a guida Mario Draghi.

Il 10 marzo scorso, rivolgendosi ai sindacati, il Presidente del Consiglio ha infatti ribadito di tenere al confronto e al dialogo. Ma, più dei buoni propositi, ciò che rileva sono le buone pratiche. Tra queste, un segnale molto chiaro è costituito dal "Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale" firmato sempre il 10 marzo da Cgil, Cisl, Uil e Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione, il primo vero atto di natura economica e sociale del Governo Draghi. Seppur la narrazione che vorrebbe scorgervi una riedizione del Protocollo del 1993 sia probabilmente viziata da eccessiva enfasi, è pur vero che l'accordo è una conferma concreta della scelta del metodo del dialogo ed è stato accolto con favore dalle parti sociali.<sup>286</sup> Come poi tale dialogo verrà in concreto declinato nel prossimo futuro, non è facile pronosticarlo. L'impressione è che, di fronte alle numerose e diversificate sfide che attendono il paese, possa prevalere il pragmatismo e che, ad un unico grande accordo *omnibus* sullo stile del protocollo Ciampi-Giugni possa essere preferita la strada delle "intese quadro" settoriali leggere, pragmatiche, finalizzate a facilitare l'utilizzo delle ingenti risorse messe a disposizione dai fondi europei, in relazione a ciascuno dei temi da affrontare (scuola, ammortizzatori sociali, riforma fiscale).<sup>287</sup>

Il 24 aprile, poi, il Presidente Draghi, dopo il vertice del 20 aprile con il Ministro dell'economia e delle finanze Daniele Franco e i leader di CGIL, CISL, UIL e Confindustria – durante il quale ha avuto modo di ribadire che "il miglior modo per controllare l'attuazione nei tempi e modi" del PNRR "che saranno decisi è il confronto continuo" con le parti sociali, il modo migliore di fare trasparenza" - ha annunciato il raggiungimento dell'intesa con Bruxelles sul piano da oltre 200 miliardi di € (221,5 sdi cui 69 a fondo perduto, stando alla comunicazione del 20 aprile). Il comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 15/2021 riporta che secondo l'informativa del Ministro Franco del 24 aprile 2021 l'Italia è "la prima beneficiaria, in valore assoluto, dei due principali strumenti del programma Next Generation EU (NGEU), predisposto dall'Unione Europea in risposta alla crisi pandemica e che prevede investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale, migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori e conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale. Si tratta del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF) e del Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori di Europa (REACT-EU). Il solo RRF garantisce risorse per 191,5 miliardi di euro, delle quali 68,9 miliardi sono sovvenzioni a fondo perduto, da impiegare nel periodo 2021-2026. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>288</sup> prevede un corposo e organico pacchetto di investimenti e riforme, con l'obiettivo di modernizzare la pubblica amministrazione, rafforzare il sistema produttivo e intensificare gli sforzi nel contrasto alla povertà, all'esclusione sociale e alle disuguaglianze, per riprendere un percorso di crescita economica sostenibile e duraturo mediante la rimozione degli ostacoli che hanno bloccato la crescita italiana negli ultimi decenni. Il piano si articola in 6 Missioni (digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute). 16 Componenti e tre azioni trasversali. Il Governo intende attuare quattro importanti riforme di contesto: pubblica amministrazione, giustizia, semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza... Gli investimenti previsti avranno un impatto significativo sulle principali variabili macroeconomiche e miglioreranno in maniera importante gli indicatori sui divari territoriali, l'occupazione giovanile e quella femminile. Il programma di riforme potrà ulteriormente accrescere questo impatto. Inoltre, nel quadro di una più ampia e ambiziosa politica di ammodernamento del Paese, il

---

<sup>286</sup> B. G. Mattarella, *Il ruolo di interesse pubblico del sindacato italiano*, cit., p. 179

<sup>287</sup> R. Mania, *Dialogo e pragmatismo il metodo Draghi oltre la concertazione*, ne *La Stampa*, 11 marzo 2021.

<sup>288</sup> [https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR\\_0.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf)

Governo intende aggiornare e perfezionare le strategie nazionali in tema di sviluppo e mobilità sostenibile, ambiente e clima, idrogeno, automotive, filiera della salute. Alle risorse previste dal PNRR si aggiungono quelle della programmazione nazionale complementare, quelle rese disponibili dal REACT-EU e quelle derivanti dalla programmazione dei fondi strutturali e di investimento UE.

Nel discorso alle Camere, cui è seguita il 27 aprile scorso l'approvazione definitiva del cosiddetto Recovery Plan in vista della trasmissione alla Commissione europea (effettuata entro la scadenza prevista del 30 aprile), il presidente Draghi ha comunicato che le risorse complessive ammontano a 248 miliardi di Euro: oltre al PNRR da 191,5 miliardi e al Piano complementare da 30,6 miliardi "sono stati stanziati, inoltre, entro il 2032, ulteriori 26 miliardi da destinare alla realizzazione di opere specifiche". "È poi previsto il reintegro delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione, utilizzate nell'ambito del dispositivo europeo per il potenziamento dei progetti ivi previsti per 15,5 miliardi", cui "si aggiungono poi quelle rese disponibili dal programma REACT-EU che vengono spese negli anni 2021-2023. Fondi per ulteriori 13 mld".

Di fronte ad un Piano di importanza storica, che non è "solo un insieme di progetti, di numeri, scadenze, obiettivi", ma nel quale "c'è anche e soprattutto il destino del Paese", come ha affermato il Presidente del Consiglio, e la cui attuazione occuperà almeno due legislature, non pare possibile prescindere da un confronto con le parti sociali ampio, continuativo e trasparente: "un indiscutibile valore aggiunto sarà fornito dal maggiore coinvolgimento possibile delle parti sociali (e cioè dalla rivitalizzazione del valore della concertazione), il cui apporto, come dimostra la storia recente e no, è sempre stato responsabile e fruttuoso per il successo delle grandi scelte di politica economica d'interesse generale."<sup>289</sup>

La dichiarazione è chiara e la reazione delle parti sociali non si è fatta attendere.

Con una nota congiunta del 26 aprile Cgil, Cisl, Uil affermano infatti di valutare "l'importanza strategica del Piano di Ripresa e Resilienza quale strumento fondamentale per la ripresa del Paese, per aumentare l'occupazione in particolare giovanile e femminile e per ridurre i divari territoriali (Nord-Sud, aree urbane e aree interne e centro periferie)", ma allo stesso tempo lamentano l'inadeguatezza del "confronto finora avuto con il Governo in ordine alla definizione delle priorità strategiche, degli obiettivi e delle risorse del Piano stesso".

Rilevano poi che nello schema di modello di *governance* inter-istituzionale multilivello previsto dal PNRR "il ruolo delle Organizzazioni Sindacali non è esplicitato adeguatamente, né sono definiti e garantiti livelli di negoziazione, di confronto preventivo e di monitoraggio né sugli investimenti né sulle riforme".

La triplice chiede quindi "che le sei missioni, le sedici componenti e le tre azioni trasversali, diventino oggetto costante di confronto preventivo e di monitoraggio della "Governance partecipata" con il coinvolgimento sostanziale e non formale del Sindacato Confederale" ad ogni livello, "con riferimento all'efficacia delle tappe in successione del cronoprogramma, al rispetto degli obiettivi generali e intermedi attesi con riferimento all'impatto economico, occupazionale e sociale", "attraverso approfondimenti strutturati e programmati sulle singole questioni".

Per le Riforme che riguardano i temi del lavoro e dell'occupazione, della pubblica amministrazione, della semplificazione, della concorrenza, delle politiche industriali e delle infrastrutture, dell'istruzione e formazione, della giustizia, del fisco, delle pensioni, della sanità e delle politiche sociali, anche attraverso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) si richiede di più: "che venga garantito preventivamente un confronto rafforzato e, se del caso, una negoziazione con

---

<sup>289</sup> A. Bellavista, *Le prospettive del diritto del lavoro dopo la pandemia*, cit., p. 17, e ivi, nt. 66 il richiamo a G. Giugni, *La lunga marcia della concertazione*, Bologna, 2003, p. 39 ss. e a G. Viesti, *Un nuovo modello di sviluppo*, il Mulino, 2020, n. 3, p. 385 ss.

le Organizzazioni Sindacali secondo uno schema che preveda ed istituzionalizzi la partecipazione alle scelte”.

D'altra parte, rimarca la nota, essendo “in presenza di un piano a scavalco di almeno due legislature con rilevanza intergenerazionale per dimensioni quantitative, straordinarietà d'impatto, dispiegamento temporale e che crea un ulteriore consistente stock di debito che ereditano le generazioni future” e che quindi interessa tutta la nazione, si “impone, anche per ragioni etiche, la scelta del metodo partecipativo, che sostanzia la più ampia assunzione di responsabilità e la più rigorosa continuità e finalizzazione”, in coerenza con “principi di fondo della UE”.

Il Sindacato Confederale offre quindi “la piena disponibilità ad essere interlocutore attivo e propositivo del Governo nell'attuazione di strategie di eccezionale importanza per la ripresa, la crescita e lo sviluppo” che non possono prescindere “dalla concertazione, confronto e negoziazione assunti come metodo stabile e formalizzato con le Parti Sociali in tutte le sue fasi, comprensive della progettazione, della realizzazione e del monitoraggio degli esiti del Piano tempo per tempo”.

Le richieste sono chiare: istituzionalizzazione di una procedura di informazione, confronto e negoziazione cui si aggiunge la richiesta, di particolare interesse ai fini che ci occupano, che tutti gli interventi, anche di sostegno alle imprese, prevedano (tra le altre cose) “l'applicazione dei contratti collettivi sottoscritti dalle OO.SS. maggiormente rappresentative a livello nazionale”.

Emerge dunque la necessità di riflettere sulla strategia da mettere in campo affinché il confronto possa avvenire con metodo democratico, in base ad una programmazione certa e secondo procedure chiare e trasparenti: ciò che, se, forse, “può non garantire risultati di qualità, ma è pur tuttavia una condizione necessaria per ottenerli” (v. *infra* § ...).<sup>290</sup>

La concertazione, infatti, può senz'altro “costituire uno strumento utile e dare “una marcia in più” al Governo<sup>291</sup> “a condizione però “che ci sia piena condivisione tra il Governo stesso e le associazioni sindacali e imprenditoriali circa gli obiettivi da raggiungere e i vincoli da rispettare”,<sup>292</sup> e che le parti sociali siano disposte a concertare sul serio, nel senso letterale di “stabilire, preparare, organizzare un progetto di comune accordo”,<sup>293</sup> evitando di porre veti.<sup>294</sup>

E, poi, non bisogna dimenticare che esistono controindicazioni.

Un primo limite della concertazione come finora concepita ed attuata attiene alla selezione dei protagonisti. In un mondo sempre più complesso, plurale e in costante rapido mutamento i protagonisti sono sempre gli stessi di un tempo: i tradizionali rappresentanti dei lavoratori subordinati (oggi in larga misura anche dei pensionati) e delle imprese, secondo un rito che lascia fuori, o relega a posizioni irrilevanti, l'ascolto delle istanze di soggetti diversi (ascolto che, quand'anche vi è, si traduce in poco più di un rito o si realizza attraverso canali differenti, come si dirà *infra*). Non si tratta solo di quello che secondo vulgata viene indicato come “il popolo delle partite iva”,<sup>295</sup> ma di schiere sempre più numerose di collaboratori, lavoratori autonomi, piccoli imprenditori, artigiani, nuove figure di controversa collocazione (che trovano il loro prototipo nella figura dei *riders*) ma anche lavoratori subordinati che faticano a identificarsi nel modello generale.

---

<sup>290</sup> W. Galbusera, Sindacati: una strategia di cambiamento in due obiettivi, ne Il diario del lavoro, 17 gennaio 2019

<sup>291</sup> È proprio “con il declino della produzione di massa che ai sindacati si offre la possibilità di andare oltre il tradizionale ruolo distributivo per esercitare funzioni “produttive” cruciali per il sistema delle imprese, quali l'organizzare la cooperazione della forza lavoro e il contribuire alla sua valorizzazione professionale. I sindacati possono garantire alle imprese non il semplice coinvolgimento dei singoli dipendenti, variabile e instabile perché dipendente da molti fattori, ma la cooperazione dell'intera forza lavoro nei continui processi di innovazione, cioè un bene semi-pubblico essenziale per lo sviluppo economico di un paese” (I. Cipolletta *Se le associazioni di interesse (inclusa Confindustria) si suicidassero...*, in *Lavoce.info* 01-05-2003)

<sup>292</sup> P. Ichino, *Cause e sviluppi della crisi del modello della concertazione*, cit..

<sup>293</sup> Secondo la definizione del Devoto-Oli, Vocabolario della lingua italiana.

<sup>294</sup> P. Garibaldi, *La nuova stagione della concertazione*, ne *La Stampa*, 8 febbraio 2020

<sup>295</sup> “che non è chiaro se siano neo imprenditori in formazione o lavoratori dipendenti camuffati” (S. Zan, *Oltre la concertazione*, cit., p. 8).

O, allargando lo sguardo, di tutte quelle categorie, come disoccupati, contribuenti, consumatori, poveri, che sono poco o per nulla capaci “di auto-organizzarsi, a causa della loro numerosità e della mancanza dei necessari incentivi selettivi”, “la cui voce giunge nell’arena politica più debolmente rispetto a quella di altri gruppi”.<sup>296</sup>

Un secondo limite, strettamente connesso al primo, è il rischio concreto che l’interesse particolare possa prevalere sull’interesse generale, e portare all’adozione di misure a vantaggio di alcuni e che sacrificano gli interessi di altri, anche di categorie deboli non rappresentate o sottorappresentate, o di tutta la collettività.<sup>297</sup>

La vicenda, sopra ricordata, della riforma pensionistica del 1969 e degli anni immediatamente successivi costituisce un esempio paradigmatico. Ma paradigmatiche sono anche quelle, successive, sulle assunzioni nella scuola utilizzata a partire dagli anni ‘70 quale ammortizzatore sociale, o sulle stabilizzazioni dei precari nelle pubbliche amministrazioni, con le ricadute sulla collettività, sugli utenti, sugli aspiranti ad un posto mediante concorso. E gli esempi, tutti noti, potrebbero moltiplicarsi. “I gruppi (o, per dirla con Olson, le coalizioni a fini distributivi) che riescono ad acquisire visibilità e peso politico possono utilizzarli per ottenere vantaggi specifici dai centri decisionali. Ciò crea una forte domanda di politiche distributive, con benefici concentrati e costi diffusi”.<sup>298</sup>

E’ bene poi non dimenticare che non è pensabile “concertare” su tutto. La concertazione appare infatti “più adatta ad affrontare problemi che investono da vicino le categorie con potere negoziale (come la politica dei redditi), piuttosto che materie di carattere generale (come la politica sociale). Solo nel primo caso, infatti, il metodo concertativo si rivela un processo decisionale che “internalizza” i costi delle scelte”.<sup>299</sup>

Bisogna infine avvertire di un ulteriore rischio laddove la definizione di un procedimento istituzionalizzato, aperto e trasparente non arrivasse o non arrivasse in tempo: quello di uno “spiazzamento” della concertazione, di una più o meno intensa erosione dell’azione coordinata e “visibile” fra il decisore pubblico e riconoscibili interlocutori istituzionali (come i sindacati e/o i rappresentanti di categorie determinate) da parte di altra non coordinata e meno visibile.<sup>300</sup>

Si segnala infatti che, mentre “nella fase di massima penetrazione sociale dei partiti, questi ultimi svolgevano una duplice funzione, “ascendente” e “discendente”, intendendosi in tal senso la capacità di raccogliere le istanze provenienti dalla società civile e convogliarle verso l’alto,

---

<sup>296</sup> T. Nannicini, *Vizi e virtù della concertazione*, in *Lavoce.info* 27.05.03

<sup>297</sup> “La questione di fondo resta sempre la stessa e cioè la reale capacità delle forze sociali organizzate di farsi carico dell’interesse generale del Paese e non solo degli interessi specifici dei propri associati. Quando una parte consistente degli osservatori denuncia ormai da anni il conflitto più o meno latente tra garantiti e non garantiti l’ipotesi della stretta connessione tra concertazione e consociativismo smette di essere un’ipotesi puramente di scuola per assumere le vesti di un reale conflitto di interessi con le relative implicazioni di politica sociale” (S. Zan, *Oltre la concertazione*, cit. p. 4). “Certamente è difficile per un osservatore esterno capire quando l’azione collettiva contribuisce all’efficienza e quando invece la ostacola. Lo è ancora di più se si vuole tener conto non solo del benessere degli occupati, ma anche di quello dei disoccupati”. “L’assenza di un quadro istituzionale definito in tema di rappresentanza produce una frammentazione di comportamenti che non può che nuocere all’interesse collettivo” (D. Checchi, *Il sindacato tra efficienza e uguaglianza*, *Lavoce.info* 01-05-2003).

<sup>298</sup> Ancora T. Nannicini, *Vizi e virtù della concertazione*, in *Lavoce.info* 27.05.03

<sup>299</sup> Ancora T. Nannicini, *Vizi e virtù della concertazione*, in *Lavoce.info* 27.05.03. “Certamente è difficile per un osservatore esterno capire quando l’azione collettiva contribuisce all’efficienza e quando invece la ostacola. Lo è ancora di più se si vuole tener conto non solo del benessere degli occupati, ma anche di quello dei disoccupati” (D. Checchi, *Il sindacato tra efficienza e uguaglianza*, *Lavoce.info* 01-05-2003).

<sup>300</sup> Nonostante i tentativi di darvi trasparenza (si vedano il registro dei rappresentanti di interessi previsto dal Regolamento della Camera 26 aprile del 2016, del registro istituito dal decreto n. 2284 del 9.2.2012 del Ministero delle politiche agricole e forestali, il “Registro trasparenza” introdotta dalla direttiva 24.9.2018 del Ministero dello sviluppo economico e dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali). In arg. M. D’Angelosante, *Il fenomeno del lobbying in Italia: limiti e potenzialità della disciplina esistente e dei percorsi di completamento immaginabili*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2018, p. 529.

rendendole “decisione pubblica”, il quadro attuale è mutato<sup>301</sup> e i partiti, deboli e *leaderistici*, sono più esposti alle influenze esterne e più permeabili. Siccome poi, al contempo, un complesso di fenomeni, quali globalizzazione, fine della società di massa, maggiore grado di complessità caratterizzante le moderne realtà socio-economiche, parcellizzazione dell’interesse generale, ha determinato una proliferazione dei gruppi di interesse, il rischio è che a colmare il vuoto lasciato dai partiti politici nella funzione ascendente e quindi a condizionare le scelte pubbliche siano in misura crescente tali soggetti, i cui interlocutori, per di più, possono diventare, oltre ai partiti, anche gli stessi sindacati.

Infine, resta da rilevare che al di là di quella attuata in forma istituzionale attraverso della procedura formale delle “audizioni”, “l’attività più efficace mirata a esercitare una influenza sulle decisioni legislative, è quella che sindacato e associazioni datoriali svolgono “sotto traccia”, o “per linee interne”, attraverso i contatti dei loro esponenti con i parlamentari amici e, soprattutto, con i membri del Governo o degli staff ministeriali con cui hanno rapporti più stretti”.<sup>302</sup>

Ciò induce a riflettere sull’opportunità, di cui si dirà (*infra § ...*) di definire una sede in cui il confronto possa avvenire con metodo democratico e secondo procedure chiare e trasparenti risulta evidente.

## 8.2. IL SECONDO LIVELLO: LA PARTECIPAZIONE ORGANICA

Il secondo livello è quello che si realizza attraverso la partecipazione organica o istituzionale di esponenti sindacali a organi collegiali pubblici (consigli di amministrazione, organi consultivi, di vigilanza o di altro genere) a livello statale, regionale e anche di enti locali e che interessa anche “settori che poco hanno a che vedere con gli interessi professionali di categoria: edilizia, turismo, sviluppo economico, tutela dei consumatori e degli utenti, assistenza, fisco, urbanistica, immigrazione, regolazione delle professioni e tantissimo altro ancora; ma anche in materie al confine tra l’interesse generale e professionale: mercato del lavoro, formazione”.<sup>303</sup> Tale partecipazione, che ha toccato l’apice nel corso degli anni ’80, per poi declinare negli anni ’90 a seguito dell’abrogazione di numerose norme che la prevedevano (ad esempio con riferimento alla presenza nei consigli di amministrazione dei ministeri e di altre pubbliche amministrazioni e nelle commissioni di concorso),<sup>304</sup> comunque non scompare ed anzi mantiene dimensioni rilevanti.

Di particolare rilievo, legata all’origine privata del sistema di protezione sociale, è la partecipazione di rappresentanti dei lavoratori all’amministrazione di gestioni previdenziali. Basti pensare al Comitato di indirizzo e vigilanza ai comitati regionali dell’Inps.

Notevole interesse assumono poi altri soggetti di diretta emanazione dei sindacati che, pur essendo persone giuridiche di diritto privato, nei fatti svolgono funzioni di carattere pubblico. Si tratta, come note, dei centri di assistenza fiscale (CAF) e degli istituti di patronato, cui sono in parte delegate funzioni pubbliche dell’INPS, dell’INAIL e dell’amministrazione finanziaria.<sup>305</sup>

I primi “svolgono una funzione di assistenza per conto dell’amministrazione finanziaria, che non è in grado di svolgerla direttamente, ma anche attività a favore dei privati nonché dell’INPS (ad esempio per le dichiarazioni ISEE). L’assistenza fiscale può essere svolta da diversi soggetti, ma

---

<sup>301</sup> A. C. Visconti, *Lobbying e politica: un binomio (in)sindibile? Riflessioni in tema di trasparenza dei processi decisionali al tempo della crisi della rappresentanza democratica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2019, p. 43 e ivi riferimenti.

<sup>302</sup> Secondo P. Ichino, *Cause e sviluppi della crisi del modello della concertazione*, cit.. “Il Governo Monti ha seguito una politica del doppio binario: esclusione totale del confronto con le associazioni sindacali e imprenditoriali nella fase della riforma pensionistica (novembre-dicembre 2011), dialogo nella fase della riforma del lavoro (febbraio-giugno 2012).”

<sup>303</sup> B. Caruso, *“Costituzionalizzare” il sindacato.*, cit., p. 603.

<sup>304</sup> B. G. Mattarella, *Sindacati e pubblici poteri*, Milano, 2003, p. 68 ss. e ivi riferimenti.

<sup>305</sup> S. Zan, *Oltre la concertazione*, cit. p. 8.



questi organismi, per via del trattamento privilegiato che ricevono dalla legge – in parte censurato dalla Corte di giustizia delle Comunità europee – hanno una posizione decisamente dominante”,<sup>306</sup>. I secondi svolgono un’attività di assistenza previdenziale e in materia sanitaria, ricevendo un finanziamento da parte dello Stato a carico delle gestioni previdenziali.<sup>307</sup>

Di norma, i predetti soggetti offrono però servizi a favore di chiunque vi si iscriva, operando come strutture di servizi a favore di tutti i cittadini (con conseguenti problemi, dunque, anche sotto il profilo delle regole della concorrenza).

Occorre poi menzionare gli Enti bilaterali, organismi paritetici composti da sindacati dei lavoratori e associazioni dei datori di lavoro, previsti da tempo e ai quali la contrattazione collettiva affida compiti anche in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro, raccolta di informazioni sui mercati del lavoro locali, formazione, welfare, che assumono particolare rilievo in determinati settori (si pensi alle Casse edili), valorizzati in modo particolare della cosiddetta legge Biagi e, successivamente, dal Collegato lavoro, con cui si è avviato un processo (proseguito con la legge Fornero e il Jobs act) di affidamento a tali soggetti di funzioni ulteriori e sempre più rilevanti, ad esempio i temi di intermediazione, certificazione, sostegno al reddito.<sup>308</sup>

### **8.3. IL TERZO LIVELLO: LE DELEGHE E I RINVII LEGALI ALLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA**<sup>309</sup>

Fin dai primissimi anni di entrata in vigore della Costituzione il legislatore ha mostrato di riconoscere particolare valore a quell’espressione di autonomia privata che il contratto collettivo. Le disposizioni di legge che vi fanno rinvio sono infatti fin da subito numerose, e relative a importanti materie,<sup>310</sup> lasciando in tal modo “trasparire che il rispetto di tali contratti corrisponde ad un interesse pubblico”.<sup>311</sup>

Dopo la parentesi della legge n. 741/1959 il legislatore “ha continuato ad intrattenere con la contrattazione collettiva di diritto comune una fitta ed organica relazione, attribuendole un ruolo fondamentale per la realizzazione delle finalità di tutela del lavoro perseguite dalla Costituzione” proseguendo, nell’impossibilità di conferirle efficacia obbligatoria generale, con la tecnica dei rinvii ai fini della regolazione di numerosi aspetti del rapporto di lavoro o dell’individuazione del contratto collettivo quale parametro per la determinazione delle condizioni economiche e/o normative applicabili a tutti gli appartenenti ad una categoria<sup>312</sup> o di requisito per l’accesso a benefici fiscali e previdenziali o per la partecipazione agli appalti pubblici.<sup>313</sup>

---

<sup>306</sup> B. G. Mattarella, *Il ruolo di interesse pubblico del sindacato italiano*, cit., p. 179.

<sup>307</sup> Una *Nota sul finanziamento diretto e indiretto del sindacato*, curata da Giuliano Amato nel 2013, riferisce di un finanziamento pubblico che per i CAF ammonta a 170 milioni di euro e per i patronati a 430 milioni.

<sup>308</sup> In arg. P. Varesi, *Bilateralità e politiche attive del lavoro*, in L. Bellardi, G. DeSantis (a cura di), *La bilateralità tra tradizione e rinnovamento*, Fondazione Giulio Pastore-Franco Angeli, 2011, 65; S. Giubboni, *I fondi bilaterali di solidarietà nel prisma della riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2015 p. 715; M.G. Greco, *Gli enti bilaterali dopo la riforma del mercato del lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 2009, I, p. 71.

<sup>309</sup> Il tema è vastissimo ed ampiamente esplorato. La trattazione non potrà dunque andare al di là di alcuni cenni essenziali in relazione al discorso qui condotto.

<sup>310</sup> Collocamento, apprendistato, lavoro a domicilio, vigilanza sui contratti di lavoro, clausole sociali negli appalti.

<sup>311</sup> G. Proia, M. Gambacciani, *Il contratto collettivo di diritto comune*, in G. Proia (a cura di), *Organizzazione sindacale e contrattazione collettiva*, Cedam, Padova, 2014, p. 625 e nt. 99 i riferimenti alle norme di legge.

<sup>312</sup> G. Proia, M. Gambacciani, *Il contratto collettivo di diritto comune*, cit., pp. 626-627.

<sup>313</sup> Ghera, *Le c.d. clausole sociali: evoluzione di un modello di politica legislativa*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2001, 133; sulle differenze fra clausole sociali legali e di fonte contrattuale F. Basenghi, *Decentramento produttivo e autonomia collettiva*, relazione alle Giornate di studio AIDLASS Cassino, 18-19 maggio 2017, p. 17 del dattiloscritto.

E' così che passando attraverso le varie stagioni dell'emergenza, della crisi, della flessibilità le contrattazione collettiva acquisisce per il tramite della legge nuovi contenuti (contratti ablativi, di concessione, gestionali autorizzatori), o forse anche nuove funzioni.<sup>314</sup>

Non è questa la sede per affrontare una tematica di tanto vasta portata. Basta quindi accennare, ai fini che qui rilevano, come in simili casi, se anche la natura del contratto collettivo permane inalterata,<sup>315</sup> non determinandone il rinvio una "mutazione strutturale", ne muta però la funzione.<sup>316</sup>

Nel momento in cui interviene "per concretizzare un precetto che è nella legge", "il contratto collettivo nella sua materialità" non ha più "una funzione normativa nel senso tradizionale del termine" ma realizza una funzione che trascende il singolo rapporto di lavoro (di regolazione del mercato, di individuazione delle prestazioni indispensabili in caso di sciopero,<sup>317</sup> o altro) dal cui compimento discende l'effetto generalizzante, ovvero un'efficacia generalizzata che "solo per un'illusione ottica, insomma, si può predicare al contratto collettivo", essendo "invece propria della legge".<sup>318</sup>

Il fenomeno ha assunto in tempi a noi prossimi una dimensione sempre più rilevante, a partire dalla riforma Biagi del 2003<sup>319</sup> e ancor più nell'ambito dei decreti attuativi della legge delega n. 183 del 2014 (c.d. *Jobs act*), cosicché il pendolo ha finito per spostarsi in modo sempre più vistoso verso la valorizzazione delle funzioni *lato sensu* pubblicistiche,<sup>320</sup> facendo assumere al contratto collettivo, che pur mantiene la forma del contratto, sempre più l'anima della legge:<sup>321</sup> un percorso di «difficile metamorfosi».<sup>322</sup>

## 9. LA VICENDA DEL SALARIO MINIMO LEGALE.

Uno dei banchi di prova esemplari per testare il ruolo del sindacato in una dimensione pluriordinamentale è, come noto, quello del salario minimo legale.

A questo proposito, da un lato, viene in considerazione prima di tutto la relazione tra Stato e sindacato, nella sua prospettiva squisitamente istituzionale, che rimanda in modo diretto alla generale funzione rappresentativa dei cittadini di fronte allo Stato svolta da parte di ogni corpo intermedio.

---

<sup>314</sup> Il riferimento è alle note sentenze della Corte costituzionale 30 giugno 1994, n. 268 (in *Riv. it. dir. lav.*, 1995, II, p. 237) e 18 ottobre 1996, n. 344 (in *Giur. cost.*, 1996, 3016).

<sup>315</sup> M. Persiani, *Il contratto collettivo di diritto comune nel sistema delle fonti del diritto del lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 2004, pp. 12 ss.: "A ben vedere queste leggi presuppongono appunto che quel contratto non abbia di per sé efficacia generale e si limitano a valutare che, in particolari situazioni, la disciplina sindacale è idonea ad individuare il più equilibrato contemperamento di tutti gli interessi coinvolti nel sistema produttivo"

<sup>316</sup> Tant'è che "ben può dirsi che il contratto collettivo, espressione della libertà e dell'autonomia sindacale, per la complessità di funzioni ad esso assegnate, "non è un istituto giuridico in senso proprio, bensì una categoria concettuale" (M. Rusciano, *Tecnica e politica nella funzione del contratto collettivo*, in *Dir. lav. merc.*, 2009, p. 560).

<sup>317</sup> In arg. G. Pino, *Manuale sul conflitto nei servizi pubblici essenziali*, Torino, 2009, p. ; A. Vallebona, *Le regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Torino, 2007, p. ; A. Tampieri, *Sull'onere di dissociazione degli organismi rappresentativi in caso di astensione illegittima di lavoratori autonomi*, in *Lav. giur.*, n. 10/2019, p. 914.

<sup>318</sup> R. Romei, *L'autonomia collettiva nella dottrina giuslavoristica: rileggendo Gaetano Vardaro*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.* 2001, pp. 213-214.

<sup>319</sup> P. Passalacqua, *Autonomia collettiva e mercato del lavoro. La contrattazione gestionale e di rinvio*, Giappichelli, Torino, 2005.

<sup>320</sup> Sugli aspetti pubblicistici della contrattazione collettiva v. ampiamente B. G. Mattarella, *Sindacati e pubblici poteri*, cit., p. 279 ss.

<sup>321</sup> Secondo la nota immagine di F. Carnelutti, *Contratto collettivo*, in *Dir. lav.*, 1928, I, p. 184

<sup>322</sup> M. Rusciano, *La metamorfosi del contratto collettivo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2009, p. 29; R. Scognamiglio, *La dimensione sindacale/collettiva del diritto del lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, I, 2011, p. 487

Ma parallelamente, da altro lato, entra in scena il tema dell'interazione tra legge e contrattazione collettiva, nel sistema delle fonti di regolazione del rapporto di lavoro, con i suoi nodi irrisolti.

Il lungo e faticoso dibattito sul salario minimo legale svoltosi in Italia in questi anni ha fatto venire ad emersione questioni di una poliedricità tale da non consentirne, in questa sede, una trattazione esaustiva. Vengono infatti ad essere coinvolti argomenti assolutamente nevralgici che oggi esprimono il cosiddetto *zeitgeist* della materia, tra i quali, soltanto per esemplificare, non possono non essere richiamati: la funzione che deve potersi attribuire alla retribuzione, anche come strumento di contrasto alla *in-work poverty*; la nuova fisionomia che l'istituto acquisisce, specie in un contesto in cui l'organizzazione del lavoro ha subito un'evoluzione così rapida e significativa, a seguito non solo della digitalizzazione ma, più in generale, del fenomeno di destrutturazione della categoria del tempo di lavoro, da sempre parametro retributivo fondamentale, ma oggi sotto vari profili superato; gli effetti occupazionali attesi sul piano del mercato del lavoro, specie in un momento così cruciale, nel quale il livello della retribuzione può incidere in modo così forte sulle categorie a rischio, come i giovani oppure i lavoratori a bassa qualificazione o meno produttivi.<sup>323</sup> Temi ai quali – non a caso – sono state dedicate le attenzioni degli ultimi due nostri Congressi AIDLaSS, del 2018 e del 2019.

La centralità del compito assunto dal sindacato in materia di retribuzione rimanda, invero, addirittura alle origini stesse del fenomeno sindacale, contesto nel quale la contrattazione collettiva, fin dal suo momento genetico, nasce come concordato di tariffa, con la conseguenza – è stato osservato in dottrina – che “sottrarre formalmente il salario alla contrattazione significa marginalizzare il contratto collettivo come istituzione di governo del mercato del lavoro”.<sup>324</sup>

L'esperienza della concertazione ha portato all'impegno dei sindacati e del Governo, oltre che delle associazioni datoriali, nella regolazione delle dinamiche retributive e ciò rappresenta un segno tangibile della centralità del ruolo istituzionale assunto storicamente del sindacato in Italia in una prospettiva funzionale del governo delle retribuzioni e non più soltanto genetica.<sup>325</sup>

Discutere di salario minimo legale, allora, in una prospettiva pluriordinamentale, implica innanzi tutto il fatto di prestabilire quale possa essere il modello partecipativo più adeguato per consentire un coinvolgimento delle parti sociali compatibile con la Costituzione. In altri termini, uno “studio di fattibilità” relativo ad una legge sul salario minimo in Italia dovrebbe definire preliminarmente, proprio sotto un profilo inter-istituzionale, il ruolo da riservare alle parti sociali, tenuto conto che “una legge sui minimi salariali che escludesse gli attori sociali dalla determinazione degli stessi minimi potrebbe mettere in crisi la contrattazione collettiva, minando alle fondamenta la libertà sindacale garantita dall'art. 39 della Costituzione”.<sup>326</sup>

Ben si può anticipare fin d'ora che – preso atto di come la prospettiva comparata oggi ci evidenzia che in Europa, in alcuni Stati talora viene assunto un modello negoziale, talaltra un modello consultivo<sup>327</sup> – la recente proposta di direttiva europea del 28 ottobre 2020<sup>328</sup>, relativa a salari

---

<sup>323</sup> Si vedano: Pascucci, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi*, Relazione alle Giornate di Studio di Diritto del lavoro, Palermo, 17-19 Maggio 2018, p. 45 del dattiloscritto; T. Treu, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *Dir. rel. ind.*, 2019, p. 767 e ss.

<sup>324</sup> Così Bavaro, *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2014, I, p. 176.

<sup>325</sup> Sul tema, si veda Bellardi, *Concertazione e contrattazione. Soggetti, poteri e dinamiche regolative*, Bari, 1999.

<sup>326</sup> Cfr. M. Delfino, *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza*, Napoli, 2019, p. 26; in arg. v. M. G. Greco, *Il salario minimo legale e i rischi di destrutturazione delle relazioni sindacali*, in Perulli, a cura di, *L'idea di diritto del lavoro, oggi*. In ricordo di Giorgio Ghezzi, p. 115.

<sup>327</sup> Ancora M. Delfino, *Salario legale*, p. 23. Per un quadro relativo al versante internazionale, europeo e comparato, si veda Menegatti, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, Torino, 2017, p. 13 e ss.

<sup>328</sup> In argomento, si vedano: Magnani, *Un dibattito sul salario minimo legale*, in *Bollettino ADAPT* 8 febbraio 2021, n. 5, in [www.adapt.it](http://www.adapt.it), la quale ha osservato come l'iniziativa europea “potrebbe avere il merito di portare il dibattito italiano fuori dalle secche, cioè fuori dall'inconcludenza e dall'apriorismo che l'ha fin qui caratterizzato”; Seghezzi-M. Tiraboschi,

minimi adeguati nell'Unione europea coglie perfettamente la crucialità di questo snodo. L'art. 7, in particolare, sottolinea l'importanza di una partecipazione efficace e tempestiva delle parti sociali nella determinazione e nell'aggiornamento dei salari minimi legali, stabilendo che gli Stati membri sono tenuti a coinvolgere le parti sociali: nella definizione dei criteri da rispettare per individuare il *quantum* del salario minimo, in termini di adeguatezza; nella determinazione delle eventuali variazioni (per specifici gruppi di lavoratori) e delle eventuali trattenute sul salario minimo; nella raccolta dei dati e nella realizzazione di studi in materia. Tra l'altro, come si osserva nella Illustrazione dettagliata delle singole norme contenuta nella proposta di direttiva medesima, "oltre a contribuire a garantire e mantenere l'adeguatezza dei salari minimi, un coinvolgimento tempestivo ed efficace delle parti sociali rappresenta un elemento di buona *governance* che consente un processo decisionale informato e inclusivo".

L'art. 1 della proposta direttiva, invero, precisa che "nessuna disposizione della (...) direttiva può essere interpretata in modo tale da imporre agli Stati membri nei quali la determinazione dei salari sia garantita esclusivamente mediante contratti collettivi l'obbligo di introdurre un salario minimo legale". Ma laddove uno Stato membro intenda introdurre il salario minimo legale, si ribadisce che la partecipazione inclusiva del sindacato nel processo deliberativo complessivo deve essere una sorta di *condicio sine qua non*.

Se, peraltro, nella proposta direttiva la necessità del coinvolgimento inclusivo delle parti sociali è acclarata, dal nostro punto di vista tutto nazionale viene ad emersione ancora una volta come non sia più rimandabile la questione della rappresentatività<sup>329</sup>, essendosi rimarcato al riguardo che "a meno di non ipotizzare la generalizzazione del salario minimo mediante la "strada maestra" dell'attuazione dell'art. 39, cc. 2-4, Cost., un intervento legislativo in materia dovrebbe valorizzare il più possibile il ruolo dell'autonomia collettiva "qualificata" dalla maggiore rappresentatività comparata, qui ponendosi ovviamente il grave problema della sua misurazione e della definizione degli ambiti di riferimento".<sup>330</sup>

Ma torniamo un attimo indietro. Come si è detto, parlare di salario minimo legale significa andare alla ricerca di una modellistica inter-ordinamentale che sia compatibile con la Costituzione. Il che presuppone quanto meno un rapido richiamo all'art. 36 della Costituzione, che nella sua applicazione giurisprudenziale, è la sede di una mediazione giudiziale che diventa il collegamento più tangibile e paradigmatico tra l'ordinamento statale e quello sindacale, attraverso il principio di sufficienza.<sup>331</sup>

Si tratta di un collegamento che, per certi versi, supplisce alla storica carenza di attuazione dell'art. 39 della Costituzione e che acquisisce per questa via una rilevanza sistematica di evidente rilievo. Quest'ultima considerazione, tra l'altro, potrebbe indurre a temere che l'introduzione del salario minimo legale in qualche modo sterilizzi questa funzione fondamentale fino ad ora svolta dalla giurisprudenza, la quale opera come una sorta di cerniera inter-ordinamentale.

In realtà, in dottrina, stante l'inestricabilità del nodo dell'*erga omnes*, è stata immediatamente avanzata una ferma rassicurazione sulla perdurante crucialità del ruolo inter-ordinamentale della giurisprudenza, in particolare sul fronte del principio di proporzionalità, dato che la "giusta retribuzione non può essere intesa solo nel senso di salario minimo, ma anche come compenso proporzionato alla qualità e quantità di lavoro".<sup>332</sup>

---

*Salario minimo, una scorciatoia che aggira i nodi della crescita*, in *Bollettino speciale ADAPT*, 30 novembre 2020, n. 44, in [www.adapt.it](http://www.adapt.it).

<sup>329</sup> In proposito, si veda M. Martone, *A che prezzo. L'emergenza retributiva tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale*, Luiss University Press, 2019, 82 e ss.

<sup>330</sup> Così P- Pascucci, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi*, cit., pp. 48-49 del dattiloscritto

<sup>331</sup> In argomento, si veda ancora Pascucci, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi*, cit., p. 48 del dattiloscritto.

<sup>332</sup> Ancora T. Treu, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, cit., 11 del dattiloscritto.

Veniamo alla seconda tematica, quella relativa alla relazione tra legge e contratto collettivo, nel sistema delle fonti. A questo riguardo, lo scenario del salario minimo legale fa emergere innanzi tutto la necessità di disaggregare dal discorso generale la realtà specifica del lavoro pubblico, in cui – come noto - la legge assume un ruolo di particolare rilievo, “poiché assegna alla contrattazione collettiva la determinazione del trattamento economico del dipendente”, oltre a definire comunque l’ammontare delle risorse finanziarie destinate alla negoziazione.<sup>333</sup> Il bilanciamento di queste due presunte opposte esigenze sembrerebbe difficilissimo; in realtà, nella sentenza della Corte costituzionale 27 aprile 2000, n. 126, appare chiaro che il legislatore ordinario è chiamato “ad operare il bilanciamento tra le varie esigenze nel quadro della politica economica generale e delle concrete disponibilità finanziarie”, anche se ciò non può comunque portare ad escludere “la sufficienza dei trattamenti ad assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia mezzi adeguati alle esigenze di vita per una esistenza libera e dignitosa”.<sup>334</sup>

Quanto al lavoro privato, invece, l’elemento preliminare da prendere in considerazione - messo in luce dalla giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>335</sup>, oltre che ribadito dalla dottrina<sup>336</sup>- è che non esiste nel nostro ordinamento una riserva a favore della contrattazione collettiva per la determinazione dei minimi salariali, con la conseguenza che una legislazione sul salario minimo non sarebbe incompatibile con l’art. 36.

Peraltro, il sistema delle fonti - ancora una volta in una prospettiva pluriordinamentale - risentirebbe inevitabilmente in maniera profonda della introduzione per via legislativa di un salario minimo fissato in modo *standard*, cioè indifferenziato per settore e per qualifica.

L’azione collettiva in materia di retribuzioni, allora, potrebbe esplicitarsi proprio nella traduzione (e nella valorizzazione) in termini salariali proprio di queste differenziazioni. Un’esemplificazione in tal senso potrebbe inoltre essere rappresentata dal governo retributivo della produttività del lavoro e delle competenze settoriali, annosa questione che oggi la pandemia, da un lato e la quarta rivoluzione industriale, dall’altro, hanno reso sicuramente non più rimandabile.

Fatte queste premesse, per valutare i possibili impatti applicativi del dibattito che in questi anni si è svolto sul salario minimo legale, è fin troppo ovvio osservare quanto sia eterogeneo e, a volte contraddittorio, il *sentiment* degli interlocutori.

Le parti sociali, in particolare, hanno avuto modo di manifestare nel tempo la propria contrarietà rispetto alla definizione per via legislativa di un salario minimo, che – a parer loro - deve restare la

---

<sup>333</sup> M. Delfino, *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza*, Napoli, 2019, p. 15.

<sup>334</sup> Cui *adde* Corte cost. 23 luglio 2015, n. 178, in *Giur. Cost.*, 2015, p. 1651, nt. L. Fiorillo, la quale dichiara l’illegittimità, *pro futuro*, del blocco della contrattazione collettiva per il periodo 2010-2014 (esteso di un ulteriore anno per effetto della legge di stabilità 2015) in quanto, per il carattere sistematico, realizza “un bilanciamento irragionevole tra libertà sindacale” “ed esigenze di razionale distribuzione delle risorse e controllo della spesa, all’interno di una coerente programmazione finanziaria”, comprimendo eccessivamente il diritto fondamentale tutelato dall’art. 39 Cost., e conferma che “sarà compito del legislatore dare nuovo impulso all’ordinaria dialettica contrattuale, scegliendo i modi e le forme che meglio ne rispecchino la natura”, ma pur sempre “nel rispetto dei vincoli di spesa”.

<sup>335</sup> Cfr. Corte cost. 11 dicembre 1962, n. 106, secondo cui l’art. 39 non contiene “una riserva, normativa o contrattuale, in favore dei sindacati, per il regolamento dei rapporti di lavoro” ed anzi le indicazioni contenute nell’art. 36 “non soltanto consentono, ma insieme impongono al legislatore di emanare norme che, direttamente o mediamente, incidono nel campo dei rapporti di lavoro”.

<sup>336</sup> Si vedano, in proposito: S. Bellomo, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, Torino, 2002, 39; Magnani, *Il salario minimo legale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2010, I, p. 776; G. Orlandini, *Legge, contrattazione collettiva e giusta retribuzione dopo le sentenze 51/2015 e 178/2015 della Corte costituzionale*, in *Lav. dir.*, 2018, p. 17.

vocazione principale del contratto collettivo.<sup>337</sup> L'eco di un antico dibattito in sede costituente è ancora percepibile.<sup>338</sup> Si teme che il salario minimo legale possa avere come conseguenza la fuoriuscita delle imprese dal sistema contrattuale, per evitare l'applicazione del contratto collettivo. Non è un caso, del resto, che la delega contenuta nella n. 183 del 2014, rimasta inattuata, avesse prudenzialmente previsto di circoscrivere l'applicabilità dell'istituto ai soli settori non regolati dai contratti collettivi nazionali di lavoro.<sup>339</sup>

Così come, da altro verso, le parti sociali avvertono che laddove il salario minimo legale fosse inferiore agli *standard* contrattuali, potrebbe paventarsi un allineamento verso il basso di questi ultimi, per uniformarsi al salario minimo legale.

È fisiologico, allora, che anche in dottrina, accanto alle posizioni di chi è disposto ad intravedere positività in relazione all'introduzione di un salario minimo legale<sup>340</sup>, vi siano anche le posizioni di chi, invece, manifesta perplessità, ritenendo, per esempio, che si tratti di una misura che non serva nemmeno a perseguire l'obiettivo di fondo che il disegno di legge Catalfo vorrebbe proporsi, vale a dire l'azione di contrasto alla *in-work poverty*.<sup>341</sup>

Infine, a questo proposito, un'ultima riflessione riguardo all'intersecazione del tema del salario minimo legale con il reddito di cittadinanza. Istituti apparentemente distanti, quanto meno con riguardo ai relativi presupposti giuridici; ma, in realtà, avvicinati l'uno all'altro laddove si voglia valutare se per "superare una concezione del lavoro limitata al solo (mercato del) lavoro produttivo misurato con le categorie del tempo e del valore di scambio, si apra una strada per l'introduzione di un «reddito di esistenza», inteso come salario sociale o reddito di base universale".<sup>342</sup>

Un primo elemento – sicuramente quello preponderante - che avvicina i due istituti è rappresentato, ancora una volta, dalla finalità di contrastare la povertà, fenomeno che nella sua trasversalità oggi non si limita più al solo mondo dell'inoccupazione o della disoccupazione, come in passato, ma

---

<sup>337</sup> A questo proposito, si vedano: il cosiddetto Patto della fabbrica, vale a dire l'accordo interconfederale 9 marzo 2018 (su "Contenuti e indirizzi delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva di Confindustria e Cgil, Cisl, Uil"); il documento del 14 gennaio 2016 elaborato da Cgil, Cisl e Uil relativo a "Un moderno sistema di relazioni industriali".

<sup>338</sup> Il dibattito è quello fra Fanfani e Di Vittorio, nella seduta del 12 settembre 1946, della terza Sottocommissione della Commissione per la Costituzione. Mentre il primo, dopo aver affermato la necessità di stabilire il diritto del lavoratore ad un compenso proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro prestato e che tenga conto delle sue necessità personali e familiari, propone di specificare che «La Repubblica agevolerà il godimento di questo diritto con norme sulla determinazione, nei contratti di lavoro, delle retribuzioni vitali, previdenziali e familiari», Di Vittorio, pur dichiarandosi "d'accordo nel principio informatore dell'articolo e nell'opportunità di riferire la remunerazione del lavoratore anche ai bisogni della famiglia", prende le distanze dalla seconda parte dell'articolato, ritenendo "che, con la formulazione proposta, lo Stato invada un campo che è più specifico del sindacato" e ritiene preferibile "che fosse ben chiarito che nell'azione di tutela diretta ad assicurare al lavoratore una remunerazione adeguata ai propri bisogni (che è funzione specifica del sindacato) lo Stato asseconda nei suoi compiti il sindacato".

<sup>339</sup> In tal senso, cfr., appunto, l'art. 1, comma 7, lett. e) della legge richiamata nel testo.

Esattamente nello stesso senso, il progetto di legge n. 2630 Camera dei deputati del 22 luglio 2009 in materia di contratto unico che, all'art. 8 (salario minimo nazionale), comma 1, stabiliva che è "istituito il salario minimo nazionale per i lavoratori e per i prestatori d'opera ai quali non si applicano i CCNL". In argomento, peraltro, la dottrina ha evidenziato come i settori senza CCNL rappresentino fondamentalmente una mera ipotesi di scuola (così Proia, *Salario minimo legale: problemi e prospettive*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, p. 7).

<sup>340</sup> In proposito, si vedano, per esempio: A. Bellavista, *Le prospettive del diritto del lavoro dopo la pandemia*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT – 433/2021, p. 12; Pascucci, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi*, cit., 54 del dattiloscritto, che – proprio in riferimento alla previsione di un salario minimo legale parametrato su base oraria – sottolinea le potenziali utilità in riferimento alle "ipotesi di lavoratori (...) "marginali", come ad esempio quelli impegnati nel *crowdwork* e in altre forme di lavoro "tecnologico" o della c.d. *gig economy*".

<sup>341</sup> In questo senso, si veda G. Proia, *Salario minimo legale: problemi e prospettive*, cit., p. 9.

<sup>342</sup> Così M. Tiraboschi, *Mercati, regole, valori*, in Aa.Vv., *Persona e lavoro tra tutele e mercato*, in *Atti delle Giornate di Studio di Diritto del lavoro*, Udine, 13-14 giugno 2019, Milano, 2020, p. 202.

anche ad una fetta di lavoratori il cui reddito risulta comunque inferiore a certe soglie determinate.<sup>343</sup>

Il reddito di cittadinanza, così come regolato dalla legge n. 26 del 2019, viene strutturato come “misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà”<sup>344</sup>, che accanto a requisiti reddituali e patrimoniali relativi al nucleo familiare,<sup>345</sup> prevede l’elemento della condizionalità per i soggetti inoccupati o disoccupati.<sup>346</sup> Mentre il salario minimo garantito – a differenza del reddito di cittadinanza – è quasi banale osservare come si tratti di istituto di appannaggio esclusivo della persona del lavoratore occupato.

Quest’ultimo, dunque, pensato come intervento finalizzato ad “attribuire un valore-prezzo minimo al lavoro da chiunque, ovunque, e in qualsivoglia forma prestato”.<sup>347</sup> Il reddito di cittadinanza, invece, come misura che agisce sul piano “dell’assistenza (...) per i «poveri»”.<sup>348</sup>

A ben vedere, peraltro, c’è un secondo elemento di affinità tra i due istituti, dato dalla circostanza che anche il “«minimo» salariale debba essere assicurato dalla legge (perciò «legale») così come accade per le diverse ipotesi di reddito”.<sup>349</sup> Per questa via, allora, il reddito di cittadinanza, in quanto rientrante nell’alveo delle forme di reddito minimo garantito,<sup>350</sup> esprime una generalità ed una universalità che sono molto distanti dalla compresenza, nella nostra realtà, dei tanti e diversi minimi salariali individuati dalla contrattazione collettiva, con riferimento ai singoli settori, pur a fronte della “dimensione «generale» e «universale» della retribuzione minima sufficiente di origine costituzionale”.<sup>351</sup> Di qui, appunto, il filone legislativo orientato nella direzione di un modello di salario minimo legale interprofessionale,<sup>352</sup> pari, ad esempio, come nel disegno di legge Catalfo,<sup>353</sup> a nove euro orari, di importo necessariamente superiore al reddito di cittadinanza. Scelta di campo, questa, che rimanda con evidente immediatezza, per un verso, a quella “dimensione «generale» e «universale»” di cui si diceva e, per altro verso, alle finalità funzionali tipiche dei contesti del *welfare*.<sup>354</sup>

Peraltro, come noto, nel momento in cui si scrive, il Governo è cambiato e, come si è detto (§ ...) il tema del salario minimo pare sia uscito dall’agenda di programma.

---

<sup>343</sup> In proposito, si veda il Rapporto Eurostat *In-work poverty in the EU* del 16 marzo 2018.

<sup>344</sup> Cfr. l’art. 1, comma 1, del decreto legge n. 4 del 2019.

<sup>345</sup> In una prospettiva comparatistica dei due istituti giova rimarcare che il reddito di cittadinanza è parametrato sulla situazione del nucleo familiare, mentre, al contrario, il salario minimo garantito riguarda il singolo lavoratore.

<sup>346</sup> In argomento, si vedano: G. Sigillò Massara, *Dall’assistenza al Reddito di Cittadinanza (e ritorno). Prime riflessioni sul Reddito di Cittadinanza*, Torino, 2019, p. 102 e ss.; M. Vincieri, *Spunti critici sul reddito di cittadinanza*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, p. 50 e ss.

<sup>347</sup> Così G. De Simone, *La dignità del lavoro tra legge e contratto*, in Aa.Vv., *Persona e lavoro tra tutele e mercato*, in Atti delle Giornate di Studio di Diritto del lavoro, Udine, 13-14 giugno 2019, Milano, 2020, p. 86.

<sup>348</sup> Ancora G. De Simone, *La dignità del lavoro tra legge e contratto*, cit., 87.

<sup>349</sup> Così V. Bavaro, *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, cit., p. 174.

<sup>350</sup> Ancora G. Sigillò Massara, *Dall’assistenza al Reddito di Cittadinanza (e ritorno). Prime riflessioni sul Reddito di Cittadinanza*, cit., p. 116.

<sup>351</sup> V. Bavaro, *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, cit., p. 174.

<sup>352</sup> Tale modello si contrappone nettamente a quello declinato mediante il rinvio al contratto collettivo, adottato dal nostro legislatore in occasione della giuridificazione delle ipotesi attualmente in vigore di salario minimo legale, come ad esempio quella del lavoro dei soci di cooperativa (a quest’ultimo proposito, si veda Bellavista, *Il salario minimo legale*, in *Dir. rel. ind.*, 2014, p. 746).

<sup>353</sup> Si tratta, come noto, del disegno di legge n. 658 (Atti Senato), presentato il 12 luglio 2018 ad iniziativa dei Senatori Catalfo, Matrisciano, Patuanelli, Nocerino, Guidolin, Bogo Deledda, Auddino e Campagna. Tale disegno di legge - da parte dell’11ª Commissione permanente (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale) - è stato esaminato congiuntamente ai disegni di legge Laus ed altri (S.310), Nannicini ed altri (S.1132), Laforgia (S.1259), oltre che al disegno di legge di iniziativa del CNEL S.1232.

<sup>354</sup> Si veda T. Treu, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, cit., p. 2 del dattiloscritto.



## 10. LA NORMATIVA FINALIZZATA AL CONTENIMENTO DEL VIRUS COVID NEGLI AMBIENTI DI LAVORO NELLA PROSPETTIVA PLURIORDINAMENTALE.

### DA COMPLETARE

#### 11. DA UN PRESENTE OSCURO AD UN FUTURO INCERTO: È POSSIBILE FAR DI NUOVO “TORNARE I CONTI”?<sup>355</sup>

Le forme e i modi attraverso i quali il sindacato è chiamato a partecipare a funzioni pubbliche, come si è visto, sono molteplici. Si va dalla partecipazione alle decisioni politiche, all'affidamento di attività amministrative o di rilievo per l'amministrazione, fino alla sussunzione legislativa, a vari fini, delle regole formate dalle parti sociali, con una combinazione soggetta al mutare dei tempi e dell'atteggiamento del regolatore,<sup>356</sup> con un costante consolidamento del sindacato come pubblico potere, che pone in dubbio, anche nella dimensione politica, il fondamento teorico del principio di libertà/immunità.<sup>357</sup>

Non v'è chi non veda la peculiarità di soggetti (i sindacati) che, pur restando per scelta associazioni private, nella sostanza agiscono come i partiti politici, partecipando “ai processi di decisione di indirizzi e di adozione di provvedimenti generali”, o come titolari di funzioni pubbliche, prendendo parte a processi di decisione o di adozione di provvedimenti particolari o di erogazione di servizi (partecipazione organica o istituzionale a organi collegiali pubblici, CAF, patronati, enti bilaterali), in tal modo passando “dalla tutela diretta del lavoro” “alla tutela degli interessi dei lavoratori” (subordinati e non, iscritti e non iscritti), per arrivare fino a quella di categorie più vaste (disoccupati, pensionati, contribuenti, consumatori, utenti e via discorrendo), “in tutte le sedi politiche e amministrative”.

Parimenti comprensibile, dunque, è la preoccupazione di chi, da tale fenomeno, in forza del quale “poteri privati”, di formazione extra-legislativa e sottratti a responsabilità politica, “agiscono come poteri pubblici, politici e amministrativi insieme”, ritiene sia “derivata una situazione carica di oscurità e di ambiguità”.<sup>358</sup>

Il principio democratico, consustanziale alla configurazione costituzionale dei pubblici poteri complessivamente considerata, esigerebbe infatti una verifica costante della legittimazione degli attori coinvolti. Ciò in conformità di un principio generale, che non vale solo per il sindacato, ma per tutti i casi in cui un soggetto privato agisce non in virtù di poteri originari, ma “in virtù di poteri pubblicamente rafforzati o addirittura concessi dallo Stato e da altre istituzioni pubbliche”, che richiede “di adeguare, alla luce dei principi costituzionali vigenti, in concreto e di volta in volta, con riguardo alla natura e ai fini delle diverse attività e alle modalità di loro svolgimento, le regole concernenti i poteri e la legittimità del soggetto che le svolge.”<sup>359</sup>

Già si è detto, infine, di come il contratto collettivo sia andato sempre più acquisendo per il tramite della legge nuovi contenuti e nuove funzioni che hanno finito per metterne sempre più in risalto, al termine di un percorso di «difficile metamorfosi», l'anima (e gli effetti, seppur per “un'illusione ottica”) della legge.

---

<sup>355</sup> Parafrasando il titolo della raccolta di pensieri di Saul Bellow, *I conti tornano. Da un passato oscuro a un futuro incerto*, Oscar Mondadori, 2014.

<sup>356</sup> B. G. Mattarella, *Il ruolo di interesse pubblico del sindacato italiano*, in *Riv. pol. soc.*, 2008, p. 177.

<sup>357</sup> B. Caruso, “Costituzionalizzare” il sindacato, cit., p. 598 e ivi U. Carabelli, *Libertà e immunità del sindacato*, Napoli, Jovene, 1986.

<sup>358</sup> M. S. Giannini, *Lo Stato pluriclasse*, cit., p. 112.

<sup>359</sup> B. Caruso, “Costituzionalizzare” il sindacato, cit., p. 608

Quando poi, come sempre più di frequente avviene, alla contrattazione collettiva venga affidata la cura di interessi non solo della categoria, ma pubblici “generali”<sup>360</sup> (la lotta all’inflazione, l’aumento della produttività, l’elevazione della formazione, la tutela dell’occupazione, la protezione degli utenti) il problema non è più solo quello di disciplinare il rapporto tra categoria professionale e titolare della funzione, ma “si tratta di regolare un rapporto tra organizzazioni esponenziali di una parte della collettività e l’intera collettività”.<sup>361</sup>

Via via che la contrattazione collettiva si allontana dagli schemi privatistici ed è chiamata a perseguire interessi pubblici generali, i cui titolari sono difficili da individuare, prescindendo dal consenso (e anche dal giudizio) di questi, impiegando risorse pubbliche, sostituendo l’esercizio di poteri amministrativi, al problema della democrazia sindacale e della rappresentatività e del controllo sul corretto perseguimento dei fini indicati dalle disposizioni di legge, “si aggiunge quello della tutela degli interessi diversi da quelli professionali”, che enfatizza ulteriormente i primi<sup>362</sup> e rende sempre più urgente la risposta alla domanda su “chi rappresenta chi come”.<sup>363</sup>

E, a tal proposito, è noto che “il compito co-regolativo” è affidato prima ai sindacati “selezionati” (si fa per dire) sulla base della maggiore rappresentatività presunta<sup>364</sup> e poi, a partire dalla metà degli anni ‘90, della rappresentatività comparativa, formula oggi consacrata in quella norma di sistema che è l’art. 51, d.lgs. n. 81/2015<sup>365</sup> diventata ricorrente nella legislazione successiva,<sup>366</sup> però giustamente definita da Giugni una “escogitazione linguistica intelligente... ma che apre il problema più che risolverlo”.<sup>367</sup>

“Lo svolgimento di funzioni pubbliche”, politiche e amministrative, “da parte dei sindacati” dunque “pone diversi problemi: nei confronti degli aderenti ai sindacati, un problema di democrazia; nei confronti degli appartenenti alle relative categorie professionali, un problema di rappresentatività; nei confronti dei comuni cittadini, i cui interessi sono a loro volta affetti dalle decisioni prese con l’apporto dei sindacati, un problema di controllo pubblico”.<sup>368</sup>

Il quesito a cui occorre dare risposta è dunque sostanzialmente il seguente: “come fare in modo che soggetti, che sono rappresentativi di interessi parziali, operino in modo da garantire la tutela degli interessi generali” e che l’esercizio delle funzioni pubbliche ad esse assegnate si svolga con le garanzie che la tutela degli interessi pubblici richiede?<sup>369</sup>

La risposta, in linea di principio, è univoca: “la bussola non può che essere data dai principi costituzionali”. E questi principi costituzionali sono soprattutto quelli dell’art. 39.<sup>370</sup>

“È sulla ‘parte inattuata o caduca’ dell’art. 39 (inattuata piuttosto che caduca)” che occorre insistere: “i parametri di rappresentatività e di democraticità [...] per quanto ingenui o inattuabili [...] esprimono infatti un valore sistematico fortemente qualificante». Il senso dell’art. 39 è, dunque,

---

<sup>360</sup> O superiore e sovraordinati: M. Persiani, *Le vicende della rappresentanza e rappresentatività sindacali tra legge e contratto collettivo*, in *Arg. dir. lav.*, 2017, p. 535.

<sup>361</sup> B. G. Mattarella, *Sindacati e pubblici poteri*, cit., pp. 342-343.

<sup>362</sup> Ancora B. G. Mattarella, *Sindacati e pubblici poteri*, cit., pp. 344-346.

<sup>363</sup> M. D’Antona, *Diritto sindacale in trasformazione*, cit., p. 27.

<sup>364</sup> Sull’evanescenza della nozione G. Pera, *Gli artt. 39 e 40 della Costituzione*, in *Scritti di Giuseppe Pera, II, Diritto sindacale*, Milano, 2007, p. 1449 (già in *Lav. prev. oggi* 1976, p. 1497).

<sup>365</sup> T. Treu, *I rinvii della contrattazione collettiva (art. 51, d.lgs. n. 81/2015)*, in M. Magnani, A. Pandolfo, P.A. Varesi (a cura di), *I contratti di lavoro*, Torino, 2016, p. 243 ss.; P. Tomassetti, *La nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo nel decreto legislativo n. 81/2015*, in *Dir. rel. ind.*, 2016, p. 367.

<sup>366</sup> M. Magnani, *Contrattazione collettiva e relazioni sindacali post Covid*, cit., p. 6.

<sup>367</sup> M. Magnani, *Contrattazione collettiva e relazioni sindacali post Covid*, in *Lav. dir. Eur.*, n. 1/2021, p. 3 e ivi la citazione di G. Giugni, *Intervento*, in AA.VV., *Autonomia collettiva e occupazione, Atti del XII Congresso nazionale di diritto del lavoro*, 13-25 maggio 1997, Milano, 1998, p. 241.

<sup>368</sup> B. G. Mattarella, *Il ruolo di interesse pubblico del sindacato italiano*, cit., p. 179.

<sup>369</sup> B. G. Mattarella, *Il ruolo di interesse pubblico del sindacato italiano*, cit., pp. 184-185.

<sup>370</sup> Ancora B. G. Mattarella, *Il ruolo di interesse pubblico del sindacato italiano*, cit., p. 184.

in questi parametri. Su di loro si fonda la legittimità costituzionale dell'estensione dell'applicazione della contrattazione collettiva «avendo acceduto all'idea di riconoscere un sistema di norme giuridiche affidato al consenso di contrapposte parti sociali [...] (soggetti per definizione privati) si volle almeno garantire al singolo in questa parte della società che veniva a farsi stato [...] posizioni di tutela analoghe a quelle di cui gode come cittadino tout court» (p. 147)".<sup>371</sup>

Ciò può voler dire spingersi fino in fondo nell'attuazione dell'art. 39 Cost., "senza tagli, rimozioni od omissioni" e dunque prendendo "atto che la parte funzionale del quarto comma, relativa al metodo democratico di approvazione degli strumenti contrattuali, ha come presupposti strutturali il secondo e il terzo comma, che non possono essere ignorati, nella loro valenza positiva e regolamentativa e non solo ostativa, salvo volere accedere a una diversa scelta nel senso della loro formale abrogazione". Pertanto: registrazione dei sindacati e riconoscimento della personalità giuridica, ordinamento interno democratico (e non solo metodo democratico), quali precondizioni normative per la concessione di poteri negoziali vincolanti<sup>372</sup> e, nella prospettiva sopra indicata, anche per il riconoscimento delle altre funzioni di carattere pubblicistico.

Ad una siffatta conclusione, peraltro, è giocoforza pervenire laddove ci si prefigga di riconoscere efficacia *erga omnes* alla contrattazione collettiva, in funzione della quale il meccanismo dell'art. 39 è configurato. Nel qual caso la via maestra sarebbe rappresentata dall'attuazione dei commi 2-4 dell'art. 39.

A tal riguardo, occorre premettere che, nel momento in cui ci si pone il quesito se sia opportuno riformare il sistema contrattuale e soprattutto le forme della rappresentanza sindacale, si toccano le corde più sensibili del diritto sindacale che, come sappiamo, affonda le proprie radici in processi di autolegittimazione normativa delle parti sociali. Emerge, in tale contesto, tutta la tensione fra l'aspirazione ad una regolazione ordinata delle relazioni industriali, imposta dall'alto attraverso norme di legge, e la libertà ed autonomia dei soggetti sindacali di autoregolare l'assetto delle loro relazioni.<sup>373</sup>

Come noto, negli anni appena trascorsi si è sviluppato un intenso dibattito sia in dottrina che tra i soggetti sindacali circa l'opportunità di disciplinare per legge il modello sindacale. Non è questa la sede per trattare l'argomento. Basti dire che sulle criticità del sistema e sull'opportunità di uscire dall'anomia, salvo poi dividersi sui modi in cui ciò dovrebbe essere realizzato, si riscontra un'ampia adesione della maggior parte degli attori sociali e politici,<sup>374</sup> nonchè, pur con sfumature, da parte della dottrina.<sup>375</sup>

---

<sup>371</sup> G. Di Gaspare, *Stato di diritto, corpi intermedi e sindacati nella Costituzione italiana*, cit., p. 156.

<sup>372</sup> B. Caruso, "Costituzionalizzare" il sindacato., cit., p. 611.

<sup>373</sup> O. Mazzotta, *La democrazia industriale e le regole del gioco*, in Riv. it. dir. lav., 2006, p.. 426

<sup>374</sup> B. Caruso, *Il sindacato tra funzioni e valori nella "grande trasformazione". L'innovazione sociale in sei tappe*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – n. 394/2019, p. 19; a commento del Patto per la fabbrica sottolinea M. Carrieri, *Una cornice valida per il futuro*, in Lavoro&Welfare, aprile 2018, p. 7, come "o ci troviamo di fronte a due importanti acquisizioni, che vanno decisamente oltre la tradizione precedente. La prima consiste nel fatto che entrambe le parti per la prima volta e in modo del tutto convergente richiedano una legislazione di sostegno per dare vita pratica effettiva alle regole di certificazione elettorale ed associativa già da tempo individuate. Un passaggio nient'affatto scontato se si rammenta, a questo riguardo, la tradizionale ostilità confindustriale e la freddezza astensionista su cui era attestata la Cisl. La seconda consiste invece nell'inserimento, nel perimetro della misurazione del peso, anche dell'intero campo delle associazioni datoriali: un aspetto divenuto importante ai fini dello sfoltoimento del numero abnorme di contratti di comodo lievitati negli anni."

<sup>375</sup> La prima è la proposta del "gruppo frecciarossa" (B. Caruso, R. De Luca Tamajo, M. Marazza, A. Maresca, A. Perulli, R. Romei, F. Scarpelli, R. Speciale), *Linee guida di una proposta di "legge sindacale"*, in Riv. it. dir. lav., 2015, III, pp. 205-211; la seconda la *Proposta di legge sindacale della rivista*, in Dir. lav. merc., 2014, pp. 155-166; la terza è la proposta della CGIL, *Carta dei diritti universali del lavoro*, in [www.cartacgil.it](http://www.cartacgil.it). Per una ricostruzione si vedano L. Zoppoli, *Sindacati e contrattazione collettiva*, cit., 423; cfr. B. Caruso, *Per un intervento eteronomo sulla rappresentanza sindacale: se non ora quando!*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, n. 206/2014; B. Caruso, *Il sindacato tra funzioni e valori nella "grande trasformazione"*, cit. pp. 18-19; S. Scarponi, *La dottrina giuslavoristica italiana di fronte al mutamento delle*

Non mancano peraltro le opinioni decisamente contrarie, e sostenute da validi argomenti. Mi soffermo un attimo su queste. Giuseppe Ferraro, pur riconoscendo che le ragioni per proporre un progetto organico vi sarebbero, afferma però che un intervento legislativo nelle relazioni industriali, in cui si voglia spiegare ai sindacati come devono operare ed organizzarsi è sempre negativo, tranne in casi episodici e con interventi brevi e di valenza promozionale: “un’operazione di legificazione secondo canoni desunti dall’attività negoziale ma filtrati dalle istituzioni politico-parlamentari finirebbe inesorabilmente per incidere sui fini dell’azione sindacale oltrechè sui mezzi e le procedure per conseguirli”. Se poi a tale riforma fosse “abbinata una collaterale operazione di” (ulteriore)<sup>376</sup> istituzionalizzazione del ruolo del sindacato, con un sovraccarico di compiti amministrativi, gestionali, assicurativi e previdenziali”, si correrebbe il rischio di alterare le caratteristiche fisionomiche del nostro sindacalismo per renderlo più integrato ai centri di *governance* nazionali e internazionali.<sup>377</sup> Secondo Michele Tiraboschi (e con lui Emanuele Massagli) una regolazione del sindacato attraverso una legge rappresenterebbe “un salto nel buio che imprese e lavoratori, forse, non capirebbero in questo passaggio delicato in cui la stessa tenuta del Paese e la coesione sociale sono esposte a un serio rischio”, potendo “suscitare l’impressione di una deriva oligarchica del sistema di relazioni industriali, acuendo il disagio sociale e la disaffezione dell’opinione pubblica verso la classe politica intesa in senso lato”. Una legittimazione dall’alto scollegherebbe poi definitivamente il dato della rappresentatività da quello della rappresentanza. “Sul punto noi continuiamo a pensarla come Marco Biagi che ci ha da tempo avvertiti, sulla scorta di una meticolosa analisi monografica della esperienza di altri paesi, di come richiamarsi alla legge o al numero dei voti ottenuti nelle elezioni per affermare la propria rappresentatività, «è una soluzione che ha sempre dato risultati non convincenti e non sindacali, destabilizzando ancor di più il sistema di relazioni industriali nel suo complesso»”.<sup>378</sup>

Qualunque opinione si abbia, è bene ricordare le difficoltà insite in una tale operazione, come dimostra il fatto che nonostante gli ampi consensi spesso raccolti tutti i progetti presentati sinora in sede parlamentare hanno concluso la loro corsa su un binario morto.<sup>379</sup>

E nemmeno quelli presentati nel corso dell’attuale legislatura paiono destinati a miglior sorte. Il disegno di legge C. 788 (Gribaudo e Carla Cantone), *Norme sull’accertamento della rappresentatività delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro privati*, è fermo in commissione da quasi un anno (l’ultima seduta risale al 22 luglio 2020).<sup>380</sup>

---

*relazioni sindacali e alla questione della rappresentatività*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT, n. 295/2016; i contributi di L. Mariucci, E. Gragnoli, S. Scarponi, V. Leccese, D. Gottardi, A. Bellavista, A. Maresca, A. Zoppoli, F. Scarpelli, V. Bavaro, U. Carabelli in *L’attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione*, in *Riv. giur. lav.*, 1/2016; dubbi sono espressi da S. Mainardi, *Le relazioni collettive nel “nuovo” diritto del lavoro*, Atti delle Giornate di Studio Aidlass, *Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario*, Napoli 16-17 giugno 2016, par. 8 del dattiloscritto. Sottolinea T. Treu, *Labour Law and Social Policies: An Agenda for Transnational Research*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”.INT – 128, 2016 che la funzione di riformare e di innovare le relazioni industriali appartiene alle parti sociali, ma va condivisa con le istituzioni pubbliche.

<sup>376</sup> Aggiunta mia.

<sup>377</sup> G. Ferraro, *Apertura e coordinamento dei lavori*, in *L’attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione*, cit., pp. 19-20.

<sup>378</sup> M. Tiraboschi, *Legge sindacale: le ragioni del no*, in *Legge o contrattazione?*, in Aa.Vv., *Legge o contrattazione?*, cit., p. 165; M. Tiraboschi, E. Massagli, *La convenzione con INPS e INL, tra passi avanti e i nodi politici della regolazione della rappresentanza che permangono*, in *Bollettino ADAPT 23 settembre 2019*, n. 33 e ivi la citazione di M. Biagi, *Votare sui contratti esaspera le divisioni*, ne *Il Sole 24 Ore*, 23 novembre 2001.

<sup>379</sup> D’altra parte, le strade sono strette: o si passa attraverso una modifica del testo costituzionale (e Giulio Andreotti, che aveva il dono della battuta, diceva che la nostra Costituzione è preziosa e delicata come «un mobile antico», da maneggiare con cura) o si procede a costituzione invariata, con tutti i limiti posti dagli ultimi tre commi dell’art. 39.

<sup>380</sup> Analoga sorte è ovviamente toccata al DDL Polverini, AC 707, Norme in materia di rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro.

Per di più, leggendo il nuovo PNRR, balzano agli occhi alcune rilevanti differenze rispetto alla versione del PNRR presentato il 15 settembre 2020:<sup>381</sup> in quello attuale scompare infatti ogni riferimento sia all'introduzione del salario minimo legale,<sup>382</sup> quale strumento per garantire "ai lavoratori nei settori a basso tasso di sindacalizzazione un livello di reddito collegato ad uno *standard* minimo dignitoso, evitando al contempo *dumping* contrattuale e rafforzando la contrattazione nei settori in cui è più debole", sia ad un rafforzamento della contrattazione collettiva nazionale e delle regole della rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro, il che lascia intendere che entrambi i temi siano almeno per il momento usciti dall'agenda del nuovo Governo.

In ogni caso, se e qualora prima o (più probabilmente) poi si dovesse procedere con la legge sindacale, occorrerà prestare molta attenzione a due rischi in particolare: che il "regolatore" possa cedere alle pressioni del "regolato" e quindi finire per accordare primario rilievo agli interessi di quest'ultimo a discapito di quelli generali della collettività; che le nuove "regole preliminari che permettono lo svolgimento del gioco"<sup>383</sup> possano sottrarre al giudizio della competitività alcuni soggetti, rafforzati per mano dell'azione pubblica, a spese di altri, ed al rischio della contendibilità in tanti territori in cui si realizza quell'incontro fra azione pubblica e azione sindacale di cui si è detto, finendo in tal modo per alterare le dinamiche di una fisiologica e costituzionalmente imposta concorrenza fra gli attori sindacali<sup>384</sup>

Siccome, peraltro, come si è detto è ragionevole ritenere che almeno nel corso dell'attuale legislatura il tema della rappresentanza sia stato accantonato, pare utile chiedersi, con sano pragmatismo, se le parti sociali possano fare da sè. E, in caso di risposta affermativa, se ciò possa almeno in ipotesi bastare.

Com'è agevole immaginare, rilievo centrale a tal riguardo assume in primo luogo il tema della misurazione della rappresentatività sindacale (**su tale questione si rinvia alla relazione di P. A. Varesi**) e della definizione dei perimetri che le stesse parti sociali nel cosiddetto Patto per la fabbrica del 2018 riconoscono come un passaggio fondamentale: "democrazia sindacale, misurazione e certificazione della rappresentanza costituiscono uno dei pilastri fondamentali del modello di relazioni industriali" e sono il presupposto indispensabile perché ci si possa finalmente avviare, in coerenza logica con le previsioni dell'art. 39, c. 2-4, sulla via di una selezione degli attori sindacali (e del sistema contrattuale)<sup>385</sup> ai quali, sotto qualsiasi forma, sono devolute quote di potere pubblico,<sup>386</sup> sulla base di parametri oggettivi, non essendo più possibile continuare ad appoggiarsi "alla traballante costruzione del "fatto notorio".<sup>387</sup>

---

<sup>381</sup> Cap. IV.7 RIFORMA DEL LAVORO, p. 34.

<sup>382</sup> L'ultimo esame in Commissione permanente (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale) del DDL Catalfo, AS 658 Disposizioni per l'istituzione del salario minimo orario, risale al 16 luglio 2019. Stessa sorte anche per il DDL Nannicini, AS 1132, Norme in materia di giusta retribuzione, salario minimo e rappresentanza sindacale.

<sup>383</sup> N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1984, p. 6.

<sup>384</sup> O, per dirla con Umberto Romagnoli (*In difesa della democrazia sindacale*, in *Inchiesta*, gennaio-marzo 2014), che "all'esigenza inclusiva percepita come prioritaria dai padri costituenti" non venga anteposta l'esigenza "di castigare le minoranze" (il riferimento era al trittico composto dagli accordi 2011-2014).

<sup>385</sup> Di cui è garanzia di effettività e giuridicità (P. Passalacqua, *Autonomia collettiva e mercato del lavoro.*, cit. p. 121 ss.)

<sup>386</sup> F. Liso, *Autonomia collettiva e occupazione*, in AA.VV., *Autonomia collettiva e occupazione. Atti del Congresso nazionale di diritto del lavoro*, Milano, 23-25 maggio 1997, Giuffrè, 1998. P. 7.

<sup>387</sup> M. Magnani, *Contrattazione collettiva e relazioni sindacali post Covid*, cit., p. 5. Rileva S. Zan, *Oltre la concertazione*, cit., p. 2: "Per i sostenitori della concertazione come modello ottimale la rappresentatività, e quindi la legittimazione, delle forze sociali è un dato assiomatico che non abbisogna di alcuna dimostrazione o evidenza empirica. Confindustria rappresenta le imprese, i sindacati (CGIL, CISL e UIL) rappresentano i lavoratori: è sempre stato così e sarà sempre così. In realtà, a ben vedere, questa definizione categorica si presta ad alcune critiche tutt'altro che irrilevanti. ... Non è difficile sostenere che la più parte del mondo imprenditoriale o non è rappresentato oppure è rappresentato da associazioni altre rispetto alla Confindustria. Per il sindacato vale un discorso simile. E' vero che conta 12 milioni di iscritti" (nel 2013) "che non sono poca cosa. Ma la metà di questi sono pensionati, un quarto sono dipendenti pubblici e una parte del restante quarto è rappresentato da lavoratori che per le loro condizioni occupazionali versano solo una

Per fissare dei criteri trasparenti ed oggettivi per selezionare i soggetti a cui devolvere, sotto le diverse forme e con le modalità in precedenza descritte (concertazione, partecipazione a organi e collegi, attribuzione di funzioni amministrative), funzioni pubbliche o la cura di interessi generali o per individuare il contratto collettivo di riferimento per la determinazione della retribuzione ex art. 36 cost., ai fini dell'applicazione di una clausola sociale di fonte normativa<sup>388</sup> o in forza di uno dei molteplici rinvii legali, basterebbe portare a compimento il processo "rivoluzionario"<sup>389</sup> per la misurazione della rappresentanza, avviato nel 2011, delineato dal Testo Unico sulla rappresentanza sindacale nel gennaio 2014 e dal Patto per la fabbrica del 9 marzo 2018 (nel sistema Confindustria)<sup>390</sup> e completato dalla Convenzione 19 settembre 2019 tra l'INPS e l'INL e le confederazioni sindacali di Confindustria, Cgil Cisl e Uil<sup>391</sup> per la raccolta, l'elaborazione e la comunicazione del dato associativo (mediante i flussi Uniemens)<sup>392</sup> e del dato elettorale ai fini della definizione del grado di rappresentatività ponderata delle organizzazioni sindacali aderenti al Testo Unico della Rappresentanza.<sup>393</sup>

Si è ben consapevoli che intervento di tal fatta (che si limita a portare a completamento i meccanismi sulla misurazione della rappresentatività) non rappresenta certo quell'*en plein* "della quaterna costituzionale", <sup>394</sup> oggetto di un'attesa infinita, ma rappresenterebbe un passo importante per rimettere ordine e chiarezza sotto più di un aspetto avrebbe comunque il pregio di risolvere larga parte dei più gravi problemi che oggi tutti lamentano.

La misurazione, infatti, secondo quanto espressamente dichiarato nella Convenzione, rileverebbe "a tutti gli altri fini previsti dall'ordinamento". In altri termini, il dato rilevato secondo le modalità della convenzione e calcolato secondo gli Accordi Interconfederali che sono intervenuti sul punto, servirà ad individuare il contratto collettivo rilevante per il calcolo dei contributi previdenziali e assistenziali obbligatori ai sensi dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 338 del 1989, così come autenticamente interpretato dall'art. 2, comma 25 della legge n. 549 del 1995, il contratto collettivo da applicare ai fini del riconoscimento dei benefici normativi e contributivi previsti dalla normativa vigente ai sensi dell'art. 1, comma 1175 della legge n. 296 del 2006, e più in generale i contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative tutte le volte in cui la legge fa ad essi richiamo.

Oltre alle finalità di cui si è detto, la misurazione rappresenterebbe anche una premessa funzionale a combattere la contrattazione "pirata". Secondo la definizione fornita dall'Accordo interconfederale Confindustria Cgil Cisl Uil 9 marzo 2018, sono contratti pirata quelli «stipulati da

---

parte della quota. Senza contare l'assoluta sottorappresentazione dei lavoratori delle piccole imprese, dei settori emergenti, dei nuovi lavori".

<sup>388</sup> Cfr. le circolari dell'Ispettorato nazionale del lavoro (n. 7/2019, n. 9/2019 e n. 2/2020).

<sup>389</sup> V. Ferrante, *Rappresentatività sindacale: la parola alle imprese, Il quotidiano giuridico*, WKI, 14 dicembre 2019.

<sup>390</sup> E dagli analoghi accordi nei settori Confcooperative, Confapi, Confcommercio (dove, oltre al dato associativo ed elettorale si prendono in considerazione anche il numero di vertenze individuali, plurime e collettive di lavoro e le pratiche di disoccupazione), Confesercenti, Confartigianato (dove, oltre al dato associativo ed elettorale si prendono in considerazione anche criteri desumibili dal sistema della bilateralità).

<sup>391</sup> Che sostituisce ("rinnova") la convenzione" del 16 marzo 2015, scaduta nel 2018. Un'analogha convenzione è stata sottoscritta con Confapi il 27 settembre 2019.

<sup>392</sup> Circ. INPS n. 146 del 6 dicembre 2019.

<sup>393</sup> Sottolinea P. Bombardieri, *Il Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in *Lav. dir. Eur.*, n. 3/2020 P. 3, che nulla impedisce, oggi, la misurazione della rappresentatività. Quanto "pesino" le varie Organizzazioni sindacali è "empiricamente" verificabile, manca solo la strutturalità di un sistema che ratifichi scelte già compiute. Non è di certo il Sindacato a porre un freno a questo percorso in cui, peraltro, il Cnel può avere un suo particolare ruolo. ritiene M. Magnani, *Contrattazione collettiva e relazioni sindacali post Covid*, cit., p. 5 che "che la legge possa - e anzi debba - intervenire a stabilire le regole fondamentali sulla rappresentatività sindacale, compresa quella dei datori di lavoro, attribuendo ad una autorità amministrativa - naturalmente dopo averne fissato i criteri - il compito di certificare i dati sull'effettiva rappresentatività", eventualmente anche prescindendo "dalla disciplina della contrattazione collettiva e dalla sempiterna questione della legge sindacale".

<sup>394</sup> U. Romagnoli, *Sindacato e Costituzione: la lunga attesa della quaterna*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2017, p. 249 ss.

soggetti, senza nessuna rappresentanza certificata, finalizzati esclusivamente a dare “copertura formale” a situazioni di vero e proprio “dumping contrattuale” che alterano la concorrenza fra imprese e danneggiano lavoratrici e lavoratori» (par. 4). Se così è, i contratti pirata tradiscono la funzione storica anticoncorrenziale del contratto collettivo nazionale<sup>395</sup> e, secondo una suggestiva ipotesi “non sono accordi collettivi e, se mai, si discute solo sulla motivazione della loro illiceità”, e parimenti non hanno natura di sindacato, così collocandosi fuori dal perimetro dell’art. 39, primo comma, della Costituzione, “le apparenti associazioni di rappresentanza dei prestatori di opere che” li stipulano.<sup>396</sup>

Sulla stessa lunghezza d’onda Silvia Ciucciovino<sup>397</sup> secondo la quale “forse sono maturi i tempi per superare il tabù dell’assoluta insindacabilità e autonoma determinazione dell’interesse sindacale, almeno sotto almeno sotto il profilo della verifica della genuinità e reale consistenza (si badi, cosa ben diversa dalla misurazione del livello di rappresentatività) dei soggetti sindacali che si proclamano rappresentativi di interessi collettivi”, in modo da “sgombrare il campo da ciò che contratto collettivo non è”.

Un passo importante, per fare chiarezza, è costituito dal lavoro di aggiornamento, riclassificazione, digitalizzazione, ricostruzione storica e ricodificazione della contrattazione collettiva nazionale da parte del Cnel, la previsione di nuove formalità di deposito dei contratti convenute tra Cnel e parti sociali con il Protocollo 24 gennaio 2018 e il collegamento delle banche dati del Cnel con quelle dell’Inps, che “ha permesso inoltre di misurare in termini quantitativi il grado di effettiva applicazione dei singoli contratti collettivi, grazie alla possibilità di associare a ciascun contratto collettivo” (dotato di codice unico Cnel-Inps) “il dato, fornito dall’Inps, del numero dei lavoratori e del numero di imprese a cui esso si applica”.<sup>398</sup> È stata poi “realizzata recentemente una banca dati digitalizzata della contrattazione collettiva nazionale, liberamente accessibile sul sito web istituzionale. Per le modalità con cui si va realizzando, anche grazie alla uniformazione ai principali sistemi di referenziazione e classificazione delle attività economiche in uso presso il sistema statistico nazionale (codici Ateco), si presta al collegamento progressivo con altre banche dati istituzionali”<sup>399</sup>

La misurazione potrebbe poi costituire un primo passo in vista della futura eventuale introduzione anche nel nostro ordinamento dell’efficacia *erga omnes* almeno della parte salariale dei contratti collettivi di lavoro, come chiedono le parti del “patto della fabbrica”,<sup>400</sup>

La seconda “parola d’ordine” è democrazia. Seppur richiesta solo come condizione per l’attribuzione legittima di poteri normativi generalizzati, la “democrazia sindacale”, è un tutt’uno con la “misurazione costante della rappresentatività”. D’altra parte, questi due aspetti sono indispensabili “a mantenere in equilibrio – si potrebbe dire: nell’interesse generale – la doppia anima di qualsiasi

---

<sup>395</sup> F. Di Noia, *Sul “ritrovato” dinamismo del sistema di relazioni industriali: rappresentatività e assetti contrattuali dopo l’accordo interconfederale 28 febbraio 2018*, in *Dir. rel. ind.*, 2018, p. 1260 par. 5

<sup>396</sup> E. Gagnoli, *L’accordo interconfederale e la proliferazione dei contratti «pirata»*, in *Relazioni industriali e contrattazione collettiva. A un anno dall’accordo interconfederale Cgil Cisl Uil – Confindustria*, Working Papers Fondazione Tarantelli n. 16/2019, p. 17 ss..

<sup>397</sup> *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *Lav. dir.*, 2020, pp. 189-190

<sup>398</sup> S. Ciucciovino, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *Lav. dir.*, 2020, pp. 185-186, e pp. 203-204 la quale sottolinea correttamente come il dato della diffusione dell’applicazione del contratto collettivo non vada confuso con quello relativo alla misurazione della rappresentatività, dal momento che, come noto, l’applicazione un contratto non presuppone l’adesione dei soggetti stipulanti, ben potendo essere frutto della spontanea scelta del datore di lavoro, a prescindere da ogni vincolo associativo.

<sup>399</sup> S. Ciucciovino, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *Lav. dir.*, 2020, p. 195..

<sup>400</sup> T. Treu, *Regole e procedure nelle relazioni industriali: retaggi storici e criticità da affrontare*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, par. 10.



rappresentanza degli interessi organizzati: l'anima del "movimento" e quella della "istituzione". Una doppia anima che, intuitivamente, si traduce in un utile canale di consapevole consenso alle politiche economiche e alle politiche industriali, ai vari livelli del sistema economico-sociale. Vale a dire, tanto ai livelli in cui si svolge la contrattazione collettiva (nazionale, territoriale, aziendale, decentrata), quanto ai livelli in cui, tramite la c.d. concertazione, si programmano e definiscono le politiche di governo dell'economia".<sup>401</sup>

Osserva poi Bruno Caruso<sup>402</sup> che, così come avviene "per altre associazioni privatistiche (in materia ambientale ma non solo), pur in mancanza di vincolo costituzionale", "una legge che imponga alcuni fondamentali principi di democrazia interna (democraticità nell'elezione dei dirigenti e controllabilità dei processi elettivi, carta dei diritti dell'associato, trasparenza di bilanci e delle fonti di finanziamento) non dovrebbe più essere osteggiata come un tabù".

Un'altra questione cruciale "per il sindacato, inteso come l'insieme delle attuali organizzazioni, confederali ed autonome, riguarda la sua "governance". Si tratta di avere regole esigibili che siano insieme un fattore di unità del sindacato e di partecipazione di tutti i lavoratori alle decisioni che li riguardano a qualunque livello. In alcuni paesi esistono strutture istituzionali che garantiscono, a tutela degli iscritti, il rispetto di tali regole. Nel nostro paese gli articoli 39, 40 e 46 della "Suprema Carta" hanno sancito non solo la libertà e il pluralismo sindacale ma anche uno spazio rilevante alla autonoma contrattazione delle parti" che consente di "dar vita ad un'unità sindacale fondata sulle regole, l'unica oggi realisticamente possibile, e garantire la democrazia nei luoghi di lavoro attraverso modelli di democrazia rappresentativa o di democrazia diretta".<sup>403</sup> Ciò significa anche estendere le regole democratiche, come quelle che disciplinano l'elezione degli amministratori dei fondi di previdenza complementare, a tutti i sistemi bilaterali.

E inoltre occorre insistere sull'obbligo di pubblicazione dei bilanci e sulla trasparenza: anche "il finanziamento delle attività di interesse pubblico svolte dai sindacati dovrebbe essere trasparente, e non occulto o opaco come spesso avviene: è il giusto riconoscimento di attività svolte per tutti i cittadini, ma chiunque gestisca risorse finanziarie pubbliche deve riceverle in modo trasparente e rispondere di come le impiega".<sup>404</sup>

D'altra parte, le attuali dimensioni assunte dall'attività "para-pubblicistica" dei sindacati rendono "non più rinviabile l'idea e la pratica che tale attività sia assoggettata alla logica del controllo pubblico". Il che implica, oltre alla misurazione e alla democrazia, di cui si è detto, l'opportunità di applicare anche ai sindacati i canoni di controllo, trasparenza ed evidenza pubblica ogni qual volta vengano in questione attività amministrative o di rilevanza pubblica. "Allorché invece i sindacati agiscano, alla stregua di imprese, nel mercato dei beni e dei servizi, se tale attività – ancorché formalmente negoziale – traccimi, quanto a effetti, dalla fisiologica attività di rappresentanza professionale, essa va assoggettata alle norme di regolazione del mercato e della concorrenza".<sup>405</sup> In questo modo, pur in mancanza di "una qualsiasi, e diversa, forma di regolazione eteronoma dei meccanismi contrattuali collettivi", l'art. 39 Cost., cc. 2-4 cesserebbe di esse ignorato e il nostro sistema di relazioni sindacali avrebbe un'importante occasione di rinnovarsi, invece di continuare

---

<sup>401</sup> M. Rusciano, *La metamorfosi del contratto collettivo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2009, p. 29; F. Santoni, *Contrattazione collettiva e principio di maggioranza*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2013, I, 75; Secondo S. Zan, *Organizzazione e rappresentanza. Le associazioni imprenditoriali e sindacali*, Nuova Italia Scientifica, Roma 1992, p. 37, "essendo organizzazioni volontarie, le associazioni di rappresentanza sono "condannate" alla democrazia interna".

<sup>402</sup> "Costituzionalizzare" il sindacato, cit., p. 612.

<sup>403</sup> W. Galbusera, *Sindacati: una strategia di cambiamento in due obiettivi*, ne *Il diario del lavoro*, 17 gennaio 2019

<sup>404</sup> B. G. Mattarella, *Il ruolo di interesse pubblico del sindacato italiano*, cit., p. 185.

<sup>405</sup> B. Caruso, "Costituzionalizzare" il sindacato, cit., pp. 614-616.

“inesorabilmente ad invecchiare”, “insieme al sistema-paese” e “ai lavoratori o meglio ai potenziali lavoratori. Come quei matrimoni ove ormai si guarda solo e sempre indietro.”<sup>406</sup>

### 11.1. IL POSSIBILE RUOLO DEL CNEL

Già di è detto (*supra* § 4.2) come, sulla scorta del disegno di Meuccio, sia stato previsto nella Costituzione un organo, il CNEL, con la funzione di agevolare il lavoro del Parlamento e del Governo attraverso un apporto “non tecnico” alla determinazione delle scelte in campo economico e sociale, con computi di consulenza, di proposta e anche di iniziativa legislativa: un *luogo di rappresentanza d'interessi in un senso largo, un luogo del dialogo repubblicano in grado di assicurare “uno stabile ed effettivo collegamento tra gli organi politici e la società”*, una sede autorevole dove le categorie produttive (la società civile organizzata) possono congiuntamente – pur nell’autonomia della difesa dei propri interessi – portare un arricchimento alle decisioni della “politica”, “preconcertando” i temi sociali che la politica deve affrontare e ai quali essa deve dare risposta, in un contesto di reciproco rispetto tra parti tutte legittimate nel concorrere a costruire un’idea convergente del Paese e a garantire la coesione e la cooperazione sociale.<sup>407</sup>

“Vi sono per l’attività dello Stato tre momenti” afferma il Presidente Ruini nel discorso di insediamento al CNEL: lo studio, la proposta, la decisione. Il CNEL ha una funzione intermedia; non giunge alla decisione, che spetta nelle loro sfere ad altri organi; ma la sua funzione non è meramente di studio; è piuttosto di preparazione; è come un ponte fra i due momenti dell’esame e dell’azione. Non è e non può essere un’accademia di studi o una terza camera, un doppione del Parlamento e del Governo. Non può essere un’anticamera e neppure una contro camera; deve avere compiti e fisionomia propria; deve essere – ha detto un giornalista – “sede autorevole in cui le categorie produttive possono arrecare un loro specifico contributo”; la sua funzione non è fine a sè stessa e va considerata in relazione a quella del Parlamento e del Governo”.<sup>408</sup>

Contro l’opinione di chi “per motivi di politica contingente” avrebbe voluto sacrificare il CNEL “a una prevalente ragione economica”, proprio “le sue radici costituzionali”, “ci dicono come quest’organismo, invece di aver perso motivo istituzionale, può rappresentare uno strumento utile alla ricostruzione di un Paese nel quale si registrano seri motivi di decoazione politica, giuridica e costituzionale. Non si tratta, quindi, di rivendicare, nei soliti termini della retorica, l’attualità del CNEL, bensì riconoscere come la storia abbia finito per dare ragione a Ruini”.<sup>409</sup>

I temi e le vicende degli organi costituzionali e del sindacato e dell’interazione fra la sfera economica e quella pubblico-politica sono infatti strettamente interconnessi non solo nel momento genetico ma anche negli sviluppi successivi, come testimoniano le vicende degli anni ’60, durante i quali al progressivo consolidarsi delle parti sociali e all’acquisizione da parte delle stesse di crescenti spazi e sedi di confronto col decisore politico fa da contraltare un declinante peso del CNEL,<sup>410</sup> e soprattutto quelle degli anni successivi in cui il “dialogo” esce dalla sede pensata dai costituenti, per svolgersi altrove, attraverso canali e modalità inedite.

Di fronte alle criticità del presente, è venuto forse il momento di riannodare i fili di un discorso interrotto oltre mezzo secolo fa e chiedersi se quel ruolo e quelle funzioni che i costituenti hanno

---

<sup>406</sup> Le conclusioni di G. Zilio Grandi, *La regolazione tra legge e autonomia collettiva*, relazione al Convegno AISRI, *Lavoro e relazioni industriali nell’era digitale*, Roma 8 aprile 2019

<sup>407</sup> P. Bagnoli, *Introduzione*, in Meuccio Ruini, *Il Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro*, *Articolo Novantanove*, 2013, <http://www.articolo99.it/files/Meuccio-Ruini---Consiglio-Nazionale-dell-Economia-e-del-Lavoro.pdf>, pp. 15-16.

<sup>408</sup> M. Ruini, *Discorso di insediamento della Prima Consiliatura del CNEL*, Roma, Tipografia O. Rossi, 1959 pp.11-12, ora in Meuccio Ruini, *Il Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro*, cit., p. 66

<sup>409</sup> P. Bagnoli, *CNEL: l’istituzione del dialogo*, “Nuova Antologia”, vol. I, 2008, pp.90-93

<sup>410</sup> *La storia del Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro*, cit..

voluto assegnare al CNEL non debbano ora essere recuperati in un percorso volto alla ricerca di nuovi equilibri.

In questa direzione pare orientata l'operazione, in atto da alcuni anni, di valorizzazione del ruolo del CNEL quale "struttura di razionalizzazione del rapporto fra le forze sociali e il potere politico", che "è ancora il nucleo principale della missione" del citato organo, nonché quale luogo istituzionale nel quale poter svolgere un continuo confronto "sui grandi temi sociali ed economici, garantito dalla compresenza sia di tutte le organizzazioni più rappresentative, sia di esperti tecnicamente competenti"<sup>411</sup>.

L'obiettivo di garantire la coesione e la cooperazione sociale, rimarcata da Ruini mezzo secolo addietro, e quello, oggi più vivo che mai, di favorire l'elaborazione di un'agenda condivisa contro l'epica del disincanto, per (ri)avvicinare Stato e società rappresentano una priorità, in un contesto in cui il tessuto sociale e del lavoro è attraversato da nuove tensioni, rancori,<sup>412</sup> sfiducia, ripiegamenti, elusione delle responsabilità condivise, che fatica a "metabolizzare la rarefazione della rete di protezione",<sup>413</sup> le crescenti diseguaglianze, i timori per un futuro che dopo la pandemia nessuno sa come sarà, ma che guarda con anche da grande interesse e rinnovata speranza alle chance di ripartenza attraverso un utilizzo delle risorse (oltre 200 miliardi) del cosiddetto "Recovery Plan".<sup>414</sup>

Di qui l'importanza di poter disporre di un luogo di rappresentanza d'interessi in un senso largo, un luogo del dialogo repubblicano in grado di assicurare "uno stabile ed effettivo collegamento tra gli organi politici e la società".

Il CNEL, in altri termini, potrebbe essere la sede istituzionale dove svolgere, con il supporto tecnico e politico di una struttura importante, una concertazione trasparente, dove sindacati, imprese e governo, si incontrano per discutere, consultarsi, progettare norme, disegnare il futuro.

### **CONTRATTAZIONE NAZIONALE O CONTRATTAZIONE AZIENDALE?**

Resta infine da trattare un tema di rilevanza cruciale per il prossimo futuro, e che meriterebbe ben altro approfondimento e non un fugace cenno in chiusura di intervento: il ruolo della contrattazione aziendale nella pandemia e le possibili linee di sviluppo.

Ha ragione Domenico Garofalo quando afferma che "C'è già chi ritiene insostenibile l'idea che, passata la pandemia, si ritorni al "come eravamo"... "indietro di cinquant'anni, così celebrando degnamente il cinquantenario dello Statuto dei diritti dei lavoratori".

"Quello che sembra sfuggire a chi formula certe proposte è che nella fascia medio bassa del nostro tessuto produttivo ...la pandemia rischia di spazzare via questa realtà. Occorre proporre, allora, qualcosa di nuovo che non guardi allo Statuto dei lavoratori - la cui festa per il cinquantesimo anniversario è stata irrimediabilmente rovinata dal Covid-19 - ma al "dopo vaccino" e anche alla convivenza parziale con l'allarme sanitario. La parola chiave attorno alla quale costruire la nuova

---

<sup>411</sup> T. Treu, *Il Cnel ieri e oggi*, cit., pp. 2-3, il quale rileva che dopo la riforma del 1986 si sono avuti molti momenti di grande attività e azioni innovative su diversi fronti" (ad esempio, i grandi progetti dei "patti territoriali" durante la presidenza di Giuseppe De Rita) ma anche che "in anni più recenti, si sono registrate nuove difficoltà che hanno portato a smarrire il senso del Cnel". Importante, nella direzione indicata, è il previsto allargamento della partecipazione a organizzazioni sociali non ancora presenti e l'apertura all'ascolto sistematico di voci della società civile.

<sup>412</sup> Rapporto Censis 2017.

<sup>413</sup> Rapporto Censis 2019.

<sup>414</sup> Il 24 aprile Il Presidente del Consiglio Draghi, annuncia il raggiungimento dell'intesa con Bruxelles sul piano da oltre 200 miliardi di € (221,5 stando alla comunicazione del 20 aprile) (v. il comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 15/2021).

legislazione del lavoro privato potrebbe essere quella del “contratto di prossimità”, generalizzando - se necessario per legge e con i dovuti correttivi - l’istituto introdotto nel 2011 che in questo ultimo decennio ha serpeggiato sotto la pelle del diritto del lavoro per tenere in piedi realtà produttive destinate alla chiusura”.<sup>415</sup>

Rileva Maresca<sup>416</sup> che l’attuale, drammatica contingenza, ha reso necessaria l’attivazione di “una serie di nuovi interventi normativi finalizzati a fronteggiare la situazione, in primo luogo, da parte del legislatore, ma anche della contrattazione collettiva e di quella individuale” e ha riportato al centro il tema della “flessibilità organizzativa o funzionale (dei tempi di lavoro, ma anche professionale e retributiva)” quale “modalità di gestione dei rapporti di lavoro più idonea a realizzare gli aggiustamenti necessari per raccordare le esigenze produttive con quelle di tutela e di vita dei lavoratori”: il lavoro agile, la flessibilità oraria, l’orario multiperiodale, l’utilizzo di ferie e permessi, in modo da consentire periodi (anche lunghi) di assenza retribuita. Centrale, a tal proposito, il ruolo degli accordi aziendali.<sup>417</sup>

Negli speciali accordi collettivi aziendali, stipulati *dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, di incentivo alla risoluzione del rapporto di lavoro*, è individuata l’alternativa al blocco dei licenziamenti.<sup>418</sup>

Pietro Ichino<sup>419</sup> ritiene (non da oggi) che “il nuovo sindacato deve proporsi una ragionevole evoluzione dei rapporti aziendali dal modello tradizionale caratterizzato dalla invarianza delle retribuzioni e dallo scarso interesse dei lavoratori per l’andamento dell’azienda, verso il modello caratterizzato dalla scommessa comune sull’innovazione di processo e di prodotto, quindi sulla partecipazione organizzativa dei lavoratori, su un sistema di circolazione delle informazioni che consenta un loro controllo effettivo sull’andamento dell’azienda, e su di una loro partecipazione effettiva al godimento dei frutti dell’aumento di produttività – se non addirittura della redditività – dell’impresa. In questa ottica, la dinamica delle retribuzioni deve fondarsi soprattutto su un aumento del peso assoluto e relativo della parte variabile legata a indici di produttività o di redditività; occorre quindi che essa sia governata soprattutto dalla contrattazione aziendale”,<sup>420</sup> di cui occorrerebbe meglio definire il quadro normativo, “o comunque da meccanismi che ne

---

<sup>415</sup> D. Garofalo, *La dottrina giuslavorista alla prova del Covid- 19: la nuova questione sociale, ne Il quotidiano giuridico*, WKI, 25 maggio 2020

<sup>416</sup> A. Maresca, *Contrazione del lavoro e flessibilità dei tempi di lavoro indotte dal Covid-19: esperienze e prospettive*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2020, I, p. 287 ss.; G. Proia, *Divieto di licenziamento e principi costituzionali*, in *Mass. giur. lav.*, 2020, p. 683; rileva l’anomalia dell’omesso riferimento a RSA ed RSU M. Magnani, *Contrattazione collettiva e relazioni sindacali post Covid*, in *Lav. dir. Eur.*, n. 1/2021, p. la quale ritiene peraltro che ciò non escluda la possibilità per le stesse di stipulare autonomamente detto contratto.

<sup>417</sup> Sul lavoro agile v. M. Brollo, *Il lavoro agile alla prova della emergenza epidemiologica*, in Garofalo D., Tiraboschi, Fili, Seghezzi, a cura di, *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, Volume I, *Covid-19 e rapporto di lavoro*, a cura di Fili, Adapt Labour Studies, e-Book Series, n. 89, 2020, p. 167. Il decreto “rilancio” ad esempio prevede la possibilità di specifiche intese di rimodulazione dell’orario di lavoro per mutate esigenze organizzative e produttive dell’impresa, con le quali parte dell’orario di lavoro viene finalizzato a percorsi formativi.

<sup>418</sup> A. Maresca, *Gli accordi aziendali di incentivo alla risoluzione del rapporto di lavoro nell’art. 14, co. 3, DL n. 104/2020: l’alternativa realistica al divieto di licenziamento per Covid*, in *Lav. dir. Eur.*, 2020, 3; M.T. Carinci, *Covid-19 e “blocco” dei licenziamenti: ratio, limiti e opportunità di una misura in bilico tra il primo e il secondo comma dell’art. 41 Cost.*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2020, p. 571; E. Balletti, *Divieto di licenziamenti e libertà d’impresa alla luce dei principi costituzionali*, in G. Proia (a cura di), *Divieto di licenziamenti e libertà d’impresa nell’emergenza Covid*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 110; A. Levi, *Emergenza epidemiologica da Covid-19 e mantenimento dei livelli occupazionali: le preclusioni e le sospensioni relative al licenziamento individuale e collettivo*, in *Lav. prev. oggi*, nn. 1-2 del 2021, p. 21.

<sup>419</sup> *L’intelligenza del lavoro*, cit., par. 35, 40,

<sup>420</sup> Mentre, come noto, il sindacato a livello nazionale tende ad operare per l’uniformità delle condizioni contrattuali, diventano così potenzialmente causa di forme di cattiva allocazione delle risorse (D. Checchi, *Il sindacato tra efficienza e uguaglianza*, *Lavoce.info* 01-05-2003).

determinino in qualche misura il collegamento all'andamento aziendale" e consentire che "anche i lavoratori individualmente (mediante un mercato del lavoro ben funzionante) possano scegliere, tra i

molti modelli possibili di governance aziendale, quello che ritengono offra le prospettive migliori, nel breve, nel medio e/o nel lungo termine". D'altra parte,

Sulla necessità che un sistema di relazioni industriali maturo, per quanto pervaso dal principio di autonomia degli agenti contrattuali e dalla assenza di ingerenze statuali, abbia la forza di usare con responsabilità gli spazi di deroga ad esso concessi dalla norma di legge, con trasparenza, e non di nascosto, pone l'accento da tempo Michele Tiraboschi.<sup>421</sup>

Osserva poi Giuliano Cazzola, in relazione al Capitolo 4 del XII Rapporto del Cnel (2020) sul mercato del lavoro "Contrattazione decentrata in tempo di Covid-19", che "una caratteristica importante della contrattazione a livello aziendale è rappresentata dalla capacità di rispondere prontamente alle specificità delle organizzazioni aziendali, anche in relazione all'evolversi imprevedibile della situazione, con prevalenza di elementi difensivi nella prima fase del contagio e successiva ricerca delle modalità più efficaci di organizzazione man mano che ci si avvicina alla situazione di normalità". Molti accordi aziendali si sono occupati di disciplinare quegli aspetti del rapporto di lavoro come le modalità dell'organizzazione del lavoro e la distribuzione degli orari, connessi con fattori di rischio di diffusione del contagio (rispetto delle distanze sociali, densità di presenza negli ambienti di lavoro e negli ambienti comuni, misure igieniche, conciliazione, e così via). Tra le materie di contrattazione aziendale è possibile ricordare l'introduzione di forme estensive di lavoro agile (*smart working*), la revisione flessibile degli orari, la disciplina delle pause, le regole sulle postazioni di lavoro, l'utilizzo dei mezzi di sicurezza, la formazione specifica, il diritto alla disconnessione, l'incentivazione all'uso delle tecnologie digitali per consentire il lavoro da remoto, la definizione di nuove forme di conciliazione vita/lavoro.

Vi è poi chi propone un "un approccio pluralista al sistema delle relazioni industriali che parta dal principio di prossimità che trasferisce l'esercizio di una facoltà come quella della contrattazione il più vicino possibile ai lavoratori interessati e all'impresa", auspicando una funzione del contratto collettivo nazionale di "garanzia minima, applicabile in caso di mancanza di un contratto sottoscritto a un livello più vicino al luogo di lavoro".<sup>422</sup>

La pandemia, poi, "ha aggiunto una nuova dimensione di eterogeneità nei rapporti di lavoro, quella del rischio del contagio", e dei rischi economici connessi, con effetti diversi tra imprese anche dello stesso settore, che dipendono da un complesso di fattori variabili da impresa ad impresa (tipologia di attività, frequenza e prossimità dei contatti, possibilità di ricorso allo smart working, dimensioni degli spazi fisici di lavoro). A ciò si aggiungono altri due fattori, l'ampio ricorso al lavoro agile con tutti gli aspetti connessi, e la creazione da parte del Governo di due mercati diversi, con le imprese del mezzogiorno che possono contare di un forte sconto contributivo. "Questi tre fattori", secondo Tito Boeri, "agiscono tutti nella direzione di rafforzare il ruolo della contrattazione azienda per azienda", il che rende non più attuale, anzi sconsigliata, l'idea di invocare l'applicazione delle regole della rappresentanza previste dagli accordi interconfederali e ancor più una legge. Chiedere "di imporre per legge a tutte le imprese in un dato comparto di applicare il contratto siglato dalle organizzazioni maggiormente rappresentative" significa mettere la testa sotto la sabbia.<sup>423</sup>

In un contesto profondamente mutato, e nel quale le differenze (tra aree del paese, settori, aziende) sono aumentate e la crisi ha colpito interi settori la priorità, per garantire il lavoro, è la difesa della

---

<sup>421</sup> Da ultimo M. Tiraboschi, *Accordi in deroga ex articolo 8 e loro conoscibilità. A proposito di un recente contratto aziendale di regolazione del lavoro dei rider e di alcuni orientamenti della magistratura*, in Bollettino ADAPT 1° febbraio 2021, n. 4

<sup>422</sup> W. Galbusera, *Sindacati e contratti, una legge per applicare l'art. 39, FIRSTonline*, 15 aprile 2021

<sup>423</sup> T. Boeri, *Il nuovo mercato del lavoro*, in *la Repubblica*, 27 agosto 2020.

competitività del sistema produttivo. Ed “è nella contrattazione aziendale che si giocano le carte migliori perché è lì che si crea e si divide il valore attraverso intese che adattano l’organizzazione del lavoro alle nuove esigenze”. “Persino una rivendicazione di riduzione di orario a parità di retribuzione, improbabile a livello generale, potrebbe essere realizzata in sede aziendale”. In presenza di marcate “differenze retributive “di fatto”, territoriali e categoriali, ... determinate sia dai conti economici dei differenti comparti che dalle dinamiche inflattive territoriali”, “elevare i “minimi” in termini sostanziali attraverso i rinnovi dei contratti nazionali significherebbe, nella migliore delle ipotesi, sospingere nel mercato nero del lavoro le imprese marginali”. O, aggiungo, alimentare la contrattazione pirata.<sup>424</sup>

*La proposta di Maurizio Sacconi ed Emanuele Massagli si inserisce nella scia dell’iniziativa del presidente di Confindustria Carlo Bonomi “per una revisione del tradizionale modello di contrattazione fondato su contratti collettivi nazionali invasivi e segmentati secondo i perimetri dei codici Ateco” e muove da una serie di considerazioni: che “il salto prodotto dalle nuove tecnologie ha determinato il superamento della tendenziale omologazione dei lavori e delle imprese che aveva caratterizzato la seconda rivoluzione industriale”; che “la crisi pandemica ha ancor più evidenziato le diverse condizioni delle imprese e dei territori nella fase di ripresa delle attività” ; che a livello aziendale è possibile precedere agli aggiustamenti (anche del salario) necessari in situazioni o per finalità particolare (avvio di start up, gestione di crisi aziendali o territoriali, necessità di adattare la disciplina sulla salute e sicurezza ai diversi contesti di impresa, ricorso ai rapporti di lavoro agile, ampliamento delle prestazioni sociali complementari, favorire il coinvolgimento dei lavoratori, premiare la produttività).<sup>425</sup>*

---

---

<sup>424</sup> W. Galbusera, *Sindacati: protagonisti della rinascita o rischio emarginazione?*, in StartMagazine 28 novembre 2020.

<sup>425</sup> E. Massagli, M. Sacconi, *Meno leggi, più contratti (di prossimità). La proposta di Sacconi e Massagli*, in formiche.net, 20 giugno 2020

## BIBLIOGRAFIA

- Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *La Costituzione economica*, Cedam, Padova, 1997.
- Aa.Vv., *Persona e lavoro tra tutele e mercato*, in *Atti delle Giornate di Studio di Diritto del lavoro*, Udine, 13-14 giugno 2019, Milano, 2020.
- Aa.Vv., *Scritti in memoria di Tullio Ascarelli*, I, Milano, 1969, pp. LV-LXX.Aa.Vv., saggi di M. Dell'Olio, G. Giugni, M. Persiani, U. Romagnoli, *Francesco Santoro Passarelli e il diritto del lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 1997, p. 1.
- Aa.Vv., *Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013*, IX edizione del Seminario di Bertinoro, a cura di F. Carinci, Adapt University Press. 2015, p. XII.
- E. Ales, *Diritto del lavoro, diritto alla previdenza sociale, diritti di cittadinanza sociale*, in *Arg. dir. lav.*, 2001, p. 983.
- E. Allorio, *Problemi del diritto*, Milano, 1957, vol. III.
- E. Allorio, *L'ordinamento giuridico nel prisma dell'accertamento giudiziale, e altri studi*, in *Problemi del diritto*, Milano, 1957, vol. III.
- G. Amato, *La nuova costituzione economica*, in *Per una nuova costituzione economica*, a cura di G. della Cananea e G. Napolitano, Bologna, 1998, p. 20.
- G. Amato, A. Graziosi, *Grandi Illusioni*, Il Mulino 2013.
- G. Ambrosini, *La pluralità degli ordinamenti giuridici nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, vol. I, Milano, 1973, p. 3.
- D. Argondizzo, *Il sistema elettorale del Senato italiano nel dibattito all'Assemblea costituente*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, 2009, n. 62, p. 39.
- A. Atripaldi, *Il rinvio "intraistituzionale". Una tecnica per la produzione di norma giuridiche nella forma di Stato a tendenza sociocentrica*, in *Nomos*, 2018/2, p. 1.
- A. Bagnasco, *Le conseguenze sociali della crisi*, in *QA-Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, 2010, n. 3, p. 131.
- P. Bagnoli, *CNEL: l'istituzione del dialogo*, "Nuova Antologia", vol. I, 2008.
- P. Bagnoli, *Introduzione*, in *Meuccio Ruini, Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Articolo Novantanove*, 2013, <http://www.articolo99.it/files/Meuccio-Ruini---Consiglio-Nazionale-dell-Economia-e-del-Lavoro.pdf>, p. 11.
- G. Balandi, *Il pluralismo sindacale*, in A. Pugiotto (a cura di), *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrale*, Jovene, Napoli, 2013, p. 259.
- G. Ballardore Pallieri, P. Calamandrei, G. Capograssi, F. Carnelutti, G. Delitala, A.C. Jemolo, A. Ravà, G. Ripert, *La crisi del diritto*, Padova, 1953.
- M. V. Ballestrero, *Diritto sindacale*, Torino, 2018.
- E. Balletti, *Divieto di licenziamenti e libertà d'impresa alla luce dei principi costituzionali*, in G. Proia (a cura di), *Divieto di licenziamenti e libertà d'impresa nell'emergenza Covid*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 95.
- M. Barberis, *Dopo Romano. Istituzioni, razionalità, populismo*, in *Jura Gentium*, XV, 2, 2018, p. 129.
- F. Basenghi, *Decentramento produttivo e autonomia collettiva*, relazione alle Giornate di studio AIDLASS Cassino, 18-19 maggio 2017
- P. Biscaretti di Ruffia (a cura di), *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*, Milano, 1977.
- P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il mulino, Bologna, 1984
- V. Bavaro, *Reddito di cittadinanza, salario minimo legale e diritto sindacale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2014, I, 169.
- L. Bellardi, *Concertazione e contrattazione. Soggetti, poteri e dinamiche regolative*, Bari, 1999.
- L. Bellardi, *Relazioni industriali e contrattazione collettiva: criticità e prospettive*, in *Lav. dir.*, 2016, p. 939.
- A. Bellavista, *Il salario minimo legale*, in *Dir. rel. ind.*, 2014, 741.
- A. Bellavista, *Le prospettive del diritto del lavoro dopo la pandemia*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT – 433/2021.
- S. Bellomo, *Retribuzione sufficiente e autonomia collettiva*, Torino, 2002.
- M. Biagi, *Votare sui contratti esaspera le divisioni*, ne *Il Sole 24 Ore*, 23 novembre 2001
- R. Bifulco, *Costituzioni pluralistiche e modelli economici*, in AA.VV., *Governi ed economia*, Padova, 1998, p. 505.
- R. Bin, *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2007, p. 34.
- N. Bobbio, *Come intendere il pluralismo*, ora in AA.VV., *Il pluralismo*, a cura di Rossini, Roma, 1977, p. 117
- N. Bobbio, *Teoria e ideologia nella dottrina di Santi Romano*, in P. Biscaretti di Ruffia (a cura di), *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*, cit., p. 25.
- N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1984, p. 6.
- N. Bobbio, *A quarant'anni dalla Costituzione*, in *Nuova Antologia* 1987, p. 59.



- N. Bobbio, *Teoria generale del diritto*, Torino, 1993.
- T. Boeri, *Il nuovo mercato del lavoro*, *la Repubblica*, 27 agosto 2020.
- P. Bombardieri, *Il Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in *Lav. dir. Eur.*, n. 3/2020
- A. Boscati, *Il diritto del lavoro alla luce dell'esperienza pandemica: spunti di riflessione e proposte operative, a partire dal "Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile"*, in *Lav. dir. Eur.*, n. 3/2020.
- G. Bottai, *Prefazione*, in *Scritti in onore di Santi Romano*, I, Padova, Cedam, 1940.
- A. Brancasi, *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enc. dir.*, annali VII, Milano 2014.
- M. Brollo, *Il lavoro agile alla prova della emergenza epidemiologica*, in *Garofalo D., Tiraboschi, Filì, Seghezzi, a cura di, Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, Volume I, Covid-19 e rapporto di lavoro, a cura di Filì, Adapt Labour Studies, e-Book Series, n. 89, 2020, p. 167.
- M. Bulgakov, *Il Maestro e Margherita*, 1967, trad. it., Torino, 2014.
- U. Carabelli, *Libertà e immunità del sindacato*, Napoli, Jovene, 1986.
- C. Buzzacchi, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano 2015. B. Caravita, *Oltre l'uguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Cedam, Padova, 1984.
- P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2017.
- F. Carinci, *Discutendo intorno all'art. 18 dello Statuto dei lavoratori*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2003, I, p. 35
- F. Carinci, *Riparlato di concertazione*, in *Diritto del lavoro. I nuovi problemi*, in Studi in onore di Mattia Persiani, I, Padova, 2005, p. 363.
- F. Carinci, *Alice non abita più qui (a proposito e a sproposito del "nostro" diritto sindacale)*, in AA.VV., *Legge o contrattazione?*, cit., p. XII.
- F. Carinci, *Cinquant'anni dello Statuto dei lavoratori: un testo oggi usurato dal tempo, che portò la Costituzione in fabbrica*, in *Atlantico*, 20 maggio 2020
- M.T. Carinci, *Covid-19 e "blocco" dei licenziamenti: ratio, limiti e opportunità di una misura in bilico tra il primo e il secondo comma dell'art. 41 Cost.*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2020, p. 571.
- L. Carlasse, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2015, p. 153; A. Morrone, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC* 1, 2014.
- F. Carnelutti, *Contratto collettivo*, in *Dir. lav.*, 1928, I, p. 184
- M. Carrieri, *Una cornice valida per il futuro*, in *Lavoro&Welfare*, aprile 2018, p. 6.
- P. Carniti, *Passato prossimo. Memorie di un sindacalista d'assalto, 1973-1985*, Castelveccchi, Roma 2019.
- B. Caruso, *"Costituzionalizzare" il sindacato. I sindacati italiani alla ricerca di regole: tra crisi di legittimità e ipertrofia pubblicista*, in *Lav. dir.*, 2014, p. 595.
- B. Caruso, *Per un intervento eteronomo sulla rappresentanza sindacale: se non ora quando!*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, n. 206/2014. S. Scarponi, *La dottrina giuslavoristica italiana di fronte al mutamento delle relazioni sindacali e alla questione della rappresentatività*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, n. 295/2016
- B. Caruso, *Il sindacato tra funzioni e valori nella "grande trasformazione". L'innovazione sociale in sei tappe*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, n. 394/2019
- B. Caruso, S. Sciarra (a cura di), *M. D'Antona. Opere*, vol. I, Milano, 2000.
- T. Casadei, S. Pierpaoli, *"Ricucire" prassi e teoria del diritto: sputi di riflessione a partire da Santi Romano*, in *Jura Gentium*, XV, 2, 2018, p. 7.
- R. Castel, *L'insicurezza sociale*, Torino, 2011.
- S. Cassese, *Le alterne fortune de «L'ordinamento giuridico» di Santi Romano*, in *Riv. it. dir. pubbl.*, 2018, p. 433
- S. Cassese, *Lo Stato, «stupenda creazione del diritto» e «vero principio e vita», nei primi anni della Rivista di diritto pubblico (1909-1911)*, *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XVI, 1987, p. 501.
- S. Cassese, *Verso un diritto europeo italiano*, in *Riv. it. dir. pubbl.*, 2017, p. 303
- R. Cavallo Perin, G. Colombini, F. Merusi, A. Police, A. Romano (a cura di), *Attualità e necessità del pensiero di Santi Romano*, Napoli, 2019.
- R. Cavallo Perin, *Ordinamenti giuridici paralleli e necessità come fonte del diritto*, in R. Cavallo Perin, G.P. Cella, *Il cammino del pluralismo: Giugni e le relazioni industriali*, in *Scritti su Gino Giugni*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, II, n. 114, 2007, p.
- G. Cazzetta, *Quale passato per il diritto del lavoro? Giuslavoristi e costruzione della memoria nell'Italia repubblicana*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2009, I, p. 5.
- G.P. Cella, *Il cammino del pluralismo: Giugni e le relazioni industriali*, in *Scritti su Gino Giugni*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, II, n. 114, 2007, p.
- G.P. Cella, *Riformismo e concertazione*, in *Mondoperaio*, 19 febbraio 2020
- E. Cheli, *Il problema storico della Costituente*, in *Pol. dir.*, 1973, p. 49
- D. Checchi, *Il sindacato tra efficienza e uguaglianza*, *Lavoce.info 01-05-2003*
- G. Chiarelli, *Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*, in *Enc. dir.*, vol. IX, Milano, Giuffrè, 1961

- A. Cerrone, *Ragione dialettica e retorica nell'opera di Alessandro Giuliani*, in *Sociologia. Riv. quadr. sc. stor. e soc.*, 2009, 2, p. 43.
- O. Chessa, *Europa 2020. Quo vadis? La governance economica europea dalla moneta unica all'emergenza pandemica*, in *Lav. dir.*, n. 3/2020, p. 393.
- A. Ciampani, *Ragioni e obiettivi di un accordo per un ritrovato ruolo degli attori sociali*, in *Working Papers Fondazione Tarantelli*, n. 16/2019, Relazioni industriali e contrattazione collettiva A un anno dall'accordo interconfederale Cgil Cisl Uil – Confindustria, p. 6.
- I. Cipolletta *Se le associazioni di interesse (inclusa Confindustria) si suicidassero...*, in *Lavoce.info* 01-05-2003
- S. Ciucciovino, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *Lav. dir.*, 2020, p. 185.
- G. Colavitti, *La libertà sindacale e il diritto di sciopero*, in R. Nania, P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2001 p. 925.
- G. Colavitti, *La libertà sindacale ed il diritto di sciopero*, in P. Ridola, R. Nania, *I diritti costituzionali*, 2° ed., Torino, 2006, p. 925.
- C. Colloca, *La polisemia del concetto di crisi: società, culture, scenari urbani*, in *SMP – Società Mutamento Politica*, 2010, 1, 2, p. 19.
- G. Colombini, F. Merusi, A. Police, A. Romano (a cura di), *Attualità e necessità del pensiero di Santi Romano*, Napoli, 2019, cit., p. 41.
- M. Corsale, voce *Pluralismo giuridico*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIII, 1983.
- P. Costa, *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra 800 e 900*, Milano, 1986, in M. Croce (a cura di) *L'ordinamento giuridico*, Macerata, Quodlibet, 2018.
- P. Craveri, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, Bologna, 1977.
- P. Craveri, *Unità e autonomia sindacale nel dopoguerra*, in M. Colombo, R. Morese (a cura di), *Pensiero, azione, autonomia. Saggi e testimonianze per Pierre Carniti*, Edizioni Lavoro, Roma, 2017.
- V. Crisafulli, *Per la determinazione del concetto dei principi generali del diritto*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1941, p. 52.
- M. Croce, *Il diritto come morfologia del sociale. Il pluralismo giuridico di Santi Romano*, in *Dir. pubbl.*, 2017, p. 841.
- M. Croce, *La tecnica della composizione: il pluralismo operativo di Santi Romano*, in *Jura Gentium*, XV, 2, 2018, p. 19.
- L. D'Andrea, *La prospettiva della Costituzione italiana ed il principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 2000.
- L. D'Andrea, *I principi costituzionali in materia economica*, in *Consultaonline*, 2014.
- L. D'Andrea *Criteri ordinatori delle fonti e valori costituzionali, nel pensiero di Antonio Ruggeri*, in *Dirittifondamentali.it - Fascicolo 2/2019*.
- L. D'Angelo, *Introduzione a M. R., Discorsi parlamentari*, Senato della Repubblica, 1997, p. 1.
- M. D'Angelosante, *Il fenomeno del lobbying in Italia: limiti e potenzialità della disciplina esistente e dei percorsi di completamento immaginabili*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2018, p. 529.
- M. D'Antona, *Diritto sindacale in trasformazione*, in B. Caruso, S. Sciarra (a cura di), *M. D'Antona. Opere*, vol. I, Milano, 2000, p. 15, già in M. D'Antona (a cura di), *Lecture di diritto sindacale: le basi teoriche del diritto sindacale*, Napoli, 1990, XVII.
- M. D'Antona, *Diritto sindacale in trasformazione*, in Id. (a cura di), *Lecture di diritto sindacale. Le basi teoriche del diritto sindacale*, Jovene, Napoli, 1990, p. III.
- M. D'Antona, *Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione, oggi*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1998, p. 665
- M. Delfino, *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza*, Napoli, 2019.
- R. De Luca Tamajo *L'evoluzione dei contenuti e delle tipologie della contrattazione collettiva*. *Riv. it. dir. lav.*, 1985, I, p. 24.
- R. De Luca Tamajo, *Gli anni '70: dai fasti del garantismo al diritto del lavoro dell'emergenza*, in P. Ichino (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'Italia repubblicana. Teorie e vicende dei giuslavoristi dalla Liberazione al nuovo secolo*, Milano, 2008, p.
- G. De Simone, *La dignità del lavoro tra legge e contratto*, in Aa.Vv., *Persona e lavoro tra tutele e mercato*, in *Atti delle Giornate di Studio di Diritto del lavoro*, Udine, 13-14 giugno 2019, Milano, 2020, 19.
- F. D'Harmant François, *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. III, Torino, Utet, 1989, 445.
- U. De Siervo, *Ruini alla Costituente*, in AA.VV., *Meuccio Ruini: la presidenza breve: 26 maggio 2003*, Roma, Sala Zuccari (*Il convegno della Sala Zuccari / Senato della Repubblica*), Rubbettino, 2004, p. 8.
- F. De Vanna, *L'ordinamento giuridico di Santi Romano e il pluralismo oltre l'orizzonte dello Stato: alcuni percorsi interpretativi*, in *Jura Gentium*, XV, 2, 2018, p. 37.
- R. Del Punta, *Diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2019.
- R. Del Punta, *Valori del diritto del lavoro ed economia di mercato*, in *Working Papers "Massimo D'Antona"*, n. 395/2019.
- G. Deleuze, *Logica del senso*, Milano, 1975.

- G. Di Gaspare, [Il lavoro quale fondamento della Repubblica](#), saggio per il Gruppo di studio Astrid "La Costituzione economica a 60 anni dalla Costituzione", in *Astrid Rassegna*, 12.5.2009.
- G. Di Gaspare, *Stato di diritto, corpi intermedi e sindacati nella Costituzione italiana. Il pensiero di Andrea Orsi Battaglini rivisitato*, in *Dir. pubbl.*, fasc. 3, suppl. 2016, p. 150.
- A. Di Giovine, *Dal principio democratico al sistema rappresentativo: l'ineluttabile metamorfosi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, p. 59.
- F. Di Noia, *Sul "ritrovato" dinamismo del sistema di relazioni industriali: rappresentatività e assetti contrattuali dopo l'accordo interconfederale 28 febbraio 2018*, in *Dir. rel. ind.*, 2018, p. 1260
- M. Dogliani, *La fortuna della teoria romaniana dell'ordinamento nelle varie aree disciplinari: diritto costituzionale*, in *Dir. pubbl.*, 2018, p. 873.
- G. Dossetti, *La costituzione. Le radici. I valori. Le riforme*, Roma, Edizioni Lavoro, 1996, p. 21.
- L. Elia, *Le norme sulle formazioni sociali nella costituzione repubblicana*, in *Studi in onore di G. Vignocchi*, Modena, 1992, p. 545.
- C. Esposito, *Lo Stato e i sindacati nella Costituzione italiana*, in *Id.*, *La Costituzione italiana. Saggi*. Padova, p. 154.
- M. Faioli, *Cosa fa e perché è importante il Cnel*, ne *Il riformista*, 5 ottobre 2020
- R. Faucci, *Dall'"economia programmatica" corporativa alla programmazione economica: il dibattito fra gli economisti*, in *Quad. fior.*, XXVIII, 1999, p. 9.
- C. Favero, *Quando le pensioni generose aumentano il debito*, in *LaVoce.info*, 30.11.2018
- L. Ferrajoli, *Dignità e libertà*, in *Riv. fil. dir.*, 2019, p. 23.
- [V. Ferrante](#), *Rappresentatività sindacale: la parola alle imprese*, *Il quotidiano giuridico*, WKI, 14 dicembre 2019
- G. Ferrara, *Il lavoro come fondamento della Repubblica e come connotazione della democrazia italiana*, in *I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione italiana*, a cura di G. Casadio, Roma, 2006.
- L. Ferrara, *Riflessioni brevi sulla teoria ordinamentale di Salvatore Romano*, in G. Furguele (a cura di), *Salvatore Romano*, Napoli, 2015, p. 150.
- G. Ferraro, *Ordinamento, ruolo del sindacato dinamica contrattuale di tutela*, Cedam, Padova, 1981
- G. Ferraro, *Gli anni '80: la dottrina lavorista dalla marcia dei quarantamila a Maastricht*, in P. Ichino (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'Italia repubblicana. Teorie e vicende dei giuslavoristi dalla Liberazione al nuovo secolo*, Milano, 2008, p. 163.
- G. Ferraro, *Apertura e coordinamento dei lavori*, in *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione*, in *Riv. giur. lav.*, 1/2016, p. 19.
- C. Fois, *Il "giardiniera" di Pugliatti e la scienza giuridica nel tempo dell'economia*, in *Giur. comm.*, 2006, I, p. 321.
- F. Gabriele, *Democrazia e potere economico fra dimensione sociale, sussidiarietà e controlimiti*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, p. 1019.
- L. Gaeta (a cura di), *Costantino Mortati e "il lavoro nella Costituzione": una rilettura*, Milano, 2005.
- L. Gaeta, *«La terza dimensione del diritto»: legge e contratto collettivo nel novecento italiano*, (relazione alle Giornate di studio AIDLASS su "Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario", Napoli, 16-17 giugno 2016) in *Giorn. giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2016, n. 142, p. 573
- L. Galantino, *I criteri di scelta dei lavoratori da licenziare per riduzione del personale*, in R. Scognamiglio (a cura di), *Diritto del lavoro e corte costituzionale*, Napoli, 2006, p. 75.
- [W. Galbusera](#), *Sindacati: una strategia di cambiamento in due obiettivi*, ne *Il diario del lavoro*, 17 gennaio 2019
- W. Galbusera, *Sindacati: protagonisti della rinascita o rischio emarginazione?*, in *StartMagazine* 28 novembre 2020
- W. Galbusera, *Sindacati e contratti, una legge per applicare l'art. 39*, *FIRSTonline*, 15 aprile 2021
- P. Garibaldi, *La nuova stagione della concertazione*, ne *La Stampa*, 8 febbraio 2020.
- A. Garilli, *Il "blocco" dei licenziamenti: profili storici e sistematici*, in *Mass. giur. lav.*, n. 3/2020, p. 585.
- A. Garilli, *Le trasformazioni del diritto del lavoro tra ragioni dell'economia e dignità della persona*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, n. 412/2020.
- D. Garofalo, *La dottrina giuslavorista alla prova del Covid- 19: la nuova questione sociale*, ne *Il quotidiano giuridico*, WKI, 25 maggio 2020
- Ghera, *Le c.d. clausole sociali: evoluzione di un modello di politica legislativa*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2001, 133.
- E. Ghera, *Il contratto collettivo tra natura negoziale e di fonte normativa*, in *Riv. it dir. lav.* 2014, I, p. 195.
- M. S. Giannini, *Istituti di credito e servizi di interesse pubblico*, in *Moneta e credito*, 1949, oggi in *Id.*, *Scritti*, vol. III, Milano, 2003, p. 57.
- M. S. Giannini, *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, p. 219.
- M.S. Giannini, *Gli scritti giuridici in onore di Santi Romano (1942)*, ora in *Id.*, *Scritti - I (1939-1948)*, Milano, 2002, p. 487
- M. S. Giannini, *I pubblici poteri negli Stati pluriclasse*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1979, p. 389, ora in *Id.*, *Scritti*, VII, Milano, 2005, p. 312
- M.S. Giannini, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, il Mulino, 1986.
- M. S. Giannini, *Lo Stato pluriclasse*, in S. Cassese (a cura di), *Massimo Severo Giannini*, Bari, 2010, p. 104.

- S. Giubboni, *I fondi bilaterali di solidarietà nel prisma della riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2015 p. 715.
- G. Giugni, *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, Milano, 1960.
- G. Giugni, *Giuridificazione e deregolazione nel diritto del lavoro italiano*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1986, p. 317.
- G. Giugni, *Accordi di concertazione e Corte costituzionale*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 1987, p. 175.
- G. Giugni, *Il diritto sindacale e i suoi interlocutori*, in Id., *Lavoro, legge, contratti*, Bologna, 1989, p. 183 (già in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1970, p. 369).
- Giugni G. (1987). *Accordi di concertazione e Corte costituzionale*. *DLRI*, p. 175 ssG. Giugni, *Lavoro, legge, contratti*, Bologna, 1989.
- G. Giugni, *Intervista* a cura di Pietro Ichino, in *Riv. it. dir. lav.* 1992, I, p. 411, in seguito pubblicata con minime integrazioni in P. Ichino (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'Italia repubblicana. Teorie e vicende dei giuslavoristi dalla Liberazione al nuovo secolo*, Milano, 2008, p. 431, nonché in *Lav. dir. Europa*, n. 3/2019, p. 1
- G. Giugni, *La lunga marcia della concertazione*, Bologna, 2003, p. 39 .
- G. Giugni, *Diritto sindacale*, agg. da L. Bellardi, P. Curzio, V. Leccese, Cacucci, Bari, 2014.
- G. Giugni, F. Mancini, *Per una cultura sindacale in Italia*, Bologna, 1954.
- A. Giuliani *Contributi ad una nuova teoria pura del diritto*, Milano, 1954.
- E. Gragnoli, *La libertà organizzativa del sindacato e l'articolo 39, commi 2 e 3, della Costituzione*, in *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*, in *Riv. giur. lav.*, *Quad. n. 1/2016*, p. 31.
- E. Gragnoli, *L'accordo interconfederale e la proliferazione dei contratti «pirata»*, in *Relazioni industriali e contrattazione collettiva. A un anno dall'accordo interconfederale Cgil Cisl Uil – Confindustria*, Working Papers Fondazione Tarantelli n. 16/2019, p. 17.
- M. Grandi, *Conflitto industriale e nuove politiche di tutela del lavoro*, in *Dir. lav.*, 1984, I, p. 98.
- M. Grandi, *Gino Giugni e l'esperienza associativa della CISL nel suo primo ciclo storico, 1950-1970*, in *Giorn. giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2007, p. 293.
- M. Grandi, *In difesa della rappresentanza sindacale*, in *Giorn. giorn. dir. lav. rel. ind.*, n. 104, 2004, p. 627.
- M. G. Greco, *Il salario minimo legale e i rischi di destrutturazione delle relazioni sindacali*, in A. Perulli, a cura di, *L'idea di diritto del lavoro, oggi. In ricordo di Giorgio Ghezzi*, Padova, 2016, pag. 113
- P. Grossi, *Gino Giugni nella scienza giuridica italiana del Novecento*, in *Giorn. giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2007, p. 247.
- P. Grossi, *Le aporie dell'assolutismo giuridico (ripensare, oggi, la lezione metodologica di Tullio Ascarelli)*, in *Nobiltà del diritto*, I, Milano, 2008, p. 478
- P. Grossi, *La grande avventura giuslavoristica (a proposito de "Il diritto del lavoro nell'Italia repubblicana - Teorie e vicende dei giuslavoristi dalla Liberazione al nuovo secolo)*, in *Riv. it. dir. lav.*, I, 2009, p. 5.
- P. Grossi, *Nobiltà del diritto, Profili di giuristi*, Per la storia del pensiero giuridico moderno, vol. 80, Milano, 2008.
- P. Grossi, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Riv. dir. amm.*, 2012, p. 3. P. Grossi, *Pluralità delle fonti del diritto e attuazione della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2019, p. 763.
- P. Grossi, *Santi Romano: un messaggio da ripensare nella odierna crisi delle fonti*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2, 2006, p. 377.
- F. Guarriello, *I diritti di contrattazione collettiva in un'economia globalizzata*, in *Giorn. giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2012, p. 341
- F. Guarriello, *Legge e contrattazione collettiva in Europa: verso nuovi equilibri?*, relazione alle Giornate di studio Aidlass. *Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario*, Napoli, 16 e 17 giugno 2016, *datt.*
- P. Ichino (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'Italia repubblicana. Teorie e vicende dei giuslavoristi dalla Liberazione al nuovo secolo*, Milano, 2008.
- P. Ichino, *Cause e sviluppi della crisi del modello della concertazione tra governo e parti sociali, nell'ultimo quindicennio*, in <https://www.pietroichino.it/?p=44642>
- P. Ichino, *L'intelligenza del lavoro*, Rizzoli, Milano, 2020.
- N. Irti, *Per una lettura critica di Santi Romano. Note introduttive*, in *Dir. pubbl.*, 2018, p. 15.
- L. Lama, *L'organizzazione Sindacato*, in *Quaderni del Centro studi CISL*, Quaderno n. 19, 2014.
- F. Leonardi, *Un'analisi concettuale dei processi di disgregazione sociale*, in Id., *Di che parla il sociologo? Problemi di epistemologia delle scienze sociali*, Milano, 1986.
- A. Lepre, C. Petraccone, *Storia d'Italia dall'Unità a oggi*, Bologna 2008.
- A. Levi, *Emergenza epidemiologica da Covid-19 e mantenimento dei livelli occupazionali: le preclusioni e le sospensioni relative al licenziamento individuale e collettivo*, in *Lav. prev. oggi*, nn. 1-2 del 2021, p. 21.
- F. Liso, *Autonomia collettiva e occupazione*, in AA.VV., *Autonomia collettiva e occupazione. Atti del Congresso nazionale di diritto del lavoro*, Milano, 23-25 maggio 1997, Giuffrè, 1998.
- F. Liso, *Gino Giugni: appunti per la storia di un progetto di modernizzazione mancato*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, n. 157, 2018, p. 1
- M. Magnani, *Il salario minimo legale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2010, I, 769.

- M. Magnani, *I sindacati nella Costituzione*, in *Giorn. giorn. dir. lav. rel. ind.*, n. 159, 2018, p. 3.
- M. Magnani, *Contrattazione collettiva e relazioni sindacali post Covid*, in *Lav. dir. Eur.*, n. 1/2021.
- M. Magnani, *Un dibattito sul salario minimo legale*, in *Bollettino ADAPT 8 febbraio 2021*, n. 5, in [www.adapt.it](http://www.adapt.it).
- S. Mainardi, *Le relazioni collettive nel "nuovo" diritto del lavoro*, Atti delle Giornate di Studio Aidlass, *Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario*, Napoli 16-17 giugno 2016, dattiloscritto.
- G.F. Mancini, *Libertà sindacale e contratti collettivi erga omnes*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1963, p. 570, ripubblicato col titolo *Il problema dell'art. 39 (libertà sindacale e contratto collettivo « erga omnes »)*, in Mancini, *Costituzione e movimento operaio*, Bologna, 1976, p. 133.
- G.F. Mancini, *La supplenza sindacale del piano*, 1974, rist. in *Democrazia industriale e sindacato in Italia*, Roma, 1977, p. 40.
- R. Mania, *Dialogo e pragmatismo il metodo Draghi oltre la concertazione*, ne *La Stampa*, 11 marzo 2021.
- A. Maresca, *Contrazione del lavoro e flessibilità dei tempi di lavoro indotte dal Covid-19: esperienze e prospettive*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2020, I, p. 287.
- L. Mariucci, *La contrattazione collettiva*, Bologna, 1985.
- L. Mariucci, *Gli eterni ritorni: dentro, fuori o oltre l'art.39 della Costituzione?*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", n. 207/2014.
- L. Mariucci, *Giuslavorismo e sindacati nell'epoca del tramonto del neoliberalismo*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", n. 407/2020.
- D. Martire, *Pluralità degli ordinamenti giuridici e Costituzione repubblicana. Spunti di riflessione alla luce dell'esperienza costituzionale*, in *Dir. pubbl.*, 2017, p. 861.
- Martone, *Governo dell'economia e azione sindacale*, Cedam, Padova, 2006.
- M. Martone, *A che prezzo. L'emergenza retributiva tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale*, Luiss University Press, 2019.
- E. Massagli, M. Sacconi, *Meno leggi, più contratti (di prossimità). La proposta di Sacconi e Massagli*, in [formiche.net](http://formiche.net), 20 giugno 2020.
- B. G. Mattarella, *Sindacati e pubblici poteri*, Milano, 2003.
- B. G. Mattarella, *Il ruolo di interesse pubblico del sindacato italiano*, in *Riv. pol. soc.*, 2008, p. 173.
- O. Mazzotta, *Autonomia negoziale e prassi concertative centralizzate avanti alla Corte costituzionale*, FI, 1985, I, 1924 ss.
- O. Mazzotta, *Il diritto del lavoro e le sue fonti*, in Riv. it. F. Mazzarella, *La semplicità immaginaria. Apogeo e crisi dello stato liberale di diritto*, *Ars Interpretandi*, 2011, XVI, p. 57.
- O. Mazzotta, *Poteri e contropoteri nello Statuto dei lavoratori cinquant'anni dopo*, in *Lav. dir.*, 2020, p. 760.
- E. Menegatti, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, Torino, 2017.
- L. Mengoni, *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili e doveri inderogabili di solidarietà*, in *Jus*, 1998, p. 48.
- F. Modigliani, T. Padoa Schioppa, *La politica economica in una economia con salari indicizzati al 100 e più*, in *Moneta e credito*, 1977, Vol. 30, n. 117.
- F. Modugno, *Il concetto di costituzione*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol.1, Milano, 1977.
- F. Modugno, *Legge – ordinamento giuridico – pluralità degli ordinamenti. Saggi di teoria generale del diritto*, Milano, 1985.
- A. Morrone, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC* 1, 2014.
- C. Mortati, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1940.
- C. Mortati, *Il lavoro nella costituzione*, in *Dir. lav.*, 1956, p. 149.
- C. Mortati, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, Padova, 1957, II, p. 138.
- C. Mortati, *Art. 1 Cost.– Principi Fondamentali artt. 1-12*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna, Zanichelli, 1975.
- T. Nannicini, *Vizi e virtù della concertazione*, in *Lavoce.info* 27.05.03
- T. Nannicini, *Il jobs act e i sindacati*, in *Mondoperaio*, 1° aprile 2015.
- M. Napoli, *Le fonti del diritto del lavoro e il principio di sussidiarietà*, in AIDLASS, *Il sistema delle fonti nel diritto del lavoro*, Milano, 2002, e in *Giorn. giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2002, p. \*\*\***
- M. Napoli, *Contrattazione collettiva e solidarietà*, in *Diritto del lavoro in trasformazione (2010-2014)*, Torino, 2014.
- M. Napoli, *Diritto del lavoro in trasformazione (2010-2014)*, Torino, 2014.
- F. Nespoli, *Una concertazione di facciata*, in *Bollettino Adapt* 20 luglio 2020, n. 29.
- F. Nespoli, *La concertazione in-diretta*, in *Bollettino Adapt* 23 novembre 2020, n. 43
- F. Nespoli, *Si fa (troppo) presto a dire "concertazione"*, in *Bollettino Adapt* 15 marzo 2021, n. 10
- L. Nivarra, *Dalla «crisi» all'«eclissi»: ovvero, da un paradigma all'altro*, in *Europa e dir. priv.*, 2017, p. 801.
- L. Nogler, *Cosa significa che l'Italia è una Repubblica "fondata sul lavoro"?*, in *Lav. dir.*, 2009, p. 427.

- L. Nogler, Cosa significa che l'Italia è una repubblica "fondata sul lavoro" e che "riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro", in C, in . Casonato (a cura di), *Lezioni sui principi fondamentali della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 101.
- Occhino, *Nuove soggettività e nuove rappresentanze nell'economia digitale*, in *Labor*, 2019
- N. Occhicupo, *La «Camera delle regioni»*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. 2, Milano, Giuffrè, 1978, p. 384.
- F. Olivelli, *La contrattazione collettiva aziendale dei lavoratori privati*, Giuffrè, 2016.
- V. Onida, *Costituzione italiana*, in *Dig.disc.pubbl.* IV, p. 325.
- V. Onida, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della costituzione italiana*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna 1984.
- G. Orlandini, *Legge, contrattazione collettiva e giusta retribuzione dopo le sentenze 51/2015 e 178/2015 della Corte costituzionale*, in *Lav. dir.*, 2018, 7.
- A. Orsi Battaglini, *Gli accordi sindacali nel pubblico impiego*, Giuffrè, Milano, 1982.
- A. Orsi Battaglini, *Relazioni sindacali e fonti normative nella legge quadro sul pubblico impiego*, in A. Orsi Battaglini, C. Maviglia A. S. Albanese P. M. Lucibello, *Accordi sindacali e legge quadro sul pubblico impiego. Dalle esperienze di settore alla Riforma*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 1.
- P. Pascucci, *La giusta retribuzione nei contratti di lavoro, oggi*, Relazione alle *Giornate di Studio di Diritto del lavoro*, Palermo, 17-19 Maggio 2018.
- P. Passalacqua, *Autonomia collettiva e mercato del lavoro. La contrattazione gestionale e di rinvio*, Giappichelli, Torino, 2005.
- P. Passalacqua, *L'equiordinazione tra i livelli della contrattazione quale modello di rinvio legale all'autonomia collettiva ex art. 51 del d.lgs. 81 del 2015*, in *Dir. lav. merc.*, 2016, p. 275.
- F. Pedrini, *Santi Romano e l'interpretazione giuridica. Appunti per una riflessione sul "metodo" nel diritto pubblico*, in *Jura Gentium*, XV, 2, 2018, p. 79.
- G. Pera, *Gli artt. 39 e 40 della Costituzione*, in *Scritti di Giuseppe Pera, II, Diritto sindacale*, Milano, 2007, p. 1445 (già in *Lav. prev. oggi* 1976, p. 1497).
- G. Pera, *Va tutto bene nella norma relativa alla costituzione della rappresentanze sindacali aziendale deliberata dal popolo sovrano?*, in *Scritti di Giuseppe Pera, II, Diritto sindacale*, cit., p. 1671
- P. Perlingieri, *La concezione procedimentale del diritto di Salvatore Romano*, in *Rass. dir. civ.*, 2006, p. \*\*\*.
- M. Persiani, *Saggio sull'autonomia privata collettiva*, Cedam, Padova, 1972.
- M. Persiani, *Contratti collettivi normativi e contratti collettivi gestionali*, in *Arg. dir. lav.*, 1999, p. 3.
- M. Persiani, *Il contratto collettivo di diritto comune nel sistema delle fonti del diritto del lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 2004, p. 1.
- M. Persiani, *Diritto sindacale*, Cedam, Padova, 2012.
- M. Persiani, *Le vicende della rappresentanza e rappresentatività sindacali tra legge e contratto collettivo*, in *Arg. dir. lav.*, 2017, p. 531.
- A. Perulli, a cura di, *L'idea di diritto del lavoro, oggi. In ricordo di Giorgio Ghezzi*, Padova, 2016.
- A. Perulli, *L'OIL e la globalizzazione*, in *Lav. dir.*, 2019. P. 387.
- A. Perulli, *Covid-19 e diritto del lavoro: emergenza, contingenza e valorizzazione del lavoro dopo la pandemia*, *Labor*, 2020, p. 455.
- R. Pessi, *La democrazia sindacale tra legge ed autonomia collettiva*, in *Dir. rel. ind.*, 2014, p. 368.
- R. Pessi, *Il diritto del lavoro e la Costituzione: identità e criticità*, Cacucci, Bari, 2019.
- D. Pipitone, *Il socialismo democratico italiano fra la Liberazione e la legge truffa*, Milano, 2013.
- C. Pinelli, *Massimo Severo Giannini costituzionalista*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, p. 833.
- G. Pino, *Manuale sul conflitto nei servizi pubblici essenziali*, Torino, 2009.
- G. Pino, *Uno studio su Gino Giugni e il conflitto collettivo*, Torino, 2014.
- A. Pizzoferrato, *L'autonomia collettiva nel nuovo diritto del lavoro*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2015, I, p. 411
- F. Pizzolato, *Traiettorie della cittadinanza e concezioni dell'ordinamento*, in M. Bertolissi (a cura di), *Scritti per Paolo Grossi offerti dall'Università di Padova*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 348.
- P. Pizzuti, *Contratto aziendale e dissenso individuale*, in *Dir. rel. ind.*, 2019, p. 567.
- G. Proia, *Salario minimo legale: problemi e prospettive*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, 1.
- G. Proia, *Divieto di licenziamento e principi costituzionali*, in *Mass. giur. lav.*, 2020, p. 683.
- G. Proia, M. Gambacciani, *Il contratto collettivo di diritto comune*, in G. Proia (a cura di), *Organizzazione sindacale e contrattazione collettiva*, Cedam, Padova, 2014.
- G. Puppo, *Il problema del pluralismo giuridico*, in *Società e diritti*, n. 4/2017, p. 104.
- G. U. Rescigno, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, in *Annuario 1998. Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Padova, 1999.
- G. Resta, "La dignità", in S. Rodotà, P. Zatti (a cura di) *Trattato di biodiritto*, vol. I, *Ambito e fonti del biodiritto*, Giuffrè, Milano, 2010 p. 259.

- P. Ridola, *Il costituzionalismo e lo Stato costituzionale*, in *Nomos*, 2018/2, p. 741.
- S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Laterza Roma-Bari, 2012.
- U. Romagnoli, *Diritto sindacale (storia del)*, in *Dig. Disc. Priv. Sez. comm.*, Utet, Torino, 1989.
- U. Romagnoli, *Gino Giugni l'ultimo giurista weimariano*, in *Quad. fior.*, 2010, p. 901.
- U. Romagnoli, *In difesa della democrazia sindacale*, in *Inchiesta*, gennaio- marzo 2014.
- U. Romagnoli, *Sindacato e Costituzione: la lunga attesa della quaterna*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2017, pag. 649.
- A. Romano, *L'«Ordinamento giuridico» di Santi Romano, il diritto dei privati e il diritto dell'amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2011, p. 244.
- S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Pisa, ed. Spoerri, 1918 (2° ed. Firenze, ed. Sansoni, 1945; recentemente a cura e con un testo di M. Croce, Macerata, Quodlibet, 2018).
- S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Discorso inaugurale dell'anno accademico 1909-1910 nella Regia Università di Pisa, ora in Id., *Scritti minori*, a cura di G. Zandobini, Milano, 1950, vol. I, *Diritto costituzionale*, p. 324.
- A. Romano Tassone, *Considerazioni sul tema degli "ordinamenti particolari" (in margine al dibattito sul c.d. "ordinamento sportivo")*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, Napoli, 2011, vol. II, 815 ss.
- R. Romei, *L'autonomia collettiva nella dottrina giuslavoristica: rileggendo Gaetano Vardaro*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.* 2001, p. 181.
- E. Rossi, *Commento all'art. 2*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, p. 38.
- Utet, p. 38. M. Ruini, *Il Consiglio Nazionale del Lavoro*, Bologna, Zanichelli, 1920.
- A. Ruggeri, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, 2009.
- M. Ruini, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Commento dell'art. 99 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1950, e in *Meuccio Ruini, Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Articolo Novantanove*, p. 37
- M. Ruini, *Discorso di insediamento della Prima Consiliatura del CNEL*, Roma, Tipografia O. Rossi, 1959 pp.11-12, ora in *Meuccio Ruini, Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*, cit., p. 63.
- M. Rusciano, *Conflitto industriale e modelli di politica del diritto*, in *Pol. dir.*, 1984, p. 317.
- M. Rusciano, *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, Utet, Torino, 1986.
- M. Rusciano, *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, Utet, Torino, 2003.
- M. Rusciano, *La metamorfosi del contratto collettivo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2009, p. 29.
- M. Rusciano, *Tecnica e politica nella funzione del contratto collettivo*, in *Dir. lav. merc.*, 2009, p. 553.
- M. Rusciano, *Legificare la contrattazione per delegificare e semplificare il diritto del lavoro*, in *Lav. dir.*, 2016, p. 953.
- F. Santoni, *Contrattazione collettiva e principio di maggioranza*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2013, I, p. 75.
- F. Santoro Passarelli, *Autonomia collettiva, giurisdizione, diritto di sciopero*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1949, p. 138, e in F. Santoro Passarelli, *Saggi di diritto civile*, I, Napoli, 1961, p. 177.
- F. Santoro Passarelli, *Contratto collettivo e norma collettiva*, in *Foro it.*, 1949, I, c. 1069.
- G. Santoro Passarelli, *Diritto dei lavori e dell'occupazione: diritto sindacale, rapporti di lavoro e ammortizzatori sociali*, Torino, 2020.
- G. Santoro Passarelli, *Statuto dei lavoratori e autonomia collettiva: dall'autunno caldo al Covid-19*, intervista di P. Tomassetti, in *Quad. rass. sind*, 2021, p. 146
- S. Scarponi, *La dottrina giuslavoristica italiana di fronte al mutamento delle relazioni sindacali e alla questione della rappresentatività*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, n. 295/2016
- S. Sciarra, *L'evoluzione della contrattazione collettiva. Appunti per una comparazione nei paesi dell'Unione europea.*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2006, p. 447.
- S. Sciarra, *Giugni viaggiatore*, in *Soc. dir.*, 2009, p. 199.
- C. Scognamiglio, *Principio di eguaglianza e libertà nel diritto privato delle persone*, in *Questione giustizia*, 2020, 1, p. 38.
- R. Scognamiglio, *Autonomia sindacale e efficacia del contratto collettivo di lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 1971, I, p. 140.
- R. Scognamiglio, *La dimensione sindacale/collettiva del diritto del lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, I, 2011, p. 487.
- D. Siclari, *Contributo allo studio della sussunzione legislativa di regole formate dai privati*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, 2010, p. 275.
- F. Seghezzi, M. Tiraboschi, *Salario minimo, una scorciatoia che aggira i nodi della crescita*, in *Bollettino speciale ADAPT*, 30 novembre 2020, n. 44, in [www.adapt.it](http://www.adapt.it).
- G. Sigillò Massara, *Dall'assistenza al Reddito di Cittadinanza (e ritorno). Prime riflessioni sul Reddito di Cittadinanza*, Torino, 2019.
- G. Silvestri, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari, 2009.
- B. Sordi, *Statualità e pluralità nella teoria dell'ordinamento giuridico*, in R. Cavallo Perin, G. Colombini, F. Merusi, A. Police, A. Romano (a cura di), *Attualità e necessità del pensiero di Santi Romano*, cit., p. 15.



- V. Speziale, *Le politiche del lavoro del Governo Renzi: il Jobs Act e la riforma dei contratti e di altre discipline del rapporto di lavoro*, in F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi. Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014*, ADAPT University Press, 2015, p. 5.
- P. Sylos Labini *Saggio sulle classi sociali*, Bari, 1974.
- A. Tampieri, *Sull'onere di dissociazione degli organismi rappresentativi in caso di astensione illegittima di lavoratori autonomi*, in *Lav. giur.*, n. 10/2019, p. 914.
- E. Tarantelli, *La forza delle idee. Scritti di economia e politica*, Laterza, Roma-Bari, 1995.
- G. Tarello, *Teorie e ideologie nel diritto sindacale*, Milano, 1972.
- G. Tarello, *La dottrina dell'ordinamento e la figura pubblica di Santi Romano*, in P. Biscaretti di Ruffia (a cura di), *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*, cit., p. 245.
- M. Tiraboschi, *Mercati, regole, valori*, in Aa.Vv., *Persona e lavoro tra tutele e mercato*, in *Atti delle Giornate di Studio di Diritto del lavoro*, Udine, 13-14 giugno 2019, Milano, 2020, 99.
- M. Tiraboschi, *Legge sindacale: le ragioni del no*, in *Legge o contrattazione?*, in Aa.Vv., *Legge o contrattazione?*, cit., p. 165.
- M. Tiraboschi, *Accordi in deroga ex articolo 8 e loro conoscibilità. A proposito di un recente contratto aziendale di regolazione del lavoro dei rider e di alcuni orientamenti della magistratura*, in *Bollettino ADAPT 1° febbraio 2021*, n. 4
- M. Tiraboschi, E. Massagli, *La convenzione con INPS e INL, tra passi avanti e i nodi politici della regolazione della rappresentanza che permangono*, in *Bollettino ADAPT 23 settembre 2019*, n. 33.
- P. Tomassetti, *La nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo nel decreto legislativo n. 81/2015*, in *Dir. rel. ind.*, 2016, p. 367.
- T. Treu, *Il sindacato fuori dalla Costituzione: riconoscimento e rappresentatività*, in *Jus*, 1975, p. 199.
- T. Treu, *Gino Giugni: politico del diritto e legislatore*, in *Giorn. giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2007, p. 329.
- T. Treu, *Labour Law and Social Policies: An Agenda for Transnational Research*, WP CSDLE "Massimo D'Antona".INT – 128, 2016
- T. Treu, *I rinvii della contrattazione collettiva (art. 51, d.lgs. n. 81/2015)*, in M. Magnani, A. Pandolfo, P.A. Varesi (a cura di), *I contratti di lavoro*, Torino, 2016, p. 243.
- T. Treu, *Il Cnel ieri e oggi*, in *Lav. dir. Eur.*, 2018, 2.
- T. Treu, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *Dir. rel. ind.*, 2019, 767.
- T. Treu, *Regole e procedure nelle relazioni industriali: retaggi storici e criticità da affrontare*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, p. 453
- G. Treves, "Riflessioni sul valore attuale dell'insegnamento di Santi Romano", in P. Biscaretti di Ruffia (a cura di), *Le dottrine giuridiche di oggi*, cit., p. 257.
- G. P. Trifone, *L'istituzione e il suo motivo esistenziale. Intorno al valore dell'effettività nella teoria di Santi Romano*, in *Jura Gentium*, XV, 2, 2018, p. 57.
- L. Tronti, *Il decreto di San Valentino e la stagione della concertazione*, in *Nota Isril* n. 39-2020.
- G. Vardaro, *Giuridificazione, colonizzazione e autoreferenza nel diritto del lavoro*, in *Itinerari*, (a cura di L. Gaeta-A. R. Marchitello), Milano, Angeli, 1989, p. 173
- A. Vallebona, *Le regole dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, Torino, 2007.
- A. Vallebona, *Istituzioni di diritto del lavoro. I. Diritto sindacale*, Giappichelli, Torino, 2019.
- G. Vardaro, *Tecnica, tecnologia e ideologia della tecnica nel diritto del lavoro*, in *Pol. dir.*, 1986, p. 75, ora i., *Itinerari*, cit., p.
- P. Varesi, *Bilateralità e politiche attive del lavoro*, in L. Bellardi, G. De Santis (a cura di), *La bilateralità tra tradizione e rinnovamento*, Fondazione Giulio Pastore-Franco Angeli, 2011, 65
- S. Veronese, *Prefazione*, in Meuccio Ruini, *Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Articolo Novantanove*, 2013, <http://www.articolo99.it/files/Meuccio-Ruini---Consiglio-Nazionale-dell-Economia-e-del-Lavoro.pdf>, p. 7.
- G. Viesti, *Un nuovo modello di sviluppo, il Mulino*, 2020, n. 3, p. 385.
- M. Vincieri, *Spunti critici sul reddito di cittadinanza*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, 36.
- F. Viola, *Il rule of law e il pluralismo giuridico contemporaneo*, in M. Vogliotti (a cura di), *Il tramonto della modernità giuridica. Un percorso interdisciplinare*, Torino, 2008, p. 95.
- M. Viroli, *Il sorriso di Niccolò: Storia di Machiavelli*, **Bari, 2016.**
- A. C. Visconti, *Lobbying e politica: un binomio (in)sindabile? Riflessioni in tema di trasparenza dei processi decisionali al tempo della crisi della rappresentanza democratica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2019, p. 34.
- G. Zangari, *Profili costituzionali della partecipazione sindacale alla pianificazione economica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1964, n. 2, p. 549.
- S. Zan, *Organizzazione e rappresentanza. Le associazioni imprenditoriali e sindacali*, Nuova Italia Scientifica, Roma 1992.
- S. Zan, *Le organizzazioni complesse. Logiche d'azione dei sistemi a legame debole*, Carocci, Roma 2011.
- S. Zan, *Oltre la concertazione: spunti per una riflessione*, ne *Il diario del lavoro*, 4 giugno 2014.
- G. Zangari, *Profili costituzionali della partecipazione sindacale alla pianificazione economica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1964, n. 2, p. 549.

- G. Zilio Grandi, *La regolazione tra legge e autonomia collettiva*, relazione al Convegno AISRI, *Lavoro e relazioni industriali nell'era digitale*, Roma 8 aprile 2019, dattiloscritto
- A. Zoppoli, *Verso il tramonto dell'inderogabilità*, in L. Corazza, R. Romei (a cura di) *Diritto del lavoro in trasformazione*, Bologna, 2014.
- L. Zoppoli, *Istituzioni e negoziazioni territoriali: un'analisi della strumentazione giuridica*, in *Riv. giur. lav.*, 2015, I, p. 29.
- L. Zoppoli, *Sindacati e contrattazione collettiva: vecchi stereotipi o preziosi ingranaggi delle moderne democrazie?*, in *Lav. dir.*, 2015, p. 415.
- L. Zoppoli, *Concertazione (dir. lav.)*, in *Diritto on line*, 2016, [www.treccani.it](http://www.treccani.it)