

RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Fondata da Aurelio Becca e Ugo Natoli

Diretta da Umberto Carabelli

Q

11-4/2025

Democrazia sindacale,
rappresentanza e conflitto:
soggetti, regole, problemi



RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO
E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Fondata da Aurelio Becca e Ugo Natoli

Quaderno
11-4/2025

Democrazia sindacale, rappresentanza e conflitto: soggetti, regole, problemi

Dedicato a Gianni Garofalo

a cura di

Umberto Carabelli, Andrea Lassandari e Franco Scarpelli

Il volume raccoglie gli atti del convegno «Democrazia sindacale, rappresentanza e conflitto: soggetti, regole, problemi», tenutosi il 21 novembre 2025 a Roma presso la sede della Cgil nazionale. Si tratta dell'ultimo dei quattro convegni su «Lavoro e Democrazia» programmati dalla Rivista per il 2025, il cui documento generale di progetto è disponibile a questo indirizzo internet: <https://www.futura-editrice.it/quaderno/quaderno-11-0-2025-quattro-convegni-su-lavoro-e-democrazia/>.

© Futura, 2026
Corso d'Italia, 27 - 00198 Roma

www.futura-editrice.it
06 44870283 - 06 44870325
futura-editrice@futura.cgil.it

Indice

<i>Umberto Carabelli</i>	
Saluti e presentazione	9

<i>Franco Scarpelli</i>	
Introduzione	17

<i>Vito Sandro Leccese</i>	
Democrazia, azione sindacale e conflitto nel sistema di relazioni industriali	25

SESSIONE I

Meccanismi e criteri ordinatori di rappresentanza,
rappresentatività e contrattazione collettiva
nel sistema giuridico attuale: il settore privato

<i>Giulio Centamore</i>	
Perimetri negoziali, rappresentatività, frammentazione della contrattazione collettiva	61

<i>Stefania Scarponi</i>	
Le regole contrattuali su rappresentanza e contrattazione nell'industria e negli altri settori: un bilancio	86

<i>Franco Focareta</i>	
Le strutture di rappresentanza dei lavoratori nei luoghi di lavoro	110

SESSIONE II

Rappresentanza, rappresentatività e contrattazione collettiva nel settore pubblico

Paola Saracini

Regole della rappresentatività e della contrattazione
nel lavoro pubblico: un bilancio 121

Federico Bozzanica

Rappresentanza e contrattazione collettiva
nel lavoro pubblico: l'esperienza sindacale 137

SESSIONE III

Democrazia sindacale e conflitto

Andrea Lassandari

Introduzione alla parte seconda del Convegno.
Sulla rappresentanza e il conflitto 157

Marco Barbieri

Sciopero e democrazia nel disegno costituzionale ed europeo 167

Piera Campanella

Lo sciopero nei servizi pubblici e nei settori
ad alta conflittualità intersindacale: quali regole 204

CONCLUSIONI

Maurizio Landini 253

Serena Sorrentino 259

Democrazia sindacale,
rappresentanza e conflitto:
soggetti, regole, problemi

*Umberto Carabelli**
Saluti e presentazione

Buongiorno a tutte e a tutti coloro che seguiranno questa giornata di lavori in presenza o in collegamento a distanza.

Il convegno odierno rappresenta l'ultima tappa dell'ambizioso e faticoso percorso che, insieme agli amici e colleghi del Collegio dei condirettori della Rivista, abbiamo ideato per il 2025, in aggiunta alle tradizionali attività editoriali. Con loro ho concretamente condiviso tutti i momenti progettuali ed organizzativi delle quattro iniziative convegnistiche che abbiamo programmato. Permettetemi altresì di ricordare che molti altri colleghi hanno partecipato ai gruppi che hanno lavorato alle attività di progettazione, ivi compresi i nostri caporedattori. A tutti loro va il mio più sentito ringraziamento, da estendere anche alle persone dell'amministrazione editoriale della Rivista che hanno supportato con la loro attività, questa volta ancora più del solito, gli aspetti organizzativi. Un grazie di cuore, infine, va anche all'Ufficio giuridico della Cgil che ha sostenuto in questo percorso la Rivista, anche finanziariamente, consentendo non soltanto il concreto svolgimento delle iniziative, ma anche la pubblicazione dei relativi atti nella veste di Quaderni della Rivista (di cui i primi sono già disponibili nel nostro sito).

Ciò detto, desidero poi ricordare che insieme con le amiche e gli amici del Collegio dei condirettori abbiamo deciso di dedicare ciascuno dei quattro Convegni a quattro Maestri del Diritto del Lavoro – tutti fortemente legati al movimento sindacale e alla Cgil in

* Direttore della *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*.

particolare – che con il loro insegnamento e con la loro opera hanno tracciato in modo indelebile la strada per lo studio del diritto del lavoro, contribuendo altresì alla definizione di importanti sviluppi della materia sul piano politico e sindacale, proprio in relazione ai tanti temi trattati in queste iniziative.

I primi tre convegni sono stati dedicati rispettivamente a Giorgio Ghezzi, a Cecilia Assanti e a Massimo D'Antona. Quest'ultimo incontro è dedicato, invece, a Mario Giovanni Garofalo che, nel corso della sua vita di professore universitario, ha scritto pagine fondamentali in tema di interesse collettivo, di diritto di sciopero, di rappresentanza sindacale e di contrattazione collettiva, anche in relazione al settore pubblico. Gianni, come lo chiamavano gli amici, è stato uno studioso profondo, una mente acuta, un uomo retto, un pensatore di grande sensibilità politica, che ha anche attestato il suo intimo legame con la Cgil svolgendo le funzioni di Segretario generale del Sindacato Nazionale Università, poi Università e Ricerca. A lui, che, per quanto può qui interessare, mi ha seguito sin dai primi anni nello studio del diritto del lavoro, accompagnandomi poi per lungo tempo nel corso della vita di ricerche trascorsa a Bari, va dunque il mio affettuoso, commosso e devoto pensiero di allievo, felice di celebrarne il ricordo, questa volta, qui in Corso Italia, in casa sua.

Dicevo dunque che il Convegno di oggi costituisce l'ultima tappa del nostro progetto. Esso, infatti chiude la serie dei quattro convegni su «Lavoro e Democrazia», iniziata a maggio a Bologna con l'incontro su «Lavoro e democrazia politica» e proseguita poi a giugno Milano, e a ottobre a Napoli con i due incontri su «Lavoro e democrazia sociale» e su «Lavoro e democrazia economica». Oggi si discuterà, invece di «Lavoro e democrazia sindacale», con un programma tutto concentrato, come si può constatare dalla locandina, sui tradizionali tre filoni della rappresentanza, della contrattazione collettiva e del conflitto.

Non voglio togliere troppo tempo ai lavori di questa giornata, che si presenta di particolare interesse per l'importanza ed attualità dei temi trattati e per l'autorevolezza dei relatori. Più di me dirà sul merito del convegno di oggi Franco Scarpelli, che introdurrà i

lavori della mattinata. Franco ha contribuito in modo determinante alla definizione del progetto odierno; anche a lui e ad Andrea Lassandari, che guiderà il dibattito del pomeriggio, fino alla conclusione dei lavori, vanno i miei più sentiti ringraziamenti.

Desidero, tuttavia, nell'aprire i lavori della giornata odierna, ritornare assai brevemente sull'intero progetto messo in campo, sottolineando che, i primi tre convegni hanno riguardato in generale il rapporto tra lavoratori e società economico-capitalistica in trasformazione. In essi si è discusso di come il generale disegno egualitario scaturente dalla nostra Costituzione, e sancito a chiare lettere dall'art. 3, co. 2, Cost., sia stato messo a repentaglio, se non accantonato *tout court*, dall'avvento, a partire dagli anni '80, delle politiche neo-liberiste, le quali hanno lentamente e progressivamente eroso alla base il compromesso sociale affermatosi negli anni successivi alla seconda guerra mondiale.

Quelle politiche sono diventate, nel corso degli anni, sempre più aggressive e pervasive, alimentate dall'ideologia cruda e indiscussa del libero mercato, mitologicamente identificato come portatore di equilibrio e di benessere universale. Una ideologia che si è impossessata anche, nelle sue pieghe più profonde, del trionfante prevalere di una globalizzazione, senza limiti e confini, degli scambi commerciali, dell'informazione e comunicazione, della mobilità dei capitali, dei flussi migratori, dello sfruttamento delle risorse naturali e così via.

Questa ideologia è riuscita a penetrare in profondità anche negli approcci culturali delle forze politiche progressiste vicine al mondo del lavoro, e ciò ha determinato l'affermazione pressoché indiscussa e acritica di una sorta di «pensiero unico». Con il paradossale effetto di rendere trascurabili, se non quasi irrilevanti, i dati rigorosi che pervenivano dalla statistica e da approfondite ricerche scientifiche, che inficiavano dalle fondamenta le pretese conquiste rivendicate dalle politiche attuative di quell'ideologia, dimostrando l'inconsistenza delle promesse di benessere universale su cui essa si fondava (basti pensare, al riguardo, alle ricerche di Thomas Piketty). Precarietà del lavoro come caratteristica stabile e universale dell'economia capitalistica, diffusione inarrestabile della povertà

dei singoli e delle loro famiglie, diseguaglianze sempre più profonde tra i pochi soggetti dotati di immense ricchezze e i tanti altri, privati invece di «un'esistenza libera e dignitosa», o comunque sempre meno in grado di resistere allo svilimento del loro posizionamento sociale. E tutto ciò senza contare la drammatica progressiva distruzione del patrimonio naturale, di cui, come si suole dire, l'uomo non è proprietario, ma solo usufruttuario.

Una conferma di questa passiva accettazione da parte delle forze progressiste della violenza ideologica neo-liberista – non solo in Italia, per il vero – mi sembra possa essere ritrovata oggi nella insufficiente resistenza frapposta alla diffusione pervasiva delle tecnologie digitali e dell'Intelligenza artificiale, con la conseguente ineluttabile sopraffazione da parte di esse sulla vita di tutti gli esseri umani. Una sopraffazione che da tecnica si è trasformata ben presto anche in economica, e che ormai – come è sotto gli occhi di tutti – è in grado di tradursi in sopraffazione politica, con la messa a repentaglio della stessa democrazia.

Ebbene, il primo convegno di Bologna – quello su *Lavoro e democrazia politica* – ha fatto emergere con evidenza quanto la mortificazione del lavoro (derivante anche dalla significativa riduzione delle tutele conquistate nel trentennio dorato degli anni '60, '70 e in parte '80), abbia impedito l'attuazione del progetto emancipatorio dell'art. 3, co. 2 Cost., poiché ha inciso sugli stessi equilibri democratici del paese, allontanando dalla partecipazione attiva alla vita democratica masse intere di soggetti afflitti dalla mancanza di stabilità di reddito e di lavoro, ovvero da condizioni di lavoro, economiche e normative, sempre più inadeguate (un aspetto ben argomentato in un recente libro di Axel Honneth).

Anche il secondo convegno, quello di Milano su *Lavoro e democrazia sociale*, ha a sua volta chiarito come il decremento del finanziamento pubblico dello stato sociale – ispirato da politiche fondate sulla esaltazione dell'autotutela privata, nonché sulla tolleranza per una diffusa evasione fiscale, sulla proliferazione di condoni, e sulla deviazione delle risorse pubbliche disponibili verso obiettivi poco nobili, come ad esempio la spesa clientelare, o per beni non essenziali, o addirittura per l'acquisto di armamenti –

abbia dato un ulteriore contributo a quel processo di deperimento della partecipazione alla vita pubblica. Esso ha infatti prodotto uno svuotamento progressivo del serbatoio da cui il compromesso socialdemocratico aveva attinto le risorse per alimentare il sentimento di cittadinanza democratica maturato nel periodo post-bellico, quanto meno in Europa.

Ed anche il terzo convegno – quello di Napoli, dedicato a *Lavoro e democrazia economica* – non ha affatto contraddetto le risultanze degli altri due, mettendo in evidenza la distorsione prodotta dalle politiche economiche dell'ultimo quarantennio sugli equilibri costituzionali. Esse, infatti, hanno esaltato nella loro valenza quasi primordiale la libertà di iniziativa economica dell'art. 41 Cost. e la garanzia della proprietà privata di cui all'art. 42 Cost., alterando profondamente la costruzione bilanciata del modello costituzionale, secondo il quale alla prima è vietato di svolgersi «in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana», mentre rispetto alla seconda prevede che la legge determini «i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti». Mi pare, inoltre che il Convegno di Napoli abbia nel complesso fatto affiorare come tale distorsione non sia stata affatto controbilanciata dalla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea, la quale, anzi, ha finito talora per accentuarla e potenziarla. Così come nessun riequilibrio sia stato ottenuto sul fronte della democrazia economica, dalla promessa sancita dall'art. 46 Cost. di far partecipare i lavoratori alla gestione delle imprese: un'ulteriore promessa mancata, certo nemmeno in parte attuata dalla recente, invero insignificante se non pericolosa, legge sulla «Partecipazione dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili delle imprese».

Siamo così arrivati al Convegno odierno, dedicato al tema del *Lavoro e democrazia sindacale*. Uno dei primi principi che ho appreso ed assorbito nei miei studi sul diritto del lavoro è quello magistralmente espresso da un grande maestro delle relazioni industriali del '900, Otto Kahn-Freund, con la elementare affermazione secondo cui «*On the labour side, power is collective power*». Nel sistema

capitalistico, di fronte al potere dell'imprenditore, il singolo da solo non può nulla, onde la costruzione di un'organizzazione collettiva, la lotta per la sua affermazione e per la negoziazione delle condizioni di lavoro sono elementi irrinunciabili affinché si apra una concreta possibilità di attuazione di quell'eguaglianza sostanziale promessa dalla nostra Carta Costituzionale. La libertà e l'attività sindacale, così come il diritto al conflitto, di cui agli artt. 39 e 40 della Cost, sono dunque parte integrante del progetto di 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».

Quando si dice che le tutele normative e contrattuali del lavoro devono tornare ad essere al centro dell'attenzione politica delle forze progressiste *pro labour*, si intende dire che occorre si risvegli in esse la consapevolezza che il lavoro rappresenta l'elemento identitario della persona-cittadino nel nostro sistema costituzionale. Ma anche che il modello del libero mercato senza «lacci e laccioli», e quindi fondato, per quanto più ci riguarda, sulla progressiva riduzione, fino quasi al totale riassorbimento, delle tutele del lavoro – ormai sfacciatamente imposto senza nemmeno più la mediazione pudica di strategie moderate come la flessibilità contrattata ed il c.d. garantismo collettivo – è un modello che *confligge con la nostra Carta costituzionale*, oltre ad essersi comunque rivelato portatore di soluzioni totalmente inefficienti, fallimentari.

Occorre tuttavia essere consapevoli che, per poter funzionare, il perseguimento di un obiettivo di riscatto del lavoro, che lo riporti ad essere vero motore di democrazia ha bisogno, come ho accennato più sopra, della dimensione collettiva, e dunque, del riconoscimento del fondamentale ruolo del sindacato rispetto al progetto del costituente. Ed al riguardo, proprio per questo, non ci si deve meravigliare se nell'ambito delle politiche neo-liberiste ci sia sempre meno posto per il sindacato, per il conflitto collettivo, per la contrattazione (come diceva Margareth Thatcher, sulla scorta dell'insegnamento del suo principale ispiratore, l'economista

Friedrich von Hayek, «non esiste la società. Esistono gli individui, uomini e donne, e le famiglie»). E questo, a maggior ragione, quando tali politiche si manifestano con pigli autoritari.

Se ciò è vero – e mi accingo a concludere – occorre sostenere politicamente il sindacato in questa difficile opera di contrasto alle politiche neo-liberiste che mirano a relegarlo in un angolo del teatro politico e sociale. Ma occorre anche che il sindacato stesso si impegni ad acquisire la propria forza dal consenso esplicito dei lavoratori che intende rappresentare, soprattutto al tavolo negoziale. Ecco perché le parole d'ordine di questo convegno saranno anzitutto partecipazione, rappresentanza, negoziazione, conflitto a tutela degli interessi collettivi. Bisogna infatti rinsaldare le regole della rappresentanza al fine di dare al sindacato la forza necessaria per operare nei confronti della controparte economico-sociale e dei governi volta a volta in carica. E bisogna altresì misurare l'adesione dei lavoratori all'attività rappresentativa esercitata dal sindacato stesso, in particolare con la contrattazione collettiva. Ma, certo non da ultimo, occorre anche custodire con cura il prezioso bene del diritto di sciopero, senza il quale mancherebbero le basi democratiche per l'azione sindacale di tutela del lavoro.

Auspico che questa sia una buona giornata di discussione e confronto, al fine di contribuire ad un rilancio della riflessione, anche delle forze politiche *pro labour*, sui temi che ho appena indicato, e passo la parola a Franco Scarpelli per la sua introduzione.

Buon lavoro a tutte/i.

*Franco Scarpelli**
Introduzione

Considerato il ricco programma del nostro incontro vorrei svolgere poche considerazioni introduttive, al fine principale di illustrare l'impianto dei lavori e la genesi di questo incontro, che è il quarto ed ultimo di un ciclo che la Rivista giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale ha voluto dedicare al rapporto tra lavoro e democrazia. Una riflessione dedicata nei precedenti incontri alla democrazia politica, a quella sociale e a quella economica, ma che non può prescindere dalla dimensione sindacale: in una parola, può dirsi che non può esserci democrazia senza garantire (anche) un'effettiva democrazia sindacale.

L'esigenza di un'accurata riflessione scientifica sul tema muove innanzitutto dal fatto che troppo spesso, nel dibattito pubblico, questo viene affrontato superficialmente se non con evidenti banalizzazioni, soprattutto per una conoscenza superficiale del sistema delle relazioni industriali, delle sue caratteristiche e differenze interne. Uno degli obiettivi della giornata odierna è proprio quello di analizzare le dinamiche delle relazioni sindacali nei loro vari sviluppi, per considerarne poi le problematiche giuridiche e di politica del diritto.

Per far ciò, non si può prescindere a mio avviso dal sottolineare la specificità della democrazia sindacale. Ai miei studenti ricordo sempre che non bisogna commettere l'errore di applicare alla rappresentanza degli interessi gli stessi schemi logici della democrazia

* Professore ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Milano - Bicocca

politica, che pure risultano più familiari al comune cittadino se non altro per l'esperienza di elettore nelle varie dimensioni nazionale, europea e locale. La rappresentanza degli interessi, in un paese che tutela la libertà sindacale, si sviluppa in una dimensione di pluralismo che non ha carattere soltanto politico-ideologico (eventualmente inteso anche soltanto nel senso di politica sindacale, ad esempio nell'alternativa tra opzioni più conflittuali e più collaborative) ma, prima di tutto, nella definizione dell'ambito degli interessi che si mira a tutelare con l'organizzazione e, se la tutela ha successo, con la contrattazione collettiva.

La definizione delle dinamiche e regole della democrazia sindacale non può dunque prescindere dall'ambito nel quale le stesse sono destinate ad operare, che non può prescindere a sua volta dal rilievo dell'effettività delle scelte e prassi sviluppatesi nel sistema di relazioni sindacali, o in singole parti di esso: sapendo, peraltro, che le dinamiche del rapporto tra organizzazioni sindacali e lavoratori non sono sempre le stesse poiché dipendono molto dalle caratteristiche del singolo settore produttivo, dalla dimensione delle imprese, dalle caratteristiche e dalla distribuzione delle professionalità tipiche del settore e da ulteriori molteplici fattori, tra i quali possono presentarsi oggi persino fattori culturali, linguistici ed etnici. Ciò significa, ancora una volta, che l'analisi scientifica e giuridica del tema non può prescindere da uno sforzo preventivo di conoscenza delle linee di evoluzione della realtà. D'altro lato, significa altresì che bisogna guardarsi dall'assumere modelli regolativi come validi per ogni realtà.

In proposito va a mio avviso sottolineato come, se pure la riflessione storica e più consolidata dei temi della democrazia sindacale si è sviluppata con riferimento al settore industriale (e in esso alla media-grande impresa), l'osservazione e la discussione scientifiche devono evitare il rischio del «pan industrialismo» e della conseguente estensione *tout court* dei modelli e delle regole maturati in ambito industriale a realtà che presentano notevoli differenze sociali, culturali, tecniche. Per fare solo due esempi di frontiera, uno più classico ed uno più attuale, è evidente come i problemi di democrazia sindacale si pongano in modo diverso per il lavoro

domestico (nei cui confronti pure le oo.ss. svolgono un ruolo importante di rappresentanza, di fatto para-istituzionale) così come oggi per il lavoro tramite piattaforme digitali.

E appena il caso di precisare che stiamo discutendo di democrazia sindacale avendo come prevalente riferimento una delle due dimensioni nelle quali questo concetto può declinarsi, ovvero quella per così dire esterna, riguardante la relazione tra sindacato e lavoratori, nel mercato del lavoro, nel singolo settore, sul territorio o nell'impresa. Mentre, anche dal punto di vista giuridico, il tema può porsi anche nella dimensione interna alla singola organizzazione o associazione, come problematica di democrazia associativa, regole e dinamiche delle scelte politico-organizzative e della selezione della classe dirigente.

Questa seconda dimensione è tradizionalmente meno frequentata nel discorso gius-sindacale, e credo che anche nelle relazioni del seminario di oggi non avrà rilievo centrale. Ciò non significa ovviamente che non sia in sé importante e, ancora più, che sia priva di rilevanza nel discorso sul più ampio concetto di democrazia sindacale: se non altro perché la dimensione della relazione associativa (per quanto non sempre adeguatamente valorizzata nella realtà, soprattutto nel panorama culturale contemporaneo) è la più strutturata di quelle con le quali si esprime il rapporto con i lavoratori.

È con riferimento a questa relazione che da decenni, ormai ciclicamente, si sente parlare di «crisi» della rappresentanza e della rappresentatività delle organizzazioni sindacali: l'interesse per questi profili ha accompagnato tutto il mio percorso scientifico, fin dalla tesi di dottorato, e mi piace ricordare come proprio in quegli anni (erano gli anni '80 dello scorso secolo) ebbi il piacere di confrontarmi con uno dei maestri incontrati in questo percorso e che ai temi della supposta crisi della rappresentatività sindacale dedicò allora pagine significative, ovvero il professore Giorgio Ghezzi, che la nostra Rivista Giuridica ricorda come uno dei suoi più autorevoli direttori.

Se ne parlava e si torna ciclicamente a parlarne, anche nel dibattito degli operatori e in quello politico, spesso per trarne accenti

critici nei confronti delle grandi organizzazioni sindacali e della loro adeguatezza nel fare i conti coi mutamenti economici e sociali. Non vi è dubbio che tali organizzazioni – pur in modo diverso tra loro e diverso al loro interno, essendo le stesse portatrici di pensiero pluralistico anche tra le varie componenti o tra le varie federazioni dei diversi settori – mostrino difficoltà nell'adeguare i propri strumenti, la propria cultura e le proprie condotte a fronte della difficile relazione col mondo che intendono rappresentare. D'altronde, va detto, stupirebbe che non fosse così se si pensa alle grandi trasformazioni intervenute successivamente alla fine del lungo ciclo di crescita economica, sociale e di potere sindacale intervenuto tra il dopo guerra e la prima metà degli anni '70, con l'avvio tra l'altro di processi strutturali (economici e legislativi) di frammentazione del tessuto produttivo, del lavoro e delle sue forme giuridiche, che non potevano che ripercuotersi nella crescente difficoltà di relazione tra sindacato e lavoratori (e, prima ancora, di relazioni sociali tra gli stessi lavoratori).

Tuttavia, mi piace spesso segnalare ai miei studenti, quando provo a introdurli all'esperienza e alle regole del sistema di relazioni industriali del nostro Paese, come una comparazione storica tra le vicende della rappresentanza politica e di quella sindacale sembri legittimare un'immagine piuttosto diversa da quella che viene promossa e divulgata: se tutti i grandi partiti della Prima Repubblica si sono dissolti, frammentati o comunque hanno perso gran parte del proprio consenso strutturato (cioè quello partecipativo, dalle semplici iscrizioni alla militanza attiva), mentre il consenso elettorale mostra purtroppo fenomeni crescenti di distacco (per il crescente astensionismo) o di trasformazione in un consenso labile, occasionale e poco partecipativo (soprattutto quello raccolto da forze che accentuano le dinamiche populistiche), non altrettanto può dirsi per i sindacati, soprattutto per le grandi organizzazioni sindacali confederali che, con tutte le loro difficoltà e tutti i loro limiti, sono rimaste protagoniste del sistema sociale e produttivo dell'intera storia repubblicana, attraversando ma anche superando, con esiti diversi da settore a settore, profonde stagioni di crisi e trasformazione sopra appena evocate.

Ripeto che con questa considerazione non intendo ignorare le grandi difficoltà che i sindacati devono affrontare e soffrono nel rapporto con la propria base e i lavoratori in generale, così come le complesse problematiche nelle relazioni tra le stesse diverse associazioni, con la difficile tenuta in questi anni, in alcuni settori o esperienze, della formula della tendenziale unità delle politiche sindacali e contrattuali (pur dimostratasi per decenni la principale ricetta della straordinaria importanza, anche rispetto all'esperienza di altri paesi paragonabili al nostro, del sistema italiano di relazioni sindacali). Tuttavia, a differenza di ciò che spesso avviene nella politica (almeno nella sua dimensione di ricerca e costruzione del consenso), il sindacato mantiene necessariamente un legame costante e forte con la realtà concreta degli interessi rappresentati e dei problemi del lavoro e del mercato, legame che (a differenza di quanto vediamo talvolta accadere nell'agone politico) non può essere affidato al consenso mediatico o al mero esercizio del potere.

Concludo queste poche considerazioni introduttive dando doverosamente conto del fatto che la discussione odierna su democrazia sindacale, rappresentanza e conflitto è il frutto di un intenso lavoro di riflessione svolto all'interno di un comitato scientifico. Desidero ringraziare i componenti di questo gruppo, coordinato da me e da Andrea Lassandari, e composto, oltre al Direttore della Rivista Umberto Carabelli, da Andrea Allamprese, Cristina Alessi, Vincenzo Bavaro, Piera Campanella, Franco Focareta, Vito Sandro Leccese, Stefania Scarponi, Lorenzo Zoppoli. Alcuni di essi si sono caricati anche dell'onere di svolgere una delle relazioni che si è deciso di programmare. Un ringraziamento va anche a Rossella Basile, motore organizzativo fondamentale della nostra Rivista.

Il punto di partenza del nostro gruppo è stato chiaro: non si può discutere di democrazia sindacale senza misurarsi con il sistema nel suo complesso e con le sue differenze interne. Questo ci ha spinto a dedicare sia relazioni e temi di carattere generale (a partire da quella introduttiva) sia due focus specifici: uno sul settore pubblico, caratterizzato da un'esperienza peculiare e, a differenza del privato, regolato da una specifica disciplina legale; uno sul settore privato e le sue esperienze a partire certamente da quella indu-

storiale ma non dimenticando, come sopra dicevo, le problematiche di altri comparti nei quali il radicamento sindacale e lo sviluppo del conflitto e della contrattazione collettiva sono più complessi e difficoltosi.

Il titolo del nostro convegno mette in fila tre concetti chiave: *rappresentanza, conflitto e contrattazione*. Queste tre parole formano una sequenza che potrebbe essere combinata in sei modi diversi. Va detto con chiarezza che alcune di queste combinazioni oggi sarebbero discutibili se non inaccettabili: in particolare, non possiamo relegare il conflitto all'ultimo posto, ponendolo in rapporto di subordinazione con gli altri due elementi, come suggerito in alcune proposte recenti. Essendo cresciuto studiando i testi di Gino Giugni e di altri maestri (ma voglio anche ricordare la monografia di Umberto Carabelli su sindacato e immunità) ho sempre pensato che il conflitto sia una garanzia *a priori* del sistema sindacale, e non una variabile da determinare *a posteriori*.

A me tocca coordinare la prima sessione del Convegno che, per offrire una visione d'insieme su come si articolino democrazia, azione sindacale e conflitto, si apre con la relazione di ampio respiro di Vito Sandro Leccese, che aprirà i lavori sull'intero sistema delle relazioni industriali. A lui per il particolare sforzo che gli è stato chiesto, e ovviamente a tutti i relatori della giornata va il ringraziamento della Direzione della Rivista e il mio personale.

A seguire, entreremo nel vivo delle sessioni del mattino: Giulio Centamore, esponente di una nuova generazione di studiosi delle relazioni sindacali che, apprezzabilmente, unisce l'approccio dogmatico alla concretezza della materia, affronterà il tema dei perimetri negoziali, della rappresentatività e della frammentazione della contrattazione. La sua analisi toccherà anche la recente importante sentenza n. 156/2025 della Corte Costituzionale, che ha esteso il criterio della «rappresentatività comparativamente più elevata» nell'ambito applicativo dell'articolo 19 dello Statuto dei Lavoratori sulla costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali, provocando l'ulteriore impegnativa discussione su come verificare il perimetro della comparazione tra soggetti che invocano la legittimazione alla costituzione di rappresentanze aziendali. Stefania

Scarponi e Franco Focareta approfondiranno le regole contrattuali su rappresentanza e contrattazione, focalizzandosi in particolare sulle dinamiche nei luoghi di lavoro. Paola Saracini e Federico Bozzanca (Segretario Funzione Pubblica CGIL) tratteranno un bilancio dettagliato sul modello del pubblico impiego, unendo la prospettiva dell'analisi scientifica all'esperienza concreta della gestione sindacale, anche con riguardo alle problematiche critiche emerse nella più recente fase di rinnovo dei contratti collettivi di alcuni comparti.

Nel pomeriggio, la sessione sul conflitto sarà coordinata da Andrea Lassandari, poiché è evidente che non si possa parlare di rappresentanza senza includere la dimensione del conflitto. Rimetto ad Andrea il compito di presentare e introdurre le relazioni del pomeriggio.

Vito Sandro Leccese*

Democrazia, azione sindacale e conflitto nel sistema di relazioni industriali

SOMMARIO: 1. Introduzione. Tra Progetto e Difesa. — 2. Una prima chiave di accesso al ragionamento su Democrazia sindacale, rappresentanza e conflitto: sindacato e consenso. — 2.1. Spunti dalla riflessione di Gianni Garofalo: perimetri e verifica del consenso, ieri e oggi — 2.2. Presenza sindacale e verifica del consenso nei luoghi di lavoro — 3. Prodotto negoziale e programmatica rinuncia alla verifica del consenso democraticamente espresso: il contratto maggiormente applicato. — 4. La legge sindacale c'è, ma senza il rispetto della Costituzione. — 4.1. La (eterna) questione della mancata attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost. — 5. Conflitto e partecipazione: tra Progetto e Difesa. — 5.1. Partecipazione versus conflitto?

1. — *Introduzione. Tra Progetto e Difesa* — Democrazia sindacale, rappresentanza e conflitto, con le specificazioni relative a soggetti, regole, problemi: ciascuno dei termini o dei sintagmi che occupano questa nostra giornata di riflessione, costituisce, già preso in sé, un tema monografico di estrema complessità, oltre che attualità.

La combinazione di quei termini è poi particolarmente ambiziosa, tanto più se si considera l'ambizione, ancora più alta, del politico di Convegni organizzato dalla *Rivista giuridica del lavoro* sul tema *Democrazia e Lavoro*, nel quale si colloca l'incontro odierno.

Un'ambizione che deriva dall'urgenza di porre al centro della riflessione quell'interrogativo più volte rimarcato durante i Convegni, oltre che nella loro presentazione: quanto la crisi della

* Professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università di Bari Aldo Moro.

democrazia «abbia a che fare con quella del lavoro come elemento identitario della persona-cittadino nel nostro sistema» (così si esprime, ancora di recente, Carabelli 2025).

La complessità si riproduce, almeno in parte, nel titolo di questa mia relazione introduttiva, che rievoca alcuni temi forti, alcune chiavi principali del nostro complessivo ragionamento odierno, che saranno dunque riprese nelle relazioni che seguiranno.

Mi soffermerò tra breve su quelle chiavi, non prima di aver precisato che nella mia trattazione proverò a tenere conto di due diversi potenziali piani dell'analisi, tra loro naturalmente integrati: il piano del *Progetto* e quello della *Difesa* (o della *Trincea*, se si preferisce), entrambi declinati nella prospettiva della nostra Costituzione.

Inserirò, poi, nella riflessione su questi due piani alcuni riferimenti, tra descrizione e – forse – provocazione, ad alcuni errori compiuti, anche nel recente passato, e ai rischi derivanti dalla riproposizione di alcuni *mantra* che hanno caratterizzato a lungo anche la riflessione scientifica.

In effetti, il piano del Progetto, anche nel campo odierno di osservazione, è un piano fondamentale per tutti coloro che osservano, con preoccupazione, l'evolversi della situazione politica, economica e sociale del nostro Paese e che leggono anche nelle scelte regolative più recenti un segno inequivocabile della crisi della democrazia.

Un piano, quello del Progetto, che si nutre però soprattutto, e non da oggi, della constatazione e del desiderio di porre rimedio all'inattuazione di alcune essenziali promesse formulate nella nostra Costituzione, anche con riferimento al ruolo del soggetto collettivo e del suo prodotto negoziale, in vista del perseguimento degli obiettivi formulati nel secondo comma dell'art. 3. Ed infatti, il ragionamento che si dipanerà in questo elemento odierno del politico dei Convegni di *RGL* riguarda, in definitiva, i temi della partecipazione dei lavoratori – di tutti i lavoratori – alla vita democratica del Paese attraverso l'azione collettiva e l'esercizio del diritto di sciopero, nella prospettiva dell'eguaglianza sostanziale.

Ebbene, sul piano del Progetto mi limito per ora a osservare che esso deve a mio avviso continuare a nutrirsi del dialogo co-

stante tra mondo sindacale e giuristi del lavoro; un dialogo che può costituire uno strumento di recupero e rilancio, anche sui molti temi che oggi ci occupano, di quanto si è già prodotto, adattandolo alla luce delle consapevolezze acquisite negli ultimi anni. E mi riferisco, in particolare, alla *Carta dei diritti universali del lavoro*, proposta ormai quasi due lustri fa dalla Cgil.

Non meno importante, anche qui nel dialogo tra sindacato e giuristi, è ovviamente il piano della Difesa: difesa delle conquiste, dei diritti dei lavoratori dalla tendenza - antica ormai, ma tuttora presente nella legislazione - ad ampliare gli spazi di esercizio del potere in azienda (vuoi mediante l'eliminazione di tutele, vuoi mediante l'ampliamento degli spazi derogatori a tutti i livelli della contrattazione collettiva), ma anche difesa dei principi e delle regole costituzionali che governano sia l'azione collettiva (ivi compresa la verifica dell'effettivo consenso tra i lavoratori), sia il conflitto.

Venendo, quindi, alle chiavi di accesso al nostro ragionamento odierno su *Democrazia sindacale, rappresentanza e conflitto*, preciso anzitutto che sul piano generale mi limiterò a costruire una cornice introduttiva (a mo' di lancio tematico per le relazioni che seguiranno la mia), riservando l'approfondimento solo ad alcune di esse.

2. — *Una prima chiave di accesso al ragionamento su Democrazia sindacale, rappresentanza e conflitto: sindacato e consenso* — Avviandomi a cercare di adempiere a questo compito intrigante e arduo, osservo, in primo luogo, che fanno naturalmente da sfondo a questa nostra giornata di riflessione pezzi importanti di un dibattito antico e abbastanza frequentato, che ha a che fare, per un verso, con la dimensione *interna* della *democrazia sindacale* (del quale è parte il noto confronto sulla sussistenza o meno di una immunità degli *interna corporis* del sindacato rispetto a ingerenze esterne: per tutti, Carabelli 1986); per altro verso, con una dimensione più ampia della democrazia sindacale, anch'essa declinata in più prospettive, ma che intendo qui ricondurre innanzitutto alla questione della democratica partecipazione dei lavoratori interessati dall'azione sindacale che produca effetti al di là della sfera degli associati; tema tanto più urgente e rilevante quanto più il sindacato si ponga

l'obiettivo di rappresentare, ma anche di dare voce, a tutti i lavoratori, anche oltre la cerchia degli iscritti (profilo, questo, che, come sappiamo, non è patrimonio comune di tutte le oo.ss.).

Un dibattito dunque composito e non sempre frequentato con costanza in tutte le sue dimensioni dalla dottrina (soprattutto per quanto riguarda i temi della democrazia *nel* sindacato, della democrazia endo-organizzativa). Lungi da me l'idea anche solo di ripercorrere le linee fondamentali dello sforzo ricostruttivo (e del confronto tra idee) che ha impegnato la dottrina sui due versanti, spesso, inevitabilmente, intrecciati e che ha interessato negli ultimi anni anche giovani studiosi, che - sia pure con diversi approcci - hanno dedicato le proprie opere monografiche all'uno o a entrambi questi aspetti (tra i più recenti, Siotto 2018, Cristofolini 2021, Di Noia 2022, Monda 2024).

2.1. — *Spunti dalla riflessione di Gianni Garofalo: perimetri e verifica del consenso, ieri e oggi* — Tra i tanti, possibili, punti di riferimento di questa riflessione scelgo dunque di proporre uno scorcio di un - non più possibile - dialogo con Gianni Garofalo (al quale è dedicato questo Convegno), in materia di perimetri e misurazione della rappresentanza, ma anche di formazione democratica della volontà sindacale. Un pensiero, quello di Gianni, che - chiarisco sin d'ora - riutilizzerò per i miei fini.

In un saggio di molti anni fa, che reca quindi evidenti i segni del tempo, ma che offre tuttora elementi per la nostra discussione, Gianni Garofalo aveva già avvertito, tra l'altro, che, nell'analisi dei problemi dell'azione sindacale e nel dibattito sulla democrazia sindacale di quegli anni, si era imboccata una strada sbagliata: si parlava di democrazia sindacale (cioè di «un certo tipo di regole sul processo decisionale del sindacato»), mentre il problema era di «crisi di rappresentatività del sindacato» (Garofalo G. 1988, p. 278). E aveva quindi declinato la sua analisi (in parte riproposta in successive opere) affrontando la specifica questione dell'ammissione nell'ordinamento intersindacale di nuovi soggetti, rappresentativi di interessi qualificati e ristretti (in connessione con i processi di frammentazione del mondo del lavoro), ed evidenziando le diffi-

coltà di risolvere i problemi connessi ai conflitti intersindacali (che si manifestano anche mediante la creazione di diversi e non coincidenti perimetri della rappresentanza) in assenza di una mediazione politica, di un accordo.

Anche se, poi, Gianni (in quella stagione che precedeva la riforma del pubblico impiego), aveva chiarito – tra l'altro e, almeno in quel contributo, non con esclusivo riferimento al pubblico impiego – che «l'unica via per superare le contraddizioni [derivanti dalla “continua nascita di nuovi soggetti sindacali”] è un qualche meccanismo formale di misurazione della rappresentatività in relazione ai destinatari dell'azione sindacale e non ai soli iscritti» (p. 282).

E ancora, nel ragionare sulla necessità di assicurare che la derogabilità del dato normativo (una derogabilità che però Gianni vedeva possibile, forse restrittivamente rispetto alla evoluzione del modello in epoca successiva, solo allorché si trattasse di evitare «che certe rigidità del dettato legislativo poss[a]no ritorcersi a danno dei lavoratori, non dovendosi confondere il garantismo collettivo con la mera *deregulation*»), confermava che essa non potesse «essere affidata alla contrattazione collettiva *tout court* perché occorre assicurarne la genuinità». E a tal fine riteneva sì ineliminabile la nozione di sindacato maggiormente rappresentativo, evidenziando però come in presenza di conflitti «tra interessi collettivi di diverso livello» (cioè, è bene ribadire, tra interessi di gruppi più ampi e più ristretti), lo strumento referendario (come condizione giuridica per l'efficacia di accordi) potesse spesso, non sempre, rivelarsi opportuno.

Due osservazioni su queste riflessioni di Gianni Garofalo.

La prima è più un interrogativo, che so essere caro anche a chi ha contribuito a concepire e organizzare questi convegni: la consultazione diretta dei lavoratori mediante il referendum non rappresenta forse il vero strumento attraverso cui dirigersi, nella dimensione del *Progetto*, per garantire un più efficace dialogo (come metodo) con i lavoratori interessati; per mirare all'obiettivo dello sviluppo degli strumenti di democrazia sindacale, nel senso ampio cui ho fatto cenno; per sviluppare quel processo di formazione democratica

della volontà sindacale, anche su trattative complesse e divisive e, al contempo, e in definitiva, al fine di effettuare una scelta, magari sofferta, ma nella piena consapevolezza dei bisogni prevalenti *nel gruppo* rappresentato? (si pensi, per fare un esempio concreto, alla campagna di consultazione avviata da Funzione pubblica Cgil sul contratto Funzioni locali e alle recenti dichiarazioni del segretario Landini sulla vicenda del contratto Istruzione e ricerca).

In questo senso, riflettere sul piano del Progetto (a mio avviso, partendo ancora dalla *Carta dei diritti universali del lavoro* della Cgil) è un'opportunità, per le ragioni che dirò tra breve, che non va persa, perché aveva ragione Gianni Garofalo a enfatizzare, nel 1988, sia il tema del referendum che quello della misurazione della rappresentatività; e hanno ragione coloro che oggi, con le consapevolezze dell'oggi, pongono al centro della riflessione la necessità di riscrivere le regole della rappresentanza e quelle relative alla verifica dell'effettivo consenso dei lavoratori nei confronti del soggetto collettivo e degli esiti negoziale della sua azione, in vista della rinnovata legittimazione e del rafforzamento di quel soggetto, «sia nei confronti della controparte che in quella del governo e della società in generale» (reinterpreto, così, le parole di Carabelli 2025).

La seconda osservazione che ritengo utile proporre rispetto al ragionamento di Gianni Garofalo è che la sua premessa implicita fosse comunque basata sulla considerazione di genuine, ancorché diverse, declinazioni dell'interesse collettivo di gruppi più o meno ristretti. Il suo intento, insomma, era di cercare soluzioni rispetto all'insorgenza dei conflitti intersindacali scaturenti dalla creazione di diversi perimetri della rappresentanza.

Oggi il tema è diverso, o anche diverso, perché la creazione di perimetri «opportunistici» o, almeno, presunti tali non ha la funzione di dare voce a un gruppo più ristretto di lavoratori che ritengono che i propri interessi non siano adeguatamente rappresentati nell'azione sindacale dei soggetti collettivi che rappresentano un gruppo più ampio.

Nella dinamica attuale, ma non nuova, della ricerca di perimetri *ad hoc* per l'azione negoziale non solo non c'è nulla di rapportabile alla dimensione della democrazia interna (anzi ci sarebbe da chie-

dersi se in quei contesti il problema esista; esercizio che, anticipo, sarebbe tutt'altro che retorico, nella prospettiva della valorizzazione del Progetto e della Trincea offerta dall'art. 39, su cui tornerò più avanti). Ma in quella dinamica non c'è neppure niente che abbia a che fare con il tema dei conflitti intersindacali connessi alla crisi di rappresentatività del sindacato confederale.

Oggi, banalmente, la partita si gioca sulle modalità attraverso cui garantire alle imprese di risparmiare sui costi e/o, a seconda dei casi, di ottenere, grazie alla contrattazione collettiva derogatoria, più massicce dosi di potere nella fase genetica o in quella dinamica del rapporto individuale di lavoro.

E anche allorché si intenda affermare che proprio questo sia il modo migliore per perseguire l'interesse collettivo da parte del sindacato, quel che non va mai sottovalutato è l'assenza di qualunque verifica di consenso sul soggetto negoziale da parte dei lavoratori interessati: qui, il ritaglio del perimetro non ha la funzione di garantire operatività d'azione a un soggetto collettivo, bensì di sottrarsi a un processo di verifica del peso dei diversi sindacati al fine di intercettare opportunità o sottrarsi a oneri derivanti da norme di legge (si pensi a tutta la legislazione sulla condizionalità e alle regole sull'imponibile contributivo, ma anche alla legislazione sui rinvii derogatori, sui quali tornerò più avanti per chiarire quanto miope sia la lettura che vede nel semplice rinvio legale lo strumento per l'attribuzione di effetti giuridici generalizzati al contratto collettivo).

2.2. — *Presenza sindacale e verifica del consenso nei luoghi di lavoro* —

Ma non mi soffermo oltre sul tema dei perimetri (cui tornerò però a far cenno più avanti), che rientra nell'oggetto di indagine di un'altra relazione odierna (quella di Giulio Centamore) e passo a un'altra chiave di accesso alla nostra riflessione, anch'essa ampiamente ripresa nella trattazione degli altri relatori (mi riferisco in particolare ai contributi di Franco Focareta e di Paola Saracini) e collegata con la prima: la chiave della rappresentatività e della presenza sindacale nei luoghi di lavoro, anche in connessione con l'insoddisfacente assetto delle regole che la riguardano, in virtù della perdurante assenza di criteri di verifica dell'effettivo consenso.

Un assetto la cui inadeguatezza è testimoniata dalla recentissima sentenza della Corte costituzionale, 30 ottobre 2025, n. 156.

Si tratta di una vicenda rispetto alla quale mi interessa qui evidenziare più che l'esito di un'azione di Difesa, che ha condotto ad una nuova dichiarazione (da più parti attesa) di illegittimità costituzionale dell'art. 19, primo comma, l. 300 («nella parte in cui non prevede che le rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva anche nell'ambito delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale»), l'opportunità che questa vicenda offre sul piano del Progetto, nella direzione della verifica del consenso di cui ho appena detto.

In effetti, anche il criterio individuato dalla Corte per sanare un oggettivo *vulnus* ancora presente nel testo dell'art. 19 successivo alla sua precedente sentenza n. 232/2013 (cioè il mancato riconoscimento del diritto di un sindacato rappresentativo, ma che non sia stato ammesso alle trattative di un contratto applicato in azienda, di accedere alle prerogative di legge), è oggettivamente inadeguato – pur combinato con quello residuo, imperniato sulla dinamica negoziale (che, invero, può anche interessare una singola azienda) – a garantire che soggetti dotati di effettivo consenso *nei luoghi di lavoro* non siano privati della possibilità di godere dei benefici derivanti dalla costituzione di una Rsa.

Questo, ovviamente, vale in tutti i contesti nei quali non si è proceduto a istituire le Rsu, la cui più ampia diffusione dovrebbe costituire obiettivo prioritario delle organizzazioni sindacali confederali, non foss'altro perché proprio il «difetto di valorizzazione dell'effettivo consenso quale metro prioritario dei propri rapporti con i lavoratori [...] fa correre il rischio, almeno ad alcune (o ad alcune parti) di quelle stesse organizzazioni, di non saper più armonizzare le differenti esigenze e di non poter più orientare verso un senso generale gli interessi individuali e collettivi» (per recuperare le parole di Ghezzi 1994, par. 1).

Nell'ultima pronuncia della Corte, dunque, il passaggio più utile nella direzione del *Progetto* è quello, conclusivo, in cui si afferma che «competete al legislatore un'organica riscrittura della disposi-

zione censurata, affinché essa, dopo essere stata profondamente incisa dall'esito referendario, e successivamente emendata da questa Corte, venga a delineare un assetto normativo capace di valorizzare l'*effettiva rappresentatività in azienda* [corsivo nostro] quale criterio di accesso alla tutela promozionale delle organizzazioni dei lavoratori».

Quella posta dalla Corte non è affatto una questione nuova e il primo responsabile della inadeguatezza sopra segnalata è proprio il legislatore, tanto più se si considera che il richiamo della Consulta alle sue responsabilità è ormai antico ed è stato reiterato (ci si riferisce ancora alle pronunce 30/1990 e 231/1993). Tuttavia, le stesse parti sociali non sono indenni da responsabilità, se è vero che, quantomeno nell'ampio universo presidiato dalla rappresentatività confederale storica, ben si sarebbe potuto spingere verso l'obbligatorietà della costituzione delle Rsu, risolvendo così, alla radice e almeno in quei contesti, parte rilevante delle questioni di cui oggi ci si continua ad occupare.

D'altra parte, anche l'operatività del criterio individuato dalla Corte può risultare talora critica: con la sua scelta a favore di un criterio a proiezione extraaziendale, la Consulta ha infatti finito per riproporre nel microcosmo dell'art. 19 questioni ampiamente note connesse all'utilizzo di un criterio controverso e, innegabilmente, non basato su elementi certi di misurazione del consenso anche *fuori dell'azienda*. Anche su questo, più ampio, piano le responsabilità non sono però della Corte, ma sono di altri: il legislatore, che persevera nella rinuncia a occuparsi di una seria legge sulla rappresentanza, e talune parti sociali, che – pur avendo ormai introiettato il problema della lotta al *dumping* da realizzare mediante la selezione dei contraenti – non sono ancora state in grado di esprimere una visione chiara delle linee di riforma: linee che – ancora una volta – non possono prescindere dalla individuazione degli ambiti (oltre che dei criteri) di misurazione del reale consenso che proviene dai lavoratori (e non dalla controparte).

Per altro verso, mi pare utile osservare – rinviando però per l'approfondimento a una delle relazioni che seguiranno (quella di Paola Saracini) – che la chiave della presenza e dell'azione collettiva

nei luoghi di lavoro si declina in modo peculiare nella pubblica amministrazione, ambito nel quale la stessa pronuncia appena citata non ha mancato di suscitare immediate reazioni, anche in vista della proposizione di questioni di costituzionalità della disciplina del d.lgs. 165/2001 in materia di accesso ai diritti di partecipazione e alla contrattazione a livello decentrato; tema che ovviamente, è connesso con la mancata sottoscrizione del contratto collettivo da parte di alcune oo.ss., tra cui la Cgil. Si tratta di un piano che ha a che fare eminentemente con il profilo della *Difesa*, ma che, almeno in teoria, potrebbe indurre anche a un (non agevole, va detto) percorso di *Proposta* rispetto anche ai contenuti della contrattazione collettiva nazionale, quantomeno rispetto a un profilo da taluno già segnalato, che riguarda il peso che al tavolo decentrato hanno o possano avere la Rsu e il sindacato esterno legittimato ad esserci.

3. — *Prodotto negoziale e programmatica rinuncia alla verifica del consenso democraticamente espresso: il contratto maggiormente applicato* — Per restare ancora sul piano delle regole, una delle chiavi di accesso imperdibili ai temi rievocati dal titolo della mia relazione è la perdurante e, anzi accentuata, diversificazione di strumenti legislativi volti alla valorizzazione del prodotto negoziale *dell'azione sindacale*, il contratto collettivo; una valorizzazione per il vero diretta al perseguimento di diverse finalità e compiuta con mutevoli approcci, anche in merito alla selezione degli agenti negoziali.

E mi riferisco soprattutto a tutta la legislazione – vecchia e nuova – di rinvio al contratto collettivo in funzione derogatoria, integrativa, ma anche migliorativa del dato legislativo; nonché a quella legislazione che – in varie guise – fa della condizionalità uno strumento di estensione *ultra partes* degli effetti delle regole negoziali collettive.

Ma a questi campi tradizionali di intervento, eppure recentemente oggetto di significative innovazioni (si pensi alla riforma della disciplina degli appalti pubblici), si aggiunge ovviamente la novità delle novità: la l. 144/2025, intitolata «Deleghe al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva nonché di procedure di controllo e informazione», che non

mira solo a dare una *certa* attuazione dell'art. 36, co. 1, della Costituzione, ma incide su molti altri ambiti, riconducendo al centro della politica selettiva una nozione che, come noto, ha fatto più volte capolino e che si concentra sul prodotto dell'azione negoziale, ignorando completamente la qualità degli attori: quella del *contratto collettivo maggiormente applicato*.

Una nozione che, per inciso e tra l'altro, la delega pretende di riproporre anche allorché si tratti di stabilire per le società appaltatrici e subappaltatrici, negli appalti di servizi di qualunque tipo e settore, l'obbligo di riconoscere ai lavoratori coinvolti nell'esecuzione dell'appalto trattamenti economici complessivi minimi non inferiori a quelli previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati nel settore al quale si riferisce l'oggetto dell'appalto.

Ciò, per un verso, crea un disallineamento concettuale, ma anche pratico, con l'attuale testo dell'art. 29, comma 1-bis, del d.lgs. n. 276/2003, introdotto dal d.l. 19/2024 (nel quale già si faceva ricorso al concetto di contratto collettivo maggiormente applicato) e poi modificato dalla legge di conversione n. 56/2024 (che ha, invece, ridato spazio al criterio fondato sulla rappresentatività dei soggetti stipulanti: «Al personale impiegato nell'appalto di opere o servizi e nel subappalto spetta un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale e territoriale stipulato dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicato nel settore e per la zona strettamente connessi con l'attività oggetto dell'appalto e del subappalto»).

Per altro verso, quel che davvero preoccupa e che dovrebbe preoccupare per il vero tutte e tre le grandi confederazioni è il senso di questa nuova azione del legislatore in vista del possibile depotenziamento della loro azione e del loro ruolo.

Sappiamo bene quanto su questo aspetto abbiano pesato molte scelte del legislatore, anche del non recente passato, ivi comprese quelle che hanno prodotto un costante arretramento delle tutele in molti campi: dalla flessibilità numerica a quella funzionale. Già

queste scelte, come osservavamo qualche anno fa, avevano infatti mutato il ruolo dell'autonomia collettiva, non più chiamata ad «amministrare o aumentare il flusso della flessibilità attraverso le “chiuse” create dal legislatore», bensì a svolgere il compito, «assai più difficile [...] di costruire tali “chiuse” in un regime di flusso ormai liberalizzato per l'autonomia individuale» (Carabelli, Lecce 2005, par. 1, spec. p. 350). Esse, dunque, avevano certamente inciso sui rapporti di forza, perché spesso, al fine di farsi carico del compito di ripristinare tutele non più garantite dalla legge, il sindacato si è visto costretto a investire, nella dinamica negoziale, partite passive dello scambio.

Se questo è vero, quel che però connota questa nuova fase della legislazione è l'inedito asse venutosi a creare tra scelte del Governo e sindacati della cui capacità di rappresentare genuinamente gli interessi dei lavoratori si può quantomeno dubitare; asse testimoniato dall'apprezzamento mostrato nei confronti della nuova nozione di contratto maggiormente applicato da parte di talune oo.ss., non appartenenti alle confederazioni storiche e sottoscrittrici di Ccnl di «nicchia» e palesemente caratterizzati da trattamenti complessivamente inferiori.

Non solo per la portata pratica di una eventuale attuazione della delega riceva, ma anche per il valore simbolico della nozione in questione, questa va dunque presa sul serio.

Non ho modo di entrare qui nel dettaglio e mi limiterò ad osservare che questo è uno degli esempi di come alcune scelte, anche lessicali, del passato si siano rivelate miopi.

L'idea di far leva sulla effettiva applicazione dei contratti collettivi, infatti, non nasce oggi e neppure nella prima versione del già citato art. 29, co. 1-bis, del d.lgs. n. 276, in materia di trattamenti economici e normativi negli appalti.

Un primo ricorso all'armamentario concettuale nel quale si colloca la nozione in questione si ebbe nell'Accordo di collaborazione interistituzionale, sottoscritto, in ben altra stagione, tra Cnel e Inps nel giugno 2018, il quale, ai fini della corretta applicazione delle disposizioni in materia di imponibile contributivo e di quelle relative alla fruizione di benefici normativi e contributivi, aveva impe-

gnato i due enti a «*svolgere indagini sulla rappresentatività dei contratti collettivi nazionali di lavoro*». Il peculiare e grezzo lessico utilizzato nell'Accordo, incongruo rispetto ai concetti tipici delle relazioni collettive (poiché in esso la rappresentatività è riferita al contratto e non ai sottoscrittori), era però adeguatamente esplicativo dello strumento prescelto per raggiungere lo scopo.

I dati che ci si riprometteva di rilevare, infatti, attenevano - in sintesi - proprio al numero dei datori di lavoro e dei lavoratori cui si applica ciascun contratto censito dal Cnel e l'esito dell'indagine avrebbe dovuto consentire, «per ogni settore e comparto produttivo [e] sulla base del numero di lavoratori ai quali» ciascun contratto si applica, «l'individuazione dei contratti collettivi di lavoro comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale» (art. 5 dell'Accordo interistituzionale).

Al di là del lessico, quel che emerge chiaro è l'obiettivo di queste rilevazioni, ma anche l'idea che vi è sottesa: ciò che conta è *quale contratto sia più applicato*. E si tratta di un obiettivo che, se nell'immediato può contribuire a far piazza pulita di accordi aventi scarsa applicazione, non impedisce di certo che si sviluppino (anzi potrebbe favorire) una pericolosa dinamica, dagli esiti imprevedibili, che rischia di innescare – ancorché contrastare – corse al ribasso delle tutele.

Il tema, dunque, non è tanto se possa essere utile indagare sulla effettiva applicazione dei diversi contratti collettivi, ma sugli utilizzi che di questa indagine si intende poi fare e, soprattutto, sulle conseguenze che ne possono derivare.

Tra le tante riflessioni critiche che possono essere rivolte alla scelta, ne ribadirò anzitutto una, già formulata – insieme ad altre che non qui non posso riproporre – in occasione di un'altra iniziativa convegnistica della Rivista giuridica, su *La questione salariale*, tenutasi a Bologna il 15 novembre 2019 (Leccese 2020): la stabilizzazione del meccanismo, in particolare, consentendo di andare oltre la mera rappresentazione fotografica del dato statico, ad oggi disponibile, e proiettandosi nella dimensione cinematografica dell'osservazione dell'evoluzione del dato medesimo rischia di favorire comportamenti opportunistici dei datori non iscritti ad alcuna

associazione o, addirittura, di contribuire al processo di fuga dal sistema della rappresentanza datoriale (con effetti perversi sul piano della lotta al *dumping*). Si tratta dunque di una scelta che, sotto questo aspetto, sconta un errore prospettico che va costantemente segnalato.

Inoltre, la stabilizzazione di un meccanismo di rilevazione dinamica del dato relativo all'applicazione del contratto, non accompagnata dalla misurazione della reale rappresentatività dei soggetti firmatari, non ha comunque nulla a che vedere con un presupposto essenziale di qualunque strumento volto a garantire l'ampliamento dell'efficacia del contratto collettivo rispetto alla cerchia degli iscritti: la verifica (*ex ante* o *ex post*) del consenso di cui è dotato l'attore negoziale.

Soprattutto, del tutto assente, in questo orizzonte concettuale, è il tema della genuina rappresentazione, da parte degli agenti negoziali di parte sindacale, degli interessi di un gruppo di lavoratori e del coinvolgimento dei lavoratori *nella formazione democratica delle scelte compiute dagli agenti negoziali*.

Qualunque richiamo, anche in materia salariale (come accaduto nella citata l. 144/2025), al concetto di contratto maggiormente applicato contribuisce ad avvalorare l'idea che ciò che conti è il gradimento tra le imprese di un testo sottoscritto da associazioni di datori e di lavoratori, anche se nell'ambito di riferimento (eventualmente ritagliato ad arte), il sindacato dei lavoratori sottoscrittori non abbia, in ipotesi, alcun iscritto, non abbia mai partecipato ad elezioni di Rsu o non abbia mai indetto uno sciopero.

E ciò, ineluttabilmente, contribuisce altresì a diffondere il convincimento che si possa continuare a sottoscrivere accordi rinunciando, programmaticamente, alla verifica del consenso democraticamente espresso dai lavoratori interessati.

Infine, anche il criterio del contratto maggiormente applicato (o, come si continua talora impropriamente a dire, del contratto maggiormente rappresentativo *aut similia*), come del resto quello del contratto sottoscritto da agenti negoziali comparativamente più rappresentativi (*infra*), non risolve affatto il problema della delimitazione del perimetro nel quale la verifica deve essere effettuata.

4. — *La legge sindacale c'è, ma senza il rispetto della Costituzione* —

Le osservazioni che precedono consentono di proiettare la riflessione su di un piano più ampio. I riferimenti sin qui compiuti alle regole legislative sul contratto collettivo non sono, infatti, casuali, perché fungono da viatico per affrontare una delle questioni nevralgiche nel quadro dell'odierna riflessione: l'assenza di una «legge sindacale» nel nostro Paese.

Spero mi si passi il paradosso, ma a me pare che in realtà una «legge sindacale» esista e sia anzi ingombrante.

Un'immagine effettivamente iperbolica, ma non tanto lontana dalla realtà, se si considera che la produzione legislativa sin qui sviluppata ha riguardato non solo gli effetti del prodotto negoziale dell'azione collettiva ma anche la selezione dell'agente negoziale e, in più, ha interessato alcuni gangli vitali dell'autonomia collettiva, come quello del rapporto tra livelli; mi riferisco in particolare, sotto quest'ultimo aspetto, alla disciplina della contrattazione di prossimità che ha prodotto una potenziale cesura tra le opzioni liberamente assunte dalle parti collettive nella faticosa ricerca di regole che, nel sistema di relazioni industriali, consentano di ricondurre quei rapporti a un qualche principio ordinatore, e le opportunità che la legge invece offre (opportunità non sempre contemplate, in quel sistema, appunto).

Quello della contrattazione di prossimità è, evidentemente solo un esempio, ma è la più evidente dimostrazione dell'elevato tasso di interventismo legislativo in materia di profili collettivi. Un interventismo che ha però prodotto interventi disorganici e approssimativi: una legislazione sindacale, insomma, da apprendista stregone, per riproporre le ultime parole del saggio di Gianni Garofalo che ho già menzionato (Garofalo G. 1988, p. 287).

Nel complesso, si tratta di un armamentario di regole e strumenti legislativi che non è in alcun modo riconducibile a un progetto riformatore organico.

Soprattutto, anche dopo i più recenti interventi normativi cui ho fatto rapido riferimento, quella legislazione presenta tuttora profili di incompletezza di disciplina e causa numerose incertezze nella sua applicazione (come dimostra il dibattito di dettaglio sulla

disciplina del codice degli appalti) e, in alcuni casi, mostra un contraddittorio uso dei criteri selettivi, come appena accennato con riferimento alla questione dei trattamenti economici e normativi negli appalti privati.

Una legislazione, insomma, che – ancorché abbondante – è tuttora priva di alcuni tasselli fondamentali.

In nessuno degli interventi degli ultimi decenni si è infatti accettata la sfida di metter mano a un profondo processo riformatore che, muovendo dallo sfondo costituzionale, si ponesse l'ambizione di attuare il più possibile, ma organicamente, le promesse contenute in Costituzione e non ancora mantenute, o mantenute solo in parte. Tali essendo, per restare più strettamente ai temi qui trattati e per citarne solo quelle che a me paiono oggi più pertinenti, la promessa contenuta nella seconda parte dell'art. 39, quella dell'art. 46, e, a ben vedere, la stessa promessa dell'art. 36, comma 1, nonché quella – più ampia – ma connessa con le precedenti, del comma 2 dell'art. 3.

Il tema, dunque, non è quello dell'assenza di regole, dell'assenza di una legge sindacale, ma della riscrittura di quelle esistenti, al fine di contribuire a una più compiuta realizzazione di quelle promesse.

Un tema, quello del bisogno di nuove regole, di una nuova cornice legislativa, che ha infine caratterizzato anche le scelte dell'autonomia collettiva (e se ne parlerà, opportunamente, anche oggi, nella relazione di Stefania Scarponi): la stagione dei Protocolli dello scorso decennio (non solo nel settore industriale, come noto) è la migliore dimostrazione di un cambio di passo nella richiesta di regole statuali a supporto delle scelte compiute nel sistema di relazioni industriali.

O, forse, si è trattata dell'illusione di un cambio di passo, se è vero che poi, alcune oo.ss. hanno differenziato la propria posizione, legittimamente s'intende, manifestando il proprio ripensamento allorché altre strade sono apparse più favorevoli al rafforzamento del proprio ruolo, anche in qualità di interlocutori del potere politico.

4.1. — *La (eterna) questione della mancata attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost.* — Un posto privilegiato nella nostra riflessione

odierna, sia sul piano del Progetto che su quello della Difesa, è occupato dalla mancata attuazione della promessa contenuta nella seconda parte dell'art. 39, né in via piena.

Le discussioni su rappresentanza, rappresentatività, misurazione, partecipazione dei lavoratori alle decisioni che li riguardano, quelle discussioni sono infatti epifenomeni di un fenomeno più profondo: quella mancata attuazione.

Quella rinuncia a volte ha portato bene o, almeno, ci si è illusi che così fosse, confidando, dapprima, nei positivi effetti dell'autonomia dinamica del sistema contrattuale di fatto e sperando, poi, nell'efficacia degli strumenti legislativi volti a favorire in vario modo l'estensione dell'applicazione dei contratti collettivi; strumenti che, già a partire dall'art. 36, l. 300/1970, costituivano, però, la migliore testimonianza dell'inadeguatezza di quel sistema a garantire «il risultato della *dilatazione* ed *estensione*, che è una tendenza propria della natura del contratto collettivo, a tutti gli appartenenti alla categoria alla quale il contratto si riferisce» (queste parole, come noto, sono di Corte cost. n. 106/1962).

Altre volte, invece, quella rinuncia non ha affatto portato bene, come a me pare possa dirsi *quantomeno* da quando, nel 1995, ci si è dovuti porre il problema di costruire la nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo nella legislazione sul minimale contributivo (art. 2, co. 25, l. 549/1995, di interpretazione autentica dell'art. 1, d.l. 338/1989), per reagire a strategie negoziali meramente finalizzate al risparmio dei costi, elaborate sotto l'opportunistica egida della libertà di organizzazione sindacale e rese possibili dalla mancata attuazione della seconda parte dell'art. 39 (per la riflessione immediatamente successiva all'intervento di interpretazione autentica v. almeno Lassandari 1997 e Pera 1997). Nozione, quella di sindacato comparativamente più rappresentativo, poi esplosa, com'è noto, nella legislazione, in connessione con la ricerca di rimedi alla proliferazione di contratti (e perimetri negoziali) in grado di assicurare quel risparmio di costi, grazie alla connivenza di soggetti collettivi il cui consenso nei contesti di riferimento non è stato *mai* realmente misurato, ma anche al fine di selezionare i soggetti abilitati a concedere alle imprese quegli ampi

spazi di flessibilità di cui si parlava *supra* (trasformandosi, così, da criterio di selezione tra contratti in criterio di selezione tra soggetti, con non pochi problemi ermeneutici e applicativi: v. già Pinto 2002, p. 295 ss.; per un recentissimo riepilogo delle questioni connesse al criterio e per rinvii alla dottrina e alla giurisprudenza, v. Preteroti 2026).

La riflessione sull'attuazione completa dell'art. 39 è dunque un mantra ineludibile per qualsiasi ragionamento su Democrazia sindacale, rappresentanza e conflitto, con le specificazioni relative a soggetti, regole, problemi.

Un mantra che si contrappone a un *altro mantra*, quello che qui sintetizzerò nella *demonizzazione della previsione* o per ragioni opportunistiche o perché, nella migliore delle ipotesi, la si bolla come mero retaggio di un oscuro e lontano passato, talora recuperando espressamente lo stigma manciniano (Mancini 1963); talaltra limitandosi a esprimere giudizi «estetici» sulla previsione o definendola, ancora di recente, quale *Moloch* (Speciale, nel contesto della sua relazione al convegno su *Il pensiero giuslavoristico in Corte costituzionale: bilancio di un'esperienza e prospettive future*, Firenze, 24 ottobre 2025; l'A. non ha però riproposto l'espressione in Speciale 2026, ove rielabora il testo della relazione), cioè una divinità assetata di sacrifici di vittime innocenti.

Senza qui voler entrare nel dettaglio di questo dibattito, che però è indispensabile sempre rammentare, mi limito ad alcune osservazioni sugli effetti dello stigma e in particolare delle conseguenze di uno dei succedanei più noti all'attuazione dell'art. 39 Cost., ancora di recente riproposto, ma che ha radici antiche, quello costituito dal richiamo al *rinvio* operato dalla legge quale fonte della estensione dell'efficacia dei prodotti negoziali dell'azione collettiva, senza che alcun effetto impeditivo possa derivare dalla disciplina contenuta nella previsione costituzionale (da ultimo, anche per un'accurata ricostruzione del dibattito, v. Speciale 2026, par. 5).

Al di là delle osservazioni critiche rispetto al nodo focale della compatibilità costituzionale di questa teoria, nelle sue varie declinazioni (su cui v. Carabelli, Leccese 2005, spec. par. 7.1, p. 382 ss.), è qui indispensabile soffermarsi sul suo risultato pratico.

Coloro che vedono nell'art. 39 il nemico, il mostro da abbattere e confida (tuttora) nel potere taumaturgico del rinvio operato dalla legge, limitandosi talora a precisare che il presupposto per l'effetto debba essere la sottoscrizione da parte del sindacato comparativamente più rappresentativo, rinunciano a cogliere una parte importante della realtà, per una serie di ragioni, alcune delle quali menzionerò di seguito:

- concentrandosi solo sulla dimensione del rinvio, costoro affidano alle mutevoli scelte delle maggioranze parlamentari o dei governi in carica il compito la *dilatazione* ed *estensione* del contratto collettivo, e quindi di dosare il rafforzamento degli effetti del prodotto dell'azione sindacale: senza la *risorsa* costituita dalla seconda parte dell'art. 39, infatti, spetta al decisore pubblico stabilire quando, su quali temi e per quali finalità (deroga peggiorativa, integrazione e così via) e persino a quali livelli (si pensi alla contrattazione di prossimità) garantire quel rafforzamento;

- costoro, in tal modo, dimenticano che la risorsa contenuta nell'art. 39, una volta inverata mediante una legge attuativa, avrebbe assicurato stabilmente all'autonomia collettiva (nel rispetto delle regole procedurali volute dai costituenti) la possibilità di percorrere qualunque strada, di non dover dipendere dall'accreditamento del potere pubblico (un accreditamento tematicamente e finalisticamente selettivo, come abbiamo detto) per estendere l'efficacia del proprio prodotto negoziale. E in questo modo l'attuazione dell'art. 39, come pure si è osservato, avrebbe contribuito (nella saldatura tra questa previsione e il secondo comma dell'art. 41 Cost.) a incidere sull'esercizio dell'iniziativa economica, in vista del riequilibrio, sul piano macroeconomico, dei rapporti fra capitale e lavoro (Fontana 2025) e, più ambiziosamente, del perseguimento delle finalità del comma 2 dell'art. 3;

- ancora, coloro che – allo scopo di aggirare l'ostacolo costituito dall'impatto dell'art. 39, co. 2 ss. – propongono o sposano varianti interpretative secondo cui, con le disposizioni di rinvio, «il legislatore non intende recepire il contenuto integrale di un contratto collettivo rendendolo obbligatorio *erga omnes* ma vuole demandare all'autonomia collettiva la disciplina di aspetti specifici del rap-

porto di lavoro e di quello previdenziale» (da ultimo, Speciale 2026, par. 5), finiscono (non sempre consapevolmente) per ammettere che il datore di lavoro *free rider* (che si sottrae, cioè alla responsabilità dell'appartenenza e dell'azione sindacale e, di conseguenza, all'applicazione del contratto collettivo) possa comunque godere di vantaggi – ivi compresa la maggiore flessibilità cui si è già fatto cenno – assicurati da un contratto collettivo che, appunto, *non sarebbe tenuto ad applicare*: un ottimo avallo, dunque a operazioni anche spregiudicate di *dumping* selettivo (sulla questione, già D'Antona 1990, p. 556 ss.);

- nell'affidarsi al mero rinvio legale al fine di costruire un'alternativa (parziale) all'attuazione piena dell'art. 39, costoro mettono altresì in secondo piano (o semplicemente ignorano) la questione (del valore) del dissenso rispetto alla contrattazione derogatoria attuativa di rinvii legali, specie di secondo livello e, più in generale, omettono di occuparsi delle modalità attraverso le quali garantire la democraticità del metodo di formazione della volontà in vista del perseguimento dell'interesse collettivo anche nell'attuazione dei rinvii;

- più in generale, coloro che stigmatizzano, demonizzano la previsione rischiano di incrinare la capacità di protezione, la Difesa che essa offre rispetto ad operazioni legislative anche spregiudicate, quale, ad esempio, quella sopra ricordata che pretende di sostituire i criteri comunque fondati sulla verifica di rappresentatività dell'agente negoziale (che risultano quantomeno coerenti con il criterio di misurazione contenuto nell'art. 39, co. 4), con il criterio selettivo del contratto maggiormente applicato; criterio che – come si è già detto – nulla ha a che vedere con la questione della genuina rappresentazione, da parte degli agenti negoziali da parte sindacale, dell'interesse collettivo e del coinvolgimento dei lavoratori *nella formazione democratica delle scelte compiute dagli agenti negoziali*. Ed è bene aggiungere che la percezione delle conseguenze della *privazione* della Difesa rispetto a operazioni di tal fatta sfuggono del tutto a quanti propugnano una abrogazione secca dei commi successivi al primo dell'art. 39, per poi procedere con legge ordinaria alla realizzazione degli obiettivi in esso implicati.

Questi due ultimi profili tema mi paiono invero nevralgici nella nostra riflessione odierna e merita, dunque, di essere enfatizzato.

L'accettazione del mantra demonizzante (e della variante che vede nella *autosufficienza* del rinvio un succedaneo rispetto all'attuazione dell'art. 39 Cost.) rischia infatti, in primo luogo, di trascurare del tutto il tema delle regole per la formazione della volontà; di quella volontà che è sì funzionale al perseguimento di un interesse la cui sintesi e mediazione, nelle nostre letture, è di competenza del soggetto collettivo, ma anche una volontà che, in quanto volta a vincolare tutti i destinatari dell'azione collettiva, presuppone, nel nostro contesto costituzionale (e questo, davvero, non mi pare che si possa negare) un metodo democratico alla base della formazione della volontà stessa.

Si tratta di un valore, quello della formazione democratica delle decisioni, che risulta coerente con il nostro sistema costituzionale, ma che è anche espresso in una specifica regola contenuta nell'art. 39. È ovvio, infatti, come a tutti noi è chiaro, che quel metodo democratico tradotto nel secondo comma della previsione, sotto forma di «ordinamento interno a base democratica», condizione per la registrazione, altro non è se non lo strumento per tenere dentro sia il pluralismo che la sintesi di interessi, sia la valorizzazione dei bisogni e degli interessi dei singoli lavoratori, sia il loro superamento, la loro sublimazione, nella dimensione collettiva. Quel valore (e la regola costituzionale che lo esprime), è dunque ineludibile, quantomeno allorché la volontà manifestata dal soggetto collettivo diviene giuridicamente vincolante per tutti.

Insomma, anche ove si voglia, come fece magistralmente D'Antona, percorrere la strada dell'attuazione dell'art. 39 *per equivalenti*, cioè ottenere il risultato dell'ampliamento dell'efficacia dei contratti collettivi senza rispettare le «forme» dell'art. 39, ma tenendo comunque conto del suo «nocciolo duro» (D'Antona 1998, 688 ss.), non può negarsi che l'interprete dovrebbe preoccuparsi non solo di verificare se risulta rispettato il principio maggioritario, ma anche, come è stato acutamente osservato, «del “se” e del “come” accertare il fondamento democratico dell'agire sindacale» (Rusciano 2008, 1074; su questi aspetti e su alcuni indispensabili elementi

che devono intendersi come componenti essenziali del «nocciolo duro» della previsione costituzionale evito di riproporre e, pertanto, rinvio alle riflessioni formulate in Leccese 2012, par. 4.1).

Nell'attuale contesto costituzionale, dunque, il problema non è *se* attuare il 39, ma *come* attuarlo: se, nell'attuazione del *principio democratico*, individuare le modalità per dare piena voce a *tutti i destinatari* degli effetti della negoziazione (iscritti e non iscritti), mediante meccanismi di voto preventivi e/o successivi alla stipula del contratto (meccanismi non imposti, ma certamente coerenti con la previsione costituzionale); in che modo garantire, in quella attuazione, i necessari spazi alla autodeterminazione collettiva dei perimetri entro i quali effettuare l'inevitabile *misurazione* del consenso.

Questi dovrebbero essere i temi centrali della discussione, nella prospettiva del Progetto.

Si tratta, è bene ricordarlo, di temi, ancora una volta, centrali proprio nella *Carta dei diritti universali del lavoro* della Cgil. E probabilmente il contesto del riavviato confronto tra le parti sociali rappresenta la sede più adatta per capire se ci sono spazi per superare le visioni identitarie e ripartire dagli accordi del 2014 (T.U. rappresentanza e contrattazione, cui hanno fatto seguito, come noto, accordi sottoscritti in settori diversi dall'industria, su cui rinvio alla relazione di Stefania Scarponi) e del 2018 (Patto per la fabbrica), in vista di una comune posizione sulla legge sulla rappresentanza.

Su questo aspetto mi limiterò a osservare che qualunque legge sulla rappresentanza che comporti una oggettiva misurazione del soggetto collettivo, di qualunque soggetto collettivo, deve necessariamente avere a che fare con il tema della delimitazione del perimetro di quella misurazione (un tema di cui si occupa, oggi, Giulio Centamore). Il tema, ineludibile allorché si intendesse por mano all'attuazione completa all'art. 39, andrebbe comunque affrontato se si mirasse a garantire effettività a qualunque criterio che comporti, appunto, la misurazione: l'alternativa alla perimetrazione, dunque, è di rinunciare a qualsiasi effettiva misurazione.

Quel che voglio dire è che questo tema delicato non è necessariamente legato alla esistenza della previsione costituzionale, ma è

inestricabilmente connesso a qualunque operazione volta a selezionare i *soggetti negoziali* sulla base della loro rappresentatività (a prescindere dai criteri che si intendono utilizzare), ma anche in ogni operazione diretta a selezionare i *contratti* sulla base della maggiore rappresentatività (comparata) dei sottoscrittori e, persino, allorché si intendesse proseguire nell'utilizzo della grezza nozione del contratto maggiormente applicato: in ogni caso, è indispensabile comprendere qual è l'ambito in cui la valutazione deve essere compiuta.

In molti dei provvedimenti più recenti, anzi, la necessità di rinvenire dati oggettivi su cui fondare le operazioni selettive o anche semplicemente la verifica della concreta applicazione dei contratti collettivi (si pensi ai Codici Ateco ormai utilizzati per la gestione dell'archivio nazionale dei contratti collettivi da parte del Cnel), ha sempre più indirizzato il nostro sistema verso la individuazione di ambiti fondati sulla attività economica effettivamente esercitata dall'impresa.

Quel che non tutti mostrano di aver compreso è che proprio l'assenza di una regolazione organica, nella logica dell'apprendista stregone, sta facendo sì che le acque agitate del sistema contrattuale in cui siamo stati abituati a nuotare ci stanno avvicinando sempre più a un approdo noto. Il tanto vituperato, poiché di ispirazione corporativa, sistema di individuazione della «categoria» (qui inteso, però, come contesto di verifica, misurazione e comparazione dei soggetti rappresentativi degli interessi collettivi o, più rozzamente, di verifica del contratto più applicato) è infatti sempre più vicino, se non nel lessico, quanto meno nella logica di fondo, proprio al ben noto criterio selettivo contenuto nell'art. 2070 c.c. (l'attività effettivamente esercitata dall'imprenditore).

Senonché, una volta espunto dal nostro orizzonte il Moloch, nulla garantisce più che, quantomeno, la selezione sia operata secondo criteri di misurazione o quantomeno di rappresentatività dell'agente negoziale e garantendo la democratica partecipazione dei destinatari dell'azione collettiva.

In questa prospettiva, dunque, la seconda parte dell'art. 39 non è una divinità assetata di sacrifici innocenti, ma una risorsa, sia per

il Progetto che per la Difesa (difesa del ruolo dei soggetti realmente rappresentativi ma anche difesa del valore del dissenso nella logica della partecipazione democratica).

Altro è poi il discorso relativo alle modalità attraverso cui contenere il bisogno di verifica e la connessa perimetrazione, con la necessità di garantire adeguatamente la autodeterminazione della «categoria», intesa, qui, come gruppo rappresentato e/o come ambito negoziale. Il problema, infatti, è di garantire ai sindacati e alle contrapposte associazioni datoriali di conservare le proprie prerogative di individuazione dei destinatari della propria azione contrattuale, assicurando, però, l'auspicata razionalizzazione del sistema realizzata mediante una seria misurazione, comparativa, della rappresentanza.

Del resto, anche il modello costituzionale «pieno» non esclude la valorizzazione della capacità autopoietica della categoria e la stessa scelta lessicale dei Costituenti non è neutra perché essi, mirando a un trattamento uniforme per i lavoratori appartenenti alle «categorie cui il contratto si riferisce», hanno aperto a una dinamica «categoriale» ben diversa da quella della categoria merceologica.

Il che vuol dire che il problema della individuazione della categoria, fuori e dentro l'attuazione completa dell'art. 39, si sposta sul piano della individuazione dei soggetti cui spetta delimitare quella categoria, anche al solo fine di determinare il perimetro della misurazione.

Qui, ancora una volta, mi limito a evidenziare che il progetto della *Carta dei diritti universali del lavoro* della Cgil è tra i pochi che mira a coniugare logica egualitarista e anticoncorrenziale con rispetto delle dinamiche negoziali decentrate, ma coordinate, nel quadro dell'art. 39.

La proposta della Cgil – nel contesto, appunto, di una ipotizzata attuazione dell'art. 39 Cost. – contiene una soluzione articolata che, pur coerente con l'obiettivo di assicurare una perimetrazione finalizzata alla misurazione, attribuisce la competenza a determinare i perimetri allo stesso sistema di relazioni sindacali (costituito da soggetti registrati ai sensi dell'art. 39, evidentemente) e, in parti-

colare, ad accordi di livello confederale a efficacia generale: a tali accordi è tra l'altro affidato il compito di disciplinare gli altri livelli e ambiti di contrattazione a efficacia generale e di dettare i criteri di appartenenza agli ambiti contrattuali dei singoli datori di lavoro.

5. — *Conflitto e partecipazione: tra Progetto e Difesa* — Tra le chiavi di accesso alle questioni oggi trattate vi è, infine, il ruolo del conflitto nel processo di crescita democratica della nostra società; tema che può essere letto in chiave storica, ma che ha anch'esso risvolti di grande attualità alla luce del sindacato — per il vero ormai non più sorprendente — sindacato che taluno ha ritenuto di operare sulla frequenza, sulla collocazione, sulle finalità dello sciopero, sui tempi della adesione individuale in alcuni settori; si tratta di critiche e posizioni che hanno sì assunto, per alcuni aspetti, dei toni risibili, ma che si nutrono anche del tentativo di screditare alcune oo.ss. e, soprattutto, hanno un senso più profondo, in termini di delegittimazione dello stesso strumento e della latitudine degli interessi che con esso possono essere perseguiti.

A ben vedere, in una prospettiva non dissimile può essere letta anche la questione del rapporto tra conflitto e strumenti di partecipazione; strumenti, questi ultimi, che hanno di recente beneficiato — come noto — dell'attenzione del legislatore, sotto la spinta di una delle tre grandi confederazioni, la Cisl.

Al riguardo mi pare però indispensabile una precisazione, che attiene ai confini del Progetto e della Difesa.

Attorno e dentro al tema della *collaborazione* dei lavoratori alla gestione delle aziende, rievocato dall'art. 46 Cost., si snoda, infatti, un'ampia diversità di chiavi di lettura, obiettivi, scelta di strumenti, tradizionali steccati, destinati a riproporsi in osservazioni, letture e critiche al portato di altrui rivendicazioni e progetti (la dialettica, democratica, può anche essere aspra) e l'osservatore neutrale, ammesso che esista, o colui o colei che intenda osservare la realtà per trarne conseguenze, ancora sul piano del Progetto, deve essere attento a verificare gli effetti concreti delle norme, anche quando previsioni non ottimistiche ben son legittime già osservandone la formulazione.

Da questo punto di vista, dunque, i contenuti della l. n. 76 del 15 maggio 2025, sul cui dettaglio non mi addenterò (per tutti, Zoppoli 2025), non possono ovviamente far paura, non sono, di per sé meritevoli di un atteggiamento di Difesa. Solo osservandone, tra qualche tempo, i prodotti, si avrà la possibilità di giudicarne i risultati, sul piano del Progetto, paragonandoli con quelli già ottenuti nei contesti negoziali nei quali il metodo partecipativo è stato già veicolato quantomeno nella contrattazione di categoria (mi limito qui a menzionare l'approdo del Ccnl metalmeccanici del 2021, poiché anche in esso, in definitiva, risulta pienamente confermato l'*investimento* delle parti sociali, mi pare di dire ormai convintamente, nei vari strumenti della partecipazione).

Il che non vuol dire rinunciare, è questo il punto, a ragionare su altri possibili strumenti volti a rafforzare il Progetto e, quindi, sulla riproposizione, anche corretta e rivista se del caso, della proposta di attuazione dell'art. 46 Cost. contenuta in quella parte della *Carta dei diritti universali del lavoro* della Cgil dedicata alla «Partecipazione dei lavoratori alle decisioni e ai risultati delle imprese»; una parte che, oltre a proporre una nuova disciplina dell'esercizio dei diritti di informazione, consultazione, contrattazione (con la modifica del d.lgs. n. 25/2007), prevedeva l'attivazione di forme di controllo esterno, mediante la partecipazione alle riunioni dell'organo di controllo di esperti designati dalle oo.ss., nei confronti di imprese operanti nei settori di importanza strategica di interesse pubblico (su questa parte della Carta, Gottardi 2016).

5.1. — *Partecipazione versus conflitto?* — Detto questo, a me pare che il tema più delicato, in questo ambito di riflessione e sul piano, invece, della Difesa, sia rappresentato dal forte valore simbolico che la partecipazione assume allorché il metodo su di esso fondato venga, strumentalmente, contrapposto al conflitto, il cui valore – nella dinamica democratica e nella prospettiva del comma 2 dell'art. 3 – non può essere invece negato.

Mi limiterò, su questo piano, a evidenziare che la domanda che dovrebbe essere sottesa a ogni riflessione sui modelli relazionali partecipati è se il loro sviluppo nella negoziazione (come nella

legge) rappresenti una cura adeguata ad affrontare e risolvere i problemi connessi ai conflitti che animano i rapporti di lavoro.

Sennonché, per rispondere alla domanda bisognerebbe anzitutto intendersi su quale sia il male che quello sviluppo è in grado, in ipotesi, di curare.

Mi limiterò qui ad osservare che, se il «male» è proprio il conflitto, allora è illusorio pensare che con la diffusione di strumenti di partecipazione esso possa essere «superato» (del tutto).

Il conflitto, infatti, è immanente alla distribuzione ineguale di poteri, *sempre* presente nelle relazioni di lavoro, oltre che nella diversa forza negoziale presente *quasi sempre* nelle medesime relazioni: si tratta di un banalissimo conflitto per la ripartizione di risorse scarse presente in qualsiasi relazione negoziale (e, giova rammentarlo, la risorsa su cui qui si confligge non è solo il «denaro», ma anche il «potere», qui riconosciuto, giuridicamente, solo ad uno dei due soggetti).

Ed è evidente, naturalmente, che gli strumenti per la «composizione» di questi conflitti, allorché assumono dimensione collettiva, sono destinati a ricomprendere molteplici modelli relazionali: la contrattazione, varie forme di confronto e anche di partecipazione, ma anche l'astensione dal lavoro, strumento principe (non l'unico, se pensiamo – tra gli altri – ai legami con il sovrano, con i pubblici poteri) per sostenere le rivendicazioni di una delle parti, *nella logica negoziale e non in contraddizione con essa*.

Il fenomeno conflittuale che è alla base delle dinamiche negoziali e relazionali individuali e collettive di lavoro non può essere superato se non ponendo in atto una radicale cesura con l'attuale realtà e negando la stessa ripartizione di poteri nelle relazioni di lavoro; prospettiva che, almeno al momento, non mi pare realistica e difficilmente superabile anche mediante modelli partecipativi *antagonistici* (cfr., per tutti, Baglioni 1995, 62 ss.), se è vero che anche incidendo sul rapporto tra capitale e lavoro non si supera il problema della ripartizione dei poteri all'interno dell'organizzazione e del conflitto con l'autorità (secondo le note riflessioni di Dahrendorf).

A parte ciò, il valore del conflitto non può essere negato (nel nostro contesto costituzionale) anche come strumento di valoriz-

zazione, democratica, del dissenso, anche in contrapposizione con gli assetti negoziali raggiunti dal sindacato rappresentativo, persino in una prospettiva di attuazione della seconda parte dell'art. 39.

La differenza profonda, proprio nel quadro delle regole che – asimmetricamente – caratterizzano gli artt. 39 e 40 consiste nel fatto che la libertà sindacale negativa, nell'articolo 39, primo comma, è destinata a soccombere rispetto alla regola della maggioranza fissata nella seconda parte del 39, attraverso peraltro la mediazione collettiva degli interessi compiuta dal sindacato, quantunque registrato e democraticamente organizzato.

Viceversa, almeno se si accolgono le letture che valorizzano il libero accesso al conflitto anche in presenza di limiti accettati a livello negoziale dal sindacato (clausole di tregua *et similia*), va riconosciuto che l'esercizio del diritto dell'art. 40, e, tramite esso, la libertà di dissentire, sono funzionali a superare ogni limite, compreso quello derivante dalle regole eventualmente poste all'azione collettiva ad opera di un contratto collettivo *erga omnes* o, se si preferisce, a Costituzione solo parzialmente attuata, a superare ogni limite posto nel contratto collettivo *tout court*.

In tal modo, ogni regola del rapporto individuale, consacrata in un contratto collettivo a seguito della composizione dei conflitti di interessi – se è stabile e persino inattaccabile dal dissenziente, ove iscritto al sindacato firmatario o anche non iscritto (in caso di attuazione dell'art. 39 ovvero grazie all'applicazione di vari e ben noti *escamotage* che qui nemmeno posso citare: V. Carabelli, Leccese 2005, *passim*) – diviene invece sempre e necessariamente transeunte e instabile, se la si vede dal punto di vista dell'azione conflittuale. E ciò a prescindere, appunto, dall'iscrizione del singolo al sindacato firmatario e, va da sé, dall'estensione dell'efficacia del contratto collettivo.

Mediante l'esercizio del proprio dissenso attraverso l'astensione collettiva, il gruppo dissenziente può dunque esprimere sempre e comunque il proprio interesse alla ridiscussione perenne delle intese raggiunte. Anche chi soggiace alla regolamentazione collettiva (e non possa che soggiacevi nella prospettiva della seconda parte dell'art. 39), può però esercitare quel conflitto, che garantisce al

gruppo dissenziente, appunto, lo spazio per perseguire l'interesse collettivo in modo differente rispetto all'equilibrio raggiunto da altri; per perseguire, insomma, l'obiettivo di un diverso equilibrio delle asimmetrie che connotano le relazioni di lavoro, anche nella prospettiva, già richiamata, degli obiettivi di cui all'articolo 3, comma 2, Cost., che possono essere perseguiti da qualunque gruppo collettivo organizzato (sempre che si condivida l'idea che «il ruolo assegnato al diritto di sciopero nel progetto costituzionale di politica del diritto, possa ancora riassumersi in quello di uno strumento specifico [...] apprestato per affermare la direttiva dell'uguaglianza tra le persone, intesa in senso sostanziale» (Ghezzi 1996, 252).

Se il conflitto non è un «male», d'altra parte, come ho ricordato poc'anzi, le parti sociali hanno investito, mi pare di poter dire, ormai convintamente, nei vari strumenti della partecipazione, sia pure in varie guise, e lo hanno fatto per diverse ragioni.

Tra queste, in primo luogo, lo sviluppo di forme di partecipazione, anche intesa come base comune di conoscenze, apre lo spazio al raggiungimento di risultati negoziali con *costi più ridotti* (per tutte le parti), proprio sul piano del conflitto. Da questo punto di vista, il contenimento delle manifestazioni di contrapposizione conflittuale (sul piano collettivo) rappresenta un obiettivo condiviso e comune.

Come ricordavano Garofalo e Roccella nel commento alla *Premessa* del Ccnl metalmeccanici del 2008, già «la creazione e la manutenzione di una base comune di informazioni contribuisce alla prevenzione del conflitto. Evitando quegli sprechi di conflittualità nell'attività di contrattazione che derivano da asimmetrie informative o da differenti interpretazioni della situazione di fatto» (Garofalo, Roccella 2010, p. 15). Un solo esempio credo possa rendere l'idea: il rinnovo Chimico-Farmaceutico del 2022, come sottolineato dai principali protagonisti della trattativa per parte sindacale, si è chiuso molto celermente anche grazie alla solidità delle relazioni sindacali nel settore e all'opera condotta dall'Osservatorio nazionale, che consente alle parti confronti non conflittuali e analisi condivise su dati relativi sull'andamento del settore, a livello

nazionale e territoriale; e non è da trascurare, anche in questa prospettiva, l'estensione anche al livello aziendale dell'opera dell'Osservatorio, proprio a partire dal rinnovo del 2022. Più in generale, come si è opportunamente ricordato in occasione di un recente convegno, la connessione tra salario e partecipazione si coglie in modo rilevante allorché si maneggino i temi spinosi della contrattazione aziendale sulla produttività, che necessita di ampie consapevolezze degli agenti negoziali per parte sindacale (Lassandari 2025).

Ma al di là di questo e in secondo luogo, anche il sindacato sa che le regole sulla partecipazione possono rappresentare strumenti sempre più rilevanti per *incidere* in modo più significativo sulle scelte delle imprese; per cercare una qualche forma di intromissione nel potere unilaterale di gestione dell'attività produttiva e della stessa vita dell'impresa.

In questo riferimento è appunto implicato il secondo, possibile, «male» che la partecipazione (nella forma della partecipazione *strategica* o *decisionale*) potrebbe curare: l'assunzione da parte delle imprese di scelte, anche molto incisive sulla vita delle persone, senza tenere in alcuna considerazione gli interessi antagonisti, anche quando questi consistono nella mera conservazione del posto di lavoro: in questa dimensione, si pensi ovviamente, solo per citare questioni che incidono pesantemente sui destini di uomini e donne che lavorano e delle loro famiglie, alle delocalizzazioni e ai licenziamenti collettivi per ragioni di «profitto» (qui è evidente il richiamo a vicende e casi giurisprudenziali, più o meno recenti, quali quelli legati a Gkn, Caterpillar di Jesi, Gianetti Ruote, Värtsilä).

Non entrerò nel dibattito relativo a questi aspetti (e alla portata e agli esiti di quella giurisprudenza), se non per ribadire che anche in questo campo (cioè con riferimento al secondo «male»), la partecipazione rappresenta uno strumento importante, ma non risolutivo, salvo non si ipotizzi che, per il suo tramite, si introduca una modifica radicale nel sistema decisionale delle imprese, garantendo al sindacato una reale posizione di potere sul piano della formazione della volontà imprenditoriale.

Ma è evidente che anche questa prospettiva pare al momento

poco realistica: la partecipazione è una panacea, nel senso che può curare diversi mali, ma la sua efficacia non è risolutiva né in vista del primo, irrealistico, obiettivo (superamento del conflitto), né, quantomeno al momento, ai fini del raggiungimento del secondo (garanzia del rispetto degli interessi antagonistici fino al punto da modificare il sistema decisionale delle imprese).

Su quest'ultimo piano, il nostro sistema regolativo, contrattuale e legislativo, nonostante i notevoli progressi compiuti, ha ancora molta strada da fare e anche su questo piano potrebbe essere utile ripartire, nella riflessione, dalla già citata proposta della Cgil in tema di attuazione dell'art. 46 Cost.

Riferimenti bibliografici

- Baglioni G. (1995), *Democrazia impossibile? I modelli collaborativi nell'impresa: il difficile cammino della partecipazione tra democrazia ed efficienza*, Il Mulino, Bologna.
- Carabelli U. (1986), *Libertà e immunità del sindacato: ordinamento statuale, organizzazione sindacale e teoria della pluralità degli ordinamenti*, Jovene, Napoli.
- Carabelli U. (2025), *Intervista di Emiliano Sbaraglia*, in *Collettiva* del 13 novembre 2025.
- Carabelli U., Leccese V. (2005), *Una riflessione sul sofferto rapporto tra legge e autonomia collettiva: spunti dalla nuova disciplina dell'orario di lavoro*, in *Studi in onore di Giorgio Ghezzi*, Cedam, Padova, 345 ss. (una versione del saggio è stata pubblicata nei Working papers del Centro studi di diritto del lavoro europeo «Massimo D'Antona», n. 44/2004, https://csdle.lex.unict.it/sites/default/files/Documenti/Working-Papers/20111230-093538_carabelli_leccese_n22-2004itpdf.pdf).
- Cristofolini C. (2021), *Profili organizzativi e trasparenza finanziaria dei sindacati rappresentativi. Uno studio comparato*, Franco Angeli, Milano.
- D'Antona M. (1990), *Contrattazione collettiva e autonomia individuale nei rapporti di lavoro atipici*, in *DLRI*, p. 527 ss.
- D'Antona M. (1998), *Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione, oggi*, in *DLRI*, 665 ss.
- Di Noia F. (2022), *Rappresentatività e contratto collettivo. Libertà, pluralismo ed esigenze regolative*, Giappichelli, Torino.
- Fontana G. (2025), *Libertà economica e azione collettiva: dalla Costituzione*

- all'ordinamento multilevel e ritorno*, Relazione alle Giornate di Studio Aidlass su *Libertà d'impresa e azione collettiva nell'ordinamento multilivello* (Ancona, 29-30 maggio 2025), versione provvisoria in <https://aidlass.it/wp-content/uploads/2025/05/Relazione-Giorgio-Fontana.pdf>
- Garofalo M.G. (1988), *Osservazioni sulla democrazia sindacale*, in *LD*, 269 ss.
- Garofalo M.G., Roccella M. (2010), *Premessa*, in Garofalo M.G., Roccella M., *Commentario al contratto collettivo nazionale di lavoro dei metalmeccanici*, Cacucci, Bari, 11 ss.
- Ghezzi G. (1994), *Dopo l'XI legislatura: la rappresentatività sindacale tra iniziativa legislativa e referendum*, in *LD*, 351 ss.
- Ghezzi G. (1996), *Il diritto al conflitto nei servizi pubblici essenziali e la dinamica delle istituzioni*, in Id., *Dinamiche sociali, riforma delle istituzioni e diritto sindacale*, Giappichelli, Torino, 247 ss. (già in Aa.Vv., *Le ragioni del diritto (scritti in onore di Luigi Mengoni)*, t. II, Giuffrè, Milano, 981 ss.
- Gottardi D. (2016), *La partecipazione dei lavoratori*, in Aa.Vv., *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*, Quad n. 1/2016 di RGL, 109 ss.
- Lassandari A. (1997), *Pluralità di contratti collettivi nazionali per la medesima categoria*, in *LD*, 261 ss.
- Lassandari A. (2025), *Il trattamento retributivo nel sistema delle regole contrattuali: un modello da ripensare?*, Contributo nella sessione «La retribuzione nel caleidoscopio delle regole» del V Convegno annuale LLC su «I Confini del Diritto del Lavoro nella Transizione Digitale, Ecologica e Geopolitica» (Cagliari, 14-15 novembre 2025).
- Leccese V. (2012), *Il diritto sindacale al tempo della crisi. Intervento eteronomo e profili di legittimità costituzionale*, in *DLRI*, 479 ss.
- Leccese V. (2020), *Intervento*, in Aa.Vv., *La questione salariale*, Quad. n. 5/2020 di RGL, 129 ss.
- Mancini F. (1963), *Libertà sindacale e contratto collettivo «erga omnes»*, in *RTDPC*, 570 ss. (ora in Id., *Costituzione e movimento operaio*, il Mulino, Bologna, 1976, 133 ss., con il titolo *Il problema dell'art. 39 (libertà sindacale e contratto collettivo «erga omnes»)*).
- Monda P. (2022), *Potere sindacale, democrazia e rinvio legale*, Ed. Scient., Napoli.
- Pera G. (1997), *Note sui contratti collettivi «pirata»*, in *RIDL*, I, 381 ss.
- Pinto V. (2002), *Lavoro part-time e mediazione sindacale: la devoluzione di funzioni normative al contratto collettivo*, in *DLRI*, 275 ss.
- Preteroti A. (2026), *Alla ricerca del sindacato comparativamente più rappresentativo ai sensi dell'art. 8, d.l. n. 138/2011*, in *Ambienteditto*, n. 1, 1 ss.

- Rusciano M. (2008), *Le difficili metamorfosi del contratto collettivo*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, t. II, Cacucci, Bari, 1061 ss.
- Siotto F. (2018), *Ordinamento sindacale democratico. La prospettiva interna*, Giappichelli, Torino.
- Speziale V. (2026), *La sentenza della Corte costituzionale n. 51 del 2015 sulla retribuzione dei soci lavoratori e la sua influenza sul diritto del lavoro*, in DLRI, di prossima pubblicazione.
- Zoppoli L. (2025), *Una legge «apparente» sulla partecipazione alla gestione delle imprese*, in DLRI, 739 ss.

SESSIONE I

Meccanismi e criteri ordinatori di rappresentanza,
rappresentatività e contrattazione collettiva
nel sistema giuridico attuale: il settore privato

Giulio Centamore*

Perimetri negoziali, rappresentatività,
frammentazione della contrattazione collettiva

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Il problema della sovrapposizione tra gli ambiti di applicazione dei contratti collettivi. — 2.1. Il *dumping* interno al sistema confederale: contratti corsari? — 2.2. Tentativi di razionalizzazione della struttura contrattuale: la via legislativa e quella giurisprudenziale (spunti per una critica dell'orientamento delle ss. uu. sull'art. 2070 c.c.). — 3. Il *dumping* esterno e il dilemma giuridico dei contratti pirata. — 3.1. Qualche dato e alcune considerazioni sulla diffusione del *dumping* contrattuale nel mercato del lavoro. — 3.2. Strumenti di contrasto ai contratti pirata: rilievi conclusivi.

1. — *Introduzione* — Per prima cosa, vorrei associarmi ai complimenti per questa iniziativa, non soltanto per il convegno di oggi sulla *Democrazia sindacale*, ma per l'intero ciclo seminariale della *Rivista giuridica del lavoro* sul tema *Democrazia e lavoro*. È appena il caso di sottolinearlo, ma si tratta di un'iniziativa importante, tempestiva e per molti aspetti necessaria, in un periodo storico segnato da un rischio concreto di crisi diffusa della forma democratica e delle sue istituzioni.

Il comitato organizzatore mi ha chiesto di intervenire sul tema: *Perimetri negoziali, rappresentatività, frammentazione della contrattazione collettiva*. Si tratta di tre questioni problematiche per il diritto sindacale italiano, a differenza di quanto accade in altri ordinamenti comparabili, come quello francese o quello spagnolo, nei quali esse possono dirsi in qualche modo assestate. Tali questioni, peraltro, possono dirsi problematiche non soltanto nel dibattito teorico, per

* Professore Associato di Diritto del lavoro presso l'Università di Bologna.

via delle molteplici ricadute e implicazioni sul mondo del lavoro e sui meccanismi di funzionamento del sistema di relazioni industriali. Il tema è vasto e giova provare a circoscriverlo da subito, precisando che mi occuperò del settore privato e della contrattazione collettiva di livello nazionale; ma, dato che anche così sarebbe comunque troppo ampio, aggiungo che mi limiterò, nella relazione, a toccare gli aspetti che mi sembrano più rilevanti per i profili di attualità.

Il punto di partenza del ragionamento è uno dei punti fermi del diritto del lavoro italiano, per lo meno nel settore privato. In assenza di una legislazione attuativa dell'art. 39, commi 2-4, Cost., non esiste un obbligo giuridico di portata generale, per i datori di lavoro, di applicare un contratto collettivo; inoltre, anche nel caso in cui decida di applicarne uno ai rapporti di lavoro (cosa che, come sappiamo, accade nella gran parte dei casi), la scelta di *quale* adottare, per il datore di lavoro, è sostanzialmente libera, sia per quanto attiene ai soggetti stipulanti, sia rispetto al campo di applicazione dell'accordo collettivo. Secondo la Cassazione, infatti, non è obbligatorio che vi sia un collegamento oggettivo tra l'attività economica svolta dal datore di lavoro e il campo di applicazione del contratto collettivo (Cass. ss. uu. 26 marzo 1997, n. 2665). È una massima costante: dato che l'art. 2070 c.c. non si riferisce al contratto collettivo di diritto comune, è possibile che al rapporto di lavoro sia applicato un contratto collettivo «innaturale rispetto alle oggettive caratteristiche dell'impresa» (così, Cass. ss. uu., n. 2665/1997, cit.), senza che lavoratrici e lavoratori possano per ciò solo pretenderne l'applicazione di uno diverso (nella giurisprudenza successiva, v. Cass. 18 dicembre 2014, n. 26742, in *OneLegale*). La più importante eccezione a questa regola riguarda, ovviamente, il salario adeguato *ex art.* 36 Cost., dal momento che il Ccnl di riferimento per stabilire i minimi di paga si individua sulla base dell'attività economica svolta dal datore di lavoro (sul tema cfr. Pascucci 2018). Altre eccezioni, come noto, sono state previste dal legislatore in relazione ad ambiti mirati di intervento, come appalti pubblici, calcolo dei contributi, società cooperative, terzo settore e appalti privati. In tali casi, è la legge stessa a imporre ai datori di

lavoro di applicare o, in certi casi, assumere come parametro esterno di riferimento (per la retribuzione o il calcolo dei contributi), il contratto collettivo concluso nel settore di attività in cui opera: pur a fronte di oscillazioni della giurisprudenza in tal senso (sul tema, Ferraresi 2021), è ragionevole ritenere che, in questi casi, non si tratti di applicare in via analogica l'art. 2070 c.c., poiché il criterio oggettivo di individuazione del Ccnl di riferimento sulla base dell'attività svolta dal datore di lavoro è desumibile dalla legge stessa (cfr. Centamore 2020, 168-173), anche se con formulazioni diverse e che possono essere in alcuni casi più generiche (ad es., nel caso delle cooperative o del terzo settore) e in altri più specifiche (come nella nuova norma sugli appalti privati, il cui criterio è: «nel settore e per la zona strettamente connessi con l'attività oggetto dell'appalto e del subappalto»: cfr. Gragnoli 2024; Santoro 2024; Alvino 2025).

Tornando alla regola generale: fino a due o tre decenni fa, si poteva affermare che il principio di libertà nella scelta del contratto collettivo non avesse implicazioni negative eccessive sul sistema di relazioni industriali. Rimaneva fermo, in linea di massima, il principio secondo il quale in ciascun perimetro negoziale le parti sociali avrebbero stipulato un solo contratto collettivo. La scelta di singoli datori di lavoro «*free riders*» di optare, per ragioni organizzative o di convenienza economica, per un Ccnl diverso da quello «naturale» (ad es., un'azienda metalmeccanica che, per risparmiare, applicasse il Ccnl Commercio: per un caso recente, Cass. 11 novembre 2025, n. 29737, in *Onelegale*), sarebbe rimasta circoscritta a casi limitati, poiché il sistema negoziale non offriva, in concreto, molte vie di fuga, rispetto al contratto della categoria, per regolare le mansioni svolte nelle diverse tipologie di attività produttiva. Anche se non *di diritto*, la scelta di quale contratto collettivo applicare era *di fatto* obbligata per i datori di lavoro.

È noto, tuttavia, che, negli ultimi dieci o quindici anni, il quadro è cambiato in modo sostanziale (Gottardi 2016; Olini 2016; Las-sandari 2017; Centamore 2020; Pigliarmini 2021 e 2022; Calvellini, Loffredo 2023). Il tipico carattere aperto e pluralistico, ma anche ordinato e governato dal centro, del sistema italiano, sembra aver

lasciato il posto a una situazione di frammentazione contrattuale, che non si è esitato a definire caotica (Ciucciiovino 2018). Il dato mediatico – che fa notizia – è quello dei famosi 1000 (e oltre) Ccnl depositati nell'archivio dei contratti collettivi del Cnel. Per avere un ordine di misura, si consideri che, in un documento unitario di Cgil, Cisl e Uil del maggio 2008, recante «Linee di riforma della struttura della contrattazione», era valutato eccessivo il numero di «oltre 400 Ccnl» allora presenti.

Al di là del dato numerico, specialmente in alcuni settori economici (il terziario su tutti), il problema è che i datori di lavoro hanno la possibilità di scegliere tra una serie di Ccnl applicabili ai rapporti di lavoro, sulla base delle attività economiche incluse nel campo di applicazione del contratto collettivo e della classificazione delle mansioni: al punto da spingere un'autrice a parlare di un vero e proprio «mercato» dei contratti collettivi (Lazzeroni 2021). Su tale questione, i problemi che ne derivano e alcune possibili soluzioni, svolgerò alcuni approfondimenti, a partire da una distinzione di massima tra le complicazioni negoziali interne al sistema della rappresentanza sindacale confederale (*infra*, par. 2) e il *dumping* contrattuale esterno al sistema storico, che deriva dalla stipulazione di contratti collettivi da parte di organizzazioni dotate di minore (rispetto ai confederali) o nessuna rappresentatività (*infra*, par. 3).

2. — *Il problema della sovrapposizione tra gli ambiti di applicazione dei contratti collettivi* — All'interno del sistema storico (o confederale) della rappresentanza sindacale, una delle vicende più discusse di questi ultimi anni ha riguardato – come noto – le imprese che si occupano di portierato e guardiania non armata. Tali imprese possono applicare diversi Ccnl, tutti interni alle categorie del terziario: dal Ccnl Commercio (che un tempo era il più applicato ma lo è ormai soltanto agli addetti con elevata anzianità di servizio e che, nel settore, sta andando quindi a scomparire) al Multiservizi, fino a quello Portieri e custodi, oltre al Ccnl Vigilanza privata e servizi fiduciari, che è stato al centro della notissima vicenda giurisprudenziale sui bassi salari (Lassandari 2023). Un altro esempio: le attività di facility management degli stabilimenti dell'industria metal-

meccanica sono regolate dal Ccnl Federmeccanica-Assistal, ma possono rientrare anche nel Multiservizi (Centamore 2023, 33). Le attività di montaggio e smontaggio di ponteggi edili – spostandosi su un diverso settore economico – rientrano sia nel Ccnl Edilizia sia in quello della Meccanica artigiana, oltre che nel Multiservizi, per quanto attiene alla manutenzione di immobili (Leccese, Roma, Lozito 2018, 80). Ed ancora: negli stabilimenti dell'industria alimentare, oltre al Ccnl di settore firmato dalle categorie degli alimentaristi, è frequente, tra le imprese che lavorano in appalto, l'applicazione del Ccnl Logistica, che viene utilizzato inquadrando gli addetti come facchini e dando prevalenza – almeno sulla carta – alla movimentazione del prodotto, anziché alla lavorazione alimentare (Battistelli, Campanella, Dazzi, Freddi 2020). Nelle attività di igiene urbana, si è creata, negli appalti pubblici, una singolare situazione di concorrenza tra le cooperative sociali, nei casi in cui queste considerino applicabile il proprio Ccnl all'insieme dei soci lavoratori e non soltanto a quelli svantaggiati (con risparmi consistenti sulla parte economica), ed il resto delle imprese del settore, che applicano tendenzialmente il Ccnl Fise-Assoambiente, che ha un buon livello di trattamento sia economico che normativo (Mangione 2023).

Situazioni di questo genere possono essere determinate da molteplici ragioni, che non sempre, peraltro, sono semplici da affermare per chi non è interno al «mondo sindacale», anche perché possono dipendere dalla storia delle singole categorie o, qualche volta, anche dalla «fuga in avanti» delle imprese di un certo territorio o settore. Vi incidono, di certo, fattori che vanno dall'assenza di una regolamentazione legale del sistema di relazioni sindacali (che ne ha favorito uno sviluppo autonomo, ma da un certo momento in poi anche disordinato), alla disarticolazione del sistema storico della rappresentanza (soprattutto, per vero, dal lato delle imprese), oltre alla ricerca a tutti i costi del decentramento produttivo, che attribuisce ai committenti una leva economica e negoziale che altrimenti non avrebbero nei confronti della forza lavoro e del sindacato (Borelli, Orlandini 2022).

Sul piano del discorso giuridico, è utile, tuttavia, provare a tenere

distinte due situazioni: i casi nei quali vi è un'oggettiva sovrapposizione tra i perimetri di Ccnl firmati da oo.ss. diverse ma tutte dotate di un buon grado di rappresentatività (sia pure con i limiti dovuti all'assenza di un sistema di misurazione legale) (*infra*, par. 2.1), dai casi nei quali, più che un problema di sovrapposizione tra perimetri contrattuali, dovrebbe per vero parlarsi di comportamenti opportunistici o strumentali del singolo datore di lavoro nella scelta del Ccnl da applicare ai rapporti di lavoro (v. *infra*, par. 2.2).

2.1. — *Il dumping interno al sistema confederale: contratti «corsari»? —*

La prima tipologia di situazioni si verifica quando due o più Ccnl firmati da organizzazioni rappresentative regolino in modo diverso il trattamento economico e normativo del lavoro in relazione alle medesime attività produttive, differenziando, così, in base al Ccnl che applicano, le condizioni alle quali le imprese svolgono tali attività sul mercato: è la definizione stessa di *dumping* contrattuale interno al sistema storico (o confederale) della rappresentanza sindacale. Quello della sovrapposizione tra gli ambiti di applicazione di Ccnl confederali, con scarti anche importanti tra le relative condizioni economiche e di lavoro, è un problema rilevante per le relazioni industriali e che si ripercuote sul contenzioso giudiziario. Al punto che, all'interno del sindacato, si è iniziata a usare la locuzione contratti «corsari», per sottolineare l'esistenza di fenomeni di *dumping* interno al sistema confederale, evitando però di sovrapporre tali situazioni a quelle, obiettivamente diverse, della contrattazione pirata.

Bisogna riconoscere che, in questi casi, il problema, prima che sul piano giuridico, si pone sul piano della politica sindacale, per via della sovrapposizione tra le zone di azione e di influenza delle associazioni di rappresentanza, sia dal lato delle imprese sia dal lato di lavoratrici e lavoratori, tanto per gli aspetti del reclutamento e organizzativi quanto per quelli negoziali (uno spunto in tal senso: Scarpelli 2012, 1448). Il problema, perciò, dovrebbe essere affrontato dalle stesse parti sociali ai tavoli negoziali, a partire da una revisione dei campi di applicazione dei Ccnl, al fine di ridurre i casi di sovrapposizione tra i perimetri e rendere il più possibile

«obbligata», per le imprese (di fatto, anche se non dal punto di vista giuridico), la scelta del Ccnl da applicare ai rapporti di lavoro.

Da questo punto di vista, il Ccnl Multiservizi rappresenta senza dubbio il caso più importante ma al tempo stesso più complicato, dato che, per via del suo campo di applicazione sostanzialmente aperto e indeterminato (Centamore 2020, p. 27), si sovrappone ai perimetri di molti altri contratti collettivi, anche al di fuori del terziario. Anche se non deprime bene che la Federazione di settore della Confindustria (Anip) abbia rifiutato di sottoscrivere l'accordo, è un segnale positivo il fatto che, nell'ultimo rinnovo (del 2025), le parti abbiano apertamente riconosciuto il problema e iniziato ad affrontarlo. L'art. 1 dell'accordo di rinnovo stabilisce che, «al fine di garantire una corretta e puntuale applicazione del Ccnl, anche indirizzata ad evidenziare, prevenire e contrastare fenomeni di *dumping* contrattuale, le parti convengono sulla necessità di istituire una specifica commissione paritetica composta da 6 componenti per parte finalizzata a determinare le concrete condizioni per una razionalizzazione e un dimensionamento più stringente della sfera di applicazione del contratto con, al termine dei lavori, la conseguente riduzione delle attività individuate ed analizzate della sfera di applicazione». È chiaro, però, che molto dipenderà dall'effettività volontà delle parti di adottare misure concrete in questa direzione, verosimilmente con il prossimo accordo di rinnovo.

Permanendo l'inattuazione costituzionale dell'art. 39, è difficile pensare di poter affrontare situazioni di questo tipo con mezzi diversi da una revisione dei perimetri contrattuali da parte delle federazioni di categoria che stipulano i Ccnl: è troppo radicata, nella nostra cultura giuridica, oltre che nell'azione delle parti sociali, l'idea che la definizione delle aree contrattuali rientri nell'autonomia degli attori negoziali, come espressione di libertà sindacale tutelata direttamente dalla Costituzione in risposta all'esperienza autoritaria del fascismo (Mancini 1963). Si potrebbe, ovviamente, intervenire con accordi di livello interconfederale, razionalizzando, sotto questi aspetti, la struttura contrattuale, mediante una fissazione «a monte» dei perimetri dei Ccnl o quantomeno di quelli più contestati (cfr. Pinto 2014): ma non sembra, per la verità, che i

tentativi fatti in questa direzione – a partire dal Protocollo del 2013 e dal Patto della fabbrica del 2018 – abbiano finora avuto risvolti concreti, soprattutto, a quanto pare, per la difficoltà di individuare e separare formalmente gli ambiti di intervento delle associazioni imprenditoriali, più che per una mancata disponibilità in tal senso dei sindacati (Lassandari 2017).

Non è ammissibile, invece, un intervento diretto della legge, sul modello del lavoro pubblico: dove pure si è dubitato, peraltro, della legittimità della stessa riforma Brunetta, che ha ridotto a quattro il numero di comparti e aree per la dirigenza (ma nel settore pubblico il bilanciamento è influenzato dall'art. 97 Cost., per cui il discorso è più articolato: Zoli 2013). Né si potrebbe pensare a una soluzione «alla francese», di modifica eteronoma delle aree (o perimetri) contrattuali. Il caso francese è interessante. Anche se l'ordinamento storicamente riconosce la libertà delle parti sociali di definire il campo di applicazione dei contratti collettivi (che acquisiscono efficacia generale a seguito di decreti del Governo che li estendono a tutti i datori di lavoro operanti nel perimetro stabilito dal contratto oggetto di estensione, salvo eccezioni), il legislatore ha avviato nel 2014 un processo di ristrutturazione delle unità negoziali della contrattazione collettiva (vd. artt. dal 2261-32 al 2261-34 del *Code du travail*), con l'idea di arrivare a una drastica riduzione del numero di contratti di settore. Sia pure sollecitando le parti sociali a provvedere esse stesse a una ristrutturazione delle unità negoziali (per via di accorpamenti, dismissioni di unità non più operative e altri accorgimenti), le riforme hanno, a questi fini, attribuito ampie prerogative al Ministro del lavoro. Per ragioni di «*intérêt général*», connesse al buon funzionamento del mercato del lavoro, l'autorità pubblica è stata dotata di estesi margini di manovra, in caso di assenza o di stallo delle negoziazioni, per procedere autoritativamente con la ristrutturazione della struttura contrattuale (cfr. Porta 2018).

2.2. — *Tentativi di razionalizzazione della struttura contrattuale: la via legislativa e quella giurisprudenziale (spunti per una critica dell'orientamento delle SS.UU. sull'art. 2070 c.c.)* — Tornando al sistema italiano, lo

scenario può essere diverso, anche dal punto di vista giuridico, nel caso in cui non vi sia oggettiva sovrapposizione tra gli ambiti di applicazione dei Ccnl (e dunque un problema da risolvere ai tavoli negoziali), ma ci si trovi di fronte a scelte strumentali dei datori di lavoro, che applichino un Ccnl «innaturale» rispetto all'attività svolta, al fine di ottenere un mero vantaggio competitivo.

Anche se, nel settore privato, non si potrebbe modificare per legge la struttura della contrattazione collettiva, quel che si potrebbe fare per affrontare situazioni di questo tipo sarebbe di obbligare i datori di lavoro, a valle – per così dire – della definizione delle aree negoziali dei contratti collettivi, di applicare il Ccnl che sia oggettivamente più vicino (in base al campo di applicazione) alla tipologia di attività produttiva che viene svolta. Sarebbe un modo di dare un minimo di ordine al sistema contrattuale, con un intervento poco invasivo delle prerogative tipiche delle parti sociali e in relazione al quale i dubbi di legittimità costituzionale potrebbero essere superati (sia consentito il rinvio a Centamore 2020, 158, 170). Benché non sia stata adottata una normativa di carattere generale, una soluzione in tal senso sta, del resto, emergendo gradualmente nell'ordinamento giuridico, per effetto di una pluralità di interventi legislativi e di importanti decisioni della Corte costituzionale (spec. C. cost. 26 marzo 2015, n. 51, in *ADL*, 2015, II, 928 ss., nt. Laforgia; in *RGL*, 2015, II, 493 ss., nt. Barbieri; in *DRI*, 2015, 823 ss., nt. Schiuma). A parte l'ipotesi di scuola dell'orientamento *ex art. 36 Cost.*, è il caso delle normative adottate, oltre che in materia di calcolo dei contributi, nel settore degli appalti pubblici, degli appalti privati, del terzo settore e delle società cooperative.

È pur vero che, introducendo disposizioni di questo tipo senza aver prima razionalizzato «a monte» la struttura contrattuale (riducendo le sovrapposizioni tra i perimetri dei Ccnl), non tutti i problemi potranno essere risolti. La legge potrà anche imporre ai datori di lavoro di applicare (o adottare come parametro esterno di riferimento) un Ccnl che, oltre a essere firmato da sindacati rappresentativi, sia anche coerente con l'attività economica svolta, ma, nel caso in cui ve ne sia una pluralità con tali caratteristiche, non è detto che, in giudizio, si possano rinvenire criteri adatti ad effet-

tuare tra di essi una selezione. In tali casi, bisognerebbe analizzare nel dettaglio, sulla base dei criteri interpretativi adottati per i contratti collettivi, le clausole negoziali che stabiliscono il campo di applicazione dei Ccnl e confrontarle con l'attività svolta in concreto dal datore di lavoro: ma non è detto che si riesca a trovare una soluzione ottimale, come hanno da ultimo evidenziato, d'altro canto, le decisioni del sestetto di ottobre '23 della Cassazione sul salario costituzionalmente adeguato (anche se in quel caso non si trattava di applicare una legge di rinvio alla contrattazione collettiva, ma direttamente l'art. 36 Cost.: Orlandini 2025). Paradossalmente, in tali casi, il criterio più affidabile e razionale resterebbe il «vecchio» *favor* verso chi svolge attività di lavoro, che consentirebbe di dare prevalenza, valorizzando i principi costituzionali, al trattamento collettivo migliore per la lavoratrice o il lavoratore.

Tuttavia, qualora la scelta del Ccnl da applicare non ricada su uno di quelli compatibili con l'attività economica, ma sia volta a ottenere un mero vantaggio competitivo sulla concorrenza, grazie a un'interpretazione forzata o strumentale delle clausole sul campo di applicazione del contratto collettivo, le normative più volte citate – come quella del 2007 in materia di soc. coop. o del 2024 sugli appalti privati – possono costituire uno strumento utile, anche in giudizio, per selezionare il Ccnl di riferimento (nella giurisprudenza di merito, v. da ultimo C. App. Milano 12 novembre 2025, n. 921/2025, in *Newsletter Wikilabour*, 11 marzo 2026, che in motivazione contiene riferimenti puntuali alla giurisprudenza di legittimità). Per quanto rilevanti, tali normative hanno tuttavia portata limitata, poiché applicabili in un determinato settore economico (appalti pubblici o terzo settore), nel caso in cui il datore di lavoro abbia una determinata forma sociale (cooperative), oppure in caso di integrazione commerciale tra imprese tramite contratti d'appalto. Al di fuori di tali casi la domanda è: si rinviene, nell'ordinamento giuridico, uno strumento che contribuisca a restituire un minimo di ordine al sistema contrattuale?

Per provare a dare una risposta a questa domanda, giova provare a tornare sulla decisione delle Sezioni unite della Cassazione del 1997 sull'art. 2070 c.c., per verificare se sia possibile, a trent'anni

di distanza da quella fondamentale pronuncia, criticarne l'orientamento alla luce del mutato contesto di fatto delle relazioni industriali (Cass. ss. uu. 26 marzo 1997, n. 2665, in *GC*, 1997, p. 1203, nota di Pera, *MGL*, 1997, 739, nota di Scognamiglio, *GI*, 1998, 916, nota di Marazza; nella dottrina del decennio '90, cfr. altresì Flammia 1990, Pedrazzoli 1990, Bellavista 1999, Lambertucci 1999, Novella 1999).

Come noto, in mancanza di una legge di attuazione del modello costituzionale di contrattazione collettiva, la decisione di applicare un contratto collettivo al rapporto di lavoro, se non deriva direttamente dal vincolo associativo, dipende da una manifestazione di volontà esplicita o implicita dei soggetti che stipulano il contratto individuale di lavoro. Secondo le ss. uu., tale scelta non è vincolata a conformarsi alle ripartizioni in unità negoziali del sistema di contrattazione collettiva (le categorie), che, come noto, si basano essenzialmente su settori merceologici o produttivi o su certe caratteristiche dei datori di lavoro. Essa può indirizzarsi verso un qualsiasi Ccnl, anche se «innaturale» – utilizzando le parole della S.C. – rispetto alle caratteristiche oggettive dell'attività svolta dal datore di lavoro.

Il principale argomento giuridico della sentenza del '97 delle ss. uu. ruota attorno al principio di libertà sindacale. Sottotraccia, le ss. uu. sembrano condividere l'opinione secondo la quale, imponendo ai datori di lavoro di individuare il Ccnl da applicare sulla base dell'attività economica svolta (art. 2070 c.c.), si finirebbe non soltanto per limitare la libertà organizzativa della singola impresa, ma soprattutto per influire, sia pure indirettamente, sull'autonomia delle parti sociali di definire la struttura della contrattazione collettiva (art. 39 c. 1 Cost.), atteso che queste ultime potrebbero decidere di individuare il campo di applicazione dei contratti collettivi non in base al settore dell'economia in cui operano le imprese ma con criteri diversi. E dato che – come scriveva Giuseppe Pera (1960, 55) – nel sistema attuale le categorie vanno individuate «spontaneamente nella realtà sindacale, senza alcun piano preordinato dall'alto», questo sarebbe incompatibile con il principio di libertà sindacale. Per la forza persuasiva che ha avuto, non sarebbe

esagerato affermare che tale ragionamento costituisca uno dei fondamenti ideologici del diritto sindacale italiano (Tarello 1967). D'altro canto, nella fase della costituzionalizzazione del diritto sindacale, negli anni '60 del secolo scorso, esso contribuì a porre le basi teoriche di uno degli eventi trasformativi del sistema di relazioni industriali, cioè la libera apertura di nuove aree di negoziazione da parte dei sindacati – la contrattazione articolata –, senza che potessero dalla legge ricavarci, a tale riguardo, vincoli particolarmente rigidi.

Sul piano della logica giuridica, l'argomento delle ss.uu. opera, a ben vedere, una compenetrazione tra il piano individuale (le determinazioni dei singoli datori di lavoro relative al Ccnl da applicare) e quello sindacale (la definizione delle unità negoziali della contrattazione collettiva); non bisogna vincolare eccessivamente i singoli (datori di lavoro), per evitare di imbrigliare l'attività negoziale dei soggetti collettivi (i sindacati): la libertà dei primi è in funzione, cioè, di quella collettiva e deve pertanto essere preservata. Tuttavia, in materia di diritto sindacale, quando si parla di sciopero ma anche di contrattazione collettiva, le trasformazioni del contesto sociale di riferimento sono parte integrante del ragionamento giuridico: dovrebbe allora potersi affermare che, mentre negli anni '60 dello scorso secolo la valorizzazione della libertà individuale dei singoli datori di lavoro era parte di uno schema di complessivo rafforzamento della libertà sindacale, nel caotico contesto attuale delle relazioni industriali essa si rivela, al contrario, disfunzionale rispetto a tale sistema, esponendosi, così, a considerazioni critiche.

Rispetto all'orientamento delle Sezioni unite, occorre, in sostanza, provare a rovesciare la prospettiva, prendendo in considerazione l'ipotesi che, oggi, un irrigidimento della libertà di scelta dei datori di lavoro circa il Ccnl da applicare possa essere considerata una forma di sostegno al sistema della contrattazione collettiva e, dunque, attuativa del principio costituzionale di libertà sindacale. Ciò per due ragioni. La prima, di ordine storico, dipende dal fatto che le parti sociali, in Italia come negli altri principali sistemi europei di relazioni industriali, hanno *effettivamente* costruito (e continuano a regolare) il sistema di contrattazione collettiva sulla base di una ripar-

tizzazione delle negoziazioni in settori economici delineati in relazione all'attività svolta o, in alternativa, su certe caratteristiche delle imprese (come la forma sociale), esplicitamente considerando (alla luce delle clausole di apertura dei contratti collettivi) che non soltanto le parti sociali ma anche i datori di lavoro debbano adeguarvisi. La seconda, di ordine organizzativo, si ricollega a sua volta a due considerazioni. In primo luogo, il rispetto, da parte delle imprese, delle unità negoziali adottate dalle parti sociali permette di regolare, in modo ordinato, il finanziamento degli enti bilaterali e di altri soggetti comparabili, che svolgono, oggi, un ruolo importantissimo nella gestione del mercato del lavoro. Secondariamente, il rispetto delle unità negoziali della contrattazione collettiva da parte dei singoli datori di lavoro permette di evitare che le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori si facciano tra di loro un'eccessiva competizione su quale sia il rispettivo bacino di soggetti da associare e di fruitori dei servizi di assistenza, cosa che è fondamentale per consentire uno sviluppo ordinato del sistema di relazioni industriali, alla luce dell'art. 39 c. 1 Cost.

La questione può allora essere riformulata in questi termini.

In assenza di una legislazione generale attuativa dell'art. 39 Cost., i datori di lavoro non sono obbligati ad applicare un contratto collettivo (salvo che in quei settori in cui sia stata la legge stessa a stabilirlo). Tuttavia, se decidono di farlo ed «entrare» nel sistema di contrattazione collettiva delle condizioni di lavoro, acquisendo una serie di vantaggi sul piano della gestione dei rapporti individuali e collettivi di lavoro, devono farlo assumendosi *l'onere* di rispettare le regole del sistema, anzitutto per quel che riguarda la collocazione delle imprese all'interno delle unità negoziali definite dalle parti sociali, in base all'art. 39, c. 1, Cost. Una diversa manifestazione di volontà delle parti del contratto di lavoro potrebbe essere corretta in sede giudiziale, su domanda della lavoratrice o del lavoratore, facendo ricadere la scelta su un Ccnl il cui campo di applicazione sia coerente con l'attività svolta dal datore di lavoro.

Un'eccezione a tale conclusione sarebbe da individuarsi per l'ipotesi in cui la selezione del Ccnl da applicare al rapporto di lavoro, pur essendo «innaturale» rispetto alle caratteristiche dell'im-

presa, derivi dall'affiliazione sindacale del datore di lavoro. Ciò consentirebbe di salvaguardare, nei confronti dei datori di lavoro, il nucleo essenziale della tutela della libertà sindacale, anche in base a quanto previsto dalle fonti sovranazionali. Si tratterebbe, tuttavia, sul piano pratico, di un impatto modesto, se non proprio di un falso problema: è presumibile, infatti, che le scelte dei datori di lavoro sindacalizzati ricadano su Ccnl correlati all'attività svolta dall'impresa o alla sua tipologia, dato che l'affiliazione alle organizzazioni datoriali è in linea di massima un elemento di ordine, e non di disordine, del sistema negoziale.

3. — *Il dumping esterno e il dilemma giuridico dei contratti pirata* — Benché la sovrapposizione tra i perimetri dei Ccnl del sistema negoziale confederale sollevi problemi di non poco momento, i termini della questione si complicano ulteriormente nel caso in cui, a fare concorrenza al ribasso sulle condizioni di lavoro, sia un contratto collettivo firmato da soggetti poco o per nulla rappresentativi della forza lavoro e/o delle imprese del settore (rispetto alle maggiori organizzazioni, specie quando firmano congiuntamente e sia pure con le incertezze dovute all'assenza di un sistema pubblico di misurazione della rappresentatività). Al riguardo, la prima domanda da farsi è questa: quanto pesano, realmente, nel mercato del lavoro, i Ccnl «pirata»? Sia detto per inciso: ovviamente, l'espressione contratti pirata è controversa, anche se, più che per il suo significato, quanto al suo utilizzo, in concreto, in relazione a determinati accordi collettivi, tanto da aver dato luogo di recente a una denuncia per diffamazione a causa di una frase pubblicata in una bacheca sindacale; la vicenda si è conclusa però in un nulla di fatto, poiché correttamente il T. Roma (14.3.2025, in *RGL*, 2025, n. 3, *RGL Giurisprudenza online*, n. 8-9, con nt. di Lopes) ha ritenuto che si trattasse di gergo delle relazioni industriali.

3.1. — *Qualche dato e alcune considerazioni sulla diffusione del dumping contrattuale nel mercato del lavoro* — In base alle ultime indagini svolte nell'ambito del Cnel (Feri, Tiraboschi, Venturi 2025, 52), i Ccnl «pirata» sembrano riguardare un numero tutto sommato ridotto di

lavoratrici e lavoratori. Su un totale di 14.628.297 rapporti di lavoro coperti da Ccnl (del settore privato, ad esclusione di lavoro domestico e agricolo), depositati al Cnel e tracciati dai flussi Uniemens, ben 14.055.107 rientrano in un Ccnl stipulato da Cgil, Cisl e Uil, mentre a un numero intorno alle 200 mila unità sarebbe applicato un Ccnl firmato da sindacati minoritari a condizioni peggiorative rispetto ai contratti collettivi principali dei diversi settori. Per quanto tali dati siano per forza di cose controversi (soprattutto a causa del mancato accertamento della rappresentatività, ma anche per la necessità di effettuare un confronto caso per caso tra i trattamenti previsti dai Ccnl), si tratterebbe di cifre da considerare accettabili, dal punto di vista della tenuta complessiva del sistema contrattuale storico (Tiraboschi 2025), che avrebbe, dunque, resistito all'urto della proliferazione di Ccnl extra-confederali avvenuta all'incirca dal 2010 in avanti (Olini 2016).

Altre considerazioni, tuttavia, inducono a un giudizio più cauto. Anzitutto, è possibile che una certa percentuale di datori di lavoro che dichiara all'Inps, attraverso il modello Uniemens, di utilizzare un Ccnl confederale di riferimento, lo faccia – come richiesto, per vero, dalla legge (art. 1, c. 1, d.l. n. 338/1989, conv. in l. n. 389/1989, come interpretato dall'art. 2, c. 25, l. n. 549/1995) – per quanto attiene al calcolo del minimale contributivo, salvo poi applicare un Ccnl minoritario e peggiorativo nella disciplina del rapporto di lavoro. In questo senso, la «fotografia» del sistema di contrattazione collettiva risultante dai dati del Cnel potrebbe, perciò, risultare inesatta, anche se non è facile dire quale sia la rilevanza dell'errore (Calvellini, Loffredo 2023, 591-592). Da questo punto di vista, destano interesse le ricerche svolte di recente a Milano (Lo Verso, Oldrini 2024) e in Veneto (Misure/123 2025), che hanno tracciato l'applicazione dei Ccnl da parte dei datori di lavoro non sulla base dei flussi previdenziali Uniemens – che sono sottoposti, come si diceva, a un vincolo legale di riferimento ai contratti leader – ma delle comunicazioni obbligatorie che i datori di lavoro effettuano in relazione agli avviamenti di nuovi rapporti di lavoro.

Un altro problema consiste nel non considerare adeguatamente la crescita nel tempo dei contratti minoritari, il che, di fatto, sotto-

stima la loro rilevanza. Si prenda come riferimento il Ccnl Commercio Anpit-Cisal (cod. Cnel H024) che, tra i contratti collettivi che vengono solitamente considerati in *dumping* rispetto ai confederali nel settore terziario, è quello più applicato (la tabella Excel contenente i dati è scaricabile al link <https://www.cnel.it/Archivio-Contratti-Collettivi/Archivio-nazionale-dei-contratti-e-degli-accordi-collettivi-di-lavoro/Entra-nellarchivio/Contratti-collettivi-del-settore-privato>). Tale Ccnl, che nel 2024 (ultimi dati disponibili) risultava applicato a circa 56 mila tra lavoratrici e lavoratori, nel 2023 copriva circa 53 mila unità, nel 2022 45 mila, nel 2021 37 mila, nel 2020 29 mila (la tabella Excel contenente i dati relativi ad anni precedenti al 2024 [documento denominato «Archivio storico»] è scaricabile al link <https://www.cnel.it/Archivio-Contratti-Collettivi/Archivio-nazionale-dei-contratti-e-degli-accordi-collettivi-di-lavoro/Entra-nellarchivio>). Crescendo a ritmi serrati, questo Ccnl è arrivato, nel giro di pochi anni, ad essere applicato a un numero considerevole di rapporti di lavoro, pari quasi alla copertura di uno dei Ccnl storici del settore, quello di Confesercenti (applicato a circa 78 mila tra lavoratrici e lavoratori). E, se si considera che anche gli altri Ccnl minoritari più importanti hanno dinamiche simili di crescita nel tempo, il quadro che ne emerge è sicuramente più complesso di quello risultante dai dati Cnel, quantomeno in prospettiva. È possibile, infatti, che questi contratti collettivi abbiano raggiunto, per così dire, la soglia fisiologica di presenza nel sistema negoziale, ma è anche possibile, invece, che continuino a crescere e che, da qui a cinque o dieci anni, il loro peso sia maggiore di quello che rileviamo oggi. Peraltro, le attuali politiche del lavoro potrebbero non riuscire a scoraggiare adeguatamente l'applicazione dei contratti collettivi minoritari da parte dei datori di lavoro, rinforzando così i trend appena descritti.

Un terzo problema da considerare, per comprendere quali siano la funzione e il reale peso della contrattazione collettiva in *dumping* in questa fase storica delle relazioni industriali, riguarda la distribuzione geografica e nel tessuto produttivo degli accordi peggiorativi minoritari (i dati sono scaricabili dalla tabella Excel al link <https://www.cnel.it/Archivio-Contratti-Collettivi/Archivio->

nazionale-dei-contratti-e-degli-accordi-collettivi-di-lavoro/Entra-nellarchivio). È una questione importante ma che, a quanto consta, non è ancora emersa in modo chiaro nelle pubblicazioni sul tema. Mentre i dati generali sembrano dire che non esista confronto tra i Ccnl del sistema confederale e quelli «pirata» (i primi sono applicati a oltre 14 milioni di dipendenti, i secondi ne coprono sì e no 200 mila), il quadro cambia se si considerano in modo specifico alcuni Ccnl e si confronta la loro applicazione nelle diverse aree del Paese: in altre parole, per non perdere il senso dell'indagine occorre procedere con la lente di ingrandimento. Si prenda, ad esempio, il Ccnl Turismo (Federalberghi, Faita, Confcommercio, con Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e Uiltucs-Uil – cod. Cnel H052), che, data la rilevanza economica del settore, è il quarto in assoluto in Italia per numero di dipendenti a cui è applicato (584 mila). Il Ccnl «concorrente» è quello firmato, nel turismo, da Anpit per parte datoriale e da Cisl come sindacale, che risulta applicato in base ai dati Cnel a circa 35 mila addetti (cod. Cnel H05K). Benché su un piano generale la proporzione sia netta (il Ccnl leader è più applicato di oltre 16 volte), i dati disaggregati per provincia mostrano un quadro più articolato. Esaminiamo i dati di alcune province a forte vocazione turistica, ma collocate in aree diverse del Paese. Dapprima, nel centro-nord: a Rimini, il Ccnl leader copre 13.926 rapporti di lavoro e quello concorrente 99; a Firenze, il Ccnl leader copre 13.252 rapporti di lavoro e quello concorrente 321; a Venezia, il Ccnl leader copre 16.745 rapporti di lavoro e quello concorrente 209. Il quadro cambia da Roma in giù: a Lecce, il Ccnl leader copre 9592 rapporti di lavoro e quello concorrente 2800; a Palermo, il Ccnl leader copre 7964 rapporti di lavoro e quello concorrente 2970; a Roma, il Ccnl leader copre 60.872 persone e quello concorrente 7230.

Un altro confronto indicativo è quello tra il Ccnl Terziario di Confcommercio (che è il più applicato in assoluto: 2.499.140 dipendenti) e il «concorrente», Ccnl Commercio Anpit-Cisl, già citato *supra* (applicato a 56.743 dipendenti). Mentre, in termini assoluti, il primo supera il secondo di quasi cinquanta volte, i dati disaggregati per provincia offrono indicazioni più sfumate. Le città possono essere selezionate casualmente, poiché un settore

terziario è presente in tutti i centri urbani più importanti. Ad esempio, a Bologna e a Bergamo il Ccnl Confcommercio è applicato a 60.261 e 45.931 addetti, e il Ccnl Anpit-Cisal a 298 e 134 addetti, mentre a Catania e a Cosenza il Ccnl Confcommercio è applicato a 35.802 e 14.491 addetti, e il Ccnl Anpit-Cisal a 1482 e 1973 addetti.

In sintesi, se non ci si ferma a una lettura superficiale dei dati del Cnel, vi sono elementi che indicano che la contrattazione collettiva in *dumping* sta effettivamente prendendo piede nel sistema di relazioni industriali, quantomeno in alcune zone del Paese e con riferimento ad alcuni comparti del settore terziario (cfr. Pigliarmini, Tiraboschi 2025; nonché la ricerca di Confcommercio: <https://www.confcommercio.it/-/dumping-contrattuale-1>), che è però quello con il maggior numero di addetti e nel quale il rischio di lavoro povero è più elevato: cioè, proprio il settore che più dovrebbe preoccupare rispetto alla diffusione di contratti collettivi che stabiliscono peggiori condizioni di lavoro.

3.2. — *Strumenti di contrasto ai contratti pirata: rilievi conclusivi* — Se si guarda alle vicende negoziali degli ultimi anni, si può osservare – al costo di qualche semplificazione – che il *dumping* contrattuale da parte di organizzazioni poco rappresentative avviene essenzialmente in due modi. In primo luogo, attraverso Ccnl firmati da organizzazioni di minore rappresentatività, sia sul piano datoriale sia sul piano sindacale (rispetto agli attori storici delle relazioni industriali), che si sovrappongono (più o meno fedelmente) alle aree contrattuali di importanti Ccnl confederali e che, offrendo ai datori di lavoro una facile alternativa al ribasso rispetto al contratto principale, stanno guadagnando rapidamente terreno nelle aree del Paese e nei settori economici più deboli e meno presidiati dal sindacato. Gli esempi appena forniti della diffusione al Sud e al Centro-sud dei Ccnl Commercio e Turismo di Anpit e Cisal sono i casi più evidenti, ma esistono anche vicende significative nelle aree contrattuali del Multiservizi e della Vigilanza privata (non a caso due settori complicati per il sindacato), incluso per quanto riguarda le regioni settentrionali.

La seconda modalità consiste nella creazione di nuove aree contrattuali, ritagliate all'interno di Ccnl storici del sistema confederale, con le quali un'associazione datoriale (realmente) rappresentativa di un comparto di imprese si «sottrae», ottenendo la firma di un sindacato poco rappresentativo (quantomeno, rispetto ai confederali, soprattutto quando firmano insieme), al più ampio campo di applicazione del Ccnl principale, realizzando una compressione dei costi e, più in generale, una diversificazione del trattamento. È il modello del Ccnl UGL Rider, ma di recente un'altra vicenda significativa si è verificata nel settore telecomunicazioni, con la firma del Ccnl BPO specifico per il settore dei call center (Centamore 2026). La costituzione di questo genere di «nicchie» o, se si vuole, «zone franche» del sistema negoziale è più facile che avvenga in settori caratterizzati da attività a basso valore aggiunto, nelle quali è diffuso il decentramento produttivo e la forza lavoro è precaria e poco sindacalizzata. Tutte situazioni nelle quali i confederali (o i sindacati di base) non hanno la forza di imporre ai datori di lavoro, con il conflitto collettivo o altrimenti, l'applicazione del Ccnl leader o comunque di un contratto realmente tutelante per le lavoratrici e i lavoratori. Dal punto di vista giuridico, queste operazioni sono fondate sulla libera creazione di nuove aree negoziali *ex art.* 39, c. 1, Cost. Esse sollevano, tuttavia, delicate questioni sul piano della misurazione della rappresentatività e, dunque, dell'applicazione delle norme di legge che lo richiedono, poiché l'area contrattuale dei nuovi Ccnl viene ritagliata a misura del comparto di imprese di cui è (realmente) rappresentativa l'associazione datoriale stipulante: e ciò, come noto, rende difficile e dagli esiti non scontati – quantomeno per quanto attiene alla parte datoriale – il confronto con i soggetti che stipulano il Ccnl confederale di riferimento. Non a caso nel sindacato si è parlato a proposito di vicende di questo tipo di contratti «sartoriali».

Venendo al punto, il *dumping* contrattuale delle organizzazioni minoritarie sta creando una spirale negativa nella diffusione di condizioni di lavoro inadeguate, sia per il crescente numero di datori di lavoro che applicano tali Ccnl (*v. retro*), sia perché la stessa eventualità che essi vengano applicati complica, per ovvie ragioni,

per il sindacato, le trattative per i rinnovi contrattuali nei settori in cui la forza lavoro è più debole e disunita. È noto tuttavia che la normativa in vigore non fornisce strumenti incisivi per contrastare come si deve tale fenomeno. È vero che, nei settori (appalti pubblici, terzo settore, cooperative e, dal 2024, appalti privati) in cui opera una normativa speciale che obbliga i datori di lavoro a garantire un trattamento non inferiore a quello dei Ccnl dei sindacati più rappresentativi (e il cui campo di applicazione sia coerente con l'attività economica svolta), può essere contestata, in giudizio, l'applicazione di un Ccnl peggiorativo e minoritario. Ne rappresenta un buon esempio un recente decreto *ex art.* 28 del Tribunale di Milano (Trib. Milano 4.12.2025, in *Boll. Adapt*, 15 dicembre 2025, n. 44, cit.), che si segnala per aver svolto un'istruttoria il più possibile adeguata sia sotto il profilo della rappresentatività dei soggetti stipulanti (pur con le limitazioni dovute all'assenza di un meccanismo pubblico di misurazione), sia per quanto riguarda la comparazione – istituto per istituto – del trattamento economico e normativo stabilito dal Ccnl confederale e da quello concorrente. Tuttavia, a parte il fatto che non è scontato che lavoratrici e lavoratori singolarmente si attivino in tal senso (tanto è vero che la giurisprudenza sul tema si sta formando soprattutto sulla base dell'art. 28), resta che, al di fuori del campo di applicazione di tali normative speciali, in un sistema privatistico i datori di lavoro hanno, in fin dei conti, buoni argomenti per sostenere che è legittimo, da parte loro, applicare un Ccnl stipulato da un sindacato (anche se) poco rappresentativo, a patto di parametrare i minimi tabellari di paga e il calcolo dei contributi sul Ccnl confederale di riferimento.

Una parte della dottrina, per vero, sostiene da tempo (Lassandari 1997; Gragnoli 2021), che il contrasto alla diffusione degli accordi pirata dovrebbe passare, sul piano giudiziario, da un'aperta negazione della natura sindacale dei soggetti stipulanti e, conseguentemente, dei loro accordi collettivi, cosa che dovrebbe impedire *ab imis* ai datori di lavoro di fondare su di essi il trattamento economico e normativo della forza lavoro. In quest'ottica occorrerebbe, con un'istruttoria puntuale da parte del giudice, entrare nel merito di come si sono svolte le trattative, verificare l'esistenza

o meno di una piattaforma rivendicativa, indagare se sia stata coinvolta la forza lavoro del settore e siano stati organizzati degli scioperi, accertare il numero di lavoratrici e lavoratori iscritti ai diversi sindacati e interrogarsi, in breve, sulla reale alterità tra le parti che negoziano i contratti collettivi. E non è escluso che – avendo in mente una recente pronuncia *ex* art. 28 del Tribunale di Trani (15 settembre 2025, in corso di pubblicazione in *RGL* 1/2026) – anche le clausole generali di correttezza e buona fede e l'istituto dell'abuso del diritto, in collegamento con il dovere di solidarietà costituzionale (art. 2), possano contribuire a imbrigliare l'autonomia negoziale del singolo datore di lavoro di applicare un Ccnl peggiorativo e firmato da un sindacato compiacente, limitandone la libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.).

Solo un cenno, infine, alla recente legge di delegazione in materia di salario minimo (n. 144 del 2025), che non sembra, per la verità, offrire risposte adeguate rispetto al problema del *dumping* contrattuale. Il punto più critico deriva dalla formulazione del criterio di cui all'art. 2, lett. *a*). La norma stabilisce che, per determinare il trattamento economico costituzionalmente adeguato, il riferimento vada individuato, «per ciascuna categoria di lavoratori, [ne]i contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati in riferimento al numero delle imprese e dei dipendenti».

Secondo lo schema della legge di delegazione, cioè, il parametro di riferimento non è costituito dai contratti collettivi stipulati dai sindacati più rappresentativi, ma da quelli più applicati in riferimento al numero delle imprese e dei dipendenti.

Tuttavia, rinviare ai contratti collettivi stipulati dalle associazioni comparativamente più rappresentative (del settore o a livello confederale, secondo l'orientamento prevalente della giurisprudenza) significa rinviare agli accordi dei soggetti che hanno un maggiore radicamento tra la forza lavoro e tra le imprese: pensando ai primi, dovrebbe trattarsi dei sindacati che hanno più iscritti, che prendono più voti alle elezioni delle Rsu, che firmano contratti collettivi applicati nel tessuto produttivo, che prima di firmare un contratto collettivo lo sottopongono al voto della base, che organizzano attività di autotutela, compresi gli scioperi, e via dicendo.

Dovrebbe trattarsi, dunque, di associazioni in grado di rappresentare e tutelare gli interessi economici e professionali della base.

Rinviare agli accordi più applicati in riferimento al numero di imprese e di dipendenti avrebbe un significato profondamente diverso, per la semplice ragione che, come noto a chiunque si occupi di diritto del lavoro, è il datore di lavoro che individua il contratto collettivo da applicare al rapporto. Anche se la scelta viene compiuta, di solito, con un rinvio contenuto nel contratto individuale di lavoro – ed è quindi formalmente condivisa tra le parti – essa è, nella sostanza, operata dai datori di lavoro e accettata dai lavoratori. Prova ne sia il caso di lavoratrici e lavoratori particolarmente qualificati o con professionalità ricercate. Tali soggetti sono solitamente in grado di trattare con l'impresa su elementi come la retribuzione individuale, la durata del contratto, le clausole di non concorrenza ed altro ancora: ma neanche per loro, nelle negoziazioni che precedono la stipulazione del contratto di lavoro, entra in discussione la collocazione sindacale dell'impresa, che dipende o dall'affiliazione del datore di lavoro a un'associazione di settore o da una scelta aziendale di tipo organizzativo. L'utilizzo di un criterio di questo tipo avrebbe, inoltre, implicazioni negative, se considerato in un'ottica di lungo periodo. In base ai dati Cnel, i contratti collettivi maggiormente applicati coincidono, oggi, con quelli stipulati dalle associazioni sindacali e datoriali più rappresentative. Anche se c'è qualche dubbio sull'attendibilità complessiva di tali dati, è certo che i contratti minoritari in *dumping* siano attualmente applicati da una minoranza delle imprese che operano in Italia (a una minoranza della forza lavoro). Tuttavia, non vi è certezza che la situazione in futuro rimanga la stessa, soprattutto nei settori sindacalmente più deboli e, tanto più, alla luce di alcuni trend che vedono in crescita i contratti firmati da sindacati minori, come quello Cisl nel commercio (v. *retro*). Paradossalmente, anzi, un criterio di questo tipo potrebbe essere letto come un incentivo ad applicare i contratti collettivi dei sindacati minori, proprio nell'ottica di farne crescere la rilevanza nel sistema di relazioni industriali e dunque di legittimarne la legittima applicazione.

Riferimenti bibliografici

- Alvino I. (2025), *Il livello dei trattamenti negli appalti privati alla luce del nuovo art. 29 co. 1 bis, d.lgs. n. 276/2003*, in DLM, 1, 41 ss.
- Battistelli S., Campanella P., Dazzi D., Freddi D. (2020), *Structural characteristics and industrial relations in the pork value chain*, in P. Campanella, D. Dazzi (eds.), *Meat-up Ffire Fairness Freedom and industrial relations across Europe: up and down the meat value chain*, Franco Angeli, Milano, 139 ss.
- Bellavista A. (1999), *La clausola sociale dell'art. 36 st. lav. e l'art. 2070 c.c.*, in RIDL, II, 462 ss.
- Borelli S., Orlandini G. (2022), *Lo sfruttamento dei lavoratori nelle catene di appalto*, in DLRI, 109 ss.
- Calvellini G., Loffredo A. (2023), *Salari e copertura della contrattazione collettiva: dietro le apparenze molti dubbi*, in RGL, 4, I, 577 ss.
- Centamore G. (2020), *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bup, Bologna.
- Centamore G. (2023), *Campo di applicazione del contratto*, in Bavaro V., Focareta F., Lassandari A., Scarpelli F. (a cura di), *Commentario al contratto collettivo nazionale dei metalmeccanici*, Futura ed., Roma, 33 ss.
- Centamore G. (2026), *Note sull'utilizzo in giudizio del canone di buona fede oggettiva come strategia di contrasto ai contratti pirata*, in corso di pubblicazione in RGL, 1.
- Ciucciovino S. (2018), *Mettere ordine nella giungla dei ccnl: un'esigenza indifferibile*, in DLRI, 1, 227 ss.
- D'Addio F., Tiraboschi M. (2017), *Part-time senza vincolo di orario minimo e sindacato comparativamente più rappresentativo*, in DRI, 882 ss.
- Feri A., Tiraboschi M., Venturi L. (2025), *La contrattazione collettiva di minore applicazione: una prima esplorazione dell'archivio dei contratti del CNEL, Casi e materiali di discussione: Mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, n. 31/2025.
- Ferraresi M. (2021), *Criteri di applicazione del contratto collettivo di categoria*, Giuffrè, Milano.
- Flammia R. (1990), *Problemi circa l'ambito di applicazione dei contratti collettivi*, in AA.VV., *Categorie professionali e contratti collettivi*, Assicredito, Roma, 21 ss.
- Gottardi D. (1997), *Significato e anomalia di un contratto*, in LI, 5, 21 ss.
- Gagnoli E. (2021), *Il numero crescente dei contratti collettivi nazionali, la libertà sindacale e l'art. 36, c. 1, Cost.*, in LDE, 4, 1 ss.
- Gagnoli E. (2024), *Le attività agroindustriali e gli appalti*, in VTDL, 4, 962 ss.

- Greco M.G. (2017), *Contrattazione collettiva, contratti pirata e regolamenti nella determinazione dei livelli retributivi nelle cooperative di produzione e lavoro*, in VTDL, 367 ss.
- Lambertucci P. (1999), *Area contrattuale e autonomia collettiva*, in DLRI, 277 ss.
- Lassandari A. (1997), *Pluralità di contratti collettivi nazionali per la medesima categoria*, in LD, 2, 261 ss.
- Lassandari A. (2017), *Sulla verifica di rappresentatività delle organizzazioni sindacali datoriali*, in DLRI, 1, 1 ss.
- Lassandari A. (2023), *La Suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell'equa retribuzione*, in RGL, 4, 531 ss.
- Lazzeroni L. (2021), *Il parossistico mercato dei contratti collettivi*, in Labor, 135 ss.
- Leccese V., Roma G., Lozito M. (2018), *La contrattazione nazionale di categoria*, in M. Mascini (a cura di), *L'annuario del lavoro 2018*, Il diario del lavoro, Roma, p. 77 ss.
- Leonardi S. (2022), *Il «dumping contrattuale» nel terziario. Spunti di analisi da una indagine comparativa fra Ccnl*, in q. Rin., 4, I, 649 ss.
- Lo Verso L., Oldrini A. (2023), *La contrattazione collettiva: un quadro alla luce degli avviamenti al lavoro*, Rapporto osservatorio mercato del lavoro, Città metropolitana di Milano-Osservatorio Mercato del Lavoro.
- Mancini G.F. (1963), *Libertà sindacale e contratto collettivo «erga omnes»*, in RTDPC, 570 ss.
- Mangione S. (2023), *Il tribunale di Ravenna sul Ccnl applicabile ai fini dell'art. 36 Cost. negli appalti pubblici*, in Labor, 1, 95 ss.
- Misure/123 (2025), *Il Ccnl applicato alle assunzioni: tipologie e firmatari*, Veneto Lavoro, Osservatorio regionale mercato del lavoro, aprile 2025.
- Novella M. (1999), *Applicazione del contratto collettivo e categoria professionale. Vecchi e nuovi problemi*, in RGL, I, 357 ss.
- Olini G. (2016), *I contratti nazionali: quanti sono e perché crescono*, in DLRI, 3, 417 ss.
- Orlandini G. (2025), *La via giurisdizionale al salario minimo*, in LD, 1, 113 ss.
- Pascucci P. (2018), *Giusta retribuzione e contratti di lavoro*, Franco Angeli, Milano.
- Passalacqua P. (2021), *Contratti di categoria e contratti «pirata»*, in VTDL, 2, 271 ss.
- Pedrazzoli M. (1990), *Qualificazioni dell'autonomia collettiva e procedimento applicativo del giudice*, in LD, 355 ss., 549 ss.

- Pera G. (1960), *Problemi costituzionali del diritto sindacale italiano*, Feltrinelli, Milano.
- Pera G. (1997), *Note sui contratti collettivi «pirata»*, in RIDL, 1997, I, 381 ss.
- Pigliararmi G. (2021), *Anatomia della contrattazione collettiva pirata. Spunti di riflessione da una ricerca sui contratti Cisl e Confsal*, in DRI, 3, 687 ss.
- Pigliararmi G. (2022), *Il dumping contrattuale nel settore dei pubblici servizi*, in DRI, 3, 916 ss.
- Pigliararmi G., Tiraboschi M. (2025), *Cambiare contratto collettivo durante le trattative per il rinnovo: il caso del settore delle telecomunicazioni tra (i decreti di) Trani e Campobasso*, in Boll. Adapt, 22 settembre 2025, n. 32.
- Pinto V. (2014), *Gli accordi interconfederali del 2013 e i persistenti problemi teorici (e pratici) della definizione autonoma della «categoria contrattuale»*, in Barbera M., Perulli A. (a cura di), *Consenso, dissenso e rappresentanza: le nuove relazioni sindacali*, Cedam, Padova, p. 361 ss.
- Porta J. (2018), *La branche professionnelle : déconstruction et restructuration*, in Dr. Ovr., 842, 1 ss.
- Rizzuto G., Tomassetti P. (2019), *Il dumping contrattuale nel settore moda*, Edizioni lavoro, Roma.
- Santoro I. (2024), *Il trattamento economico-normativo dei lavoratori negli appalti privati: «ritorno... alla legge?»*, in RGL, 2, I, 281 ss.
- Scarpelli F. (2012), *Linee e problemi dei fenomeni di esternalizzazione e decentramento produttivo*, in M. Brollo (a cura di), *Il mercato del lavoro*, in F. Carinci, M. Persiani (dir. da), *Trattato di diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 1421 ss.
- Siotto F. (2022), *Lavoro a tempo parziale tra contrattazione collettiva «pirata» e «alternativa»*, in RGL, 2, I, 232 ss.
- Tarello G. (1967), *Teorie e ideologie nel diritto sindacale*, Edizioni di Comunità, Milano.
- Tiraboschi M. (2025), *I numeri (veri) sulla contrattazione pirata*, in Boll. Adapt, 28 aprile 2025, n. 16.
- Zoli C. (2013), *La struttura della contrattazione collettiva nel lavoro pubblico*, in Fiorillo L., Perulli A. (dir. da), *Il nuovo diritto del lavoro*, 1, *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, Torino, p. 161 ss.

*Stefania Scarponi**

Le regole contrattuali su rappresentanza
e contrattazione nell'industria
e negli altri settori: un bilancio

SOMMARIO: 1. La stagione degli «Accordi Intersindacali sulle regole della rappresentanza». — 2. Le sfide connesse all'attuazione degli accordi interconfederali. — 3. Sviluppi attuativi del Patto per la fabbrica alla luce dell'attività istituzionale da parte del Cnel. — 4. Criteri di rappresentatività e portata del T.U. sulla rappresentanza. — 5. La sentenza della Corte costituzionale n. 156/25 sull'art. 19 St. lav.: giuridificazione della rappresentatività misurata stabilita dal T.U. — 6. ...ed effetti sistemici sulle regole sindacali in materia di rappresentanze aziendali. - 7. Conclusioni.

1. — *La stagione degli Accordi interconfederali sulle regole della rappresentanza* — Ripercorrendo brevemente le tappe della costruzione del quadro di regole sindacali sulla rappresentanza va ricordato che il suo avvio ha seguito un periodo di inerzia, il c.d. decennio perduto del nuovo secolo, caratterizzato dall'indebolimento del ruolo del sindacato soprattutto a livello confederale, con il tramonto della stagione della concertazione sociale e dalla crisi del sistema di relazioni industriali, culminata nella rottura dell'unità sindacale nel 2009 e la conseguenza del «caos della contrattazione collettiva» (Mariucci 2013-2023). Mentre le parti sociali faticosamente ritrovavano un punto d'approdo unitario con l'Accordo interconfederale del 2011 in materia di rapporto tra contratto collettivo nazionale e contratto aziendale, sul versante legislativo si manifestava

* Già Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro presso la Facoltà di Giurisprudenza di Trento.

un neo-interventismo solo formalmente promozionale dell'autonomia collettiva mediante la c.d. «rivoluzione d'agosto» (Perulli, Speciale 2011) costituita dall'art. 8, l. n. 148/2011 sui «contratti collettivi di prossimità», tuttora in vigore e fonte di problemi rimasto irrisolti, nonostante gli sforzi interpretativi volti a individuare parametri rigorosi di selezione dei soggetti stipulanti (Preteroti 2026). Il processo di «destrutturazione della contrattazione collettiva» è proseguito anche negli anni successivi e ha inferto un profondo vulnus alla regolamentazione intersindacale. (per tutti Gottardi 2016).

In questa fase, il «trittico» costituito dall'A.I. del 2011, dal Protocollo del 2013 e dal Testo Unico sulla rappresentanza del 2014 è stato considerato, oltre che una svolta storica, un «atto di lucidità collettiva» (Ferraro 2011) avendo affrontato nella prospettiva unitaria dell'azione sindacale e con una visuale innovativa la gamma di questioni sul tappeto relative alla rappresentanza e alla rappresentatività sindacale. L'approccio di fondo è costituito dalla democrazia sindacale come pilastro su cui poggia l'architettura del nuovo sistema, basata anzitutto sulla valorizzazione delle rappresentanze sindacali unitarie nei luoghi di lavoro costituite mediante elezioni, con l'abbandono di alcuni tratti per lungo tempo considerati identitari per alcuni sindacati, quali l'esclusività del principio associativo, l'apertura al metodo di rilevazione anche su base elettorale del seguito di ciascun sindacato, fino alla rinuncia al «terzo riservato» nella elezione delle Rsu stabilito dal Protocollo Giugno del 1993.

L'altro pilastro del sistema è costituito, come è noto, dal passaggio al sistema di verifica quantitativa della rappresentanza nazionale dei sindacati, basata sul seguito associativo ed elettorale, che vale anzitutto per la legittimazione a trattare, permettendo di superare il sistema di formazione dei tavoli negoziali basati sulla regola del reciproco riconoscimento. L'architettura complessiva investe altresì rapporti fra i livelli contrattuali e i limiti della contrattazione aziendale in deroga, le regole per la stipulazione dei contratti collettivi anche in caso di disaccordo fra i sindacati, le clausole di tregua e l'efficacia dei contratti collettivi, anche di quelli

aziendali, ancorata al raggiungimento della maggioranza dei consensi e anche a forme di democrazia diretta. Come è riconosciuto da tutti i commentatori, si è trattato di una vera e propria manifestazione di autonoma capacità di organizzazione del pluralismo da parte dei sindacati confederali, pur tenendo conto dei numerosi rinvii alle categorie che ne hanno rallentato l'attuazione, pur se oramai in larga misura realizzata¹.

L'evoluzione successiva è consistita nel documento sulla «Modernizzazione delle relazioni sindacali» del 2017, che ha modificato il regime di rilevazione dei dati sul seguito associativo, trasferendo all'Inps le funzioni prima attribuite al Cnel, compresa l'attività di «ponderazione dei dati», sotto il controllo di un Comitato di gestione, deputato anche ad accogliere eventuali contestazioni da parte dei sindacati coinvolti, e prevedendo la validazione con l'approvazione da parte di almeno il 60% dei sindacati coinvolti nella raccolta dati con riferimento al singolo contratto collettivo.

Da ultimo, il «Patto per la fabbrica» del 2018 ha ampliato il raggio delle questioni affrontate e i contenuti della cornice di regole, affrontando il problema del «*dumping* contrattuale», dovuto alla proliferazione dei contratti collettivi nazionali siglati da sindacati autonomi o addirittura *outsider*, e individuando tra i rimedi l'urgenza di effettuare la misurazione della rappresentatività anche dal lato datoriale, secondo indicazioni avanzate da tempo (Bellardi 2016, 401; Lassandari 2017, 1), mentre sul versante dei sindacati

¹ Il Ccnl del settore metalmeccanico Cgil, Cisl, Uil e Federmeccanica - Assistal, considerato caso emblematico della resistenza ad adeguarsi alle regole disposte dagli accordi confederali con riferimento al rinnovo del 2016 (Vitaletti 2018), si è in larga misura armonizzato come risulta dal testo dell'art.7 relativo alle deleghe sindacali che fa espresso riferimento agli accordi interconfederali ivi compreso il T.U. sulla rappresentanza e alla Circ. Inps n.100/2024 circa le modalità di raccolta e comunicazione delle deleghe. Analogo rinvio al T.U. è stato effettuato per le rappresentanze dei lavoratori in azienda su cui è intervenuto un accordo tra i sindacati e le associazioni datoriali siglato nel 2017 e allegato al Ccnl che regola le elezioni delle Rsu. Le stesse risultano titolari di tutti i relativi diritti, poteri e tutele spettanti alle r.s.a. Inoltre si prevede che «Le parti stipulanti si incontreranno per armonizzare ed adeguare le normative contrattuali con eventuali interventi legislativi in materia» (*infra* n. 6).

dei lavoratori si è stabilito di procedere alla ricognizione – ridefinizione dei perimetri contrattuali da attuarsi con la collaborazione del Cnel. Si è preso atto, in tal senso, sia della difficoltà di espandere l'applicazione delle regole sulla rappresentanza oltre i confini della «riserva indiana» dell'ambito confindustriale, sia delle trasformazioni avvenute e in corso nel substrato economico e produttivo, con conseguente necessità di riadeguare anche la misurazione della rappresentatività «superando il dogma della cristallizzazione di tale misurazione ai settori già esistenti» (Viscomi 2014, 77: Papa 2019, 52 anche per ulteriori rinvii) allo scopo di individuare gli ambiti contrattuali validi per l'applicazione del principio di retribuzione sufficiente sancito dall'art. 36, co. 1, Cost. restituendo al contratto collettivo nazionale la natura di autorità salariale.

Un profilo ulteriore di criticità preso in considerazione dal Patto per la fabbrica riguarda l'intrinseca debolezza del quadro definito dall'autonomia collettiva, dovuta sia all'assenza di clausole sanzionatorie sia alla natura meramente obbligatoria delle clausole e, di conseguenza, l'esigenza del ricorso all'intervento eteronomo del legislatore in chiave di completamento e sostegno delle regole intersindacali rinunciando alla pretesa della loro autosufficienza, e alla tradizionale diffidenza verso la legislazione in materia sindacale. Gli orientamenti si mantengono differenziati, peraltro, nei confronti del panorama articolato di proposte di legge avanzate nel corso del tempo (per un riepilogo Scarponi 2016), tra cui come è noto anche quella della Cgil (AA.VV. 2016), fino alle più recenti avanzate nel periodo del governo giallo – verde (Papa 2019) peraltro rimaste senza esito.

2. — *Le sfide connesse all'attuazione degli accordi interconfederali* — Le difficoltà applicative non oscurano le valutazioni positive del contenuto delle regole relative al passaggio dalla rappresentatività «presunta» a quella misurata e verificata secondo il criterio misto del seguito associativo ed elettorale coniugato con il rilancio delle Rsu elette con metodo proporzionale, riportando così sul piano dell'effettività del rapporto con i lavoratori la valutazione della rappresentatività sindacale. Altrettanto rilevante è l'introduzione della soglia

minima del 5% dei consensi quale condizione per individuare la formazione dei tavoli negoziali con conseguente esclusione del potere di accreditamento in capo al datore di lavoro, nonché l'obbligo a trattare nei confronti dei sindacati che superino tale soglia. Sotto il profilo della democrazia sindacale è estremamente significativa, inoltre, la regola che combina il dato associativo con quello elettorale anche per la stipulazione del contratto collettivo, secondo l'applicazione della regola della maggioranza (50% + 1), che costituisce altresì condizione per l'efficacia generale dei contratti collettivi anche aziendali, così come il ricorso al referendum preventivo tra i lavoratori per l'approvazione dell'ipotesi di accordo.

Quanto al rallentato processo di attuazione del T.U. è opinione condivisa che la sua natura di *soft-law* – dovuta ai frequenti rinvii ai contratti di categoria e alla cautela con cui sono stati disciplinati istituti fondamentali come il passaggio dalle Rsa alle Rsu (v. *infra* n.6) – abbia avuto, tuttavia, il merito di tenere insieme il complesso delle relazioni industriali (Treu 2019, 5). Non si può sottovalutare, comunque, l'espansione progressiva avvenuta mediante la rete di accordi sviluppati sia tra Confindustria e altre sigle sindacali quali Ugl e Confsal, sia tra Cgil, Cisl e Uil e altre associazioni datoriali, quali Confartigianato, Confcommercio e Imprese per l'Italia, che hanno aderito nel 2015, e Confapi che ha aderito nel 2016, cui si aggiunge l'accordo tra Confservizi e Confsal (Vitaletti 2018, 52) che ha dato luogo, peraltro, ad ulteriori peculiari sviluppi.

Conviene ricordare brevemente tale ultima vicenda, oggetto di analisi specifiche (Peruzzi 2020, 213), in quanto è significativa del continuo mutamento del panorama complessivo delle relazioni sindacali. Dopo aver aderito ai Protocolli del 2013 e al T.U. del 2014, al pari di altre sigle sindacali autonome, la Confsal nel 2019 ha sottoscritto un accordo sindacale con l'associazione datoriale Cifa² con la finalità di individuare «i capisaldi di un nuovo modello

² La Cifa, Confederazione italiana federazioni autonome, è un'associazione di datori di lavoro che negli anni ha sviluppato con Confsal una bilateralità confederale, un sistema di contratti collettivi e un accordo interconfederale al fine di costruire un nuovo sistema di relazioni industriali, ricordato nel testo.

contrattuale» testimoniando ancora una volta la fragilità del sistema definito dal T.U. a contrastare in modo efficace il c.d. «*dumping* contrattuale», essendo privo di norme sanzionatorie e comunque ad efficacia solo obbligatoria fra le parti. La vicenda ha posto in evidenza, sotto altro profilo, la questione della rappresentanza rivendicata dalle organizzazioni sindacali definite la «terra di mezzo» (Peruzzi 2020, 215) nel senso che la loro attività negoziale va tenuta distinta da quella definita come «contrattazione pirata» richiedendo analisi specifiche ed approfondite in vista non solo della ricostruzione delle dinamiche sindacali, ma soprattutto ove venga in luce il profilo del rapporto con l'ordinamento statuale come nel caso in cui si discuta dell'applicazione delle disposizioni che attribuiscono ai sindacati c.p.r. particolari prerogative o concedono particolari benefici in relazione ai contratti collettivi da loro sottoscritti.

Tornando al tema della valutazione dell'impatto dispiegato (o meno) dal quadro di regole sindacali e la sua tenuta dal punto di vista dell'impianto complessivo, occorre approfondire da un lato gli sviluppi interni all'ordinamento intersindacale, dall'altro i riflessi e le possibili interazioni con il versante legislativo e giurisprudenziale. In merito a quest'ultimo aspetto, come ricordato all'inizio, la legislazione che fa rinvio all'autonomia collettiva tramite il criterio basato sul sindacato comparativamente più rappresentativo (d'ora in poi c. p. r.) contiene norme – quali, oltre la disposizione sui contratti di «prossimità», anche l'art. 51, d.lgs. n. 81/2015 – con un potenziale effetto destrutturante sul quadro posto dall'autonomia collettiva. L'uso della formula «da» e non «dai» sindacati comparativamente più rappresentativi, per individuare i sindacati c.p.r. legittimati a stipulare contratti collettivi a carattere non solo integrativo ma anche ampiamente derogatorio a discipline di legge e di contratto collettivo, ammette che possano essere stipulati da alcune, o al limite, una soltanto delle organizzazioni sindacali c.p.r., in senso contrario all'assetto definito dal T.U. sulle procedure di stipulazione dei contratti collettivi tendenti a valorizzare le intese unitarie e la democrazia sindacale legata al raggiungimento di percentuali stabilite di consenso.

Analogo effetto destabilizzante deriva dal riconoscimento legislativo di prerogative a carattere derogatorio direttamente in capo alle rappresentanze nei luoghi di lavoro dei sindacati c.p.r., ponendo i diversi livelli della contrattazione collettiva in modo equoordinato. Al contrario, per salvaguardare il modello di decentramento organizzato del sistema contrattuale e contrastare le spinte centrifughe indotte dalle dinamiche economiche favorevoli all'incremento del livello aziendale di contrattazione, le competenze derogatorie demandate alla contrattazione aziendale secondo il T.U. si esercitano nei limiti e con le procedure stabilite. Come è noto, in caso di contrattazione derogatoria in presenza di crisi di impresa o di rilevanti investimenti produttivi, si prevede l'ulteriore condizione della stipulazione congiunta con le organizzazioni sindacali territoriali, mentre resta più ampia la sfera di libertà di contrattazione aziendale a carattere suppletivo, e non solo transitorio, ove i contratti collettivi nazionali nulla dispongano in determinate materie e salvi rinvii specifici.

Sul versante giurisprudenziale, occorre soffermarsi sull'impatto nei confronti del sistema di regole intersindacali da parte della recente sentenza interpretativa della Corte costituzionale n. 156/25 relativa al presupposto per esercitare il diritto a costituire le rappresentanze sindacali aziendali ai sensi dell'art. 19 st. lav. (*infra* § n. 6). In merito, per un verso, spicca l'attenzione dedicata in motivazione dalla pronuncia della Corte alle regole poste dal T.U. del 2014 che ne ha valorizzato la portata; per altro verso, solleva perplessità la rivitalizzazione della formula dei sindacati c.p.r. a livello nazionale individuati quali titolari delle prerogative del tit. III dello Statuto dei lavoratori, che può dispiegare conseguenze negative sull'assetto della disciplina delle Rsu e, di riflesso, sull'impianto complessivo del sistema intersindacale.

Entrambi gli aspetti delineati sono connessi al tema dell'accertamento della rappresentatività sindacale e rendono utile esplorare gli sviluppi applicativi sia del T.U. con riferimento ai criteri utilizzati per la valutazione, sia del Patto della fabbrica in tema di determinazione degli ambiti e dei perimetri negoziali.

3. — *Sviluppi attuativi del Patto per la fabbrica alla luce dell'attività istituzionale da parte del Cnel* — Come si è ricordato, l'esigenza di individuare i «perimetri contrattuali» dipende dalle criticità del panorama complessivo, aggravate nel tempo a causa delle trasformazioni intervenute nel mondo del lavoro, del moltiplicarsi dei contratti collettivi e degli ambiti contrattuali dovuto al proliferare dei datori di lavoro e al fatto che sul medesimo ambito insistono diverse sigle sindacali, pur appartenenti alla stessa confederazione, generando frequenti «conflitti di giurisdizione» e competizioni al ribasso sul versante retributivo che chiamano in causa «la protezione dei lavoratori ma anche delle imprese virtuose» (Ciucciovino 2020, 193).

A tale problema ha tentato di dare risposta la procedura stabilita dal Patto della fabbrica, che ha posto l'accento sulla necessità di perimetrare un unico ambito contrattuale a cui possono riferirsi più ccnl dal campo di applicazione omogeneo (Del Punta 2019, 236) a stregua di indirizzo rivolto sia alle parti sia al Cnel. L'attività di quest'ultimo si è svolta nella prospettiva di permettere un'effettiva trasparenza non solo del livello quantitativo del consenso raggiunto da ciascun sindacato, per cui le regole di verifica poste dal T.U. sono essenziali, ma anche della coerenza tra gruppo professionale rappresentato e azione contrattuale del soggetto rappresentativo stipulante (Ciucciovino 2020, 194).

Al riguardo si segnala positivamente il coordinamento tra l'archivio del Cnel e le altre banche dati istituzionali – come quella predisposta dall'Inps secondo i flussi UniEmens³. Tale operazione ricognitiva non consente valutazioni in astratto in merito alla determinazione delle categorie contrattuali, data l'esigenza di non violare la libertà sindacale nell'autodeterminazione della categoria, con la conseguenza che l'individuazione del c.d. contratto collettivo *leader* dovrà avvenire caso per caso, senza che si possa effettuare a monte

³ Si tratta di operazioni di riclassificazione dei ccnl nell'ambito dei 13 macro settori tradizionali, che a loro volta sono scomposti in 96 sotto-settori che definiscono altrettanti perimetri contrattuali omogenei a seconda dell'attività economica.

una scelta generalizzata. Come ricordato da chi ha seguito attentamente l'iter descritto: *«l'esito positivo dell'operazione consistente nell'individuare il ccnl che attiene al perimetro di comparazione con riferimento al caso concreto permette di passare alla fase successiva della verifica della rappresentatività delle organizzazioni sindacali coinvolte»* (Ciucciuvino 2020, 207) fermo restando, nei casi previsti dalla legge, anche l'accertamento del livello di equivalenza della protezione dei lavoratori stabilita dal contratto da applicare rispetto a quella prevista dal contratto collettivo «parametro» stipulato da Cgil, Cisl, Uil.

A tale proposito, un'indicazione interessante, emersa da parte degli studiosi che hanno effettuato analisi empiriche, segnala l'opportunità di applicare un metodo di comparazione riferito non solo agli aspetti economici – il c.d. minimo salariale – ma anche al profilo qualitativo sui contenuti complessivi dei due diversi ccnl (Peruzzi 2020). Nel medesimo senso depone l'esito dell'attività condotta da altri centri di ricerca al fine di apprestare metodologie adeguate⁴, approfondendo in particolare le dinamiche attinenti i settori diversi da Confindustria, quali quello del terziario e turismo mediante la comparazione sotto il profilo qualitativo tra le discipline poste dai contratti collettivi stipulati da un lato dalle confederazioni sindacali storiche – Cgil, Cisl, Uil e Confcommercio, Confesercenti, Confindustria, Confapi, Cooperazione – con quelli stipulati da sindacati autonomi e minori come Cisl, Confsal, Ugl e da Anpit, Cnai, Confimea, Confinnova, Conflavoro PMI, Federterziario, For.Italy, Unci, per parte datoriale⁵ (Faioli 2020). Analoga

⁴ Ci si riferisce al «Laboratorio sull'equivalenza dei contratti collettivi» diretto dai proff. Miche Faioli e Claudio Lucifora presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore che ha approntato una metodologia specifica tra cui il tracciamento tecnologico – digitale del Ccnl applicato e il diverso Ccnl che il datore intende applicare, al fine di analizzare l'equivalenza dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro, anche alla luce dall'articolo 73 del decreto correttivo del codice degli appalti (d.lgs. 209/2024).

⁵ I parametri attengono alla flessibilità gestita dal Ccnl rispetto alla legge (tecnicamente, dove c'è un rinvio della legge rispetto al contratto collettivo, nazionale e/o decentrato) di alcune discipline protettive: flessibilità nell'ambito dei tipi contrattuali (tra cui, lavoro a termine, lavoro a tempo parziale, lavoro somministrato), sistema di regolazione dell'orario di lavoro, classificazione del

indicazione è stata proposta in base alla ricerca empirica svolta per analizzare il Ccnl stipulato tra Cifa e Confsal, sopra ricordato, avendo quest'ultima rifiutato il criterio di rappresentatività comparativa con un ritorno al criterio della maggiore rappresentatività a carattere intersettoriale, superando quindi il problema della perimetrazione degli ambiti negoziali. Il contenuto del contratto collettivo, comparato con quello emergente dai Ccnl stipulati da Cgil, Cisl, Uil afferente al settore alimentare e a quello del commercio-turismo, ha mostrato esiti articolati avvalorando l'importanza di non limitarsi ai minimi salariali per stabilire l'equivalenza o meno tra le discipline protettive (Peruzzi 2020, spec. 223-225).

Tornando alle finalità dichiarate nel Patto per la Fabbrica, a seguito della mappatura effettuata dal Cnel è prevista una seconda fase nella quale spetta alle parti proporre l'adozione di regole sull'eventuale adeguamento dei perimetri e sulla rappresentatività; infine, si dovrebbe sviluppare una terza fase, prospettata come meramente eventuale, ma *«in verità presupposto di operatività delle precedenti (altrimenti destinate a restare una sorta di «libro dei sogni» o di vademecum di buone prassi negoziali)»* (Papa 2019, 51) le parti propongono il tessuto (auto) regolativo costituito dalle intese in materia di rappresentanza quale presupposto per il recepimento in un eventuale «quadro normativo in materia» come recita testualmente il documento. Come è noto, non si è proceduto finora all'attuazione di queste ultime fasi, pur essendo di estremo rilievo ai fini della «bonifica» del panorama negoziale, né sono state coltivate le proposte di legge sindacale avanzate sul versante dottrinale e su quello parlamentare come completamento e sostegno della regolazione sindacale. In relazione allo stallo che si è creato diventa utile approfondire il panorama applicativo realizzatosi in tema di rappresentatività sindacale in base a quanto stabilito dal T.U. sulla rappresentanza e da altre cornici regolative.

personale, con i riflessi sulla scala retributiva correlata, obbligazione contributiva derivante dall'istituzione di enti bilaterali che erogano prestazioni/servizi. Il tutto viene analizzato anche alla luce della disarticolazione del controllo del coordinamento tra Ccnl e contratto aziendale nonché delle funzioni degli agenti negoziali a livello aziendale (Rsa/Rsu).

4. — *Criteri di rappresentatività e portata del T.U. sulla rappresentanza*
— Riallacciandosi a quanto sopra occorre richiamare un aspetto peculiare del quadro di regole sindacali concernente l'accertamento della rappresentatività, costituito dall'introduzione con la modifica del 2017 al T.U. sulla rappresentanza mediante l'inserimento del criterio della rappresentatività sindacale «utile», nel senso che la validità del dato associativo è condizionata dall'essere raccolto con la partecipazione delle imprese con un numero di dipendenti pari almeno al 50% degli addetti del settore cui si applica il contratto collettivo per cui si misura la rappresentatività, restando nella piena libertà delle parti individuare l'ambito negoziale senza alcuna definizione aprioristica, allo scopo di ridurre la frammentazione contrattuale e di trovare una possibile soluzione anche alla misurazione della rappresentatività su quel versante, che tuttavia appare ancora lontana dall'essere attuata (Vitaletti 2018, 46).

In tema di criteri per l'accertamento della rappresentatività, il quadro definito dai Ccnl non è omogeneo nonostante la ricordata adesione al T.U. da parte di molte associazioni che ha portato ad accettare il sistema della verifica quantitativa combinando il parametro associativo con quello elettivo. Alcuni contratti collettivi nazionali, come nel settore del credito, stabiliscono di fare ricorso al solo dato associativo prevedendo l'ammissione alle trattative per il rinnovo delle organizzazioni sindacali che abbiano una rappresentatività superiore al 5% degli iscritti (art. 6 Ccnl Cgil Cisl Uil; Abi 2023).

La diversificazione dei criteri si realizza in altri casi coniugando la misurazione del consenso ottenuto dalle diverse sigle su base associativa ed elettorale con indicatori di altro tipo. Alcuni riprendono quelli ampiamente noti e recepiti da parte della giurisprudenza – quali il numero di vertenze individuali e collettive seguite – altri, come nel settore terziario e negli accordi con Confartigianato e Confcommercio, oltre a quelli quantitativi si fa riferimento ai dati della soluzione del contenzioso anche presso gli enti bilaterali; oppure alle pratiche di disoccupazione attestate dall'Inps, come nel caso dell'accordo interconfederale sottoscritto da Confcommercio e Imprese per l'Italia con Cgil, Cisl, Uil, e altresì nel caso dell'accordo con Confesercenti.

Non mancano perplessità in merito a questi ultimi criteri di attestazione della rappresentatività: pur in un panorama variegato, la logica bilaterale di gestione risulta antitetica a quella del conflitto su cui al contrario si dovrebbe misurare la rappresentatività sindacale quale capacità di aggregare i lavoratori nella difesa dell'interesse collettivo anche mediante il ricorso all'autotutela (Vitaletti 2018, 52 ss.) secondo la visione condivisa dalla giurisprudenza costituzionale, da ultimo con la citata sentenza 156/2025 (*infra* n. 5). Di conseguenza è improprio considerare utile ai fini della rappresentatività connessa alle finalità normative di cui stiamo discutendo l'attività di prestazione di servizi, trascurando che la missione principale dell'organizzazione sindacale è costituita dallo svolgimento dell'attività negoziale e dall'esercizio del diritto di sciopero.

La propensione al conflitto da parte del sindacato che rivendica la propria natura rappresentativa costituisce, del resto, uno strumento efficace per contrastare il rischio di sindacati inautentici, pur pretendendo di rivestire natura di sindacato c.p.r. al fine di esercitare le prerogative previste legislativamente. Una conferma significativa proviene dalle vicende riguardanti settori particolari con scarso seguito associativo, come quello dei ciclofattorini, in relazione alla firma di un asserito «contratto collettivo nazionale dei *riders*» apposta da un Sindacato nazionale autonomo dei *riders* (Snar) costituitosi solo qualche mese prima dell'approvazione del c.d. «decreto *Riders*» (d.l. n. 101/2019 convertito con l. n. 128/2019) (Martelloni 2025, 398). Tale sindacato era stato sempre assente, peraltro, nelle azioni di conflitto promosse da Cgil e Nidil circostanza che, unitamente all'assenza di vertenze individuali e collettive a favore dei *riders* e alla posizione assunta durante le trattative sostanzialmente analoga a quella delle associazioni rappresentanti le piattaforme, ha costituito l'argomento utilizzato dai giudici per escludere che tale sindacato potesse rientrare nella categoria dei c.p.r. ai fini dell'esercizio delle prerogative stabilite dalle disposizioni menzionate (Martelloni 2025, 399).

Il tema dei criteri di valutazione della rappresentatività va analizzato, sotto diverso profilo, alla luce della verifica quantitativa

secondo la misurazione del seguito associativo ed elettorale nell'ambito confindustriale, che ha avuto uno sviluppo attuativo mediante il rinnovo recente della prevista stipula delle convenzioni con l'Inps e con gli Ipl destinati a raccogliere i dati associativi ed elettorali⁶. La raccolta dei dati, come è noto, è rimessa all'Inps per ciò che riguarda il dato associativo mediante la verifica delle deleghe per la raccolta dei contributi sindacali, e unitamente agli uffici territoriali dell'Ispettorato del lavoro per il dato elettorale connesso all'elezione delle rappresentanze sindacali unitarie ove ciò è previsto, e altrimenti affidato all'Inps, che resta l'ente che compie la ponderazione dei dati di diversa provenienza⁷. L'ultimo aggiornamento compiuto l'8 gennaio 2026, secondo la comunicazione Inps n. 80/2026, fornisce l'elenco completo dei sindacati aderenti al T.U. sulla rappresentanza siglato da Confindustria e Cgil, Cisl, Uil con le adesioni recenti di nuove sigle come Ala e Apli. Inoltre, il dato sulla misurazione della rappresentatività sindacale, raccolto fino al gennaio 2025 e certificato nel mese di luglio, evidenzia che Cgil, Cisl, Uil rappresentano complessivamente il 91% dei lavoratori, con ai primi posti la Cgil, con 5,15 milioni di iscritti, seguita da Cisl che si attesta a 4,16 milioni e Uil che raggiunge i 2,34 milioni. Riscuotono minor seguito altre confederazioni come Cisl, Confsal, Ugl, e inoltre sindacati di base come Cobas del lavoro privato, Sul, Filas; nel settore dei trasporti risultano altresì aderenti al T.U. sulla rappresentanza i sindacati Unione tramvieri liberi,

⁶ La Convenzione più recente è stata stipulata il 20 settembre 2024 con Confindustria e Cgil, Cisl, Uil. Essa ha durata triennale e affida all'Inps la raccolta del dato associativo e all'Inl la raccolta del dato elettorale salvo nelle regioni in cui l'Inl non opera direttamente. In quest'ultimo caso la raccolta spetta all'Inps e agli enti territoriali coinvolti, spettando comunque all'Inps la ponderazione finale dei dati.

⁷ La Convenzione è accompagnata dalla Circolare n.100 del 27.11.24, che ne illustra il contenuto specificando che per il dato associativo si applicano i codici UniEmens relativi al contratto nazionale applicato, mentre per il dato elettorale sono le Commissioni elettorali a trasmettere il verbale con i risultati delle elezioni delle Rsu agli organismi preposti e ai fini della pubblicizzazione entro il 30 aprile dell'anno successivo. La Convenzione è stata rinnovata il 26.11.25 per un ulteriore triennio.

l'ORsa, Flaica uniti, Cub e alcuni altri⁸. I dati raccolti hanno permesso di effettuare la comparazione riferita alla contrattazione collettiva analizzata dal Cnel, secondo le modalità ricordate nel precedente paragrafo, da cui è emersa la scarsità dei contratti collettivi nazionali sottoscritti dai sindacati c.p.r.: su 1.044 Ccnl depositati solo 205 sono stati sottoscritti da sindacati c.p.r.

Alla luce degli aspetti positivi, ma anche problematici, del sistema appena descritto di verifica quantitativa ai fini della misurazione della rappresentatività sindacale, si è posta la questione se esso sia applicato anche al di fuori dell'ambito dei sindacati aderenti, mediante l'utilizzo del T.U. sulle regole intersindacali sia per via giudiziale sia da parte degli organismi istituzionali deputati agli accertamenti della maggiore rappresentatività comparata nei casi previsti dalla legge (v. anche *infra* § 7). Il panorama al riguardo è deludente, mostrando che le pronunce giudiziali in questo senso sono piuttosto scarse⁹ e che secondo le analisi empiriche giudici ed ispettori del lavoro continuano a far riferimento ai criteri consolidati, ma criticabili per la loro indeterminatezza, relativi al numero di iscritti, diffusione territoriale, partecipazione alla stipulazione dei contratti collettivi, intervento nelle vertenze individuali e plurime (Faioli 2020, 300).

⁸ La misurazione, spiega la nota, è fondata sulla ponderazione tra il dato associativo (numero degli iscritti) e il dato elettorale (voti ottenuti nelle elezioni delle Rsu), ha riguardato 27 Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro dell'area Confindustria, di cui 4 sottoscritti anche da Confservizi, interessando circa 4 milioni di lavoratrici e lavoratori, ossia la grande maggioranza degli addetti ai singoli settori interessati dai contratti collettivi oggetto di monitoraggio.

⁹ Si sottolinea (Faioli 2020, cit.) la sentenza del Trib. Roma 3 giugno 2019 (Snater c. Asstel, Slc Cgil, Uilcom Uil, Ugl – in *Ilgiuslavorista.it*), nella quale il giudice del lavoro stabilisce che il T.U. 2014 è la regolazione di riferimento per la misurazione della rappresentatività sindacale, con tutte le conseguenze che ne derivano, in termini di partecipazione negoziale, esercizio delle prerogative sindacali, obblighi delle parti che contrattano. In altri casi, anche recenti, tale rinvio al T.U. 2014 non si effettua. Ad esempio, il Trib. Roma 10 luglio 2018, n. 14177 (Sna c. Enbass, Anapa, Fisac Cgil, First Cisl, Uilca Uil, Fna in *dejure.it*) non dirime il caso in relazione alle regole del T.U. 2014 sulla rappresentatività.

Una nuova prospettiva, tuttavia, è aperta dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 156/25, sopra ricordata, che ha sottolineato ancora una volta l'importanza della «effettività della rappresentanza», sia pure con riferimento alla disposizione di cui all'art.19 St. lav. sulla scia dei precedenti costituiti dalla sentenza n.30/90 e 231/2013. Inoltre, ha fatto esplicito riferimento alle regole e procedure previste dal T.U. sulla rappresentanza. Conviene pertanto approfondire brevemente tale aspetto, per soffermarsi infine sull'incidenza della stessa pronuncia con riferimento alla disciplina intersindacale in materia di Rsa e di Rsu e di conseguenza sull'intero impianto delle regole poste dall'autonomia collettiva.

5. — *La sentenza della Corte costituzionale n.156/25 sull'art.19 St.lav.: giuridificazione dei criteri di misurazione stabiliti dal T.U.* — La questione approdata davanti alla Corte costituzionale, riguardante il diritto rivendicato da parte del sindacato autonomo ORsa nel settore dei trasporti alla titolarità dei diritti sindacali di cui al Tit. III dello Statuto, è sorta in circostanze indicative anche delle difficoltà incontrate nell'applicazione delle regole poste dal T.U. particolarmente, ma non solo, al di fuori dell'ambito confindustriale. In tal senso la spontanea applicazione degli accordi non è stata sufficiente ad assicurarne la diffusione capillare, neppure con riferimento all'istituto fondamentale delle Rsu di cui dovrebbe essere garantito il rinnovo ogni tre anni e che, al contrario, restano spesso in carica oltre la scadenza, mentre in molte aziende non sono neppure costituite, soprattutto nei settori al di fuori dell'industria. Le analisi empiriche riferite in particolare al settore terziario sopra citate denotano un ritardo nella costituzione delle Rsu o addirittura la loro totale mancanza, come è emerso nel caso che ha condotto alla sentenza della Corte costituzionale.

L'eccezione di costituzionalità era stata sollevata da ORsa per esservi visto negare il diritto a costituire proprie Rsa a causa della mancata partecipazione alle trattative di rinnovo del contratto collettivo a cui non era stato invitato nonostante vantasse un alto seguito a livello aziendale. D'altro canto, non si era proceduto neppure all'elezione delle Rsu a cui ORsa avrebbe potuto partecipare,

avendo formalmente aderito al T.U. e potendo vantare un seguito superiore al 5% fra i dipendenti, con una ragionevole possibilità di esito positivo.

Non è questa la sede per approfondire l'intera controversia sulla quale il dibattito è amplissimo (solo per citare alcuni commenti si rinvia a Allamprese, Carabelli, Andreoni, Fassina 2025; Marazza 2025; Ballestrero 2025 e 2026; Treu 2026). È sufficiente ricordare che la vicenda ha confermato le ambiguità irrisolte della norma statutaria nonostante la sentenza «additiva» n. 231/2013 abbia esteso in via interpretativa il diritto a costituire le Rsa ai sindacati «partecipanti» alle trattative negoziali pur senza sottoscrivere il contratto collettivo. È rimasta aperta la questione dei sindacati non partecipanti alle trattative pur essendo rappresentativi nel settore interessato e nell'azienda ed è emerso, così, quello che era stato già individuato dalla migliore dottrina come l'errore di partenza conseguente all'esito referendario del 1995, ovvero aver sovrapposto la sfera del conflitto per la conquista del tavolo delle trattative a quella, che invece dovrebbe rimanere separata, della titolarità dei diritti sindacali in azienda invocando immediatamente l'intervento del legislatore (Romagnoli 1996; Mariucci 1996/20).

La pronuncia della Corte costituzionale più recente, accogliendo l'eccezione sulla base della violazione del principio di libertà sindacale sancito dall'art. 39, co. 1, ha affermato il valore solo presuntivo dei criteri connessi alla stipulazione del contratto collettivo, essendo comunque dipendenti dal potere di accreditamento del datore di lavoro. Di conseguenza, ha posto l'accento sulla necessità di adottare un criterio selettivo non solo formale, ma tale da riflettere l'effettiva capacità rappresentativa del sindacato e da impedire, altresì, ogni distorsione che possa falsarne la «razionalità pratica» salvaguardata, invece, dal sistema vigente nel settore delle pubbliche amministrazioni basato sulla misurazione del consenso associativo ed elettorale. In tal modo ha conferito una valenza imprescindibile agli istituti di democrazia sindacale.

Ai nostri fini sono rilevanti le argomentazioni dedicate in questa logica alle regole di misurazione poste dal T.U. del 2014, giudicate positivamente in quanto ispirate alla medesima finalità di misura-

zione del seguito associativo ed elettorale delle organizzazioni sindacali, permettendo di «oggettivare» il criterio di «rappresentatività» (p. 3.5.1.). Inoltre, (punto 5.3.2), è stata riconosciuta l'imparzialità del sistema di certificazione affidato all'Inps e al Cnel per la ponderazione dei dati sottolineando che *«l'associazione dei lavoratori che raggiunge la soglia del 5% si intende partecipante alle trattative contrattuali ai fini della spettanza dei diritti sindacali di cui agli artt. 19 e seguenti statuto dei lavoratori»* pur rimarcando i limiti soggettivi del campo di applicazione al di fuori del settore industriale.

Il mutamento profondo di prospettiva compiuto dalla giurisprudenza costituzionale insieme alla valorizzazione delle regole poste dall'autonomia collettiva per misurare la rappresentatività può essere interpretata come una vera e propria «costituzionalizzazione» del tessuto definito dagli accordi interconfederali (Caruso 2026, Ballesstrero 2026, Treu 2026) anche sulla base della successiva affermazione per cui: *«svincolata dagli indici negoziali della firma e della trattativa, ovvero ricondotti gli stessi alla loro funzione presuntiva e non costitutiva la rappresentatività sindacale si presenta in forma astratta e necessita quindi di un criterio di misurazione»* (p. 7 della sentenza). Se ne può trarre un'indicazione, altresì, in favore del riconoscimento dell'ambito di comparazione come riferito alla categoria individuata in relazione all'attività dell'impresa, tenuto conto in proposito del contenuto del Patto per la fabbrica al fine di definire i perimetri contrattuali (*supra* §3).

La stessa sentenza della Corte costituzionale riconosce, peraltro, l'efficacia soggettiva limitata degli accordi interconfederali e con una scelta molto discutibile ha individuato il criterio di selezione dei sindacati nel cui ambito costituire le Rsa facendo riferimento alla formula dei «sindacati comparativamente più rappresentativi». Infatti, secondo la sentenza, esso, per un verso, non è stato travolto dal referendum che ha espunto solo il modello confederale e, per altro verso, è una regola rinvenibile nel tessuto normativo esistente dotata di «razionalità» alla luce delle molteplici disposizioni che utilizzano tale parametro.

Rinviando al paragrafo successivo alcune considerazioni in merito, non si può negare che anche sotto questo profilo emerge l'interrogativo circa la utilizzabilità dei dati quantitativi acquisiti mediante il

sistema definito dagli accordi intersindacali, di cui come si è visto la stessa sentenza attesta l'imparzialità, e tenuto conto di tutti gli ambiti coinvolti dalle successive adesioni al Testo Unico sopra ricordate (*supra* par. 2). Pur non potendo essere applicato in via diretta, il sistema degli accordi interconfederali riveste in questi casi un valore dal punto di vista interpretativo che non potrà essere ignorato né dalla giurisprudenza né dalle prassi amministrative di controllo in relazione al caso concreto e alle sue specifiche caratteristiche.

In sostanza, tale sistema acquisisce mediante l'avallo costituzionale una forma di «giuridificazione indiretta» (Caruso 2026, 6) in grado di far compiere un passo in avanti significativo rispetto allo scenario attuale, conformandosi all'esigenza di accertare la rappresentatività effettiva e oggettiva evitando i ben noti e criticati fenomeni di rappresentatività «presunta» oppure «irradiata» dalla mera adesione ai sindacati c.p.r. a livello nazionale. A tal fine emerge l'esigenza che la valutazione non debba trascurare neppure l'ambito aziendale, in particolare ove si tratti di individuare i sindacati ai fini della costituzione delle Rsa (Ballestrero 2026).

Si tratta indubbiamente di operazioni di non facile realizzazione, ma la complessità del quadro normativo di riferimento rende ardua la ricerca di soluzioni alternative definitivamente convincenti e appropriate all'ambito relativo alla costituzione delle rappresentanze in azienda secondo lo spirito dell'art.19 St.Lav. In tale senso, la pluralità di soluzioni pure rinvenibili nell'ordinamento mostra sotto vari profili i limiti applicativi dei criteri variamente correlati al parametro del sindacato c.p.r., come quelli per individuare il contratto collettivo «parametro» in materia di appalti o quelli basati su indici qualitativi utilizzati per individuare i sindacati partecipanti ad organismi istituzionali, rendendo di conseguenza imprescindibile riproporre il ricorso all'art.28 St.Lav. come rimedio utile in casi simili a quello che ha dato origine alla controversia approdata alla Corte costituzionale (Allamprese, Carabelli, Andreoni, Fassina 2025).

6. — ...ed effetti sistemici sulle regole sindacali in materia di rappresentanze sindacali aziendali — La sentenza della Corte costituzionale comporta conseguenze dal punto di vista sistemico anche sulle

regole poste dal Testo Unico nella parte che riguarda il rapporto tra Rsa ed Rsu tenuto conto che il passaggio dalle Rsa alle Rsu avviene a condizione che esso decido unitariamente dalle federazioni firmatarie dell'Accordo. «Ciò significa che le categorie che finora hanno mantenuto le Rsa, nonostante i propositi di superarle reiterate dalle confederazioni, non potranno essere obbligate a sostituirle con le Rsu» (Treu 2019, 40). Una condizione spiegabile in ragione dell'innovazione già ricordata consistente nell'abbandono della disposizione che prevedeva il «terzo riservato» nella loro composizione a favore di una procedura di elezione aperta alla partecipazione di tutti i lavoratori. Per la costituzione delle Rsa il Testo Unico prevede condizioni più stringenti, peraltro, rispetto a quelle ora frutto della sentenza n. 156: non è sufficiente il raggiungimento della soglia minima del 5%, ancorato alla rappresentatività misurata, ma occorre soddisfare anche il requisito di aver partecipato alla definizione della piattaforma rivendicativa onde assumere la veste di «partecipanti alle trattative» in omaggio al criterio stabilito dall'interpretazione dell'art. 19 statuto dei lavoratori operata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 231/2013. Il Testo Unico aggiunge un'ulteriore e controverso requisito, quello di «aver fatto parte della delegazione trattante l'ultimo contratto collettivo», criticato sia perché ultroneo rispetto a quanto già definito dal precedente Accordo Interconfederale del 2011, sia perché penalizza le organizzazioni sindacali che siano in dissenso con la piattaforma presentata da altre e pertanto si rifiutino di negoziare, esercitando la propria libertà e autonomia sindacale, con la conseguenza di essere più restrittiva dell'art. 19, secondo il contenuto della pronuncia della Corte costituzionale.

Ma ciò che rileva in questa sede, ai fini del ragionamento complessivo, è che la difformità tra il modello legale e quello contrattuale delle rappresentanze nei luoghi di lavoro alimenta possibili concorrenzialità tra sindacati in grado di vantare i requisiti per costituire le Rsa secondo il regime legale, avendo in tal modo acquisito anche la legittimazione a stipulare contratti collettivi aziendali con le funzioni derogatorie legislativamente previste. In sostanza, il criterio del sindacato «comparativamente più rappresentativo»,

sia pure ancorato al livello nazionale, per la costituzione delle Rsa pone ulteriormente a rischio la propensione alla costituzione delle rappresentanze unitarie nei luoghi di lavoro. Inoltre, tenuto conto della animosità che caratterizza sovente i rapporti tra gli stessi sindacati aderenti alla costituzione delle Rsu potrà essere un fattore che alimenta la fuoriuscita dall'organismo unitario, nonostante l'impegno assunto da chi partecipa all'elezione a non costituire proprie Rsa. data la debolezza dell'apparato sanzionatorio, già ricordata. Il quadro definito dal Testo Unico, infatti, non contempla se non un rinvio alle Commissioni da definirsi da parte delle Federazioni di categoria.

Lo scenario appena evocato potrebbe incidere profondamente sull'assetto complessivo dal momento che la costituzione delle Rsu, come si è ricordato all'inizio, costituisce il pilastro su cui si regge l'intera architettura di misurazione della rappresentatività e di disciplina della contrattazione collettiva all'insegna della valorizzazione della democrazia sindacale. Esso va quindi attentamente considerato *in primis* dalle stesse organizzazioni sindacali allo scopo di introdurre eventuali modifiche alle regole descritte che appaiono indubbiamente più restrittive rispetto al panorama legislativo.

7. — *Conclusioni* — Le questioni appena esaminate emerse a seguito della sentenza della Corte costituzionale si riallacciano alle regole poste dagli accordi interconfederali in più direzioni. Il principio di «effettività della rappresentanza» basato sul consenso dei lavoratori che è stato ribadito dalla recente pronuncia si inserisce nel ragionamento già anticipato fin dalla sentenza n. 30/1990 e ripreso dalla sentenza n. 231/2013, avvalorando l'importanza dei criteri di misurazione quantitativa relativa al seguito associativo ed elettorale. Il richiamo esplicito da parte delle sentenze ha oramai «costituzionalizzato» anche quest'ultimo parametro che, peraltro, è conforme all'esigenza di democraticità delle organizzazioni sindacali stabilita dal modello costituzionale posto che il metodo attuale di costituzione delle Rsu è fondato su un modello aperto ed inclusivo.

Le regole poste dal T.U. dovrebbero, pertanto, assumere per via

interpretativa e in prospettiva pluri-ordinamentale la portata di indicatori allo scopo di colmare la lacuna tuttora esistente nell'individuazione dei sindacati c.p.r. nel senso di prevalere sui diversi criteri di tipo qualitativo sopra esaminati e ammessi da altri contratti collettivi nazionali. In sostanza, sia la giurisprudenza sia la prassi applicativa dovrà applicare la valutazione quantitativa nell'area di applicazione del T.U. anzitutto nei confronti dei sindacati firmatari e dei sindacati aderenti. Vanno ricordate in proposito le clausole che richiedono ai sindacati che manifestano l'adesione di accettare l'intero contenuto del T.U., e pertanto anche quelle che riguardano la soglia minima di rappresentatività richiesta per partecipare alle trattative dei rinnovi contrattuali, da estendere anche all'ambito che qui interessa. Per coerenza sistematica, al di fuori dell'ambito applicativo del T.U., l'interpretazione rigorosa dei criteri selettivi è sostenibile alla luce dell'esigenza di assicurare che la rappresentatività rivestita da ciascun sindacato sia effettiva e basata su un forte consenso tra i lavoratori, come afferma la giurisprudenza costituzionale. Si dovrebbero pertanto privilegiare valutazioni comparative fondate sul seguito conseguito da ciascun sindacato in tutti i casi in cui l'ordinamento preveda il ricorso al criterio del sindacato c.p.r., abbandonando altri criteri pur ammessi finora, integrando semmai quello quantitativo con quello già ricordato della partecipazione al conflitto utile ove i criteri quantitativi siano di difficile applicazione (*supra* § 4).

Sotto altro ma connesso profilo, l'interrogativo circa la categoria di riferimento per la misurazione della rappresentatività pone in rilievo l'attività condotta presso il Cnel in applicazione del Patto della fabbrica ai fini della individuazione dei perimetri contrattuali (*supra* § 3) e l'importanza di dar seguito alle fasi applicative ivi previste, ma non ancora attuate come si è ricordato, in funzione della «bonifica» della contrattazione collettiva mediante procedure in ambito sindacale volte a garantire una più stretta correlazione fra il ccnl applicato nel settore merceologico e l'attività dell'impresa.

Quest'ultimo criterio assume una rilevanza indiscutibile anche al di fuori dell'ambito disciplinato dall'autonomia collettiva, come cardine su cui poggia il corretto rapporto tra ordinamento inter-

sindacale e ordinamento statale qualora si tratti di selezionare i sindacati c.p.r. destinatari di diritti previsti normativamente, tra cui da ultimo quello alla costituzione delle Rsa secondo il nuovo paradigma indicato dalla Corte costituzionale. Tale interpretazione è giustificata alla luce dell'attuale scenario delle relazioni sindacali, data la proliferazione dei contratti collettivi nazionali stipulati al di fuori del sistema delineato dagli Accordi sindacali, non potendosi invocare in questi casi la libertà nella definizione autonoma della categoria contrattuale ai sensi dell'art. 39, co. 1 Cost. che riguarda solo la sfera di libera esplicazione dell'attività negoziale, al di fuori del sistema dei rinvii legislativi (Caruso 2025, Treu 2026). In tal senso, l'accento sulla necessità di adeguare le categorie ermeneutiche in materia di contratti collettivi di fronte ai nuovi scenari era già stato posto in luce, come è noto, secondo l'approccio neo-costituzionalista emerso nel corso degli anni '90 (D'Antona 1998) e ripreso dalle proposte di legge sindacale a seguito della sentenza n.231/2013 e del T.U. del 2014 sopra ricordate.

Resta aperta, sotto altro profilo, la questione che riguarda i contraccolpi nei confronti del sistema complessivo definito dal T.U. dovuti al possibile proliferare delle Rsa concorrenziali rispetto alla disciplina posta dal T.U. ponendo a rischio anche la tenuta delle Rsu, come si è sopra ricordato, e di conseguenza l'intero sistema di cui l'organismo a carattere elettivo è il pilastro principale. Occorre prendere sul serio, pertanto, sul versante sindacale l'eventualità di una revisione delle regole più controverse in materia di costituzione delle Rsa già segnalate, e rafforzando al contempo l'aspetto sanzionatorio. Ciò non può essere considerato sufficiente, tuttavia, riproponendo l'esigenza di una legge di modifica dell'art.19 St.lav., come rilevato criticamente fin dalla prima fase post-referendaria (Romagnoli 1996, Mariucci 1996-2023), che riconosca ai lavoratori il diritto di eleggere le rappresentanze sindacali nell'ambito di sindacati che raggiungano una soglia minima di seguito a livello nazionale ed aziendale, secondo l'approccio già assunto dal T.U.

Al termine di questa rassegna occorre ammettere che la capacità delle regole definite dall'autonomia collettiva a fronteggiare

le sfide ricordate all'inizio «erigendo una barriera somigliante alle dighe dei castori contro la corrente del fiume» (Romagnoli 2013) è posta a rischio sotto vari profili che disegnano un panorama complesso di dinamiche sindacali e istituzionali. Resta l'opportunità di coltivare la prospettiva di un'adeguata cornice legislativa in materia sindacale ispirata alla garanzia di una rappresentatività verificata quale valore immanente dell'ordinamento che conferisce razionalità al sistema di selezione dei sindacati c.p.r. ai fini legislativamente previsti, contrastando altri metodi come quello assunto dalla recente legge-delega n.144/2025 di trasposizione della direttiva europea sul salario minimo che individua il parametro di riferimento nei contratti collettivi nazionali «più applicati» prescindendo dalla rappresentatività dei soggetti sindacali stipulanti, scelta anch'essa produttiva di effetti potenzialmente destabilizzanti del sistema di regole posto dall'autonomia collettiva.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2016), *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione. Tre proposte a confronto*, Quaderno n. 1, *Rivista Giuridica del Lavoro*.
- Allamprese A., Andreoni A., Carabelli U., Fassina L. (2025), *Rsa e Corte costituzionale: ultimo atto?*, in www.rgl.giurisprudenzaonline, n.4, 1ss
- Ballestrero M.V. (2025), *La rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro: attualità di una vecchia storia*, in *Labour-Law Issues*, n. 2, 1 ss.
- Ballestrero M.V. (2026), *Intervista sulla sentenza della Corte costituzionale n.156/2025*, ad opera di V.A. Poso, in *LDE*, n.1, 1 ss.
- Bellardi L. (2016), *L'associazionismo dei datori di lavoro: un elemento di fragilità delle relazioni industriali?* in *DLRI*, 403 ss.
- Caruso B. (2025), *La rappresentatività sindacale dopo la sentenza n.156/2025: dalla soluzione arbitrale alla supplenza sistemica*, in *WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona»*.II, n. 504/25.
- Ciucciovino S. (2020), *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri contrattuali*, in *LD*, n. 2, 185 ss.
- D'Antona M. (1998), *Il quarto comma dell'art.39 della Costituzione oggi*, in *DLRI*, n. 90, 665 ss.
- Del Punta (2014), *Note sparse sul Testo Unico sulla rappresentanza*, in *DRI*, 673 ss.
- Faioli M. (2020), *Il potere del sindacato senza potere*, in *DLM*, n. 2, 291 ss.

- Ferraro G. (2011), *L'efficacia soggettiva del contratto collettivo*, in RGL, I, n.4.
- Gottardi D. (2016), *La contrattazione collettiva tra destrutturazione e ri-regolazione*, in LD, n. 4, 877 ss.
- Lassandari A. (2017), *Sulla verifica della rappresentatività delle associazioni sindacali datoriali*, in DLRI, n. 2.
- Marazza M (2025), *Rappresentanza sindacale in azienda dopo Corte Cost. 156/2025*, in GC Comm. 3. novembre
- Mariucci L. (1996-2013) *I referendum sindacali. E ora la riforma della rappresentanza*, o in *Scritti di Diritto del Lavoro*, vol. III, p.107
- Mariucci L. (2013-2023), *Il sistema contrattuale tra caos normativo e questioni di sostanza*, *Scritti di Diritto del Lavoro*, vol. III, p.621 ss.
- Martelloni F. (2025), *Conflitto a domicilio: l'azione collettiva nel food – delivery*, in RGL, n.3, I, 393 ss.
- Papa V. (2019), *La rappresentanza sindacale dal Patto per la fabbrica al programma di governo giallorosso. Traiettorie regolative autonome e prospettive eteronome*, in QRS, n. 4, 49 ss.
- Perulli A., Speciale V. (2011), *L'art.8 della legge 14 settembre 2011, n.148 e la «rivoluzione di Agosto» del diritto del lavoro*, WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».IT, 132 ss.
- Peruzzi M. (2020), *Viaggio nella «terra di mezzo» contratti tra leader e pirata*, in LD, 211 ss.
- Preteroti A. (2026), *Alla ricerca del sindacato più rappresentativo ai sensi dell'art.8, D.L. 138/2011*, in *Ambienteediritto* n.1, 1 ss.
- Romagnoli U. (1996), *L'inutile necessità di una disputa*, in DLRI, 96 ss.
- Romagnoli U. (2013), *Intervento su Le regole sindacali*, in www.egualianzae-liberta.it.
- Scarponi S. (2016), *La dottrina giuslavoristica italiana di fronte ai mutamenti delle relazioni sindacali e alla questione della rappresentatività*, in WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona» .IT, 295
- Treu T. (2019), *Regole e procedure nelle relazioni sindacali: retaggi storici e criticità da affrontare*, in WP C.S.D.L.E «Massimo D'Antona» .IT, 396.
- Treu T. (2026), *Rappresentatività sindacale: contenuti e problemi della sentenza della Corte costituzionale n.156/2025*, in DRI, n. 1.
- Viscomi A. (2014), *Soggettività sindacale e categoria contrattuale*, in RGL, n.1, I, 69 ss.
- Vitaletti M. (2018) *La rappresentatività sindacale «utile». Cosa resta del T.U. del 2014*, in DLM, 37 ss.

*Franco Focareta**

Le strutture di rappresentanza dei lavoratori nei luoghi di lavoro

Prima di entrare nel tema, una premessa. Le presenti considerazioni, pur frutto di una riflessione non estemporanea, scontano due limiti da mettere subito in chiaro. Il primo: le considerazioni che andrò ad esporre non riguardano il pubblico impiego, e non tengono quindi conto delle sue peculiarità, il che non consente una virtuosa commistione delle tematiche. Secondo: devo confessare di ricadere personalmente e pienamente nei limiti che caratterizzano il giuslavorista di una certa generazione, di cui parlava Franco Scarpelli, essendomi formato e avendo operato fino a poco tempo fa essenzialmente nel settore industriale.

Ormai da qualche lustro siamo in presenza a una forte scomposizione del sistema di relazioni sindacali del nostro paese, con delle accelerazioni negli ultimi tempi, nello specifico dal 2020 in avanti. Proprio per tale motivo condivido le osservazioni precedentemente, fatte dai miei colleghi, sui pericoli dell'adagiarsi ad un'immagine rassicurante che, invece, risulterebbe dai dati del Cnel. Come già correttamente chiarito dal collega Centamore, l'esperienza concreta, da giurista che opera sul campo, racconta di una forsennata attività di associazioni e consulenti che organizzano continuamente nelle città incontri per spiegare ai datori di lavoro perché conviene andare da queste nuove realtà associative e applicare i contratti collettivi che propongono, alternativi a quelli del sistema confederale. Tant'è che le associazioni datoriali sono tutt'altro che tranquillizzate dai dati del Cnel. Perciò, tale processo

* Ricercatore in Diritto del lavoro presso l'Università di Bologna.

di scomposizione, secondo me, ha inevitabilmente spostato (e deve spostare) il baricentro dell'azione sindacale, intesa come costruzione e poi verifica della rappresentatività effettiva del sindacato nel luogo di lavoro. In un sistema che a livello complessivo si frantuma, diventa essenziale dare centralità al luogo di lavoro per la costruzione di una rappresentanza effettiva del sindacato. In questo senso è stata lungimirante la scommessa del 2014 delle confederazioni di fare un bagno completo di democrazia, di mettersi in gioco con l'elezione di tutti i componenti dell'Rsu e, scommessa ancora più coraggiosa, di dare la competenza negoziale nei luoghi di lavoro in esclusiva alla Rsu. Una scommessa importante e perfettamente coerente con l'evoluzione di cui si parlava prima, nel senso che ha anticipato in qualche modo il fenomeno, comprendendo che oggi il ruolo del sindacato si gioca tutto sul luogo di lavoro. Ciò a dispetto del fatto che io non sia un'azionalista convinto e abbia maturato questa consapevolezza contro voglia, per così dire, data la mia nostalgia della dimensione confederale come criterio ordinatore del sistema. Però, tutto ciò cede di fronte al principio di realtà delle relazioni sindacali.

In secondo luogo, la dimensione aziendale è anche quel luogo, soprattutto attraverso le elezioni dell'Rsu, dove si verifica la rappresentatività effettiva, in cui è più facile contrastare fenomeni di sindacalismo spurio, perché lì si vede se esisti, se i lavoratori ti seguono o no. Non si possono imbrogliare dati, costruire rappresentanze posticce. Lì la verifica è immediata. Per altro verso, in questi contesti è fisiologicamente possibile metabolizzare anche fenomeni di sindacalismo genuino ed emergente, capaci di rappresentare nuove istanze. Si tratta dunque di integrare forme di sindacalismo anche nuove, purché dotate di una reale e verificabile rappresentatività. Questo processo contribuisce ulteriormente a rafforzare la centralità del luogo di lavoro come spazio fondamentale della rappresentanza sindacale e della sua costruzione.

In questo contesto disponiamo di uno strumento costruito dalle parti sociali per dare effettività a questo orizzonte: le Rsu. Però, il sistema delle rappresentanze sindacali unitarie ha una problematica implementazione, per difficoltà oggettive forse, perché non è

costruito in modo adeguato anche rispetto ai settori non industriali, come in qualche modo accennava Franco Scarpelli nell'introduzione. Di fatto, tale scommessa non viene accettata da singole categorie, in diverse realtà sindacali. I motivi non li so, non ho risposte su questo, però il dato è eclatante. Nelle nostre riflessioni da giuristi diamo come sistema realizzato quello dell'Rsu. Non è così. È un cantiere aperto. È un cantiere aperto che ha ormai consolidato delle costruzioni visibili e stabili in alcune parti del settore industriale, mentre al di fuori del settore industriale, praticamente non esistono le Rsu, se non in qualche specifica realtà aziendale, e naturalmente nelle pubbliche amministrazioni. Non è che non vengano solamente rinnovate da tanto tempo, bensì non hanno avuto ancora ingresso.

Questo è un grave deficit di sistema, rispetto a quanto sopra argomentato, perché dove non entrano le Rsu, costruire una rappresentanza genuina, e poi verificare la effettiva consistenza dei sindacati che operano nel nostro sistema di relazioni industriale, diventa più complicato.

Inoltre, le Rsu hanno una vita complicata anche dove vengono costituite, perché hanno dei vizi genetici. Chi ha scritto le norme del Testo Unico ha fatto una scommessa coraggiosa, ha avuto un atto di lucidità fondamentale, ma nel concretizzarlo ha trascurato due aspetti fondamentali che minano il sistema. E qui parlo non solo da giurista, ma anche da avvocato che da anni va in giro per la Cgil, per le varie categorie, a cercare di affrontare i problemi che il sistema dell'Rsu pone, in presenza di contrasti, sempre più frequenti, tra le organizzazioni sindacali che hanno, o pensano di avere, titolo a parteciparvi.

Il primo aspetto riguarda l'esigibilità. In molti casi l'Rsu non prende piede, non tanto per quelle considerazioni di politica sindacale, di opportunità, di adeguatezza o meno, ma piuttosto perché non si possono fare. Infatti, il Testo Unico prevede che laddove siano presenti delle Rsa (e le Rsa sono presenti in modo abbastanza capillare nel nostro sistema) per passare all'Rsu ci vuole il consenso di tutti i sindacati presenti in azienda. C'è il diritto di veto.

In relazione a questo problema, è stata recentemente enfatizzata una sentenza della Corte di Cassazione, la n. 20337 dell'agosto 2025, il cui impatto sulla questione appare, ad intenderne correttamente i contenuti, assolutamente sopravvalutato. Quella sentenza dice, in modo chiaro ed univoco, semplicemente che possono coesistere nel medesimo luogo di lavoro sia l'Rsa che l'Rsu, sottolineando che l'incompatibilità declinata dal T.U. riguarda il singolo soggetto sindacale che non può essere presente nello stesso luogo nelle due forme. Nulla, invece, esclude che, anche in presenza di Rsa, possano essere costituite Rsu. Questo, e solo questo, è il contenuto effettivo della pronuncia della Cassazione. È vero che in primo grado il giudice aveva affrontato anche il tema dell'indizione delle elezioni Rsu da parte della singola organizzazione sindacale, dunque al di fuori del principio dell'unanimità. In quella sede, il giudice di primo grado aveva ritenuto ammissibile che le elezioni potessero essere indette anche da una sola organizzazione sindacale, fornendo un'interpretazione delle previsioni del Ccnl Terziario, Distribuzione e Servizi. Tale interpretazione, che non faceva riferimento né all'accordo interconfederale Confcommercio né al Testo unico sulla rappresentanza del 2014, conduceva il giudice a escludere la necessità del consenso unanime per l'indizione delle elezioni Rsu. Questa sarebbe una novità importante. Il problema è che questo capo della sentenza di primo grado non è stato impugnato, e, quindi, non forma oggetto della sentenza della Corte di Cassazione. Personalmente, da avvocato, quando mi viene chiesto di valutare una sentenza della Corte di Cassazione, ho l'abitudine di guardare anche gli atti dei precedenti gradi di giudizio per comprendere di cosa parla davvero la Cassazione nella motivazione, e il risultato in tal caso è inconcludente. La sentenza non ha risolto nulla, il problema di esigibilità per quanto riguarda l'Rsu permane.

Resta un altro problema fondamentale, ossia il sistema dell'Rsu non è giustiziabile, se non passando per contorsioni processuali di dubbia coerenza e tenuta giuridica e utilità. Per ovviare al problema, sarebbe stato sufficiente apporre una clausola arbitrale chiara in fondo al T.U. del 2014, ma ciò non è stato fatto. Nella

tradizione del sistema sindacale italiano contrattuale si rimanda alla Commissione Nazionale di Garanzia. Tuttavia, non è una clausola arbitrale. Lo conferma il Tribunale di Forlì nel luglio 2025 a proposito della causa Fim vs Fiom. Nello specifico, si contestava alla Fiom l'avvio di una procedura elettorale di Rsu da cui la Fim era rimasta esclusa. La sentenza ha visto vincitrice la Fiom facendo allo stesso tempo una serie di puntualizzazioni piuttosto nette. In primo luogo, il giudice ha escluso che il rinvio alla Commissione elettorale o alla Commissione Nazionale di Garanzia potesse essere qualificato come clausola arbitrale, respingendo quindi l'eccezione di improcedibilità del ricorso sollevata dalla Fiom in via pregiudiziale. Ne consegue che la parte che intenda contestare una procedura Rsu non è obbligata a percorrere esclusivamente le sedi previste dal Testo unico, potendo adire direttamente l'autorità giudiziaria. In secondo luogo, il Tribunale ha precisato che i vizi della procedura elettorale non possono essere automaticamente imputati a una singola organizzazione sindacale, chiarendo che la legittimazione passiva non può essere ricostruita in termini di conflitto tra sigle laddove le eventuali irregolarità attengano invece al funzionamento della procedura e agli organi deputati alla sua gestione, a partire dalla Commissione elettorale. Ed è qui che si arriva al punto centrale della questione. In quel giudizio eravamo convenuti, ma nella pratica accade molto spesso che siano la Fiom o la Filcams a dover contestare una procedura elettorale o la composizione di una Rsu. Il problema è che, nel momento in cui si intenda far valere una violazione delle regole previste dal Testo unico sulla rappresentanza, non è affatto chiaro a quale giudice ci si debba rivolgere, se al giudice del lavoro o al giudice ordinario, né con quale tipo di procedimento. Ma, cosa ancor più grave, non è chiaro neppure chi sia il soggetto nei cui confronti l'azione debba essere proposta. Proprio per questa incertezza strutturale, nella prassi accade spesso che tali controversie vengano incanalate attraverso il ricorso ex art. 28 dello Statuto dei lavoratori nei confronti del datore di lavoro, pur trattandosi di violazioni che attengono in realtà al funzionamento del sistema di rappresentanza sindacale. Ecco cosa si intende con problema di giustificabilità. Parliamo di pro-

blemi rarissimi fino a pochi anni fa, ma che oggi impegnano la maggior parte delle richieste di intervento e di consulenza che ricevo dalle organizzazioni sindacali. Di fatto, sfruttando i limiti sopra evidenziati, organizzazioni sindacali come Fim e Cisl cercano in tutti i modi di sottrarsi al sistema dell'Rsu, preferendo la rivitalizzazione delle Rsa nei contesti in cui risultano minoritarie.

Nello scenario fin qui descritto, si cala la sentenza n. 156 della Corte Costituzionale. Sentenza che, a mio avviso deve essere letta con atteggiamento prudente. Alla Corte Costituzionale è stato posto un problema di valorizzazione dell'effettiva rappresentatività a livello aziendale, peraltro, una rappresentatività che il giudice di Modena aveva interpretato in termini non solo morfologici o formali, bensì in senso sostanziale e dinamico. La rappresentatività non è stata tarata tanto sul numero di iscritti e di voti ottenuti, quanto piuttosto sulla effettiva capacità di azione dei sindacati in relazione alla partecipazione dei lavoratori alle iniziative sindacali, nonché, all'adesione reale agli scioperi indetti. Tuttavia, la Corte Costituzionale porta il discorso a livello di rappresentatività nazionale, senza affrontare il problema che realmente le si pone, dando risposta a una domanda diversa.

Comunque, nella risposta data, si riscontra qualcosa di sicuramente positivo, perché si chiarisce ulteriormente, in modo definitivo, che ogniqualevolta nel nostro sistema si ponga un problema di selezione dei soggetti sindacali, così come di selezione delle fonti negoziali, non è possibile prescindere dal criterio della rappresentatività effettiva. Tale criterio non costituisce soltanto uno dei possibili parametri di valutazione, ma rappresenta un presupposto sottostante, anche implicito, di qualunque meccanismo selettivo, che non può in alcun modo essere disatteso. Il concetto è sotteso anche nelle motivazioni delle sentenze precedenti, ma qui la Corte lo mette proprio nero su bianco. Non si può far nulla prescindendo da quel dato.

Passiamo a quelli che sono, a mio avviso, i dati negativi della sentenza. Innanzitutto, non risolve il problema della rappresentatività effettiva nei luoghi di lavoro, che per me è, e continuerà ad essere, un tema centrale, ma decide piuttosto di concentrarsi sul

criterio della rappresentatività a livello nazionale. Inoltre, non mette in connessione il tema della rappresentatività col tema della contrattazione collettiva. Se si rilegge con attenzione la sentenza n. 156, emerge chiaramente come la Corte si preoccupi di precisare che il discorso sulla rappresentatività non incide sul tema della legittimazione negoziale, ossia sull'attività contrattuale in senso proprio. In questo modo, la rappresentatività viene assunta come criterio ordinatore generale del sistema, idoneo a giustificare molteplici meccanismi selettivi, ma resta sostanzialmente esclusa dal tavolo negoziale. Ed è proprio questo l'aspetto più problematico, perché i maggiori conflitti che oggi registriamo derivano dall'esclusione dai tavoli di contrattazione anche di organizzazioni sindacali nei fatti rappresentative.

Un altro profilo critico della sentenza riguarda la scelta di operare una selezione senza rinviare a un dato concreto di misurazione, neppure quando si fa riferimento al criterio del sindacato comparativamente più rappresentativo. La Corte avrebbe potuto valorizzare strumenti e parametri già presenti nel nostro ordinamento. Nel momento in cui afferma di dover individuare un criterio e di poterlo cercare solo all'interno della legislazione vigente, avrebbe potuto guardare ad altri ambiti: al pubblico impiego, dove esistono sistemi di misurazione formalizzati, oppure al Testo unico sulla rappresentanza. La Corte ha scelto di non guardare in quella direzione e di individuare altrove il parametro di riferimento, approdando al criterio del sindacato comparativamente più rappresentativo. Su questo punto, anche nel dibattito emerso in un recente convegno tenutosi alla Sapienza è stata proposta da alcuni una lettura in qualche modo rassicurante di tale scelta: si tratterebbe di un criterio ormai noto, non particolarmente difficile da applicare e, soprattutto, di un criterio che finisce per rassicurare i sindacati del sistema confederale. In questa prospettiva, il riferimento alla maggiore rappresentatività comparata consentirebbe a tali organizzazioni di superare definitivamente i problemi legati alla firma dei contratti o alla legittimazione a sedere ai tavoli negoziali, poiché esse risultano, per definizione, comparativamente più rappresentative nella quasi totalità dei contesti a livello nazionale. E in

questo senso che la risposta della Corte costituzionale viene letta come una risposta che, pur sollecitata dalle iniziative dei sindacati di base (come i Cobas) finisce sostanzialmente per rassicurare e consolidare la posizione dei sindacati confederali o comunque aderenti a quel sistema.

Ma le cose stanno davvero in questi termini? Certo potranno esservi alcuni casi in cui questa sentenza risulterà utile ai sindacati del sistema confederale, ma si tratterà di ipotesi del tutto marginali e rare. La pronuncia, invece, rischia di essere particolarmente funzionale non tanto ai sindacati che hanno una reale presenza nei luoghi di lavoro, quanto piuttosto a quelle organizzazioni che nei luoghi di lavoro non esistono. Torniamo così al discorso già fatto: si tratta di sindacati che, anche a livello nazionale, hanno un'esistenza quanto meno incerta, e che, a mio avviso, esistono spesso solo sulla carta. Mi è capitato personalmente di tentare una notifica a uno di questi presunti sindacati nazionali e di non riuscire neppure a individuare una sede effettiva. Eppure, nel nostro sistema complessivo, tali soggetti godono oggi di vere e proprie patenti di rappresentatività: sono ammessi al Cnel, partecipano (talvolta a scapito dei sindacati confederali) ai comitati di gestione territoriali dell'Inps, e ciò non soltanto sulla base di provvedimenti amministrativi, ma anche in forza di sentenze che li qualificano come rappresentativi. Il fondamento di tale riconoscimento risiede, in larga misura, nella circostanza che questi sindacati hanno sottoscritto numerosi contratti collettivi, in particolare contratti registrati presso il Cnel. Si tratta, tuttavia, di contratti che coprono una platea irrisoria di lavoratori, che sono spesso del tutto privi di effettiva applicazione e che costituiscono mere costruzioni formali. Nonostante ciò, essi vengono assunti come titolo sufficiente per attribuire a questi soggetti una patente di rappresentatività.

In questo quadro si inserisce anche il contenzioso promosso dalla Cgil avverso alcune nomine al Cnel, contenzioso che si è concluso con esito negativo. Il Tar ha ritenuto sufficiente, ai fini del riconoscimento della rappresentatività, il dato formale della sottoscrizione di numerosi contratti collettivi, respingendo le nostre osservazioni circa la scarsissima copertura reale di tali contratti.

Analogamente, rispetto al dato degli iscritti, il giudice ha ritenuto sufficiente l'autodichiarazione delle organizzazioni interessate, senza disporre alcuna istruttoria effettiva. Si è arrivati così al paradosso di sindacati che dichiarano centinaia di sedi sul territorio nazionale pur avendo, in concreto, pochissimi dipendenti, talvolta appena tre a livello nazionale. È sulla base di questi criteri meramente formali che tali organizzazioni vengono oggi considerate comparativamente più rappresentative, tanto da accedere al Cnel e agli organi di gestione degli enti previdenziali territoriali. Ed è per questo che mi aspetto, a breve, un aumento significativo delle richieste di costituzione di Rsa da parte di soggetti come la Confsal e altri sindacati analoghi, che potranno rivendicare tale diritto non solo sulla base di provvedimenti amministrativi, ma anche di sentenze che ne attestano la rappresentatività. Se si leggono attentamente queste pronunce e si analizzano i criteri utilizzati per attribuire la rappresentatività, ci si rende conto di quanto siamo ormai lontani da quella giurisprudenza consolidata, e per certi versi rassicurante, che si era formata sull'articolo 19 dello Statuto dei lavoratori nella sua formulazione originaria. All'epoca, la nozione di confederazione maggiormente rappresentativa era divenuta vero e proprio diritto vivente, sistematizzato nei manuali. Oggi, invece, i criteri appaiono frammentati, spesso fantasiosi, e le valutazioni formali finiscono per prevalere nettamente sulla sostanza. Per queste ragioni temo che la sentenza della Corte costituzionale finisca per aprire ulteriormente la strada alla proliferazione di fenomeni di sindacalismo spurio, contribuendo non a chiarire, ma ad inquinare ulteriormente il sistema della rappresentanza sindacale.

SESSIONE II

Rappresentanza, rappresentatività
e contrattazione collettiva nel settore pubblico

Paola Saracini*

Regole della rappresentatività e della contrattazione nel lavoro pubblico: un bilancio

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. La nozione di democrazia: l'accezione prescelta. — 3. Il rapporto tra democrazia e regole. — 4. Prime differenze tra lavoro pubblico e lavoro privato. — 5. Una breve cronistoria. — 6. Le regole vigenti e il rispetto della democrazia sul piano formale. — 7. Le vicende più recenti e il rispetto della democrazia sul piano fattuale. — 7.1. Tenuta delle regole sulla sottoscrizione del contratto nazionale. — 7.2. Mancata sottoscrizione del contratto nazionale e agibilità dei diritti sindacali. — 7.2.1. Mancata sottoscrizione del contratto nazionale ed esclusione dai tavoli di contrattazione integrativa. — 8. Conclusioni.

1. — *Premessa* — È a tutti noto che nonostante la contrattualizzazione, osservata nelle sue diverse fasi, il lavoro pubblico, con riferimento alle regole con le quali si misura la rappresentatività e si disciplina la contrattazione collettiva, continua sicuramente a presentare significative differenze rispetto al lavoro privato.

In ragione di questa diversità, che osserverò in una prospettiva diacronica al fine di pervenire a un bilancio attento anche alle tendenze delle serie storiche e in sintonia con il tema centrale del nostro incontro, mi sembra imprescindibile riflettere sul modo con il quale quelle regole interpretino la democrazia e ad essa vengano raccordate, per poi valutare se siano effettivamente in grado di garantirla. In sintesi, vorrei provare a ragionare sulla tenuta delle regole nel lavoro pubblico rispetto al tema della democrazia sul piano sia formale sia sostanziale/fattuale.

* Professoressa associata di Diritto del lavoro presso l'Università del Sannio.

È opportuno precisare che, in ragione del tema a me affidato, riferito al versante esterno dell'azione sindacale – inutile dire già di per sé amplissimo –, l'aspetto della democrazia interna ai sindacati non sarà oggetto di attenzione.

È altresì necessario fare almeno due premesse, forse scontate, ma essenziali per lo sviluppo del ragionamento e sulle quali dovrò, anche per ragioni di spazio, essere necessariamente, a dir poco, assertiva: la prima attiene al concetto di democrazia, la seconda al nesso tra democrazia e regole.

2. — *La nozione di democrazia: l'accezione prescelta* — Sappiamo tutti come la democrazia sia un concetto polisemico e complesso per il quale sono stati versati fiumi d'inchiostro, spaziando dalla letteratura giuridica a quella filosofica, politologica e sociologica (d'altronde l'organizzazione dei quattro convegni dedicati al tema del «Lavoro e Democrazia» da parte della Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale ne è sintomatica espressione: sul punto si rinvia al Quaderno 2025, 11-0 di questa Rivista).

Per la mia riflessione ritengo utile appoggiarmi a una convergenza condivisa dalla moderna letteratura (tra cui cfr. Luciani 2024, 229; Fioravanti 2022, 153; Lavagna, 1971, 38; Gambino, 2023, 75) che affonda le sue radici nel relativismo di matrice Kelseniana; convergenza che guarda alla democrazia come a un *metodo della decisione*, attraverso cui essa si apre alla ponderazione di tutti gli interessi. In particolare, prenderei in prestito la definizione di uno dei maggiori esponenti di quel pensiero, che nei suoi studi ha sempre guardato alla democrazia anche come a un cardine irrinunciabile di libertà e tutela dei diritti, Norberto Bobbio; definizione certamente nota ai più, ma sempre efficace, da Bobbio stesso qualificata «minima», io la considererei *essenziale* in una duplice accezione minimalista e imprescindibile.

Bobbio definisce la democrazia come un metodo per prendere decisioni collettive: «si chiama gruppo democratico quello in cui valgono almeno queste due regole per prendere decisioni collettive: la prima è che tutti partecipino alle decisioni direttamente o indirettamente [o meglio, preciso, abbiano la possibilità di partecipare]

e la seconda è che la decisione venga presa dopo una libera discussione a maggioranza» (Bobbio 1985). Bobbio abbraccia quindi, una nozione di carattere procedurale doppiamente *inclusiva*: che esalta l'inclusione alla discussione e alla decisione.

Aggiungerei, poi, riprendendo stavolta le parole di Gianni Garofalo – al quale questa giornata è dedicata – che «una decisione è tanto più democratica quanto più abbia il consenso dei suoi destinatari» (Garofalo 1988, 277).

3. — *Il rapporto tra democrazia e regole* — Il concetto di democrazia, nella valenza procedurale indicata, ha bisogno di regole, le quali, per non esporre il fondamentale valore democratico al continuo mutare dei contesti e dei rapporti di forza, devono risultare solide nella genesi e stabili nel funzionamento.

È quindi fondamentale capire in che modo costruire e definire queste regole anche per evitare che le stesse finiscano per ingabbiare quella stessa democrazia che vogliono salvaguardare (penso anzitutto ai ben noti problemi della cd. dittatura della maggioranza rispetto alle minoranze e dello spazio riservato al dissenso comunque necessario affinché la democrazia non si risolva in dispotismo) (Bobbio 1981, 383). Tema, evidentemente, ancor più complesso da affrontare quando ci confrontiamo con il fenomeno sindacale, per sua natura, come tutti sappiamo, connotato da un'intrinseca libertà (non solo individuale ovviamente ma anche collettiva), da autonomia, da un certo dinamismo e da una certa multiformalità. Tornerò sulle specificità del fenomeno sindacale; per il momento mi preme sottolineare come anch'esso però, nonostante queste sue intrinseche caratteristiche, abbia comunque bisogno di un *equilibrio*, di regole – ce lo ha insegnato, è appena il caso di ricordarlo, Gino Giugni –, affinché poi la sua attività possa servire a qualcosa e per qualcuno. L'equilibrio è quindi *funzionale* e, allo stesso tempo, *assiologico*.

La necessità di regole conduce immediatamente, a sua volta, a chiedersi come esse possano esser frutto di consenso e non di imposizione, nonché come si rapportino le ricordate intrinseche caratteristiche del fenomeno sindacale con la democrazia intesa

come inclusione alla discussione e alla decisione. Infatti, riprendendo questo concetto di democrazia, è possibile affermare che in democrazia *tutti partecipano, ma tutti partecipano già alla definizione delle regole*, perché altrimenti non c'è democrazia. Ossia – mi si passi il gioco di parole – tutti partecipano già alla definizione delle regole su chi debba partecipare: le regole fatte da chi non ha un potere di includere *tutti* per loro natura non possono essere democratiche. E qui – ritornerò sull'argomento – il discorso conduce al necessario versante legislativo.

A questo punto, inevitabilmente, viene in gioco l'art. 39 della nostra Costituzione.

Inutile ricordare che al riguardo molte, per non dire infinite, sono le parole di tanti ad esso dedicate nella visuale qui prospettata e molte sono le parole che io potrei dedicarvi. Tuttavia, nell'economia di questo scritto, scontata la non attuazione dell'art. 39 Cost., mi limito, facendo tesoro del ricchissimo dibattito sull'argomento, ad alcune essenziali considerazioni in merito al principio democratico che lo ispira secondo quanto qui detto: la prima, le regole dell'art. 39 quali regole costituzionali sono a tutti sovraordinate e a tutti si impongono; la seconda, il meccanismo dell'iscrizione dei singoli al sindacato e dei sindacati ai registri per l'acquisizione della personalità giuridica assicura l'inclusività; la terza, la regola decisionale sottesa al sistema proporzionale di cui al comma 4 della norma costituzionale, come in tanti ritengono, è quella maggioritaria.

4. — *Prime differenze tra lavoro pubblico e lavoro privato* — Scontata, quindi, la non attuazione dell'art. 39 Cost., le nostre relazioni sindacali hanno seguito altri e svariati percorsi, come ben sappiamo, sensibilmente diversi nel lavoro privato e nel lavoro pubblico.

Nel «privato», come noto, l'equilibrio prima richiamato è stato realizzato tramite meccanismi autonomi e spontanei che, attraverso la rappresentatività dei soggetti sindacali, sono riusciti a esprimere il consenso (aggiungerei, un consenso genuino) e a disperdere (per così dire) il dissenso. Un sistema basato sull'effettività, indubbiamente in grado di esaltare la dimensione di libertà

del fenomeno sindacale e che, tutto sommato, per diversi anni ha funzionato, anche se, come sappiamo, da diverso tempo ha mostrato le sue fragilità sotto molteplici aspetti. Alcuni ambiti specifici hanno agito, per così dire, da cassa di risonanza: si pensi, in particolare, ai servizi pubblici essenziali. Le fragilità sono arrivate a mettere in discussione il fondamento stesso del potere sindacale, a cominciare dalla sua istanza democratica. Invero, ma è noto, sin dagli anni '80 si discute della necessità di regole sulla rappresentanza anche nel lavoro privato; nel decennio scorso siamo poi approdati al cd. Testo Unico sulla rappresentanza sindacale, al riguardo eloquente benché dai conosciuti connaturali limiti, che comunque tuttora stenta a decollare.

Ma non è qui necessario indugiare sul punto. È piuttosto utile rimarcare il fatto che, nel lavoro pubblico, la storia è stata sin dall'inizio ben diversa.

Nel lavoro pubblico l'esigenza di equilibrio, necessaria per contenere i diversi interessi in gioco, ha sempre avuto un'ulteriore componente da tenere in considerazione: l'esigenza «terza», come abitualmente si dice dell'interesse generale; quindi, in tale contesto l'equilibrio (ossia l'esigenza di regole) non è solo *funzionale* ed *assiologico*, ma diventa *strutturale*. L'interesse terzo finisce per arricchire strutturalmente l'esigenza funzionale di regole, nonché lo stesso profilo assiologico, in quanto serve per soddisfare non solo i valori di libertà e democrazia alla base del fenomeno sindacale, ma anche i valori posti dall'art. 97 Cost.: buon andamento, imparzialità, equilibrio finanziario.

5. — *Una breve cronistoria* — Nel pubblico, insomma, non c'è solo *la libertà* ma anche *l'interesse generale*. Un interesse, *ex art. 97 Cost.*, incline a escludere l'autoreferenzialità. Non è un caso che autorevoli studiosi, nel lavoro pubblico, non hanno mai ravvisato la possibilità di un radicamento del sistema sindacale di fatto, il cd. ordinamento intersindacale (Zoppoli L. 1990, 47). Infatti nelle origini, sin dalla legislazione di settore degli anni '60 e '70 e poi con il suo riordino (con la legge quadro dell'83, la n. 93), la contrattazione collettiva nel lavoro pubblico risulta essere eteroregolata.

Tuttavia, a conferma della complessità e problematicità della questione, nonostante la rilevanza dell'interesse terzo, il legislatore per diversi anni anche nel lavoro pubblico ha scelto di appoggiarsi all'esperienza nota ed esistente del lavoro privato, facendo riferimento alla richiamata nozione di rappresentatività (eloquente in tal senso è proprio la legge quadro dell'83): un'esperienza autoreferenziale, ma già in crisi, come ricordato.

E lo stesso, a ben vedere, avviene nel 1993, con la cd. prima privatizzazione, dove l'apertura ai soggetti sindacali resta fondata sempre sulla nozione di rappresentatività, quindi rimessa a un circuito autodefinito e autoreferenziale (in quel caso, come si ricorderà, l'art. 47 del d.lgs. n. 29 del 1993 rinviava a un accordo tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e le Confederazioni maggiormente rappresentative).

Dobbiamo attendere la cd. seconda privatizzazione quando, grazie anche, se non soprattutto, alla preziosa regia di Massimo D'Antona, ben consapevole del problema del fondamento del potere sindacale, attraverso un'interpretazione estensiva e coraggiosa della legge delega n. 59/97 – la cd. Bassanini –, si riescono ad introdurre regole *ad hoc* su rappresentatività e contrattazione anche in ragione del necessario radicamento democratico. È così, come molti ricorderanno, venne alla luce l'art. 47-*bis* del d.lgs. n. 29/93: la risposta, nel pubblico, al bisogno di regole sull'azione sindacale.

La disciplina dettata dal summenzionato articolo sembrerebbe ben adattarsi alla declinazione di democrazia prima descritta. Infatti, grazie al fondamento legislativo, per prendere decisioni che riguarderanno tutti i lavoratori delle pubbliche amministrazioni – stante la ben nota efficacia generale dei contratti collettivi del lavoro pubblico (come si sa in virtù di questa o quella regola: tralascio il punto) – in loro rappresentanza sono coinvolti *tutti* i soggetti individuali e collettivi, con il necessario requisito, per i secondi, di una minima soglia di rappresentatività *verificata*, stavolta, ricavata dal dato sia associativo sia elettorale. Un meccanismo fondante la selezione dei soggetti su criteri di rappresentanza quantitativo/ascendente, in quanto alle trattative partecipano le organizzazioni legittimate dalla scelta compiuta dai lavoratori in virtù del volume delle iscrizioni e

del risultato elettorale. Inoltre a quel tavolo sono invitate a sedere anche le confederazioni alle quali le organizzazioni sindacali ammesse alla contrattazione collettiva sono affiliate; un invito quindi sempre selettivo, ma in questo caso con un criterio di tipo qualitativo/discendente (si esprime in tal senso Ferrara 2024, 156, pur se con riferimento al d.lgs. n. 165/2001).

In questo quadro normativo la regola decisionale è quella della maggioranza: «l'Aran sottoscrive i contratti collettivi verificando previamente che le organizzazioni sindacali che aderiscono all'ipotesi di accordo rappresentino nel loro complesso almeno il 51 per cento come media tra dato associativo e dato elettorale nel comparto o nell'area contrattuale, o almeno il 60 per cento del dato elettorale nel medesimo ambito» (art. 47, d.lgs. n. 29/1993).

6. — *Le regole vigenti e il rispetto della democrazia sul piano formale* — Questa normativa, nel suo complesso, nonostante le continue riforme del modello contrattuale del lavoro pubblico (specie in termini di spazi negoziali riconosciuti al sindacato), non ha subito particolari modifiche e ha trovato una certa stabilità, fermo restando che i suoi contenuti, oggi, si rinvencono nell'art. 43 del d.lgs. n. 165/2001.

Qualche modifica, a dire il vero, ha riguardato altri aspetti che pure possono incidere sul calcolo e sulla conseguente verifica della rappresentatività, quali ad esempio la riduzione del numero dei comparti e delle aree. Riduzione che, in taluni casi, proprio al fine di consentire il raggiungimento della soglia, ha portato a una spinta aggregativa, considerata però ragionevole e non lesiva della libertà sindacale, anche dalla giurisprudenza di legittimità (Cass. 12 novembre 2021 n. 33801), in virtù del buon andamento che deve sovraintendere all'attività negoziale nel lavoro pubblico e in coerenza con le esigenze di una democrazia complessa (Cangemi, 2025, 318).

Il d.lgs. n. 165/2001 quindi, nella sua versione attuale, prevede *regole*: per misurare la rappresentatività sindacale; funzionali all'applicazione a valle del principio maggioritario; in grado di individuare specifici binari, stabilendo precisi criteri selettivi, attraverso

una misurazione oggettiva e ben delimitata. Tali regole – sebbene non siano mancate alcune problematicità legate, ad esempio, ai rischi del cd. mercato delle deleghe o alle, già richiamate, possibili aggregazioni o, al contrario, alle scissioni delle associazioni per raggiungere la soglia del 5% –, hanno garantito comunque, nel tempo, e sino a più recenti vicende di cui dirò subito, un certo equilibrio. Nel complesso e su vari rilevanti snodi non si sono manifestati particolari difficoltà e contrasti. Anzitutto non sul quadro di regole, non contestato; non sui nessi con le politiche contrattuali (almeno fino a qualche anno fa); non sui soggetti destinatari e sulla scelta degli interlocutori negoziali, di certo a livello nazionale; non sugli ambiti di applicazione (profilo delicatissimo nel privato, come si sa, ma che per ragioni strutturali connesse alla predefinita degli apparati pubblici non ha destato significativi problemi nel pubblico).

L'insieme di tali affermazioni dovrebbe dunque dimostrare il carattere positivo del quadro di regole introdotte dal legislatore.

Al riguardo vi è da considerare una possibile obiezione di fondo connessa alla già sottolineata peculiarità della democrazia sindacale e dei relativi interessi rappresentati, che consiglierebbero specifiche tecniche e canali di acquisizione del consenso più articolati rispetto a quelli della descritta disciplina e della relativa declinazione del principio maggioritario (per tutti v. Barbieri 1990, Caruso 1992 e, da ultimo, Monda 2024). Senza ovviamente sottovalutare minimamente la rilevante e delicata questione, a me pare che qui si possa e sia sufficiente valorizzare la normativa esistente anzitutto per tre ragioni: 1) perché l'esperienza dimostra che introdurre regole legislative sul fenomeno sindacale non è affatto semplice e tale quindi verosimilmente è anche la loro modifica; 2) perché l'esistenza di queste regole, indubbiamente ispirate da istanze democratiche, costituisce oggi, dinanzi a contesti sempre più complessi, un fondamentale banco di prova per la maturazione della dialettica sindacale nel suo insieme e per l'irrobustimento della capacità di ciascun soggetto di interpretare gli interessi dei lavoratori; 3) perché a questa seconda ragione si raccorda la verifica sulla tenuta e sulla solidità democratica della stessa normativa in parola.

7. — *Le vicende più recenti e la tenuta del rispetto della democrazia sul piano fattuale* — Proprio nella visuale appena tracciata assumono rilievo più recenti vicende foriere di alcuni problemi nell'applicazione della disciplina del d.lgs. n. 165/2001. Infatti, in relazione a esse occorre domandarsi se l'equilibrio da tale decreto garantito, quindi necessariamente etero-regolato per quanto sin qui osservato, sia tuttora in grado di assicurare la democrazia nell'accezione declinata in precedenza, o se, al contrario, le nuove dinamiche sindacali abbiano messo in evidenza un *vulnus* della norma, prima con ogni probabilità non palesato in considerazione delle convergenze anzitutto «di fatto» dell'azione delle grandi confederazioni. In altri termini interessa comprendere se, oggi, mutato il contesto e il rapporto tra le grandi confederazioni, le regole descritte possano compromettere le rimarcate dinamiche democratiche, con il rischio *in primis* di ingessarle.

Qui viene immediatamente in risalto la ben nota questione della mancata sottoscrizione dei contratti di comparto da parte di alcune delle organizzazioni più rappresentative, con le relative ricadute in tema di agibilità sindacale e di spazi riconosciuti in sede di contrattazione integrativa. Una circostanza inconsueta nell'ambito dell'esperienza del lavoro pubblico, dalle generali ripercussioni sul sistema di relazioni sindacali, che ha già originato alcune pronunce da parte della giurisprudenza (Trib. Roma, ord. 29 aprile 2024, n. 51060; Trib. Roma ord. 20 giugno 2024 n. 70373; Trib. Roma 22 gennaio 2025, n. 774) nonché un primo, ma già significativo, dibattito (D'Oro, 2024, 548 ss.; Bavaro 2025, 41 ss.; Boscati 2025, 517 ss.; Gargiulo 2025, 24 ss.).

Senza entrare nel merito delle ragioni per le quali alcune organizzazioni hanno deciso di non firmare il contratto nazionale, le questioni a mio avviso più rilevanti rispetto al tema indagato sono essenzialmente due. La prima riguarda la tenuta della regola del maggioritario con riferimento alla sottoscrizione del contratto nazionale anche quando a non firmare sono sindacati più rappresentativi. La seconda attiene invece alle conseguenze della mancata sottoscrizione sempre del contratto nazionale, sullo sviluppo delle relazioni sindacali in sede decentrata e, più in generale, sulla cd. agibilità dei

diritti sindacali, nel momento in cui il contratto nazionale apre all'informazione, al confronto e alla contrattazione integrativa a favore dei soli soggetti sottoscrittori dello stesso contratto.

7.1. — *Tenuta delle regole sulla sottoscrizione del contratto nazionale* — Sulla prima questione la domanda da porsi, in maniera forse un po' brutale, è se le regole che consentono di chiudere un contratto nel rispetto del maggioritario pure qualora una o più sigle maggiormente rappresentative non firmino, possano essere considerate rispettose del principio democratico e, nello specifico, di democrazia sindacale.

Se, come si è cercato di argomentare, le regole devono assicurare solidità e stabilità per non esporre il fondamentale valore democratico al continuo mutare dei contesti, la risposta mi sembra consequenziale e affermativa. Pertanto non riterrei necessario un intervento di tipo normativo modificativo. In un bilancio che tenga conto di come hanno funzionato i diversi approcci regolativi nel lavoro pubblico nel tempo, mi sembra che quello esistente sia ancora il più rispondente al principio democratico e di democrazia sindacale. D'altronde, riprendendo quanto già segnalato da diversi autori, anche di recente, quel «meccanismo di calcolo della rappresentatività, per quanto oggi fotografi nitidamente lo stato di crisi delle relazioni sindacali nel settore pubblico, consente ancora di muoversi entro la dinamica fisiologica delle relazioni sindacali e conferma indirettamente il funzionamento del sistema». (Gargiulo 2025, 26). E d'altro canto le organizzazioni dissenzienti giocano la propria forza di pressione proprio sulla possibilità di non sottoscrivere l'intesa e talvolta su questa scelta scommettono, puntando ad avere, ad esempio, un significativo riscontro elettorale in occasione dei rinnovi delle Rsu.

7.2. — *Mancata sottoscrizione del contratto nazionale e agibilità dei diritti sindacali* — Sulla seconda questione, invece, occorre comprendere sino a che punto le regole attualmente vigenti impediscano l'agibilità sindacale e la contrattazione in sede decentrata anche al sindacato che, pur essendo oggettivamente rappresentativo – tanto che

è legittimato a sedersi al tavolo negoziale nazionale –, decide poi di non sottoscrivere il contratto.

Sul punto non può tacersi la posizione dell'Aran che, anche in una nota recente – datata 11 novembre ed espressa in riferimento al comparto Sanità –, valorizza molto il dato contrattuale e ritiene legittimati alle diverse forme di relazioni sindacali (nelle quali include l'informazione, il confronto a qualsiasi livello, l'organismo paritetico per l'innovazione, la contrattazione integrativa) nonché alla contrattazione integrativa territoriale, *solo* le organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo nazionale. Lettura, questa, condivisibile solo in parte. Infatti va rimarcato come nelle tornate degli ultimi anni siano stati i contratti collettivi di comparto, nell'individuare le diverse forme di partecipazione, a esplicitare la regola in base alla quale l'accesso ai cd. diritti di agibilità sindacale è limitato alle sole organizzazioni firmatarie del contratto nazionale di comparto, mentre al riguardo il d.lgs. n. 165/2001 non si esprime, almeno in maniera esplicita. Diverso è invece il discorso per l'individuazione dei titolari della contrattazione, per i quali, al contrario, il d.lgs. n. 165/2001 stabilisce in maniera esplicita non solo i soggetti legittimati a sedersi al tavolo nazionale, ma anche quelli che devono necessariamente essere invitati in sede decentrata, ossia le Rsu e, eventualmente, qualora lo prevedano i contratti nazionali, i rappresentanti delle organizzazioni territoriali dei sindacati firmatari del contratto nazionale.

Ciò detto, quanto ai diritti di agibilità sindacale, credo che la presenza di norme *non univoche* nel d.lgs. n. 165/2001 richieda un'interpretazione costituzionalmente orientata. Non univoco, a mio avviso, è l'art. 9, che si esprime genericamente su «modalità e disciplina degli istituti di partecipazione», entrambe rimesse alla contrattazione collettiva, e sul quale vi sono interpretazioni divergenti circa la titolarità delle relative situazioni soggettive. Non univoca è la locuzione di cui al primo comma dell'art 40, assai ampia e generica: «la contrattazione disciplina le relazioni sindacali». Dinanzi a norme siffatte, il principio costituzionale di democrazia sindacale e la logica dell'inclusione ad esso sottesa dovrebbero portare a riconoscere l'accesso a quei diritti al maggior numero possibile di soggetti.

Pertanto, se alcuni istituti, come l'informazione e il confronto, risultano – ce lo ricorda anche la recente giurisprudenza – «il presupposto per il corretto esercizio delle relazioni sindacali e rappresentano una modalità attraverso la quale si può instaurare un dialogo approfondito sulle materie rimesse a tale livello di relazione al fine di consentire ai soggetti sindacali di partecipare costruttivamente all'adozione delle misure che l'amministrazione intende adottare rendendo effettivo l'esercizio dell'attività sindacale in termini di partecipazione alle scelte organizzative dell'ente» (Trib. Roma 22 gennaio 2025, n. 774), si può sostenere, fermo restando la selezione soggettiva imposta dal principio di buon andamento, il più ampio accesso possibile a quel sistema. E un filtro per la selezione è certamente la rappresentatività. Come sappiamo, lo ha affermato da ultimo la recente sentenza della Corte Costituzionale del 30 ottobre 2025, n. 156, con riferimento alle Rsa in ambito privato, ribadendo, ancora una volta, che la titolarità delle particolari prerogative di cui al titolo III dello Statuto dei lavoratori, necessariamente a godimento selettivo, trova nella rappresentatività il filtro selettivo. E questo necessario elemento di razionalità della tutela privilegiata (Zoppi A. 2025), per la sentenza n. 156/2025, oggi, solo nel pubblico si esprime in termini di «razionalità pratica» grazie al meccanismo di certificazione della rappresentatività. Ciò mi induce ad aggiungere che, se nel lavoro privato la Corte per rinvenire la razionalità del 19 dello Statuto dei lavoratori ha fatto ricorso al concetto di sindacato comparativamente più rappresentativo, di certo non agevole, soprattutto in ragione della sua ambigua attualità, come dimostra il primo dibattito sulla sentenza in parola, nel lavoro pubblico proprio la solidità del concetto giuridico di rappresentatività ne consente una valorizzazione in chiave democratica.

Né, come si è anche sostenuto, una tale lettura sembrerebbe contrastare con il principio di libertà sindacale nel momento in cui si interviene su scelte compiute dai sindacati stessi (Boscato 2025). L'opinione presuppone che l'art. 40 del d.lgs. n. 165/2001 non ponga alcun limite alla contrattazione collettiva nella regolazione dell'agibilità sindacale, ma l'interpretazione qui sostenuta, orientata dal dettato costituzionale, induce a non condividerla.

E a chi, in ragione della comprensibile esperienza, paventa i rischi di un'apertura eccessiva ai soggetti sindacali a livello decentrato giacché nella abituale prassi negoziale il confronto anticipa la negoziazione vera e propria, spesso trasformandosi in una sorta di camera di compensazione di eventuali perdite sul versante contrattuale (Gargiulo 2025), v'è da replicare che non si può limitare il principio di democrazia sindacale per una presunta inefficienza o difficoltà del *management* nel gestire le relazioni sindacali (preoccupazione che, non dimentichiamolo, tra l'altro, ha già portato a un sensibile ridimensionamento delle materie rimesse a quel livello e, ancor prima, a una netta demarcazione tra materie oggetto di partecipazione e materie oggetto di contrattazione, sulla quale a suo tempo ho espresso a dire il vero qualche perplessità (Saracini 2019, p. 38).

7.2.1. — *Mancata sottoscrizione del contratto nazionale ed esclusione dai tavoli di contrattazione integrativa* — Per quanto concerne invece la contrattazione e i soggetti legittimati a sedersi ai tavoli di contrattazione integrativa a prescindere dalla firma del contratto, il discorso, come prima anticipato, è diverso: in questo caso abbiamo un chiaro riferimento legislativo che, di per sé, mi pare già attento al profilo dell'inclusione. Infatti al tavolo di contrattazione decentrata è sempre garantita la presenza delle Rsu, una rappresentanza elettiva in grado comunque di *compensare*, nel secondo livello, l'assenza del sindacato dissenziente in sede nazionale, che potrebbe, in ipotesi, recuperare spazi di manovra a tale livello quale componente della Rsu, perché, come noto, anche alle organizzazioni sindacali rappresentative compete l'iniziativa della loro costituzione. Alla Rsu eventualmente si aggiungono i rappresentanti delle oo.ss. territoriali dei sindacati firmatari il contratto nazionale, se, come di fatto avviene, i contratti lo prevedono. Un affiancamento ritenuto, come risaputo, necessario per garantire una certa omogeneità tra i due livelli di contrattazione ed evitare l'insorgere di eventuali conflitti tra gli stessi, a prescindere dalla loro possibile risoluzione tramite il meccanismo legale del combinato disposto tra il 1419, co. 2, e il 1399 cc.

In questo caso, quindi, l'esclusione dal tavolo decentrato del soggetto non firmatario può avere una sua ragionevole spiegazione e quindi non mi sembra che leda il principio di inclusione nel processo decisionale in quanto, come rilevato, a quei tavoli è comunque garantita la presenza delle Rsu.

Più problematica è l'ipotesi in cui, a livello integrativo, per la struttura dell'ente, non vi sia la Rsu ma siano presenti solo i rappresentanti delle oo.ss. firmatarie del contratto nazionale; in quest'ipotesi, condividendo quanto già sostenuto da altri autori (Bavaro, 2025, pp. 54-57), non mi sembra legittimo, come hanno fatto gli accordi sino ad oggi, ammettere al tavolo solo le oo.ss. firmatarie di quel contratto. La carenza della Rsu non consente di *compensare* nel secondo livello l'assenza del sindacato comunque rappresentativo anche se dissenziente in sede nazionale (Gargiulo 2025, 30). In proposito è appena il caso di rammentare che, se in generale la rappresentatività – come ha più volte affermato la Corte Costituzionale – non si può desumere dalla sola firma del contratto, ancor meno è possibile nel lavoro pubblico, in cui un criterio oggettivo per misurare la rappresentatività del sindacato legittimato a sedersi al tavolo, ancorché nazionale, c'è; pertanto, i sindacati rappresentativi secondo quella misurazione, dovrebbero essere ammessi alla negoziazione in sede decentrata. Anche a tal riguardo viene spontaneo ritornare, in particolare, alla recente sentenza della Corte Costituzionale n. 156 del 2025 e alla già sottolineata «razionalità pratica» da essa valorizzata nel pubblico in relazione alla rappresentatività verificata.

8. — *Conclusioni* — Tirando le fila del descritto bilancio sulle regole della rappresentatività e della contrattazione nel lavoro pubblico, non mi sembra che il sistema stia implodendo, come pure sostenuto da un'attenta dottrina (Ricci M. 2025, p. 14); direi piuttosto, che stia attraversando una fase diversa dal passato, certamente più complessa, dalla quale comunque continua a emergere l'importanza dell'eteroregolazione: se punti di debolezza si intravedono, ciò accade proprio là dove le regole non si rinvencono. Si pensi al problema della *chiusura* dei contratti in sede integrativa.

Qui la legge tace, perpetuando le ambiguità tipiche del doppio canale di rappresentanza e riproponendo la difficile convivenza tra i terminali delle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto nazionale e il soggetto a composizione elettiva. E quindi, in caso di conflitti endosindacali, tutt'altro che infrequenti, in assenza di regole, la soluzione resta ancorata a quel principio del *maggior consenso possibile*, desumibile dalle indicazioni dell'Aran, che certo è ispirato a una logica democratica ma che, altrettanto certo, non risulta affatto semplice da definire.

Riferimenti bibliografici

- Barbieri M. (1990), *Intervento*, in AA.VV., *Rappresentanza e rappresentatività del sindacato*. Atti delle giornate di studio di Macerata, 5, 6 maggio, 1989, Giuffrè, Milano, 323 ss.
- Bavaro V. (2025), *La rappresentatività sindacale a fondamento dei diritti sindacali nella P.A.: note critiche sul «caso» cnl Funzioni Centrali 2025*, in *LPA*, n. 1, 41 ss.
- Bobbio N. (1981), *Democrazia e maggioranza*, in *RESS*, 377 ss.
- Bobbio N. (1985) *Che cos'è la democrazia?*, Intervista rilasciata a Fondazione Einaudi, Torino, 28 febbraio 1985.
- Boscati A. (2025) *Sottoscrizione del contratto di comparto e titolarità dei diritti di partecipazione sindacale nel lavoro pubblico contrattualizzato*, in *DRI*, n. 2, 516 ss.
- Cangemi V. (2025), *Rappresentanza e rappresentatività sindacale*, in Amoroso G., Di Cerbo V., Maresca A., *Diritto del lavoro. I trattati*, Lefebvre Giuffrè, Milano, III, 309 ss.
- Carabelli U., Aimò M.P., Bellavista A., Bonardi O., Lassandari A., Scarpelli F., Zoppoli L. (2025), *Quattro convegni su Lavoro e Democrazia*, Quaderni RGL, n. 11-0, Futura, Roma.
- Caruso B. (1992), *Rappresentanza sindacale e consenso*, FrancoAngeli, Milano.
- D'Oro A. (2024), *La sottoscrizione del Ccnl: una conditio sine qua non per l'ammissione alla contrattazione integrativa e la titolarità dei diritti sindacali?*, in *LPA*, n. 3, 548 ss.
- Ferrara M.D. (2024), *Il sindacalismo nella pubblica amministrazione. Protagonismo, antagonismo e partecipazione*, Giappichelli, Torino.
- Fioravanti M. (2022), *La corte e la costruzione della democrazia costituzionale. Per i sessant'anni della corte costituzionale*, in *Lo Stato*, 153 ss.

- Gambino S. (2023), *Democrazia rappresentativa e partiti politici fra trasformazioni e crisi (fra «stato dei partititi» e «stato di democrazia pluralista»)*, in *CD*, 75 ss.
- Gargiulo U. (2025), *Le relazioni sindacali nel lavoro pubblico dinanzi alle prove della (im)maturità*, in *LPA*, 24 ss.
- Garofalo G.D. (1988), *Osservazioni sulla democrazia sindacale*, in *LD*, n. 2, 269 ss.
- Lavagna C. (1971), *Strutture democratiche contemporanee*, Edizioni Ricerche, 38 ss.
- Luciani M. (2024), *L'evoluzione della democrazia sindacale italiana*, in *QC*, 229 ss.
- Monda P. (2024), *Potere sindacale, democrazia e rinvio legale*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Ricci M. (2025), *La «nuova» stagione delle relazioni sindacali nel lavoro pubblico: rischio di implosione del sistema?*, in *LPA*, n. 1, 2 ss.
- Saracini P. (2019), *Organizzazione, gestione e valutazione nella riforma Madia: una chiosa introduttiva*, in *RGL*, Quaderno n. 4, 31 ss.
- Zoppoli A. (2025), *Corte Costituzionale n. 156 del 2025 e art. 19 dello Statuto dei lavoratori, un ciclo si compie in chiaroscuro e senza sconti*, in *DLM*, n. 3, 553 ss.
- Zoppoli L. (1990) *Contrattazione e delegificazione nel pubblico impiego. Dalla legge quadro alle politiche di «privatizzazione»*, Jovene, Napoli.

Federico Bozzanica*

Rappresentanza e contrattazione collettiva nel lavoro pubblico: l'esperienza sindacale

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Il modello di relazioni sindacali del pubblico impiego come risorsa per tutto il mondo del lavoro. — 3. Misurazione della rappresentatività e titolarità dei tavoli nazionali. — 4. La contrattazione di secondo livello: estensione, ruolo e contraddizioni. — 5. Consapevolezza democratica, ruolo degli eletti e contrattazione della dirigenza. — 6. I limiti del modello e la crisi del sistema delle relazioni sindacali nel pubblico impiego. — 7. Inflazione, perdita di potere d'acquisto e rottura dell'unità sindacale. — 8. Quali prospettive? Rappresentanza, spazi residui e nuove forme di azione sindacale. — 9. Conclusione.

1. — *Introduzione* — Ringrazio la *Rivista giuridica del lavoro* per l'invito a questo convegno e per l'opportunità di contribuire a una discussione che, da anni, rappresenta per chi si occupa di lavoro pubblico un tema centrale.

L'intervento che propongo non è un'analisi teorica né un commento tecnico alla disciplina — che pure è necessaria, e che la comunità scientifica continua ad arricchire, come abbiamo avuto modo di vedere nella giornata odierna. È invece il punto di vista dell'esperienza sindacale, maturata in questi anni dentro i luoghi del lavoro pubblico e nei tavoli di contrattazione.

Un'esperienza che consente di osservare *dall'interno* come sono cambiate la rappresentanza, la contrattazione collettiva e, più in generale, l'architettura delle relazioni sindacali nel settore pubblico.

Mi concentrerò su alcuni temi che considero centrali:

* Segretario generale della Funzione pubblica Cgil.

1. perché il modello di relazioni sindacali del pubblico impiego è stato, a lungo, una risorsa per tutto il mondo del lavoro;
2. come si è evoluto il sistema della rappresentanza, con l'elezione delle Rsu e con la misurazione della rappresentatività;
3. qual è oggi il ruolo e il peso della contrattazione integrativa in tutti i luoghi di lavoro;
4. quali sono i limiti e le contraddizioni interne al modello, emersi soprattutto negli ultimi anni;
5. che cosa è cambiato dopo la crisi del 2008 e dopo il blocco della contrattazione;
6. come l'inflazione e le dinamiche dell'ultima tornata contrattuale hanno inciso sulle dinamiche negoziali;
7. quali effetti ha prodotto la firma separata sui temi della titolarità negoziale e della rappresentanza;
8. e quali scenari si aprono oggi per il sindacato e per il sistema di relazioni del lavoro pubblico.

Il filo conduttore è semplice: il pubblico impiego ha rappresentato per anni un laboratorio avanzato di democrazia sindacale, ma il suo equilibrio oggi è messo alla prova da trasformazioni profonde. Alcune di queste trasformazioni vengono dall'esterno, dalla legislazione o dal quadro economico; altre sono conseguenze di scelte interne alle relazioni sindacali.

Quello che vorrei provare a fare, partendo dall'esperienza concreta dei comparti di contrattazione, dei luoghi di lavoro e dei tavoli negoziali, è restituire i tratti di questa evoluzione: i punti di forza, le fragilità, e le questioni aperte che richiedono una riflessione comune.

2. — Il modello di relazioni sindacali del pubblico impiego come risorsa per tutto il mondo del lavoro — Vorrei partire da un punto che, per chi conosce dall'interno il lavoro pubblico, è ormai quasi scontato, ma che fuori da questo perimetro non è sempre percepito nella sua portata: il modello di relazioni sindacali del pubblico impiego è stato, e continua a essere, una risorsa per tutto il sistema delle relazioni industriali italiane.

Lo è per diverse ragioni, e tutte si legano al modo in cui nel

pubblico si è costruita, nel tempo, una forma di democrazia sindacale molto avanzata.

Innanzitutto, cosa non scontata, abbiamo la certezza degli ambiti di applicazione dei contratti nazionali: con specifico accordo quadro si delineano i perimetri contrattuali, evitando in questo modo qualsiasi sovrapposizione tra contratti. La stessa certificazione della rappresentatività tiene conto del peso delle oo.ss. dentro i singoli comparti di contrattazione e le singole aree della dirigenza.

Poi, abbiamo l'elezione diretta delle Rsu, organizzata in un'unica giornata elettorale – il cosiddetto *election day* – che ha garantito alla rappresentanza una *capillarità* e una *legittimazione democratica* che non hanno eguali nel privato.

La scelta, condivisa dai contratti collettivi, di estendere le elezioni anche agli enti con meno di 15 dipendenti ha permesso di raggiungere anche le realtà più piccole, spesso periferiche, dove diversamente la rappresentanza non sarebbe arrivata.

Il risultato è stato duplice:

- da una parte, *una partecipazione altissima*, con picchi superiori al 90% su scala nazionale;
- dall'altra, *la costruzione di un modello inclusivo*, in cui ogni lavoratrice e ogni lavoratore, indipendentemente dalle dimensioni dell'ente, ha avuto la possibilità non solo di votare, ma di partecipare alla vita democratica del proprio luogo di lavoro.

In questo quadro, la Cgil è rimasta negli anni la sigla più votata nel pubblico impiego. Ma è altrettanto vero che la composizione della rappresentanza è mutata in modo significativo: molte organizzazioni autonome, talvolta aggregate tra loro, hanno progressivamente ampliato il proprio consenso.

Se guardiamo ai numeri:

- 7 sigle sono rappresentative nelle Funzioni centrali,
- 4 nelle Funzioni locali,
- 6 in sanità,
- 6 in istruzione e ricerca,
- 6 nella Presidenza del Consiglio.

Questo fenomeno è particolarmente evidente nella dirigenza,

dove la presenza del sindacalismo autonomo è oggi decisamente più rilevante.

È un quadro articolato, ma che via via si è stabilizzato. Ma è soprattutto pienamente aderente al meccanismo di misurazione della rappresentatività che caratterizza il pubblico impiego. Quasi il 90% dei consensi elettorali e associativi espressi è oggi raccolto da organizzazioni rappresentative: questo significa che la soglia del 5% non ha affatto escluso la rappresentanza reale, anzi ha contribuito a selezionare un pluralismo equilibrato, evitando frammentazioni eccessive.

C'è però un aspetto che merita attenzione perché rischia di indebolire la qualità del sistema: la crescita di fenomeni di *migrazione* di singoli rappresentanti di posto di lavoro da una sigla all'altra, spesso accompagnata dalla migrazione della base associativa. Non è un fenomeno marginale: è il segnale che una parte del consenso sindacale si sta spostando da un piano identitario a un piano più «competitivo», in cui contano molto anche i servizi, i benefit, le tutele accessorie, le assicurazioni legali, la scontistica, la formazione. La riduzione dell'adesione ideologica spinge tutti – e non solo nel pubblico impiego – a investire molto di più in un'altra dimensione.

Dobbiamo sottolineare come la vita associativa delle altre Organizzazioni sindacali sia molto diversa da ciò che noi abbiamo in mente: la democrazia interna a molte Organizzazioni risulta discutibile, anche in relazione alla permanenza di gruppi dirigenti che da decenni guidano alcuni sindacati.

Ma accanto a questi processi, ci sono anche comportamenti che mettono a rischio la qualità democratica del sistema: penso al ricorso, da parte di alcune sigle, a veri e propri bonus per la presentazione delle liste Rsu, o alle resistenze cicliche ad avviare le elezioni con regolarità. In alcuni frangenti, ci siamo trovati soli nel chiedere l'indizione delle elezioni.

Sono fenomeni che non modificano l'impianto generale, ma rappresentano campanelli d'allarme importanti per chi crede che la rappresentanza debba poggiare su regole certe, trasparenti e condivise.

In ogni caso, se c'è un punto che l'esperienza del pubblico im-

piego ha chiarito è che la democrazia sindacale funziona: funziona quando è costruita su meccanismi chiari, verificabili, misurabili; quando la partecipazione è alta; quando la rappresentanza è radicata; quando ogni lavoratrice e ogni lavoratore può contribuire alla definizione del proprio destino professionale e contrattuale.

Ed è proprio da qui che si comprendono le evoluzioni successive: cosa ha significato la misurazione della rappresentatività, come sono cambiati i tavoli nazionali, quale ruolo ha assunto la contrattazione di secondo livello, e quali contraddizioni si sono manifestate negli ultimi anni.

3. — *Misurazione della rappresentatività e titolarità dei tavoli nazionali*

— Uno dei tratti più caratteristici e più avanzati del modello di relazioni sindacali del pubblico impiego è la misurazione della rappresentatività. È un elemento che per anni ha rappresentato un vantaggio rispetto ad altri settori, perché ha permesso di legare in modo diretto il potere negoziale, le agibilità sindacali al consenso reale. Questo ha impedito che si creassero rendite di posizione e ha costretto tutti, con scadenza regolare, a misurarsi con la fiducia delle lavoratrici e dei lavoratori. E questo è un principio che ha funzionato soprattutto grazie alla componente elettorale, che aggiorna costantemente la fotografia del consenso; mentre la parte associativa, più stabile, ha scostamenti meno determinanti.

Su questa base si è costruito anche il meccanismo della titolarità negoziale ai tavoli nazionali, nonché la regola, nota, che attribuisce la possibilità di firmare i contratti alle sigle che insieme superano il 50% della rappresentatività. Era un impianto pensato per garantire stabilità, coerenza e responsabilità unitaria. E infatti per molti anni è andata così: i contratti nazionali venivano firmati con consensi molto ampi, spesso vicini all'unanimità. Quel superamento del 50% non era vissuto come un limite minimo, ma come il punto di partenza per cercare la convergenza più ampia possibile. Questo ha reso i tavoli inclusivi, ha favorito mediazioni solide e ha dato ai contratti una legittimazione che andava ben oltre i numeri.

Con l'ultima tornata contrattuale, però si è verificata una fase inedita di cui parleremo più avanti.

4. — *La contrattazione di secondo livello: estensione, ruolo e contraddizioni* — Se guardiamo a come il modello di relazioni sindacali si è tradotto nei luoghi di lavoro, uno degli aspetti più significativi è sicuramente lo sviluppo della contrattazione di secondo livello, che nel pubblico impiego ha assunto una diffusione e una centralità che non hanno pari. La capillarità della rappresentanza, garantita dalle Rsu e dalla rete dei delegati, ha permesso di costruire un secondo livello presente praticamente in ogni amministrazione, e in molti casi determinante nella regolazione concreta del rapporto di lavoro.

La contrattazione integrativa è diventata infatti un pezzo decisivo della condizione economica individuale. In alcune amministrazioni *incide fino al 20% della retribuzione complessiva*, e definisce elementi che riguardano non solo i trattamenti economici, ma anche il sistema di diritti, i sistemi di incentivazione, la distribuzione delle risorse, le condizioni operative dei servizi. Questo quadro, però, non si è sviluppato in modo uniforme: nelle realtà più grandi le Rsu hanno maturato competenze negoziali solide e, in molti casi, un'autonomia reale rispetto alle sigle; nelle realtà più piccole, invece, la presenza e il peso della struttura sindacale possono essere molto più determinanti nell'orientare l'esito dei negoziati.

In ogni caso, il secondo livello è diventato uno spazio decisivo di esercizio della democrazia sindacale, perché sono proprio le Rsu, elette direttamente dai lavoratori, a misurarsi ogni tre anni con il proprio mandato. Allo stesso tempo, il consenso associativo rimane fondamentale per le strutture territoriali, che dalla base degli iscritti ricavano non solo legittimazione ma anche agibilità. In questo senso, il secondo livello tiene insieme voto, rappresentanza, consenso e responsabilità: elementi che altrove sono spesso separati.

La contrattazione integrativa, dunque, continua a essere uno dei punti di forza del modello, perché è lì che la democrazia sindacale si esercita in modo più diretto e tangibile. Ma allo stesso tempo è diventata anche uno dei punti più fragili, proprio perché priva di regole certe e sottoposta a vincoli esterni che ne limitano sempre più la funzione.

5. — *Consapevolezza democratica, ruolo degli eletti e contrattazione della dirigenza* — Un altro aspetto che merita attenzione riguarda il ruolo degli eletti e la consapevolezza democratica che la contrattazione di secondo livello ha contribuito a sviluppare. Ogni tre anni le Rsu tornano davanti alle lavoratrici e ai lavoratori per misurare il consenso rispetto al proprio operato: ed è un passaggio che nel pubblico impiego ha un valore enorme, perché lega in modo diretto la funzione negoziale al mandato democratico. Questa dinamica, così sostanziale e così verificabile, ha consolidato negli anni un'idea molto forte: che il negoziato non è un processo tecnico, ma un momento di rappresentanza, e che la rappresentanza non può vivere senza un rapporto continuo con le lavoratrici e i lavoratori.

C'è poi un elemento che spesso passa sottotraccia, ma che è invece di grande rilievo: la contrattazione della dirigenza. Si tratta di una peculiarità che distingue il nostro modello da molti altri. Il fatto che la dirigenza, in tutti i settori del pubblico impiego, abbia una contrattazione dedicata significa che il sistema è in grado di misurarsi anche con i livelli più alti dell'organizzazione amministrativa. Ma è anche uno dei luoghi in cui il sindacalismo autonomo è cresciuto di più, al punto che in molti tavoli oggi la sua presenza pesa in modo molto significativo. Questo fenomeno non è neutro, perché segnala una diversificazione crescente delle culture sindacali, delle strategie negoziali e degli approcci ai temi della responsabilità e della valutazione. Diversificazione in molti casi legata al rapporto diretto che si evidenzia tra decisore politico e vertice dell'amministrazione.

Questi punti — la responsabilità diretta degli eletti, il peso dell'associazionismo, la contrattazione di secondo livello, compresa quella della dirigenza — ci aiutano a comprendere una cosa fondamentale: il modello del pubblico impiego ha costruito, nel tempo, una struttura multilivello molto ricca, dentro la quale la rappresentanza non è mai un dato formale, ma una pratica continua. Allo stesso tempo, però, questi stessi elementi rendono molto più visibili le tensioni che oggi attraversano il sistema, perché quando i margini negoziali si restringono o quando il quadro normativo si

irrigidisce, è proprio lì – nei luoghi dove la rappresentanza è più viva – che le contraddizioni emergono con maggiore forza.

E questo ci porta a vedere con più chiarezza anche i limiti del modello, non solo i suoi punti di forza. Limiti che non derivano da un'impostazione sbagliata, ma dal fatto che un sistema complesso, costruito per funzionare in condizioni di equilibrio, si trova da anni a lavorare in un contesto che quell'equilibrio lo ha progressivamente eroso.

6. — *I limiti del modello e la crisi del sistema delle relazioni sindacali nel pubblico impiego* — Il primo limite riguarda la validità dei contratti di secondo livello. Come dicevo, per i contratti nazionali c'è un impianto regolativo preciso; per la contrattazione integrativa, invece, non esiste alcuna norma che stabilisca quale maggioranza sia necessaria per rendere un contratto legittimo. Il famoso principio del «maggior consenso possibile», che per anni ha funzionato, oggi si scontra con situazioni sempre più complesse: Rsu e sigle che arrivano divise al tavolo, maggioranze incerte, e perfino casi di contratti firmati da una sola organizzazione sindacale, senza il consenso della Rsu. È un vuoto regolativo che espone il secondo livello a conflitti continui e che, inevitabilmente, indebolisce la credibilità dell'intero sistema.

A questo si aggiunge un secondo limite, legato al rapporto tra legge e contratto. Per anni il pubblico impiego ha vissuto una tensione costante su questo punto: il legislatore ha cercato, in più fasi, di sottrarre alla contrattazione alcune materie, in particolare l'organizzazione del lavoro, mentre la parte sindacale ha provato a recuperare spazi attraverso il confronto e la partecipazione.

Ma non solo. Negli ultimissimi anni il legislatore, per rispondere ad esigenze o emergenze specifiche, ha introdotto norme che hanno comportato lo spostamento di risorse verso una categoria piuttosto che un'altra in assenza di qualsiasi regolamentazione contrattuale. Se sommiamo queste previsioni alla determinazione non negoziabile del quadro di risorse a disposizione dei rinnovi, il risultato è evidentemente un impoverimento della dimensione contrattuale.

In molti enti, oggi, la contrattazione integrativa si concentra quasi esclusivamente sulla gestione del fondo delle risorse decentrate, risorse che negli anni sono diventate sempre più scarse e sempre più vincolate. Vincolate anche per via di una legislazione che ha posto tetti di spesa alle risorse per il personale come azione di contenimento della spesa pubblica. I vincoli economico-finanziari, introdotti via via dalla legislazione, sono diventati tanto stringenti da lasciare spazi quasi nulli alla capacità delle amministrazioni e dei sindacati di costruire soluzioni innovative. Questi vincoli non solo impoveriscono il lavoro pubblico, ma riducono gli spazi negoziali possibili, anche quelli volti al miglioramento dell'efficacia degli Enti. Questo, alla lunga, rischia di far divenire il tavolo contrattuale un rito stanco, impoverito delle sue possibilità e poco rispondente alle esigenze del mondo del lavoro.

A complicare ulteriormente il quadro si è aggiunto un terzo limite: il ruolo degli organi di controllo. Ciò che è stato ancora più problematico è stata la tendenza, da parte degli organi di controllo, a interpretare direttamente il dettato contrattuale, andando oltre la loro funzione. Questo intervento improprio ha irrigidito ulteriormente la contrattazione, perché gli enti, per timore di rilievi, hanno iniziato a muoversi in modo difensivo, rinunciando anche a soluzioni legittime ma considerate «a rischio».

È in questo contesto che il sistema ha iniziato a mostrare segni evidenti di crisi. Una crisi che ha radici lontane e che, se vogliamo collocarla nel tempo, inizia con la grande recessione del 2008-2009 e con il conseguente blocco della contrattazione. Quella fase ha prodotto uno snaturamento profondo delle ragioni stesse della privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico. L'idea originaria era che la contrattazione non dovesse solo tutelare i lavoratori, ma anche contribuire a migliorare i servizi pubblici; l'idea che attraverso accordi innovativi si potesse incidere sulla qualità dell'amministrazione.

Con le riforme del primo Brunetta, questa visione si è interrotta bruscamente. Dietro la retorica del merito, si è affermato un *impianto punitivo*, costruito per delegittimare il lavoro pubblico e per escludere la contrattazione da qualunque ruolo trasformativo.

Come se non fosse bastato, il tema del merito è stato riproposto da Zangrillo: aldilà della delicatezza del tema, si propone un provvedimento che dà più poteri al datore di lavoro sulla crescita professionale.

Ma torniamo a Brunetta. La contrattazione è stata ridotta a strumento difensivo, in un quadro di risorse bloccate e con un apparato normativo che lasciava al tavolo pochissimo margine. È stato un passaggio lungo e doloroso, perché ha prodotto una conflittualità costante e ha chiuso spazi di negoziazione che prima erano vitali.

È una fase in cui nelle politiche pubbliche diviene centrale la questione delle esternalizzazioni con una rivisitazione radicale del rapporto tra pubblico e privato: è per esempio attraverso il ricorso agli affidamenti a soggetti privati che si aggirano i vincoli assunzionali nel pubblico impiego.

Solo con il superamento del blocco si sono riaperti alcuni margini, ad esempio sul tema dell'inquadramento, che aveva mostrato tutte le sue rigidità. Ma il quadro complessivo non è tornato quello di prima. Gli strumenti della partecipazione sono rimasti indeboliti, i vincoli non sono diminuiti e, soprattutto, il senso dell'equilibrio tra legge e contratto non è stato ripristinato.

Oggi, dunque, siamo davanti a un modello che ha ancora elementi di grande forza – la rappresentanza diffusa, la stabilità del quadro contrattuale, la qualità delle relazioni nei luoghi di lavoro – ma che allo stesso tempo porta con sé una crisi strutturale: una crisi di spazi negoziali, di risorse, di autonomia e, sempre più spesso, di equilibri democratici.

Ed è in questa cornice che si inseriscono temi ancora più recenti e delicati: l'effetto del picco inflattivo, la frammentazione del fronte sindacale, la firma separata e la questione della titolarità negoziale nel secondo livello, che hanno ulteriormente acuito il malessere del sistema.

7. — *Inflazione, perdita di potere d'acquisto e rottura dell'unità sindacale*
— Dentro questa crisi strutturale, l'elemento che ha reso tutto ancora più evidente è sicuramente il ritorno dell'inflazione elevata. Per molti anni ci siamo mossi in un contesto di bassa inflazione, e

questo ha attenuato l'impatto del rallentamento salariale che il blocco dei contratti aveva inevitabilmente prodotto. Il problema non era sparito, ma la dinamica dei prezzi rendeva sostenibile un percorso di recupero graduale.

Nelle due tornate precedenti, quella del 2016-2018 e quella del 2019-2021, in un contesto complicato, siamo riusciti a produrre degli avanzamenti soprattutto sulla parte normativa dei contratti, arrivando a innovare un sistema di classificazione che iniziava a non rispondere più a esigenze profondamente mutate e a un effettivo bisogno di valorizzazione professionale.

Con la tornata contrattuale 2022-2024, invece, lo scenario è cambiato in modo drastico: la perdita di potere d'acquisto è diventata immediata, profonda e soprattutto priva di qualsiasi meccanismo automatico di recupero.

È in questo contesto che si consuma la rottura dell'unità sindacale. Nel settore privato, di fronte allo stesso problema, le confederazioni hanno scelto una linea comune, cercando di recuperare il più possibile il potere d'acquisto perso negli anni recenti. Nel pubblico, invece, questa convergenza non c'è stata. Prima la Cisl e poi la Uil hanno deciso di discostarsi dalla piattaforma unitaria costruita insieme. Ed è una scelta che pesa, perché avviene esattamente nel momento in cui sarebbe servito un fronte compatto, capace di reggere una trattativa difficile e di evitare che l'erosione salariale diventasse strutturale.

Ma ciò che rende questa rottura ancora più problematica è che avviene senza alcuna consultazione democratica. Le lavoratrici e i lavoratori non vengono coinvolti, non si chiede loro un mandato, non si promuove alcun percorso partecipativo: la scelta diventa una scelta di vertice, presa senza alcun passaggio collettivo. La piattaforma unitaria, votata e discussa nelle assemblee, viene abbandonata senza che a chi l'aveva sostenuta venga chiesto nulla. Questo elemento non è tecnico: è politico e democratico, e incide direttamente sulla legittimazione della contrattazione.

Il frutto della nostra scelta lo abbiamo registrato in occasione della certificazione della rappresentatività che conferma la Cgil come primo sindacato confederale, con un incremento del di-

stacco rispetto al secondo sindacato, ma soprattutto con una straordinaria affermazione elettorale. A differenza di altri sindacati che non registrano un rilevante scostamento tra dato associativo e dato elettorale, il nostro sindacato mantiene il primato grazie a un allargamento del consenso elettorale più ampio rispetto al dato associativo. Questo risultato non ha impedito però la prosecuzione di trattative che hanno portato alla rottura sulla sottoscrizione dei contratti.

Cosa è stata la firma separata? I contratti nazionali nei vari comparti vengono chiusi e firmati in tempi rapidissimi, non per affrontare i nodi veri della tornata – l'inflazione, le risorse, l'inquadramento, l'accessorio – ma per consentire al Ministro e ad alcune sigle di rivendicare l'apertura immediata della tornata successiva. È un modello «prendere o lasciare»: si accetta il contratto così com'è, oppure si resta fuori. Questa dinamica sviscerisce il negoziato, perché lo priva del suo contenuto politico e lo riduce a una formalità da chiudere entro una data.

Nell'ultima tornata contrattuale si è spezzato un equilibrio. È accaduto qualcosa che non era mai successo con questa nettezza: si è deciso di interpretare la soglia del 50% non come base per allargare il consenso, ma come sufficienza aritmetica per chiudere il contratto. Questa scelta, operata dall'Aran, ha avuto effetti molto rilevanti. Da un lato, ha reso il tavolo più ristretto, escludendo una parte della rappresentanza che pure esprime quote significative di lavoratrici e lavoratori. Dall'altro, ha dato un peso negoziale molto superiore al loro valore reale a sigle molto piccole, che diventavano indispensabili per raggiungere la soglia numerica. Si tratta di un effetto distorsivo evidente: un modello nato per valorizzare la rappresentatività sostanziale finisce per consegnare potere a chi rappresenta molto meno, ma è aritmeticamente necessario.

Il risultato è stato un cambio di clima negoziale profondo. Il messaggio che è passato è che l'inclusione non è più un valore, che l'unità non è più un obiettivo, e che il contratto può essere chiuso anche con una rappresentanza ridotta al minimo indispensabile. Una contrattazione nazionale costruita così, però, non può garantire né coerenza né credibilità, perché un contratto che nasce già

monco nella rappresentanza non può avere la stessa forza regolativa. E questo pesa ancora di più in un sistema già attraversato da tensioni, da spazi negoziali ridotti e da un quadro normativo che negli ultimi anni ha compresso l'autonomia della contrattazione.

Per questo la svolta dell'ultima tornata pesa così tanto: perché rompe un equilibrio che si era consolidato in decenni e che aveva retto anche nelle fasi difficili; perché indebolisce il legame democratico tra lavoratori e contratto; e perché introduce una logica selettiva che non guarda più alla rappresentatività complessiva, ma alla convenienza di chiudere un contratto con il minimo richiesto.

Il problema è che questo modo di procedere non resta confinato al livello nazionale. Ha una conseguenza diretta e immediata sul secondo livello, perché la titolarità negoziale – secondo il Ccnq sulle Rsu e secondo i contratti di comparto – è attribuita, oltre che alle Rsu, solo alle organizzazioni firmatarie del contratto nazionale. Questo significa che una sigla anche fortemente rappresentativa, ma non firmataria, non può accedere ai tavoli del secondo livello. È un paradosso democratico: anche un'organizzazione che, in un determinato ente, ha la maggioranza assoluta dei voti può ritrovarsi esclusa dalla contrattazione integrativa.

Le conseguenze sono pesantissime. In alcune sedi negoziali – penso alla contrattazione nazionale di ente nelle Funzioni centrali o al confronto regionale nella sanità che si svolge senza la presenza delle Rsu – l'esclusione della sigla non firmataria significa che una parte significativa della rappresentanza scompare dal tavolo, mentre sigle minoritarie mantengono un ruolo determinante solo perché firmatarie. È una distorsione che rende fragili gli accordi e mina il principio stesso di rappresentanza.

La seconda conseguenza riguarda il *mandato democratico*. Se la piattaforma votata viene abbandonata senza passaggi collettivi, e se la sigla che ha ottenuto un mandato forte nei luoghi di lavoro non ha più titolo per negoziare, allora si rompe il patto tra lavoratrici, lavoratori e organizzazione. Ed è una rottura che lascia cicatrici profonde, perché mette in discussione la credibilità stessa del processo decisionale.

Ma c'è una terza conseguenza ancora più concreta: l'esclusione

dai tavoli comporta anche l'esclusione dalle informazioni necessarie per esercitare la rappresentanza. Senza l'accesso alle informazioni, la capacità di tutelare le lavoratrici e i lavoratori si indebolisce, e si indebolisce proprio nei contesti in cui le Rsu sono più fragili o meno preparate a sostenere da sole una trattativa complessa. Questo rischia di produrre una crescita inevitabile della conflittualità, e alimenta una tensione competitiva tra le sigle che alcune organizzazioni stanno già utilizzando come leva identitaria.

Infine, c'è il tema della reazione delle controparti. Alcune amministrazioni – poche ma ci sono – comprendono la gravità del problema e cercano di costruire tavoli paralleli, momenti informali, o addirittura forme di consultazione preventiva per evitare che l'esclusione produca uno squilibrio ingestibile. Altre, invece, vedono nell'esclusione un'opportunità per imporre la propria linea con meno mediazioni. E arriviamo ad episodi gravi, come quello dell'Ufficio relazioni sindacali della Presidenza del Consiglio, che non solo non convoca la Cgil, ma impedisce alle Rsu elette nelle liste della Cgil persino di prendere parola. Questo è un salto di qualità negativo che non può essere sottovalutato.

È in questo scenario che dobbiamo collocare la domanda di fondo: che cosa resta della rappresentanza sindacale, se la titolarità è condizionata non dal consenso ma da una firma per adesione alla proposta del Governo? E quali spazi restano, oggi, per esercitare quella rappresentanza nei luoghi di lavoro, quando il quadro complessivo tende a una logica di esclusione?

Queste domande sono il cuore della crisi attuale. E impongono di ripensare strumenti e strategie, perché è evidente che un sistema così costruito non è sostenibile a lungo.

8. — *Quali prospettive? Rappresentanza, spazi residui e nuove forme di azione sindacale* — Alla luce di tutto ciò che abbiamo visto, la domanda che si impone è semplice ma decisiva: quali spazi restano oggi per esercitare la rappresentanza sindacale nel pubblico impiego, in un sistema che sta attraversando una fase di crisi strutturale e, in alcuni passaggi, anche una deriva regressiva?

La risposta non è univoca, ma parte da un dato di realtà: la

rappresentanza sindacale non si esaurisce nella titolarità formale su un tavolo. La rappresentanza trova spazio, prima di tutto, nei luoghi di lavoro, nella capacità di mantenere un rapporto diretto con le persone, nella costruzione quotidiana del consenso, nella tutela individuale e collettiva, nella presenza reale e nell'ascolto. Se guardiamo ai settori privati, lo vediamo in modo molto chiaro: il sindacato esercita la propria funzione anche in assenza di riconoscimenti formali, attraverso la contrattazione informale, l'iniziativa, la mobilitazione, la pressione collettiva, la costruzione di vertenze territoriali. E questa esperienza oggi diventa un riferimento importante anche per il pubblico.

Nel pubblico impiego, infatti, la crisi della titolarità negoziale impone una risposta che tenga insieme diversi livelli.

La prima risposta riguarda il rafforzamento delle Rsu, che rimangono titolari del secondo livello e che possono rappresentare un punto di equilibrio anche quando le sigle sono escluse. Ma le Rsu, da sole, possono non bastare se non hanno dietro una struttura capace di sostenerle, formarle, accompagnarle e fornire loro tutti gli strumenti necessari per affrontare una trattativa sempre più complessa.

La seconda risposta riguarda il sindacato come organizzazione. Se il quadro istituzionale riduce gli spazi formali di contrattazione, è necessario ricostruire spazi di azione attraverso forme diverse, che non sostituiscono la contrattazione ma che permettono di mantenere un ruolo effettivo: campagne pubbliche, iniziative territoriali, piattaforme aperte, consultazioni, mobilitazioni, ricorsi giuridici nei casi più gravi, costruzione di tavoli paralleli o preventivi dove possibile. Ma soprattutto, sempre e comunque, farsi promotori della partecipazione costante delle lavoratrici e dei lavoratori attraverso momenti democratici sulle piattaforme e sugli accordi. In altri termini: quando il sistema tende a chiudere, il sindacato deve essere in grado di aprire.

C'è poi un terzo elemento, che riguarda il rapporto con le controparti. Non tutte le amministrazioni hanno scelto la via dell'esclusione. Alcune hanno capito che la qualità della contrattazione dipende dalla piena rappresentatività del tavolo, e che la-

sciare fuori una parte importante dei lavoratori rappresentati significa impoverire la discussione e rendere più fragile il contratto che nasce. In queste amministrazioni c'è spazio per sperimentare forme intelligenti di dialogo, tavoli informali, confronti preventivi, percorsi cooperativi: strumenti che non risolvono il problema, ma che permettono di ridurre la distorsione creata dal meccanismo della firma separata.

La prospettiva, però, non può limitarsi alla gestione dell'emergenza. Bisogna avere il coraggio di guardare anche oltre, perché un modello costruito in decenni di contrattazione non può essere lasciato scivolare verso una logica selettiva che premia la relazione politica con la controparte (nonché dall'esclusivo riconoscimento da parte della stessa) più del consenso reale nei luoghi di lavoro. Serve una riflessione di sistema, e serve anche una revisione del quadro regolativo che riporti la titolarità negoziale alla sua funzione originaria: *rispecchiare la rappresentatività effettiva*, non condizionarla.

In questo quadro ritengo che la tornata contrattuale che si apre per il triennio 2025-2027 debba essere innanzitutto l'occasione per rimettere al centro un rinnovato sistema di relazioni sindacali che affermi la reale valenza della rappresentatività da una parte, e che contempli interventi efficaci sul piano del recupero del potere d'acquisto. Questo aspetto diviene fondamentale in un contesto nel quale per la prima volta potremmo trovarci di fronte ad un contratto sottoscritto prima della scadenza effettiva della vigenza.

E infine, c'è un punto di fondo che non può essere dimenticato: la rappresentanza non è mai stata, nel pubblico impiego, una funzione formale; è sempre stata una funzione democratica. È questo il valore che dobbiamo preservare: il fatto che il sindacato rappresenta perché è votato, perché è scelto, perché è riconosciuto. Ed è questa la ragione per cui, anche in un contesto difficile come quello attuale, la rappresentanza può continuare a vivere e può continuare a incidere, se è in grado di rimettere al centro la partecipazione, il radicamento e la capacità di leggere i bisogni reali dei lavoratori.

In fondo, il nodo è tutto qui: se il sistema chiude gli spazi, il

sindacato deve essere in grado di riaprirli. Non per orgoglio organizzativo, ma per una ragione più profonda: perché senza rappresentanza non c'è contrattazione, e senza contrattazione non c'è alcun progetto possibile di miglioramento del lavoro pubblico e dei servizi che esso offre alla collettività.

E quindi le prospettive dipendono anche dalla capacità del sindacato di rigenerare i propri strumenti, di tenere insieme conflitto e proposta, di non arretrare nei luoghi in cui il mandato democratico è forte e chiaro, e di continuare a costruire – anche quando i tavoli si chiudono – un'idea di lavoro pubblico fondata sulla dignità, sulla professionalità e sul valore sociale che le lavoratrici e i lavoratori incarnano ogni giorno.

9. — *Conclusion* — Vorrei chiudere provando a riportare il filo di tutto quello che abbiamo attraversato. Il pubblico impiego ha rappresentato per molti anni uno dei modelli più avanzati di democrazia sindacale del nostro Paese. Lo ha fatto grazie alla misurazione della rappresentatività, al voto diretto delle Rsu, alla capillarità della contrattazione integrativa, e alla capacità di costruire un equilibrio tra pluralismo e responsabilità unitaria. Un equilibrio che ha garantito stabilità, inclusione e – soprattutto – riconoscimento del valore del consenso come fondamento della rappresentanza.

Oggi questo modello non è venuto meno, ma è certamente attraversato da tensioni che ne mettono alla prova la coerenza interna. L'inflazione, la rottura dell'unità sindacale, la firma separata, la questione della titolarità negoziale, l'indebolimento degli spazi di contrattazione e i vincoli normativi sempre più rigidi hanno aperto una fase che possiamo definire senza esitazione una fase di *crisi strutturale*. Una crisi che mette in discussione non l'esistenza del modello, ma la sua capacità di continuare a garantire ciò che per anni ha assicurato: partecipazione, stabilità, efficacia e legittimità.

Ma c'è un punto che non dobbiamo perdere di vista. Per quanto il quadro possa essere complesso, la rappresentanza non è mai stata – e non può diventare – un atto amministrativo. La rappresentanza è una pratica democratica. Vive nella partecipazione, nel radicamento, nella presenza nei luoghi di lavoro, nella capacità di

essere riconosciuti ogni giorno come interlocutori credibili. È lì, non nelle regole distorte della titolarità, che si misura la forza del sindacato.

La prospettiva, allora, non è quella della rassegnazione, ma quella della responsabilità. Responsabilità nel difendere ciò che funziona, nel correggere ciò che non funziona più, nel proporre ciò che serve oggi. E responsabilità nel continuare a dire con chiarezza che la qualità delle relazioni sindacali non è un interesse di parte, ma è un interesse del sistema pubblico nel suo complesso, perché servizi migliori nascono da condizioni di lavoro migliori e da relazioni sindacali solide.

Concludo con un'idea semplice, ma che riassume bene lo spirito di questa relazione: la rappresentanza non può essere concessa; deve essere riconosciuta. E quando è riconosciuta, va esercitata.

È questo il compito che ci attende. È questo il terreno su cui dobbiamo continuare a muoverci. Ed è questo, credo, il contributo che possiamo portare – oggi e nei prossimi anni – alla qualità del lavoro pubblico e alla qualità della nostra democrazia.

SESSIONE III
Democrazia sindacale e conflitto

Andrea Lassandari*

Introduzione alla parte seconda del Convegno.
Sulla rappresentanza e il conflitto

SOMMARIO: 1. Il seminario finale di una importante riflessione. — 2. I problemi della rappresentanza sindacale. Il ruolo strategico della Rsu. — 3. L'intervento della legge: ipotesi e condizioni. — 4. Il sindacato e lo sciopero.

1. — *Il seminario finale di una importante riflessione* — Buon pomeriggio. Sono Andrea Lassandari, insegno Diritto del lavoro nel Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Bologna; sono condirettore della *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale* e componente — in questa sede mi piace ricordare — della Consulta giuridica nazionale della Cgil.

Ringrazio molto il direttore della *Rivista giuridica del lavoro*, Umberto Carabelli, ed il gruppo cui si deve l'organizzazione di questo convegno, per l'invito a presiedere i lavori del pomeriggio.

Si tratta dell'ultimo di quattro seminari di studio dedicati alla fondamentale relazione tra «Lavoro» e «Democrazia». Ho avuto il piacere di presiedere la sessione iniziale pure del primo dei convegni, tenutosi in maggio a Bologna, con la presenza anche allora del segretario generale della Cgil Maurizio Landini, per cui essere qui oggi costituisce per me un piacere ed onore doppio.

Della complessiva iniziativa progettata e realizzata dalla *Rivista* Umberto Carabelli ha già parlato in mattinata. Mi limito ora a dire come in tal modo sia stato dato rilievo ad aspetti tanto problematici quanto nevralgici dello scenario contemporaneo, all'interno di una riflessione di cui penso ci fosse gran bisogno. E che spero

* Professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università di Bologna.

influenzi o ispiri il dibattito culturale, se non l'agenda politica almeno dei soggetti dichiaratamente sensibili a preservare il disegno della Costituzione.

Nella mattinata di oggi abbiamo ascoltato relazioni di estremo interesse, cui si devono molteplici suggestioni. Vorrei a mia volta raccoglierne alcune.

Poi formulerò brevissime osservazioni sullo sciopero ed il conflitto, introducendo le relazioni degli amici Marco Barbieri, dell'Università di Bari, e Piera Campanella, dell'Università di Urbino, che ringrazio e sono sicuro daranno a loro volta un contributo molto significativo.

2. — *I problemi della rappresentanza. Il ruolo strategico della Rsu* — Questa mattina sono emersi con chiarezza i molteplici problemi che oggi riguardano la rappresentanza sindacale, nei luoghi di lavoro e più in generale, in connessione alle vicende della contrattazione collettiva come anche del conflitto, su cui nel pomeriggio evidentemente torneremo.

A proposito della contrattazione collettiva sono state ricordate questioni ben note, concernenti i fenomeni di oramai incontrollato pluralismo delle organizzazioni sindacali, dei lavoratori ma anche dei datori di lavoro, nonché, in conseguenza, dei contratti collettivi nazionali di categoria, nel settore privato, al cui interno assumono grande rilievo soggetti di rappresentatività ma anche genuinità dubbia. Si tratta di vicende presenti oramai da tempo ed in probabile espansione, trovando pure sostegno o comunque tolleranza nello stesso indirizzo politico contemporaneo, in grado di indebolire profondamente e progressivamente l'intero sistema di contrattazione collettiva.

Dove però si evidenziano anche patologiche dinamiche concernenti contratti collettivi nazionali di categoria sottoscritti dai sindacati storici: casi non infrequenti di concorrenza, dovuta alla sovrapposizione degli ambiti di applicazione; talora assetti regolativi inadeguati, come emerso di recente in modo clamoroso per la retribuzione, a seguito di una censura giunta dalla stessa Suprema Corte. Mentre le verifiche di rappresentatività dei sindacati dei

lavoratori, a fini di legittimazione dei contratti collettivi sottoscritti, individuate da Cgil, Cisl, Uil e Confindustria nel «testo unico» del 10 gennaio 2014 – comunque non in grado di operare in generale, poiché previste negli ambiti di applicazione contrattuali stabiliti esclusivamente da queste organizzazioni – non hanno ancora condotto ad esiti ufficialmente accettati neanche da esse.

Gli organismi di rappresentanza nei luoghi di lavoro, Rsa e Rsu, mostrano nello stesso tempo problemi di diffusione, consolidamento e talora, di nuovo, legittimazione, con l'emergere pure di un contenzioso significativo. Le prime, in ogni caso, sono costituite in applicazione di una regolamentazione legislativa che, oramai corretta più volte dalla Corte costituzionale, continua a richiedere, anche secondo quest'ultima, una riforma; le seconde invece sono significativamente limitate dalla ridotta efficacia ed applicazione della disciplina convenzionale che le riguarda.

D'altra parte pure laddove una legge esiste, come nel pubblico impiego, oggettivamente risolvendo molti dei gravi problemi ora indicati, a partire dalla esatta misurazione della rappresentatività dei sindacati qui operanti, si manifestano oggi emergenze, dovute ad una forte divisione tra i principali sindacati, anche nella interlocuzione con l'attuale Esecutivo, le quali hanno condotto a contratti collettivi nazionali di comparto per la prima volta non sottoscritti da tutte queste organizzazioni. Ciò comporta esiti indubbiamente paradossali, in applicazione delle norme e clausole contrattuali vigenti, a partire dalla esclusione di sindacati fortemente rappresentativi – e, se si vuole, pure della organizzazione più rappresentativa di tutte – ma non firmatari dei medesimi, dai processi di contrattazione integrativa come anche dall'accesso agli istituti di partecipazione, pur risultando tale ultimo aspetto più controverso.

In uno scenario allora così complesso – qui ricostruito in termini fin troppo sintetici – le osservazioni formulate mi inducono a sottolineare due aspetti: il primo concerne la Rsu; il secondo invece il possibile intervento della legge.

A me pare in effetti che sia emerso un ruolo centrale e strategico della Rsu, nelle relazioni sindacali nazionali. Cosa che mi trova pienamente d'accordo.

Nel pubblico impiego la Rsu infatti – se adeguatamente rafforzata e valorizzata, nelle prassi e strategie, dai principali sindacati, a partire dalla Cgil – potrebbe aiutare a risolvere, in diverse occasioni, i problemi di esclusione oggi generatisi. La Rsu in effetti è necessariamente parte della contrattazione integrativa, oltre che destinataria dei diritti di informazione e partecipazione, secondo il testo dell'art. 42, d. lgs. n. 165/2001. Mentre sono convinto del fatto che il suo punto di vista – il quale a sua volta emerge pacificamente in applicazione del principio di maggioranza, come stabilito nella disciplina convenzionale – debba prevalere, secondo l'ordinamento giuridico, a partire dai principi costituzionali, in un ipotetico (ma oggi non improbabile) contrasto con quello dei sindacati partecipanti al medesimo tavolo contrattuale, in sede decentrata.

Solo il primo si connette infatti a quanto esprime la maggioranza dei prestatori che, nel luogo di lavoro, ha eletto la Rsu. E solo il primo risulta dunque armonico con il fatto che il contratto collettivo, anche integrativo, sia vincolante per tutti i lavoratori.

Questo comporta evidentemente il superamento dell'indirizzo oggi prevalente in giurisprudenza, secondo cui il contratto integrativo sarebbe valido ed efficace per tutti i lavoratori del luogo di lavoro, ove sottoscritto dalla Amministrazione con le organizzazioni sindacali che garantiscano un non meglio determinato «maggior consenso possibile». Si tratta infatti di un orientamento con assai discutibile fondamento giuridico, che per inciso finisce con l'attribuire l'ultima e definitiva parola proprio al datore di lavoro.

Allargando lo sguardo anche al settore privato, solo la costituzione della Rsu, attraverso elezione da parte dei lavoratori, riesce poi a verificare il consenso di cui i sindacati qui godono. Ed esclusivamente una sua adeguata diffusione permette evidentemente al c.d. «dato elettorale» di assumere di fatto il ruolo formalmente attribuito.

A partire dalla considerazione delle esigenze dei lavoratori e dalla soddisfazione di esse, per quanto possibile, quindi dalla legittimazione all'interno di tale confronto dei sindacati stessi, ritengo in effetti necessariamente proceda qualunque tentativo di affrontare i fin troppi pericoli che oggi minacciano fortemente la democrazia sindacale.

Nel pubblico impiego, pur in presenza al momento delle vicende cui è stato fatto cenno, questo sta in effetti da tempo accadendo: e ciò conferisce in ogni caso a quel sistema una solidità e credibilità ben superiori, rispetto a quanto visibile nelle relazioni industriali in senso stretto (o proprio). Intervenire allora a sostegno della presenza e diffusione delle Rsu in quest'ultimo ambito appare quanto mai rilevante e urgente.

Va da sé che sarebbe in tal caso la legge a dare evidentemente le garanzie più rilevanti sull'efficacia di misure con tali caratteristiche.

3. — *L'intervento della legge: ipotesi e condizioni* — Mi è sembrato che nella mattinata non sia stata tuttavia data grande attenzione a ipotetiche iniziative del legislatore, volte a risolvere almeno parte dei problemi evidenziati.

Nella bella relazione introduttiva si è molto insistito sulla importanza dell'art. 39 della Costituzione e della sua attuazione, menzionando a tal riguardo la «Carta dei diritti» a suo tempo presentata in Parlamento dalla Cgil. È stata pure in più occasioni richiamata la legge delega n. 144 del 2025, di recente approvata, sottolineando i rilevanti problemi che questo testo indubbiamente porta con sé. Non sono però appunto emersi molti ragionamenti sui contenuti di un ipotetico intervento legislativo che, senza dare attuazione al testo costituzionale, risulti di segno differente da quello della legge delega.

La cosa non suscita, a ben considerare, troppo stupore. Al di là delle opinioni sulla generale opportunità di provvedimenti legislativi in materia sindacale, il contesto politico contemporaneo è tale da rendere più che evidenti i rischi per la libertà e attività sindacale, come per il diritto di sciopero, che da essi potrebbero derivare. Bene lo mostrano la legge delega ora ricordata, così come diverse norme e iniziative concernenti il conflitto, su cui tornerò.

Può anzi essere detto che la fase contemporanea renda più attuali che mai i moniti e rilievi sui pericoli di un (qualunque) intervento legislativo, formulati da Federico Mancini più di sessanta anni addietro. Si tratta di osservazioni con cui merita dunque forse confrontarsi ancora più attentamente di quanto sia stato fatto,

anche da parte di chi, come me, ha ritenuto invece possibile e opportuno andare oggi oltre le stesse.

Ciò nonostante, pure considerato quanto tale prospettiva risulti da tempo cara alla Cgil, mi sembra comunque opportuno formulare alcuni brevi rilievi al riguardo.

Come già osservato, penso allora che la prima e più urgente (e per certi versi più semplice) delle misure potrebbe concernere proprio la costituzione per legge nel settore privato delle Rsu: cioè di organismi di rappresentanza dei lavoratori generati mediante elezioni; secondo previsioni della contrattazione collettiva, pur nel rispetto di alcuni principi indicati dalle norme; su iniziativa anche disgiunta dei sindacati nel cui ambito è possibile dare vita ad una Rsa. Sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 42 del d. lgs. n. 165 del 2001, per quel che concerne il pubblico impiego. Con gli effetti positivi di cui già si diceva.

Operazioni più ambiziose, volte a realizzare verifiche della rappresentatività sindacale al livello nazionale, impongono invece di risolvere numerose questioni, sia di carattere tecnico che di indirizzo politico, alcune delle quali molto delicate, anche quanto alla legittimità costituzionale.

La legge potrebbe dunque regolare, rendendole vincolanti, le operazioni di raccolta, certificazione e pubblicazione dei dati di riscontro della rappresentatività. Immaginando evidentemente siano tenuti fermi, come sembra opportuno, i riferimenti ai parametri c.d. «associativo» ed «elettorale», per i sindacati dei lavoratori, secondo quanto stabilità dal «testo unico» del 10 gennaio 2014 ma anche dal d. lgs. n. 165 del 2001.

Nel settore privato dovrebbe però anche essere affrontata la questione, fino ad oggi nominata (più che trattata) solo da alcune organizzazioni datoriali, della individuazione dei criteri e delle modalità di verifica della rappresentatività di queste associazioni. Dovrebbe inoltre soprattutto essere precisato in quale ambito effettuare tali verifiche.

Ebbene è proprio quest'ultimo, all'interno della cultura giussindacale italiana, il profilo che solleva maggiori perplessità, se non vera e propria ostilità, in molti sottolineando come ciò generi una

conseguente irrimediabile lesione della libertà sindacale delle organizzazioni.

Ora, dal punto di vista strettamente tecnico, gli ambiti in oggetto, alias «categorie», potrebbero essere individuati, in prima battuta – all'interno cioè di un regime transitorio, molto probabilmente necessario – dai sindacati confederali storici. A regime invece, una volta realizzata la verifica, dalle confederazioni risultate appunto rappresentative.

A proposito invece del decisivo tema della legittimità costituzionale, ritengo che questo si ponga in modo differente, nei diversi contesti istituzionali di riferimento.

Non mi sembra allora che emerga una questione insuperabile di legittimità, tutte le volte in cui la «categoria» sia individuata e la conseguente verifica di rappresentatività realizzata, per dare attuazione a norme di legge: dunque in relazione a funzioni da quest'ultima stabilite. Mi riferisco alla selezione di sindacati chiamati ad individuare componenti di organi o enti pubblici, a partire dal Cnel, oppure presi in considerazione come stipulanti contratti collettivi, legittimati a integrare o derogare la legge stessa, nonché quali referenti per la costituzione di organismi di rappresentanza dei lavoratori in azienda, come avveniva e da ultimo torna ad accadere a proposito delle Rsa.

Mentre assai più difficile pare rispettare i vincoli costituzionali, anche per le ragioni già ben illustrate in mattinata, nel caso in cui la verifica in oggetto sia prevista dalla legge, al fine di ammettere i sindacati alle trattative o legittimare i soli contratti collettivi da questi sottoscritti o ancora attribuire ad essi efficacia generale.

Elaborazioni pure di assoluto rilievo, come quella dovuta a Massimo D'Antona, volte a ricercare modalità alternative e fungibili, rispetto a quelle stabilite dall'articolo 39 della Costituzione, non sono state in effetti accolte, nel dibattito dottrinale e in sede giurisprudenziale.

Queste possono essere forse più facilmente sostenibili a proposito del contratto aziendale, cui non farebbe riferimento, secondo orientamenti, pur minoritari, presenti in dottrina, l'art. 39, quarto comma, della Costituzione. Fermo comunque restando che le

garanzie da assicurare, per sostenerne la compatibilità costituzionale, dovrebbero essere ben diverse da quelle presenti nell'art. 8 del d.l. n. 138 del 2011, quanto al c.d. «contratto di prossimità».

Le verifiche di rappresentatività dei sindacati, pur in connessione a profili distinti da quelli rilevanti nelle dinamiche contrattuali, potrebbero in ogni caso avere grande utilità. Anche come ausilio per la giurisprudenza.

Sul piano astratto ed ipotetico, evidentemente, posto che in concreto, per le ragioni già indicate, nulla lascia presagire che ad essere emanata sarebbe oggi una regolamentazione con i caratteri segnalati.

4. — *Il sindacato e lo sciopero* — A proposito invece dello sciopero e del conflitto, mi piace ricordare come Gianni Garofalo, cui è dedicato questo convegno, in un suo contributo di fine secolo scorso, abbia sottolineato l'importante insegnamento di Kahn Freund, secondo cui *«the question which came first, the union or the strike, is [...] as meaningful as the some question about the chicken and the egg»*.

Lo sciopero è in effetti intimamente connesso alla identità ed esistenza stessa del sindacato, ciò conferendo ad esso un significato che va oltre la stessa considerazione come attività tipica. Mentre pare veramente singolare, alla luce di questo aspetto, la tesi, su cui come noto dovrebbe pronunciarsi a breve la Corte internazionale di Giustizia, a fronte di istanza dell'Oil, secondo cui la libertà sindacale non comprenderebbe pure lo sciopero.

Si tratta di una manifestazione attraverso cui indubbiamente emerge la rappresentatività sindacale, connessa alla partecipazione dei lavoratori; anche però mediante cui si esprime la rappresentanza dei medesimi. In tal senso risulta assolutamente nevralgico per la democrazia sindacale.

Così come lo è per la democrazia industriale, in particolare se inteso, secondo interpretazione che in Italia continua a restare dominante, quale diritto soggettivo individuale. Infatti è stato sottolineato, questa volta da Luigi Mengoni, come «la volontà caratteristica», manifestata dal prestatore di lavoro attraverso lo sciopero, sia «quella di riprendere temporaneamente la propria indipendenza, cioè di sospendere lo stato di subordinazione al datore di lavoro».

Se consideriamo le finalità che può legittimamente perseguire, sempre tenendo conto delle acquisizioni raggiunte nel nostro ordinamento, lo sciopero assume d'altra parte grande importanza nella realizzazione pure della democrazia economica, sociale e politica, oggetto di considerazione nei precedenti tre seminari organizzati dalla *Rivista giuridica*.

Infine mi piace sottolineare, in contrasto con rilievi piuttosto diffusi, anche nel dibattito più recente, come lo sciopero non sia affatto alternativo alla partecipazione.

Secondo la Costituzione, in effetti, sia lo sciopero che la partecipazione sono diritti individuali riconosciuti ai lavoratori, oltre che strumenti di cui si serve il sindacato.

Né credo abbia oggi troppo senso proporre in Italia una distinzione tra sindacati «conflittuali» e «partecipativi», come dimostrano le stesse esperienze contemporanee più avanzate di partecipazione, realizzate attraverso la contrattazione collettiva in imprese innovative come Ducati, Lamborghini, Luxottica. Qui infatti un ruolo di assoluto rilievo lo hanno svolto e continuano a svolgere proprio organizzazioni talora assai sbrigativamente inserite nel primo ambito, a partire da Fiom Cgil.

A risultare invece fondamentale è la distinzione tra sindacati rappresentativi e non: i primi potranno infatti utilizzare, a seconda delle esigenze e strategie, tutti gli strumenti di cui dispongono, compresi lo sciopero e la partecipazione; i secondi invece, plausibilmente, faranno fatica ad impiegarne alcuno.

Al momento sembrano però emergere tentazioni o impulsi, volti a recuperare dinamiche che ci si augurava fossero state consegnate al passato remoto: una partecipazione cioè interamente piegata e subordinata alle decisioni ed agli interessi delle imprese, come accade secondo la legge n 76 del 2025, che somiglia alla «collaborazione» di cui parla il codice civile del 1942, da una parte; lo sciopero ed il conflitto invece demonizzati e talora repressi, dall'altra.

Si fa riferimento alle disposizioni che hanno qualificato come illeciti penali manifestazioni di conflitto nonché alla presentazione di norme, da parte di esponenti della maggioranza parlamentare, che limitano considerevolmente l'esercizio del diritto di sciopero,

i cui contenuti appaiono talora palesemente violare il testo costituzionale. Mentre, in relazione allo sciopero nei servizi pubblici essenziali, sono ordinanze ministeriali di precettazione, ma anche deliberazioni della Commissione di garanzia a mostrare in diverse occasioni violazioni di legge, come in sede giudiziale diverse volte acclarato. Né possono essere sottovalutate frasi ripetute, espresse anche ai massimi livelli dell'Esecutivo, in cui il ruolo dello sciopero viene ridotto e negato, fino ad irriderne l'impiego.

Ebbene proprio queste prassi e tendenze rendono oggi centrale la difesa delle espressioni di conflitto collettivo e sociale.

Marco Barbieri*

Sciopero e democrazia
nel disegno costituzionale ed europeo

«in ogni città si trovano questi duoi umori diversi, e nascono da questo, che il popolo desidera non esser comandato né oppresso da' grandi, e i grandi desiderano comandare e opprimere il popolo» (Niccolò Machiavelli, *Il Principe*, ed. originale 1513, cap. IX)

Il titolo che gli organizzatori hanno assegnato alla relazione affidatami, centrato su sciopero e democrazia, è storicamente giustificabile: viene prima lo sciopero, e direi sin dal tumulto dei Ciompi del 1378 a Firenze, in cui il conflitto sociale produsse l'innovazione istituzionale, per quanto effimera (Vivanti 1974, 284-296).

E quando nasce la libertà borghese, con l'eguaglianza in diritto proclamata dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 26 agosto 1789 (art. 1), ma tanto faticosamente e lentamente estesa a donne e neri, contemporaneamente la loi Le Chapelier del 14 giugno 1791, negando i «*prétendus intérêts communs*» (art. 2), vieta categoricamente pure l'azione collettiva «*tendant à refuser de concert ou à n'accorder qu'à un prix déterminé le secours de leur industrie ou de leurs travaux*» (art. 4), sotto sanzione penale (art. 6). La ragione è chiaramente espressa nella stessa seduta del 14 giugno dell'Assemblea Nazionale da Isaac Le Chapelier: lo scopo sia dell'organizzazione in se stessa sia del conflitto è «*de forcer les entrepreneurs de travaux [...] à augmenter le prix de la journée de travail*» (*Gazette nationale ou Le Moniteur Universal, Bulletin de l'Assemblée Nationale* 1791).

Resta dunque delusa l'aspettativa che la Dichiarazione dei diritti «*servira pour quelque chose à la classe la plus indigente qui a été longtemps le jouet du despotisme des entrepreneurs*» (*Union fraternelle des charpentiers* 1791, citata da Guicheteau).

* Professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università di Bari Aldo Moro.

E non basterà la progressiva resa, avvenuta con qualche sfasatura temporale tra un Paese europeo e l'altro, durante il XIX secolo, del potere liberale borghese alla realtà del conflitto sociale nelle società industriali, con la conseguente più o meno parziale rinuncia alla sanzione penale dello stesso, a trasformare questo assetto, giacché «la libertà concessa e tollerata non comporta ancora l'attribuzione di un diritto» (Veneziani 1992, 341), e contro lo sciopero si eserciterà l'arma della responsabilità civile come confine all'esercizio del conflitto (sul rapporto tra conflitto e sciopero, Cella 2021, 31-33, Giugni 1979b, 36).

Il riconoscimento del diritto delle classi lavoratrici al conflitto, così, avrà bisogno di una rivoluzione (Abat i Ninet 2017, 271-299) – parola oggi tanto più esecrata in quanto del tutto incompresa (P. Prodi 2015) – che segna il passaggio fondamentale del XX secolo dalle Costituzioni ottocentesche, per lo più – salvi i casi statunitensi e francese – *octroyées*, liberali ma non democratiche (allora si conosceva la differenza).

È infatti la Costituzione messicana del 1917, approvata a Querétaro, che nell'operare la prima costituzionalizzazione al mondo dei diritti sociali vi include la previsione per la quale «*Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y los patronos, las huelgas y los paros*» (art. 123.XVII): su un piano paritario con la forma tipica di lotta dei datori, ma intanto riconoscendo come diritto lo sciopero.

Si trattò di un passo che non osò o non poté o non volle compiere neppure la Costituzione tedesca, anch'essa uscita da una rivoluzione, approvata a Weimar nel 1919, che pure è stata sovente additata come modello delle Costituzioni democratiche del secolo scorso (Ramm 1989, 86; Nogler 1996, 108).

Dato il tema affidatomi, mi pare indispensabile occuparmi anche del profilo generale dei cosiddetti diritti sociali per analizzarne la deriva interpretativa e la conseguente riqualificazione ermeneutica della rilevanza costituzionale del lavoro avvenuta – non casualmente – negli ultimi tre decenni.

Per procedere, devo ricordare sinteticamente alcuni passaggi della riflessione dottrinale in proposito.

Una premessa metodologica, che traggio da colui che fu forse il

maggior giurista del secolo scorso anche se con una ispirazione opposta alla nostra, mi pare utile: «i diritti fondamentali devono essere distinti dagli altri diritti costituzionalmente garantiti e protetti. Nelle costituzioni dello Stato di diritto non ogni diritto fondamentale è garantito con una disciplina legislativa costituzionale, e viceversa: non ogni difesa dalla modifica con legge ordinaria significa per ciò stesso un diritto fondamentale» (Schmitt 1984 (1928), 219).

E tuttavia, se si entra nel campo specifico di cui ci occupiamo professionalmente, «appena la libertà di associazione conduce a coalizioni, cioè ad associazioni che lottano fra di loro con specifici strumenti sociali di forza, come scioperi e serrate, è subito raggiunto il punto politico e non esiste quindi più un diritto individualistico fondamentale di libertà. Diritto di coalizione e diritto di sciopero, diritto di serrata non sono diritto di libertà nel senso dello Stato liberale di diritto» (Schmitt 1984 (1928), 222): da quasi un secolo la dottrina costituzionalistica più profonda ha colto il senso *non liberale* del riconoscimento costituzionale del diritto al conflitto, riflettendo intorno al nucleo costituito dagli articoli 159 e 165 della Costituzione di Weimar, che hanno rappresentato la prima, sebbene imperfetta, costituzionalizzazione in Europa di questi diritti. Naturalmente, il carattere reazionario della lucida posizione schmittiana emerge nella contrapposizione del «concetto democratico di popolo» a quello di classe, che minerebbe l'omogeneità del primo (Schmitt 1984 (1928), 307 e 327).

Quando toccò all'Italia liberata che aveva liberamente scelto la Repubblica il darsi una Costituzione, il tema dello sciopero è stato lungamente e aspramente discusso nell'Assemblea Costituente. Ne ha fatto un preciso e meritorio riassunto Lorenzo Gaeta (Gaeta 2014, 255-277), cui si può rinviare evocando qui solo alcuni passaggi di maggiore rilievo.

Lascio da parte ora la questione dello sciopero nei pubblici servizi, che fu già allora sollevata e che ha trovato definizione solo con la legge 146/1990, poi modificata – non sempre in meglio – con la legge 83/2000.

I primi a parlare dello sciopero come diritto sono stati Aldo

Moro – ma limitatamente al «diritto di sciopero economico» (*Atti dell'Assemblea Costituente*, prima sottocommissione, seduta del 30 luglio 1946, 6) – e Palmiro Togliatti (ora in Pino 2021, 201), nella Prima Sottocommissione.

E se nel complicato sovrapporsi dei lavori delle tre Sottocommissioni era alla fine prevalsa la formulazione del riconoscimento del diritto senza limiti su quella di tacere in Costituzione dello sciopero – che in Terza Sottocommissione aveva raccolto il consenso non solo di una parte dei democristiani ma anche di una parte dei socialisti – e su quella di riconoscere il diritto di sciopero ma circondandolo di limiti variamente espressi, in Assemblea – a parte il tentativo qualunquista di mantenere il divieto fascista dello sciopero (Colitto, *Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta del 3 maggio 1947, 3519) – le stesse tesi furono riproposte anche con maggiore veemenza, in quella che forse è stata la discussione più lunga di un singolo articolo della Costituzione, anche nella discussione finale in Assemblea.

La conclusione, come si sa, fu l'approvazione a larga maggioranza (fecero eccezione i socialisti, i quali rimasero sulla posizione del riconoscimento illimitato contenuto nel progetto della Commissione dei 75) della proposta di compromesso contenuta nell'emendamento, ma che si era già affacciata nelle discussioni precedenti, di Umberto Merlin, democristiano, che è oggi l'art. 40 Cost., ripreso alla lettera dalla Costituzione francese dell'epoca: quindi «il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano», né riconoscimento senza limiti, né posizione in Costituzione di limiti e tanto meno silenzio della Costituzione.

Il che voleva dire lasciare uno spazio non esplicitamente determinato a ciascun attore del sistema: le parti sociali, che produrranno in fasi storiche diverse le clausole di tregua, le comandate, e l'autoregolamentazione sindacale; il legislatore, che dell'autorizzazione costituzionale ha fatto in verità uso alquanto sobrio almeno sinora, dandoci – prima degli interventi legislativi sullo sciopero nei servizi essenziali che ho ricordato prima – soltanto le disposizioni microsettoriali relative alle centrali nucleari e agli assistenti di volo; e – protagonista principale della deter-

minazione dei confini del diritto di sciopero – la giurisprudenza, costituzionale e ordinaria.

In ogni caso, per stare all'oggetto di questa relazione, si può dire che a ognuna delle quattro possibilità che l'Assemblea Costituente affrontò, esclusa la proposta di conservare il divieto di sciopero, e che avrebbero determinato, come ha acutamente osservato Lorenzo Gaeta, scenari diversi negli anni successivi, andrebbe riconosciuta la compatibilità con l'instauranda democrazia: giacché il mondo non si divide tra democrazie e dittature, che sono entrambe categorie estremamente controvertibili per ragioni che non sta a me discutere in questa sede, e che però le democrazie che si sarebbero potute instaurare sarebbero state assai diverse tra loro per grado di democraticità, se così si può dire, e in concreto per lo spazio lasciato dallo Stato all'organizzazione del conflitto sociale, e dunque alle istanze delle classi lavoratrici.

E la giurisprudenza costituzionale ha avuto numerose occasioni per determinare consistenza e limiti del diritto di sciopero. Se non ho contato male, sono state trentacinque le occasioni nelle quali, con sentenze o con ordinanze, l'art. 40 Cost. è stato adoperato come parametro del giudizio di costituzionalità: ventitré dall'inizio dell'attività della Corte costituzionale, nel 1956, all'emanazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, nel 1990, e una dozzina dopo l'entrata in vigore della legge 146: ma siccome queste ultime hanno avuto ad oggetto esclusivamente la legge stessa, e su queste soltanto si è esercitato il recente giudizio del Comitato europeo dei diritti sociali (13 marzo 2026, USB vs. Italy), le debbo lasciare allo svolgimento del tema che farà da par sua la collega Piera Campanella.

Tratterò invece le più rilevanti tra le prime, più risalenti nel tempo, che ci hanno dato in effetti la disciplina tuttora vigente al fuori dei servizi pubblici essenziali.

La Corte fu innanzitutto interessata da questioni di legittimità dell'imponente e articolato complesso di disposizioni di repressione dello sciopero che il fascismo aveva prodotto, e inizialmente osservò persino che «lo sciopero infatti – quale che ne sia la forma – non può non avere riflessi sul normale svolgimento della vita sociale,

provocando uno stato di suggestione e di eccitazione, che in determinate circostanze può essere idoneo a inasprire contrasti e a favorire danneggiamenti della proprietà altrui», con una visione dello sciopero come atto sovversivo che giustificava l'aggravante del reato di danneggiamento (Corte cost. 8 luglio 1957, n. 110, poi ribaltata anche nell'argomentazione da Corte cost. 6 luglio 1970, n. 119, che dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 635, co. 2, n. 2, c.p.).

In effetti, non solo in Italia e non solo da parte del fascismo, abbiamo conosciuto interpretazioni di chiara ispirazione anticonflittuale: perché – faccio solo due esempi fra tantissimi che sarebbero possibili (su cui Gaeta 1990, specie 405-412) – se Francesco Carnelutti da noi auspicava «vietare lo sciopero. Ecco come l'istituto della conciliazione e dell'arbitrato obbligatorio abbiano come rovescio della medaglia il divieto più o meno netto dello sciopero [...] La contrattazione collettiva diventerà seria e quieta come la contrattazione di borsa» (Carnelutti 1911, 412-413, poi Carnelutti 1946, 237-239; Carnelutti 1949, 1-14. Criticamente Calafà 2026, 28, nt. 1); molti decenni più tardi fu il governo laburista britannico di Harold Wilson a proporre un libro bianco contenente la proposta di una legge volta a ridurre il potere sindacale, intitolato significativamente *In Place of Strife*, cioè al posto del conflitto.

E nella dottrina italiana – anche nella sua parte non intenzionalmente *anti-labour* –, nella quale non sempre si è riconosciuto che «nei rapporti sindacali in genere il conflitto è il vero “padre di tutte le cose”» (Kahn-Freund 1960, 11), anche se Giugni ha scritto chiaramente che «l'esistenza della coalizione sindacale trova giustificazione proprio nell'attitudine di quest'ultima a praticare il conflitto» (Giugni 1992, 1), tracce di ispirazione anticonflittuale sono riemerse, per esempio nella implicita caratterizzazione valoriale svalutativa dell'affermazione che per gli addetti ai servizi essenziali «un indiscriminato ricorso allo sciopero può anche tradursi in uno strumento di accentuazione delle disuguaglianze rispetto agli altri lavoratori dipendenti» (Rusciano 1989, 6 e 11), o, in altra prospettiva, che lo sciopero «come espressione del pluralismo sindacale ben può entrare in conflitto con tale valore costituzionale», criticando espressamente l'idea che lo sciopero sia uno «strumento

funzionale all'uguaglianza sostanziale» (F. Carinci 2018, 8): il che per un verso presuppone che lo sciopero debba essere finalizzato a diminuire le disuguaglianze, e che qualcuno possa giudicarne la conformità a questo fine: il che, se trasferito dal piano del giudizio politico a quello dell'ordinamento giuridico, produrrebbe almeno una palese lesione della libertà sindacale, che comprende la libertà di confliggere per gli scopi che si considerino opportuni, non potendo qui parlare del tema fondamentale del rapporto tra libertà e uguaglianza, che risale in età moderna almeno alla Rivoluzione francese.

Per altro verso, e forse più importante, bisogna ribadire che non in relazione alle empiriche concrete finalità della singola astensione di lavoro, ma proprio in via generale lo sciopero è uno strumento funzionale all'uguaglianza sostanziale *ex* art. 3, co. 2, Cost.: fu già la giurisprudenza costituzionale a sottolineare la necessità di «ribadire quanto dalla Costituzione già risulta: esser cioè lo sciopero un mezzo che, necessariamente valutato nel quadro di tutti gli strumenti di pressione usati dai vari gruppi sociali, è idoneo a favorire il perseguimento dei fini di cui al secondo comma dell'art. 3 della Costituzione» (Corte cost. 27 dicembre 1974, n. 290; nella giurisprudenza ordinaria, Cass. 21 agosto 2004, n. 16515). Ma anche in dottrina, questa fu definita «opinione largamente maggioritaria» (Del Punta 2007, 394). A parte l'introduzione di Leccese a questa sessione (Leccese, 2026, parr. 1 e 5.1), recentemente Maresca ha scritto che «lo sciopero concorre a realizzare l'impegnativo programma dell'art. 3 Cost. come strumento per “rimuovere gli 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”» (Maresca 2025, 596). Implicitamente si sono espressi nello stesso senso Ludovico 2025, 753, e, in precedenza, Santoni 2011, 17 (ma cautamente, riportando critiche di Pera, 20). Molto più nettamente in tal senso Onida 1970, 126, sulla constatazione che «il riconoscimento del diritto di sciopero come arma specifica di autotutela della classe lavoratrice non può non apparire finalizzato al conseguimento, in

ogni sede e a ogni livello, di tale obiettivo» (quello dell'art. 3, co. 2, Cost.).

Naturalmente, sul tema del collegamento tra art. 3, co. 2 e art. 40 Cost. resta fondamentale il commento di Romagnoli (1982, 289-325), che vi impernia la sua ricostruzione (v. specialmente le pagg. 301-302 e 308), ma pure Giugni (1992, 2). Nello stesso senso, in sostanza, va ricordata l'idea dello sciopero come «diritto sociale» (Pinto 1996, 237-239, ove ulteriori riferimenti). Nel riferire del legame dello sciopero con l'art. 3, co. 2, Cost., con ampi richiami di dottrina, Persiani (1992, 15), sembra però ritenere che le motivazioni che sono alla base «non possono, ormai, essere riferite a tutti gli scioperi», tornando quindi a un giudizio implicito di meritevolezza. Contro la posizione esposta nel testo va ricordata pure l'opinione di Nogler (2012, 320), che la ritiene plausibile solo «in quanto sia preordinato alla realizzazione di interessi professionali effettivamente perseguibili» di cui evidentemente spetterebbe all'interprete la valutazione.

Orbene, se il contratto di lavoro subordinato è quel contratto stipulato da due parti libere e uguali per effetto del quale il lavoratore cessa di essere uguale e soprattutto subisce una più o meno accentuata limitazione della sua libertà (G.U. Rescigno, 2011, 670), la mancata esecuzione della prestazione lavorativa dedotta in obbligazione per un interesse collettivo è precisamente il potere aggiuntivo che la Costituzione riconosce in cambio di quella diminuzione della libertà, e l'uguaglianza sostanziale è precisamente l'effetto di questa compensazione (F. Carinci 2018, 8).

Forse l'aver riassunto l'art. 3, co. 2, Cost. sotto il nome di principio di uguaglianza sostanziale ha posto in ombra il riferimento, che invece a me pare essenziale, alla libertà che la stessa disposizione costituzionale contiene, e che per la nota conformazione del lavoro subordinato mi pare particolarmente rilevante. E forse non è un caso che un liberale vero come Luigi Einaudi abbia colto questo profilo, definendo il diritto di sciopero «sacrosanto» perché «ciò che all'uomo sovra ogni altra cosa importa essendo di non essere schiavo di nessuno» (Einaudi 1947, 1, cit. da Passaniti 2021, 186, nt. 1).

Del resto, l'ostilità al conflitto è figlia del tempo che attraversiamo, non della dottrina giuslavoristica o giuscostituzionalistica, e quindi è lecito interrogarsi sui limiti del pur presente, ma non unanime, riconoscimento dottrinale che «lo sciopero è un valore, nel contesto costituzionale» (Tosi 1989, 103), o che il diritto di sciopero «rimane la valvola di sicurezza del sistema [...] stante la sua valenza di garanzia democratica» (G. Prosperetti 2018, 128) o che «sia insopprimibile il formarsi dell'interesse collettivo di chi lavora per altri» (Rusciano 2018, 50), o, ancora, che la forza dei fatti abbia imposto «il pieno riconoscimento del diritto al conflitto come fondamento della democrazia» (Bellavista 2021, 93).

A mero titolo di esempio, ricordo che nella Relazione del Presidente della Commissione di Garanzia alle Camere per il 2016 (G. Santoro Passarelli 2016) – quindi già dieci anni fa – si scriveva disinvoltamente di «eccessivo ricorso allo sciopero» e addirittura di «utilizzo “distorto” del diritto di sciopero», andando molto al di là delle funzioni che la legge attribuisce alla Commissione per proporre valutazioni su quantità e finalità del conflitto che in regime di libertà sindacale non possono che spettare alle persone interessate: una «sorta di giudizio etico-morale sullo sciopero» (Bavaro 2018, 22, Bellavista 2018, 79), che ritroviamo anche in altri autori, e contro il quale si deve rinviare a quello che più di mezzo secolo fa scrisse Valerio Onida: «l'unico criterio valido per individuare gli obiettivi dell'autotutela di classe può essere l'autonoma decisione dei lavoratori» (Onida 1970, 30), concetto che è stato peraltro condiviso dalla giurisprudenza di legittimità che ha ritenuto «privi di rilievo l'apprezzamento obiettivo che possa farsi della fondatezza, della ragionevolezza e dell'importanza delle pretese perseguite» (Cass. 17 dicembre 2004, n. 23552).

Invece in dottrina Rusciano (2018, 42, ma anche p. 44) ha scritto «curare il male sociale di scioperi immotivati»: il che evidentemente significa scioperi i cui motivi non trovano l'approvazione di chi li osserva, il che è legittimo dal punto di vista dello studio delle relazioni industriali, ma non se si pretende di trasferire il giudizio negativo sul piano giuridico, cioè di una censura repressiva legislativa. E l'A. ne è talmente consapevole che ha proposto di affidare alla

Commissione di Garanzia il potere di prendere deliberazioni di *moral suasion*, cioè di esprimere questo giudizio negativo per condizionare l'attività sindacale. Il che, dopo altri anni che hanno ulteriormente logorato il consenso della Commissione stessa, appare un potere a doppio taglio che difficilmente potrebbe dare luogo agli effetti auspicati.

E, come abbiamo visto ancora nei mesi scorsi con l'emendamento Gelmetti *et al.*, presentato e tempestivamente ritirato, un sistema particolarmente efficace per limitare un potere è proceduralizzarlo: nello Statuto dei lavoratori furono proceduralizzati poteri datoriali – il potere di controllo, il potere disciplinare –, in tema di sciopero l'esperienza comparata dimostra che la proceduralizzazione dello sciopero serve a disarmare il conflitto ostacolandolo. Posso però prescindere qui dall'esame dei plurimi profili di incostituzionalità che l'emendamento avrebbe determinato se approvato, sia rispetto all'art. 40 sia e persino rispetto all'art. 41 Cost., checché ne abbia detto Pietro Ichino.

Qui va fatta un'osservazione a proposito del titolo di questa sessione, che è «democrazia sindacale e conflitto», che mi pare equivoco sotto il profilo teorico e politico.

Comincio da quello teorico, giacché – oggi come quasi quarant'anni fa (Barbieri 1990, 323-327) – chiarire i nostri presupposti teorici può servire a limitare la peraltro ineliminabile possibilità di effetti perversi e indesiderati delle modifiche legislative che potrebbero essere proposte e a valutare meglio quelle intervenute.

Orbene, può darsi che l'accezione positiva della c.d. democrazia sindacale derivi dall'idea di adoperarla come metodo per garantire la effettiva rappresentatività dell'organizzazione sindacale, tema tornato di bruciante attualità dopo la sentenza costituzionale n. 156 del 30 ottobre scorso, di cui qui però non posso occuparmi.

Debbo ripetere perciò alcune considerazioni sulla diversità tra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi. Se, infatti, la prima è giuridicamente fondata sull'astrazione del formalismo giuridico che produce il soggetto come uguale, e dà legittimità quindi alla convenzione che chiamiamo principio maggioritario, la seconda nasce proprio dall'espunzione dall'ambito della prima

della concreta, storica differenza dei soggetti umani, che emerge nel campo diverso dell'economia. Da questo derivano almeno due evidenti asimmetrie tra democrazia politica e democrazia sindacale. La prima è rozzamente sintetizzabile nell'esistenza della controparte, che impedisce la corrispondenza, astrattamente possibile nella democrazia politica, tra volontà dei rappresentati e decisione, e l'altra è quella scelta dell'ambito di estensione dell'ordinamento, e quindi di applicazione delle norme in esso prodotte: per noi, dell'unità contrattuale (Santoni 2011, 72-74), e basti qui rinviare ai problemi che ci pone il neonato concetto di contratto collettivo più applicato. Pertanto, la democrazia sindacale è un campo teoricamente problematico, che fa ritenere più rilevante la sua funzione di mobilitazione che quella di meccanismo per la produzione di decisioni.

Dal punto di vista politico, poi, l'esperienza consolidata, italiana e di altri Paesi, ci ha mostrato come «le garanzie procedurali proprie della democrazia classica quando vengano utilizzate nel settore delle relazioni industriali possono sortire effetti limitativi della libertà, pur sempre riconosciuta ai lavoratori, di “scendere in campo”» (Veneziani 1992, 350, che si riferiva alla situazione inglese dell'epoca). E gli effetti sono noti: senza andare ad esaminare la legislazione statunitense, basterà ricordare che un disegno di legge governativo di chiara ispirazione repressiva, come il d.d.l. Rubinnacci del 1951, conteneva fra l'altro l'ipotesi di un *referendum* per far cessare lo sciopero (art. 33 d.d.l. C2380 del 4 dicembre 1951), l'obbligo del tentativo preventivo di conciliazione (artt. 29 e 30 d.d.l. C2380 del 4 dicembre 1951), la limitazione della titolarità alle associazioni registrate e delle finalità a quella contrattuale (art. 27 d.d.l. C2380 del 4 dicembre 1951; ne conseguiva (art. 28) la sanzionabilità degli scioperi dei pubblici dipendenti disciplinati con lo stato giuridico).

Ora, la regolazione legislativa comporta sempre – direi sempre, e figuriamoci con una maggioranza parlamentare come quella ora esistente in Italia – il rischio di una compressione dell'autodeterminazione delle organizzazioni sindacali e dunque delle persone che lavorano. Il che mi pare chieda una particolare prudenza, anche per-

ché l'evoluzione della contrattazione collettiva dei dipendenti pubblici mi pare mostri che quello che era considerato da molti, anche nelle organizzazioni sindacali, un modello positivo, mostri invece quella certa sovrabbondanza regolatoria della quale ebbi modo di scrivere una trentina di anni fa (Barbieri 1997), con una ricostruzione non seguita però dalla giurisprudenza costituzionale.

Torniamo alla giurisprudenza costituzionale sullo sciopero. La prima sentenza che abbia affrontato con ampia argomentazione la questione è Corte cost. 4 maggio 1960, n. 29, paradossalmente provocata da una controversia in tema di serrata, la quale, nel dichiarare illegittima la sanzione penale per la serrata per fini contrattuali (art. 502 c.p.), precisò che anche la repressione penale dello sciopero per fini contrattuali fosse illegittima, collegando espressamente la libertà sindacale *ex* art. 39 Cost. «esprimendo un indirizzo nettamente democratico» consistente nell'«affermazione integrale della libertà di azione sindacale», con il diritto di sciopero, come «espressione unitaria del nuovo sistema»: emerge cioè per la prima volta nella giurisprudenza costituzionale il nesso tra democrazia, libertà sindacale, attività sindacale e diritto di sciopero. Va notato che si tratta della stessa formulazione che ritroviamo nell'art. 28 st.lav., e di un'argomentazione opposta a quella adoperata dieci giorni fa dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea per salvare, sia pure annacquandola, la Direttiva sul salario minimo (CGUE 11 novembre 2025 C-19/23, che ha separato il «diritto di associazione» e il «diritto di contrattazione collettiva» nel diritto dell'Unione).

Un altro passo fondamentale fu fatto con le sentenze 123 e 124, entrambe depositate il 28 dicembre 1962. Nella prima si è dichiarata non fondata la questione che investiva gli artt. 330, 504 e 505 c.p. Sul primo, che puniva l'abbandono collettivo dei servizi pubblici (poi abrogato, insieme all'art. 333, che puniva l'abbandono individuale, dall'art. 11, l. 12 giugno 1990, n. 146), la Corte ha innanzitutto affermato di avere poteri più ristretti di quelli del legislatore, potendo giustificare solo i limiti «che si desumano in modo necessario o dal concetto stesso di sciopero [...] oppure dalla necessità di contemperare le esigenze dell'autotutela di categoria con

le altre discendenti da interessi generali i quali trovano diretta protezione in principi consacrati nella stessa Costituzione», ma su questa base escluse fossero illegittime limitazioni soggettive alla titolarità del diritto di sciopero, ritenne che gli addetti a un'azienda di trasporto pubblico locale svolgessero servizi pubblici che «non rivestono il grado di importanza sufficiente» per poter ledere i detti interessi, onde la norma non fosse incostituzionale ma interpretativamente non fosse applicabile, nel nuovo sistema costituzionale, a quel genere di attività (posizione confermata poi nell'ordinanza 16 marzo 1963, n. 38).

Parimenti, la Corte rifiutò di dichiarare incostituzionali gli artt. 504 e 505 c.p., ma precisò nel primo caso che «le sanzioni ivi comminate non si rendono applicabili nel caso di scioperi promossi da fini economici» e nel secondo che spettava al giudice di merito accertare l'«affinità delle esigenze»: si richiedeva così un inaccettabile controllo giurisdizionale di merito sui contenuti del conflitto, non diversamente da quanto molti anni dopo fece la Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella sentenza Albany (CGUE 21 settembre 1999, causa C-67/96; Barbieri 2001). Questo impianto argomentativo motivò pure la coeva sentenza 124 in relazione alla disciplina dell'art. 1105, n. 1, c.n., che puniva la disobbedienza collettiva dei marittimi a un ordine del comandante.

E nel 1969 la Corte costituzionale è tornata sull'art. 330 c.p. in relazione a scioperi di autoferrotramvieri, vigili urbani e dipendenti della centrale del latte (Corte cost. 17 marzo 1969, n. 31). Qui la Corte stigmatizzò «l'assurdo di un diritto suscettibile di svolgersi per un tempo indeterminato all'infuori di ogni limite» e quindi tracciò la strada alla legge sullo sciopero nei servizi pubblici. Già aperta dalla sentenza 123/1962, veniva ulteriormente additata come imprescindibile: «Si potrebbe ritenere [...] sufficiente [...] consentire l'esercizio stesso in una misura tale da assicurare almeno un minimo di prestazioni che attengano ai servizi essenziali. Ma è chiaro che la disciplina di un siffatto uso parziale non potrebbe essere consentita altrimenti che con apposita legge». Ma la conclusione fu diversa, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 330 c.p. «limitatamente all'applicabilità allo sciopero eco-

nomico che non comprometta funzioni o servizi pubblici essenziali, aventi caratteri di preminente interesse generale ai sensi della Costituzione».

Solo nel 1974 ci fu nella giurisprudenza costituzionale un rilevante elemento di novità. Se nella sentenza n. 1 (Corte cost. 14 gennaio 1974, n. 1), rigettando la questione di costituzionalità che imputava agli artt. 15 e 28 st.lav. di avere allargato senza limiti il diritto di sciopero, la Corte ancora affermò «se i fini, per i quali lo sciopero è stato promosso e attuato, si inquadrano, direttamente o indirettamente, sul piano degli interessi economici di ordine generale dei lavoratori, desumibili senz'altro dal titolo terzo, non può aprioristicamente essere disconosciuto il ricorso all'autotutela»; se questa posizione fu sinteticamente ripresa nella celebre sentenza 54 (Corte cost. 6 marzo 1974, n. 54); nella successiva sentenza 290 si affrontò la questione della legittimità dell'art. 503 c.p., che puniva lo sciopero politico (Di Meo 2026).

La Corte svolse diverse considerazioni di vasta portata: innanzitutto, «che l'area della illegittimità costituzionale di norme incriminatrici dello sciopero non necessariamente coincide con l'area entro la quale esso è protetto dall'art. 40 Cost. come puntuale, specifico diritto»: affermazione difficilmente condivisibile, come si argomenterà dopo. Poi, però, andò oltre i precedenti, riconoscendo che non solo, come risultava dalle sentenze già ricordate, lo sciopero economico-politico fosse legittimo, ma in generale «esser cioè lo sciopero un mezzo che, necessariamente valutato nel quadro di tutti gli strumenti di pressione usati dai vari gruppi sociali, è idoneo a favorire il perseguimento dei fini di cui al secondo comma dell'art. 3 della Costituzione»: sul che tornerò.

Meno rilievo hanno le eccezioni di punibilità dello sciopero che la Corte lasciò in piedi nei casi che lo sciopero politico fosse «diretto a sovvertire l'ordinamento costituzionale ovvero ad impedire o ostacolare il libero esercizio dei poteri legittimi nei quali si esprime la sovranità popolare», di carattere puramente ipotetico e di fatti mai verificatesi, le quali sono sopravvissute anche in relazione allo sciopero di coazione verso la pubblica autorità (art. 504 c.p.) (Corte cost. 13 giugno 1983, n. 165).

Si può quindi prescindere dalle altre sentenze e ordinanze che si sono succedute sino all'approvazione della legge 146/1990, che hanno toccato istituti connessi come la questua (Corte cost. 6 marzo 1975, n. 50) o l'occupazione di azienda (Corte cost. 17 luglio 1975, n. 222), o sono tornate ancora sulla questione dei servizi pubblici essenziali.

Viceversa, vanno ricordate la pronuncia nella quale la Corte in sostanza si attribuì quel potere di definizione di ciò che fosse essenziale (sia pure trovandolo in discipline legislative già vigenti) che in precedenza aveva sostenuto spettasse solo al legislatore (Corte cost. 3 agosto 1976, n. 222); quella che ritenne legittima a questo fine la disciplina della precettazione all'epoca vigente (Corte cost. 4 gennaio 1977, n. 4); e infine quella relativa alla sostituibilità di cancellieri e ufficiali giudiziari in sciopero (Corte cost. 23 luglio 1980, n. 125).

Il limite che la sentenza 290/1974 aveva posto, configurando un'area di sciopero-libertà, non incriminabile penalmente ma distinta dall'area dello sciopero-diritto *ex* art. 40 Cost., conteneva una contraddizione con la contemporanea affermazione nella stessa sentenza che lo sciopero in se stesso fosse – e sia tuttora, aggiungo – mezzo di attuazione di sviluppo della persona umana e di effettiva partecipazione di chi lavora all'organizzazione non solo economica e sociale ma anche politica del Paese, che la Repubblica ha il compito di favorire e che quindi non ammetterebbe né un divieto penale e neppure una qualificazione in termini di inadempimento dell'obbligazione lavorativa, che costituirebbe pur sempre un ostacolo economico e sociale da rimuovere.

Non ha aiutato la successiva giurisprudenza costituzionale (Corte cost. 16 giugno 1993, n. 276) che ha ricondotto lo sciopero economico-politico «in ragione dell'omogeneità di natura delle rivendicazioni degli scioperanti con quelle sostenute dallo sciopero economico-contrattuale» nell'area del diritto di sciopero, separando questi nuovamente dallo sciopero politico c.d. puro, onde il primo costituirebbe un diritto soggettivo «non in relazione all'art. 3, secondo comma, Cost.»: come se uno sciopero contrattuale non fosse anch'esso uno strumento di rimozione degli ostacoli di cui parla l'art. 3, co. 2, Cost.

E in effetti la questione è stata risolta dalla Corte di cassazione nel 2004 (Cass. 21 agosto 2004, n. 16515, relatore Giovanni Amoruso), la quale ha precisato che anche nel caso dello sciopero politico c.d. puro «lo sciopero per fini non contrattuali non è una condotta illecita seppur penalmente immune, ma esprime la libertà di agire del sindacato quale gruppo sociale [...e quindi...] come libertà, lo sciopero a fini esclusivamente non economici, nell’ottica della menzionata pronuncia della Corte costituzionale, rappresenta pur sempre, per la collettività dei lavoratori organizzati in sindacato, un mezzo di pressione idoneo a favorire il perseguimento dei fini di cui al secondo comma dell’art. 3 Cost.»: perché non c’è, si osservò giustamente, «una “libertà” di violare la legge civile che possa avere un qualche riconoscimento a livello costituzionale»; cioè «vi sono finalità non consentite, quelle eversive, e non già finalità consentite che il giudice possa essere chiamato a riconoscere caso per caso», onde si è valorizzato come sciopero «inerente ad “interessi fondamentali della collettività”», da ricercarsi «innanzi tutto tra i “principi fondamentali”» della Costituzione lo sciopero per la pace (Orlandini 2015, 167, Tufo 2025); il che mi pare ci dica qualcosa che la Commissione di Garanzia non ha voluto ascoltare anche sulla legittimità della proclamazione da parte della Cgil dello sciopero generale del 3 ottobre scorso: ne parlerò subito.

La conclusione è che la distinzione – peraltro assai difficile, come è stato ripetutamente rilevato in dottrina (Hepple 2015, 30-31 e 43, Cella 2021, 30, Santoni 2011, 60), e in giurisprudenza (Corte cost. 27 dicembre 1974, n. 290) – tra sciopero politico c.d. puro/libertà e sciopero economico-politico/diritto non sia sindacabile davanti al giudice, né tanto meno posso essere oggetto di interventi repressivi da parte datoriale. Del resto, come ha scritto Silvana Sciarra una decina di anni fa, *«the “conventional” divide between economic and political objectives should become irrelevant whenever the precondition, namely, the protection of collective interests, belongs to a broader political framework»* (Sciarra 2015, 217).

Dunque, la canea reazionaria scatenata dalla macchina propagandistica fascista sui media e sui social contro il carattere politico

degli scioperi più recenti rivela, per coloro che non siano mercenari, la retrocessione nella coscienza di una parte del popolo italiano del significato democratico innanzitutto dello sciopero politico c.d. puro, il riconoscimento della piena legittimità del quale ci appare come un elemento estremamente significativo del grado o se volete della qualità della democrazia in ogni Paese, per quanto si tratti, ovviamente, di una fattispecie meno frequente nella realtà sociale.

Si può anche osservare come lo sganciamento dello sciopero da una strumentalità diretta con la contrattazione collettiva, il non attribuirgli soltanto il valore di «istituzione complementare della contrattazione collettiva» (Veneziani 1992, 345) interferisca con il tema, che qui non posso neppure sfiorare per ragioni di tempo, della titolarità del diritto di sciopero.

Del resto, per difendere la democrazia costituzionale credo dobbiamo porci il problema di *Réapprendre à faire grève* (Giroud 2024), anche perché un sindacato programmaticamente o ideologicamente non conflittuale non sarebbe un'organizzazione sindacale: come scrisse Federico Mancini, «il legislatore che vieta tale pratica» [quella di avere sindacati di comodo per il datore di lavoro, *ex art. 17 st.lav.*] «indica dunque, con ogni evidenza, che, per esso, autentica è solo l'associazione atteggiata antagonisticamente nei confronti della controparte», quella «che per la tutela degli interessi del lavoro sia disposta in modo programmatico al conflitto, guardi al conflitto come a un momento naturale, ineliminabile della propria funzione» (Mancini 1972, 234). E la politicità del problema ci è indicata anche dalla considerazione che in epoca risalente fece, commentando dibattiti britannici, un sociologo come Gian Primo Cella, quando osservò che «la disponibilità di risorse e lo sviluppo sono perciò una condizione necessaria al buon funzionamento del pluralismo» (Cella 1980, XII).

In effetti, contrariamente alla vulgata diffusa dai media e sui social per cui in Italia ci sarebbero troppi scioperi, giustamente a livello internazionale negli studi sulla conflittualità sociale si è lamentato il fatto che «*Italien und Griechenland fehlen, da hier bereits seit längerem keine vollständige Streikstatistik mehr geführt wird*» (Janssen,

Dribbusch, Schulten 2025, S. 24, Cella 2021, 32 e nt. 2): ed è lecito dubitare che l'Italia abbia un problema di conflittualità molto elevata, semmai il contrario, come peraltro è stato rilevato in dottrina già diversi anni fa (Corazza 2012, 14-17, G. Prosperetti 2018, 127. Può essere interessante confrontare con la percezione sociologica degli scioperi che si aveva al culmine di un ciclo di aspra conflittualità: al proposito v. G. Baglioni 1979, 9-66).

Da questo punto di vista, il nesso tra qualità della democrazia e sciopero nella situazione attuale mi pare indichi che da un lato si è già andati da tempo oltre le indicazioni fornite dalla Corte costituzionale, perché la previsione legislativa (art. 2, co. 2, secondo periodo, L. 146/1990, come introdotto dalla L. 83/2000, su cui Pilati 2011, 332-333) della cosiddetta rarefazione oggettiva, oltre a costituire un'ulteriore difficoltà procedurale all'esercizio del diritto, mi pare ecceda largamente la necessità di garantire la convivenza del diritto di sciopero con i diritti della persona costituzionalmente tutelati (in questo senso anche Ceds 13 marzo 2026), che è la finalità dichiarata all'art. 1, co. 1, della legge 146, ma era necessità presente, come si è visto, anche in precedenza, e che Calamandrei sintetizzò nella celebre frase «dal momento in cui lo sciopero ha accettato di diventare un diritto, esso si è adattato necessariamente a sentirsi prefiggere condizioni e restrizioni di esercizio che, se non venissero stabilite per legge, dovrebbero immancabilmente essere tracciate, prima o poi, sulla base dell'art. 40 della Costituzione, dalla giurisprudenza» (Calamandrei 1952, 243). Anzi, la rarefazione oggettiva sembra recuperare da epoche lontane la concezione dello sciopero come fenomeno di turbamento dell'ordine, nocivo e da limitare.

Da questo punto di vista, il problema centrale per il diritto del lavoro e chi lo pratici professionalmente, ma anche per le parti sociali e politiche, è se il rinvio dell'art. 40 Cost. alle leggi che regolino l'esercizio del diritto di sciopero sia una delega in bianco al legislatore: ciò che credo debba essere negato senza riserve, malgrado qualche contraria opinione dottrinale (Tosi 2018, 69).

È vero che, come indicò con acume Franca Borgogelli, resta controversa «la individuazione degli spazi di intervento della

legge» (Borgogelli 1998, 3), a proposito dei quali la stessa A. osservò che «il legislatore ordinario può solo esplicitare, ma non modificare, il concetto assunto dal Costituente» (Borgogelli 1998, 18, con sviluppi alle pp. 23-27 e 32-44), che a sua opinione ha assegnato «ai soggetti titolari del diritto la possibilità di scegliere la forma dell'azione di lotta ritenuta più opportuna» rinviando al legislatore (soltanto) «il contemperamento con i diritti di pari e superiore rilevanza» (Borgogelli 1998, 41; hanno espresso adesione alla tesi della non illimitata potestà legislativa implicitamente Belavista 2021, 99-100, e Raimondi 2022, 7 e 16).

L'argomentazione principale che adopero a tal fine è banale e tradizionale: l'interpretazione sistematica. Come ci ha spiegato la giurisprudenza sin dal 1960, art. 39 e art. 40 Cost. «sono da considerare come espressione unitaria del nuovo sistema» (democratico), onde la «affermazione integrale della libertà di azione sindacale» potrebbe sopportare limitazioni derivanti solo «o dal concetto stesso dello sciopero [...] oppure dalla necessità di contemperare le esigenze dell'autotutela di categoria con le altre discendenti da interessi generali i quali trovano diretta protezione in principi consacrati nella stessa Costituzione», come ci ha detto la già ricordata sentenza 123/1962: la quale è vero che si riferiva espressamente solo ai limiti allo sciopero che la Corte stessa avrebbe potuto far valere in assenza di interventi legislativi, sembrando così immaginare una possibile maggior latitudine di questi ultimi, ma che andrebbe ricondotta alla logica del sistema valorizzando le coeve affermazioni sulla libertà di azione sindacale *ex* art. 39 Cost. e quelle successive sulla strumentalità del conflitto alla realizzazione del dettato dell'art. 3, co. 2, Cost., di cui si è già parlato.

Se questo è vero, e considerata la dequotazione della tecnica definitoria dello sciopero (Ludovico 2025, 756-757 e 768-772. In precedenza, Santini 2011, 96-99; Giugni 2014, 271-272; Gaeta 1990, 428-433), credo si debba concludere sull'aspetto più importante anche per il futuro: che interventi legislativi limitativi dello sciopero siano stati e possano in futuro essere legittimi *soltanto* se volti al presidio di situazioni di valore costituzionale superiore (la vita) o pari (gli altri diritti della persona costituzionalmente tutelati);

cioè che il legislatore – la variabile maggioranza parlamentare – abbia in realtà una potestà che la stessa Costituzione *in quanto Costituzione democratica* limita fortemente.

La riserva di legge – che in via generale è uno strumento di allocazione del potere tra Parlamento e Governo – dell'art. 40 Cost. a me pare sia nella struttura una riserva relativa (Barbieri 2025, 535-537).

Naturalmente, occorre tenere conto della dottrina che ha sottolineato come «una volta trasferita l'attenzione dell'aspetto negativo a quello positivo della riserva di legge, la distinzione fra riserve assolute e riserve relative finisce per perdere quella nettezza di contorni che solitamente le viene riconosciuta» (Balduzzi, Sorrentino 1989, 1217-1218. Ma v. invece Bin, Pitruzzella 2023, 140-142. Per l'interpretazione dell'art. 40 Cost. come riserva relativa v. Santoni 2011, 15), come ha osservato pure la stessa Corte costituzionale Corte cost. 18 ottobre 1996, n. 344, per la quale in materia di diritto di sciopero «la riserva di legge non esclude che la determinazione di certi limiti o modalità di esercizio del diritto di sciopero possa essere rimessa non solo a fonti statali subprimarie, ma anche alla contrattazione collettiva, purché con condizioni che garantiscano le finalità per le quali la riserva è stata disposta», come in definitiva è stato fatto nella disciplina legislativa dello sciopero nei servizi pubblici essenziali di cui la Corte si stava occupando: ma questo in nulla riguarda i limiti contenutistici che il legislatore incontra.

Peraltro, nello stesso senso mi pare deponga anche l'argomento storico, cioè l'esame dei lavori dell'Assemblea Costituente, che nella presentazione che il proponente Umberto Merlin fece del suo emendamento come soluzione di compromesso richiamò l'esigenza che lo Stato provvedesse «a determinate funzioni e indispensabili servizi» (*Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta pomeridiana del 12 maggio 1947, 3897-3898): e null'altro. E contro certe forme di proceduralizzazione dello sciopero si possono vedere in quella sede le parole del presidente della Terza Sottocommissione, Gustavo Ghidini (ivi, 3914-3915).

Ecco, oggi a me pare che un rilevante punto della crisi della

democrazia che stiamo attraversando stia nell'eclissarsi – nella coscienza degli interpreti quanto dell'opinione pubblica – della necessità giuridica del compromesso di classe di cui la Costituzione traccia le linee di sviluppo e della connessa garanzia costituzionale dell'organizzazione e dell'azione conflittuale delle classi subalterne.

In un recentissimo volume – inquietante per più versi – uno dei maggiori storici italiani del diritto ha scritto che «la costruzione [del “canone democratico occidentale”] presupponeva l'esistenza di un nesso stringente tra democrazia e lavoro, e rendeva quest'ultimo una sorta di categoria antropologica unificante, addirittura un carattere distintivo della modernità dell'umano», sennonché a suo giudizio «il salto tecnologico ha reso [...] l'insieme di questa complessa architettura del tutto inattuale» (Schiavone 2025, 102): a dimostrazione di quanto lontano possa portare l'abbandono di una lettura classista delle nostre società congiunta all'apologia della tecnica e del capitalismo «occidentale».

Ne abbiamo visto gli effetti in occasione dello sciopero generale del 3 novembre: non solo nel comunicato della Commissione di Garanzia la quale ha ritenuto di diffondere il 2 novembre un comunicato (in <https://www.cgsse.it/garante-illegittimi-scioperi-generalis-senza-preavviso>) di cui si deve sospettare l'*intenzionale* e politicamente ispirata equivocità, nel quale si è affermato fosse stato valutato illegittimo lo sciopero generale del giorno successivo per mancanza del preavviso anziché, e sempre ammesso e non concesso lo fosse, della sola proclamazione di alcune organizzazioni sindacali, ma non certo dello sciopero in sé, che era già stato proclamato senza obiezioni sostanziali da parte della stessa Commissione; ma anche nel pullulare sui *media* e nei *social* di affermazioni assurde, in parte forse indotte proprio dalla pronuncia della Commissione, dalla strabiliante idea che gli scioperi debbano essere autorizzati altrimenti risultando illegittimi (l'«assurda ipotesi» di cui scrisse già Calamandrei 1952, 321) a quella che gli scioperi debbano avere sempre e solo una finalità interna al procedimento della contrattazione collettiva.

E del resto, era stato osservato una decina di anni fa, «il lavoro non regge come valore costituzionale senza la legittimazione piena

dei movimenti politici che al lavoro si ricollegano» (Passaniti 2014, 15): onde il fatto che nel sistema politico attuale manchino forze che si siano date, almeno nell'intenzione, la funzione principale di rappresentare il lavoro si riflette inevitabilmente anche sulla tenuta dell'assetto democratico costituzionale.

Insomma, si tende a (e si pretende di) interpretare la Costituzione espungendone il riconoscimento del valore del conflitto di classe: cioè il fatto, ben noto alla riflessione giuridica, che lo sciopero negli Stati che lo riconoscono come diritto è visto come «un *fenomeno socialmente utile e benefico*» (Calamandrei 1952, 232, ma già 223).

Basterà qui l'esempio del bel convegno comune tra Associazione italiana dei costituzionalisti e Associazione italiana di diritto del lavoro e della sicurezza sociale, tenuto a Roma presso la Camera dei deputati il 24 giugno 2008, nel quale questo tema è stato sostanzialmente estraneo, con la sola eccezione dell'intervento di M.G. Garofalo (2009b, 155) e, in senso opposto, di un cenno tutto ideologico e non plausibile di G. Prosperetti (2009, 100), secondo il quale «l'autonomia collettiva è quindi vista quale espressione di libertà in una visione tendenzialmente partecipata e non conflittuale delle relazioni industriali». In altra epoca, invece, la questione era ben presente alla riflessione: per tutti, si rinvia a Scognamiglio 1978, 107 e Id. 1985, 33; Giugni 1979a, 260 s.; Ghezzi 1984, 1033 ss. (con forte valorizzazione del collegamento degli artt. 39 e 40 con l'art. 3, co. 2, Cost., secondo l'impostazione rigorosa che aveva dato Mortati 1975, 19 s.).

Tuttavia, credo si tratti di una lettura giuridicamente scorretta, anche rispetto alla formulazione dell'art. 40 Cost. Infatti, fu riconosciuto in epoca ormai lontana, in riferimento allo sciopero politico e da giuristi di incontestabile autorevolezza e insospettabili di estremismo che «lo sciopero [...] è l'arma in certo senso più forte [...] perché atta ad esercitare una pressione sensibile sui datori di lavoro e sui poteri pubblici, per i riflessi che lo sciopero ha sulla vita collettiva e sull'andamento dell'intero sistema economico» (Onida 1970, 15), in quanto strumento di attuazione di quella rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono l'affettiva partecipazione dei lavoratori.

Non va dimenticato, infatti, che la Repubblica è fondata sul lavoro. Orbene, rispetto a questo fondamento che ha prodotto nella seconda metà del Novecento una transizione storica, in tempi differenziati a seconda dei Paesi, dallo Stato liberale di diritto ad un'altra cosa che viene variamente chiamata Stato costituzionale, Stato sociale, Stato pluriclasse, l'affermarsi di una crisi di questo fondamento determina che la situazione giuridica dei Paesi che l'hanno conosciuta oggi non sia più la stessa di quella che è consegnata ai testi costituzionali. E io credo che l'elemento fondamentale di tale mutamento sia stato proprio lo slittamento della costituzione economica fuori della portata degli Stati nazionali e dei relativi testi costituzionali.

Al di là dell'esito infelice del tentativo, nel 2004-2005, di dare all'Unione Europea una Costituzione che fosse esplicitamente tale, la costituzione europea, che esiste obiettivamente nella sua realtà materiale, ed esiste ben al di là delle deviazioni del suo costituirsi dai procedimenti classici che il diritto pubblico post-westfaliano ha consegnato alla storia degli ultimi quattro secoli, è un elemento dirompente rispetto al testo costituzionale (coglie il problema M.G. Garofalo 2009a, 98 s.).

Per fare un esempio banale, ma tutt'altro che irrilevante rispetto alle conseguenze che ne trae la giurisprudenza della Corte di Giustizia: c'è una abissale differenza tra l'articolo 41 della Costituzione, che riconosce la libertà di iniziativa economica privata, ma la sottopone ad una serie di vincoli (di cui non a caso una parte politica sovversiva propone la revisione), e quello che si ricava invece dai Trattati; e questo dimostra siamo oggi giuridicamente fuori dagli assetti costituzionali di quello che quasi tutti (Giannini 1977, 205, a parte) abbiamo chiamato lo Stato sociale.

Mi occuperò qui dunque dei cosiddetti diritti sociali per analizzarne la deriva interpretativa e la conseguente riquilificazione ermeneutica della rilevanza costituzionale del lavoro avvenuta – non casualmente – negli ultimi tre decenni.

Per procedere, devo ricordare sinteticamente alcuni passaggi della riflessione dottrinale in proposito.

Qui, naturalmente, posso solo presupporre la complessiva rico-

struzione del rapporto tra forma di Stato, forma di governo e fenomeno (della tutela costituzionale) del lavoro, cui siamo stati richiamati anni addietro da un autorevole studioso del diritto costituzionale (M. Luciani 2009, 2).

Premesso che «la distinzione fra diritti sociali e diritti di libertà è d'ordine essenzialmente storico» (M. Luciani 2009, 10), vorrei in estrema sintesi riferirmi criticamente, dal punto di vista giuslavoristico, a due ricostruzioni particolarmente significative dei diritti sociali sul piano costituzionale (a prescindere dall'esame dell'impostazione che separa libertà collettive e diritti sociali; in questo senso Caretti 2005², 91). Vorrei però qui ricordare che si deve convenire con l'idea che «un'effettiva democrazia pluralista [...] nel conflitto rinviene il suo senso di realtà» onde – come è stato rilevato criticamente – è infondata, sebbene «diffusa l'idea che si possa trascurare la dimensione intemperante del conflitto, quella condizione particolare e concreta di contrasto tra gli interessi dei soggetti che attraversa – e condizione in modo decisivo – la protezione dei diritti e la divisione dei poteri» (Azzariti 2013, rispettivamente 169 e 20).

Una è quella di Baldassarre che, individuando i diritti sociali come un arcipelago di entità di diversa natura e consistenza, poi li suddivide per gruppi attraverso però una analisi strutturale che porta gli articoli 39 e 40 della Costituzione, come forma di *agere licere*, ad una analogia piena con i diritti di libertà, non a contenuto sociale, contenute nella nostra Costituzione (Baldassarre 1989).

Un'altra concezione, che è stata riproposta ancora negli anni '90 con molta forza, assume in qualche modo il fondamento conflittuale dei diritti sociali ma per sussumerli in un quadro che a me pare di chiara ispirazione liberale: quella di Luigi Ferrajoli. Basterà richiamare la duplice affermazione per la prima delle quali «tutti i diritti fondamentali sono stati sanciti, nelle diverse carte costituzionali come il risultato di lotte o rivoluzioni che di volta in volta hanno lacerato il velo di normalità e naturalità che occultava una precedente oppressione o discriminazione» – il riferimento ai diritti dei lavoratori è esplicito – Ferrajoli 2001c, 339), e per la successiva «sono [...] solo gli individui, e non le culture, i soggetti

deboli tutelati dai diritti fondamentali, che strutturalmente sono sempre individuali e non collettivi» (Ferrajoli 2001c, 344): e infatti nella definizione che ha dato il via al dibattito raccolto in quel libro, lo stesso Ferrajoli chiarisce che «sono diritti fondamentali tutti quei diritti soggettivi che spettano a tutti gli esseri umani in quanto dotati dello *status* di persone, o di cittadini o di persone capaci di agire» (Ferrajoli 2001a, 5).

I diritti dei lavoratori possono rientrare in questo quadro solo con la mediazione assiologica dei diritti fondamentali come «legge del più debole», intesa alla *restitutio in integrum* della persona del lavoratore, soggetto a una diminuzione di libertà per il solo fatto di essere un lavoratore subordinato, al di là delle osservazioni che si possono fare sulle varie tipologie contrattuali non presenti alla mente del costituente.

Se la forte ispirazione etica sottesa a questa prospettazione consente a mio giudizio di cogliere il tratto distintivo della posizione del lavoratore – la diminuzione della libertà personale conseguente alla subordinazione, cioè alla disponibilità della prestazione da parte altrui –, tuttavia il quadro ideologico che la struttura tende a obliterare la posizione della libertà sindacale come diritto individuale, sì, ma alla costruzione di un contropotere collettivo: cioè a scolorire la fondamentale differenza che ha portato nella nostra Costituzione a distinguere art. 18 e art. 39, co. 1, e a caratterizzare – secondo una tesi del resto assai diffusa – lo Stato sociale come figlio dell’«allargamento» dei diritti tradizionali a diritti come l’istruzione, la sanità, la sussistenza (Ferrajoli 2001a, 10 e 22).

Non meraviglia, dunque, che anche in questo scenario compaia la riduzione dei diritti sociali a «diritti sociali a prestazioni pubbliche positive» (Ferrajoli 2001a, 31, e 2001c, 285. Per l’affermazione che «i diritti sociali sono necessariamente a carico dell’erario pubblico» v. fra gli altri, Bin 2009, 289).

E dunque non sono ingiustificati i dubbi sulla natura giuridica dei diritti sociali intesi in questa maniera (Zolo 2001, 66), e la proposta di declassarli a servizi sociali in quanto privi di garanzie, cui non rispondono sul piano teorico ma prevalentemente su quello pratico le obiezioni sul significato giuridico che possono assumere

comunque in giurisprudenza diritti sociali senza garanzia, o sulle forme di garanzia comunque escogitabili (Ferrajoli 2001b, p. es. 147 e 158).

Insomma, quel che si vuol dire è che l'espunzione (o la riduzione a caso marginale ed eccezionale) del diritto all'autorganizzazione di classe e al conflitto dal novero dei diritti sociali non solo contrasta con la sistematica della nostra Costituzione – e peraltro di tutte quelle che lo nominano e garantiscono separatamente dalla semplice libertà di associazione –, ma non è affatto operazione priva di conseguenze sul piano giuridico.

Peraltro, nella prospettiva qui criticata, si dovrebbe prendere per prototipo dello Stato sociale l'Impero guglielmino nell'età bismarckiana, neutralizzando non tanto l'aumento di rango dei diritti sociali a prestazione pubblica, dal momento in cui sono stati costituzionalizzati, ma soprattutto la complessiva configurazione dei poteri delle Costituzioni novecentesche come Costituzioni democratico-pluraliste.

Non inesattamente Giubboni qualifica come «superfondamentale» nelle tradizioni costituzionali degli Stati membri il diritto alla negoziazione collettiva, nel senso che sia «in qualche modo preliminare e condizionante rispetto ai diritti sociali individuali che si svolgono nel rapporto di lavoro» (Giubboni 2003, 235 n. 225). Le impostazioni vetero-liberali negavano viceversa a quelli in esame persino la qualifica di diritti sociali (M. Mazziotti 1964, 804).

Non si tratta, va da sé, di una constatazione di carattere meramente storico: il punto è – posta lo slittamento di sovranità sulle Costituzioni economiche verso gli organi dell'Unione Europea –, di comprendere se la stessa UE corrisponde nell'essenziale agli assetti costituzionali che nella congiuntura postbellica erano stati definiti.

E qui nel campo di analisi che sto proponendo entrano ricostruzioni contrastanti.

Come è noto, una autorevole corrente dottrinaria ha parlato, in anni ormai lontani, di una progressiva marcia dell'Europa dall'iniziale frigidità sociale ad un progressivo riconoscimento dei diritti sociali stessi, nell'ambito di un più complessivo processo di costi-

tuzionalizzazione dell'Europa, che avrebbe conosciuto una tappa fondamentale con l'approvazione della Carta di Nizza, e che consentirebbe un diverso bilanciamento di valori e di principi nell'ordinamento comunitario attraverso il riconoscimento dei diritti collettivi come diritti fondamentali (Giubboni 2003, 226 ss.). Si tratta di opinioni acutamente argomentate e tuttavia non convincenti.

Stiamo ai Trattati.

Il punto è il potenziale conflitto tra il riconoscimento delle tradizioni costituzionali comuni come principi generali del diritto comunitario, contenuto nell'art. 6, par. 3, del TUE e che potrebbe inteso come riferibile anche al nucleo di cui parliamo, anche alla luce della conferma dell'attaccamento ai diritti sociali fondamentali contenuta nella V proposizione iniziale del TUE e dell'art. 151, par. 1, TUE. Sanna e Nascimbene rilevano che «in più occasioni, infatti, dovendo bilanciare le libertà strumentali all'integrazione economica e i diritti fondamentali, la Corte non ha esitato a far prevalere le prime sui secondi» (Sanna, Nascimbene 2004, 54); riconoscimento che contrasta con l'espressa esclusione della competenza comunitaria contenuta nell'art. 153, par. 5 TUE, in riferimento al «diritto di associazione, al diritto di sciopero [...] e al diritto di serrata».

Né la Carta dei diritti fondamentali dell'UE – cui alla fine, come si sa, è stato riconosciuto lo stesso valore giuridico dei Trattati (art. 6, par. 1, TUE) – mi pare contribuisca a risolvere la questione posta.

Infatti, è vero che essa contiene, all'art. 28, il riconoscimento del «diritto a negoziare [...] e a [...] ricorrere [...] ad azioni collettive per la difesa dei loro interessi, compreso lo sciopero» *ma* «conformemente [oltre che alle legislazioni e prassi nazionali] al diritto comunitario»: e dunque, circolarmente, il diritto collettivo delle classi lavoratrici sussiste *purché* sia conforme al diritto comunitario, che riconosce l'inviolabilità degli opposti diritti del capitale. E ulteriori argomenti nel senso della limitazione – almeno potenziale – della libertà di contrattazione e di conflitto si potrebbero agevolmente ritrovare negli artt. 53 e 54 della stessa Carta dei Diritti Fondamentali, poiché si prevede che nessuna disposizione nella stessa contenuta possa essere interpretata come limitativa – fra l'altro – delle

libertà fondamentali riconosciute dal diritto dell'Unione – ivi comprese evidentemente le libertà economiche del capitale – e che non è consentito esercitare i diritti riconosciuti dalla Carta per imporre ai diritti e libertà riconosciuti dalla Carta stessa (compresa la libertà d'impresa, regolata all'art. 16 da una norma assai diversa dal nostro art. 41 Cost.) limitazioni più ampie di quelle previste dalla stessa Carta.

Non a caso, si parlò anni addietro del fatto che *«EU must rectify the fundamental asymmetry arising from the fact that while trade unions are subject to EU rules limiting the exercise of the right to strike in trade disputes with an intra-European trade dimension, the fundamental right to “take collective action [...] including strike action” contemplated by Article 28 of the EU Charter is devoided of any substance at supranational level»* (Contouris, Freedland 2013, 500).

Non dal cielo, a mo' di saetta di Zeus, dunque, provenne quella giurisprudenza della Corte di cui si è molto discusso all'epoca – il cosiddetto *Laval Quartet* –, e che a mio parere aveva avuto una lunga incubazione e un notevole appoggio nel diritto comunitario e nel suo sostrato culturale e ideologico.

A proposito della giurisprudenza in tema di sciopero nel diritto dell'Unione Europea, v. da ultimo, in una vastissima produzione dei commentatori, la sintetica ma precisa ricostruzione di Ludovico 2025, 823-826. Molto più ampiamente, con speciale riferimento alla giurisprudenza della Corte di Giustizia ma non solo con riferimento allo sciopero, A. Occhino 2025, parr. 19-35, le cui valutazioni non sono però tutte condivisibili.

Negli anni recenti si è diffusa la consapevolezza che «si debbono fare i conti con i condizionamenti che al nostro ordine costituzionale derivano dalle normative e dalle giurisprudenze sopranazionali e internazionali, le quali [...] muovono da premesse culturali e di diritto positivo assai diverse da quelle (di ben maggiore respiro) che ci sono familiari» (M. Luciani 2009, 24 s.). Per quel che può rilevare, vorrei ricordare che – al di là dell'esito concreto della vicenda giurisdizionale – a me parvero assai pericolose le argomentazioni, riprese in parte nella giurisprudenza più recente, adoperate dalla Corte di giustizia nel caso Albany (Barbieri 2001, 8 s.). Una

ampia ricostruzione dell'evoluzione del rapporto tra diritti sociali e costruzione europea, con ricca analisi del contributo portato sino a quel momento dalla Corte di Giustizia, fu fornita una ventina di anni fa da Giubboni 2003.

L'ispirazione dei diritti sociali come diritti di libertà per poter fare ciò che si vuole, di cui si rinviene la radice nell'apporto socialista (Peces-Barba Martinez 1990, 147 s.), viene dunque profondamente riclassificata da questa evoluzione. Anche se si prende il caso diritto paradigmatico dei diritti sociali, ossia il diritto al lavoro, è del tutto chiaro che la tanto decantata Strategia di Lisbona lo riduce, in ambito comunitario, alla ben diversa *employability*; e che la forma del metodo aperto di coordinamento – e in generale tutta la cd. *soft law* – non è affatto sganciata dal contenuto, che è la degradazione dei diritti e delle relative garanzie a politiche, cioè ad oggetti disponibili da parte dell'indirizzo politico del momento, come è stato non da oggi rilevato dalla dottrina più attenta (Maestro Buelga 2006, 100).

Non è ovviamente in discussione che possano esservi o esservi stati nel passato ordinamenti in cui la mancanza di tutela costituzionale dei diritti sociali, e in particolare di quelli su cui mi sono soffermato qui, non ha impedito la concretizzazione di un livello anche elevato di protezione del lavoro, e dunque una manifestazione reale dello Stato sociale. Ma, dal punto di vista rigorosamente giuridico, uno Stato è sociale appunto se manifesta la tutela di quei diritti con norme di rango costituzionale, in relazione alle quali il bilanciamento con altre situazioni giuridiche espressione della posizione del capitale sul mercato appaia non sacrificare interamente le ragioni del lavoro. E in particolare, qualifica una democrazia effettivamente pluralistica – cioè aperta alla trasformazione sociale – la tutela dell'autonomia organizzativa e di conflitto delle classi subalterne.

Ora è impossibile non osservare come almeno una Costituzione materiale questa Unione Europea l'abbia.

Ed è una Costituzione che, per le ragioni che si è provato ad argomentare in precedenza, mette le libertà economiche fondamentali al primo posto, o, se si preferisce, che considera la forma-

zione del mercato unico il metapprincipio al quale debbano cedere gli altri.

Non a caso si è parlato di decostituzionalizzazione dei diritti sociali (Maestro Buelga 2006, 102), proprio riferendosi all'effetto che la Costituzione *multilevel* dei Paesi membri, e in particolare la Costituzione economica comunitaria, produce sui diritti sociali già costituzionalizzati negli ordinamenti nazionali degli Stati membri.

Né era ragionevole attendersi che la giurisprudenza funzionalista della Corte di Giustizia potesse rovesciare, senza tradire la funzione istituzionalmente affidatale e doverosamente esercitata, la tavola dei valori che, a dispetto di tante proclamazioni di buone intenzioni, resta scritta nella vita dell'Unione.

Insomma, se da noi è certo che la libertà di iniziativa economica privata (la liberale libertà del capitale) non possa svolgersi in contrasto, fra l'altro, con il diritto all'organizzazione e al conflitto della classe antagonista, è ragionevole temere che nell'ordinamento comunitario – per come esso è attualmente – sia il secondo a doversi sottomettere alla prima, sia che si manifesti *sub specie* di libertà di concorrenza sia che si manifesti *sub specie* di libertà di circolazione.

Davvero solo l'ingenuità utopistica del riformismo progressista poteva affidare ad una sia pur lenta evoluzione e al contributo creativo della giurisprudenza della Corte di Giustizia quel rovesciamento di segno della costruzione europea che appare necessario se si vuole evitare che sia essa (ben più che le prodezze di effimere maggioranze politiche interne) il vero agente della sovversione degli assetti e dei valori della nostra Costituzione, rovesciamento che è al momento fondato sull'esile base di appoggio delle tradizioni costituzionali comuni e delle teorie dei controllimiti.

Uno sforzo dottrinale che renda consapevoli delle ragioni di certe non sorprendenti scelte giurisprudenziali, e della non casuale e non ingiustificata impopolarità della stessa Europa presso i settori più deboli del mercato del lavoro, potrebbe giovare nei tempi lunghi ad evitare che l'Unione sia occasione e forma di un gigantesco salto indietro dalle conquiste sociali del secolo breve, che è stato anche il solo della storia umana nel quale grandi masse abbiano osato alzare la testa e dare l'assalto al cielo, soprattutto se si

condivide l'idea che «il futuro dello sciopero – e del diritto di sciopero – si gioca in misura sempre crescente dinanzi all'opinione pubblica» (Lyon-Caen 2011, 128 s.). Va detto però che anche in tutt'altri momenti della storia europea si rilevò che lo sciopero «non viene percepito come una manifestazione che rientra nei rapporti politici e sociali dei paesi retti da ordinamenti democratici» (Baglioni 1979, 17). Diversa la ricostruzione di Passaniti, per il quale all'epoca «l'opinione pubblica mediamente percepisce lo sciopero come il bello o il brutto della democrazia, a seconda dei punti di vista ideologici [...] lo sciopero dunque è democrazia, e dal tipo di sciopero praticabile è possibile comprendere anche il tipo di democrazia attuata o attuabile» (Passaniti 2021, 186).

Ed è difficile dissentire dall'opinione, che fu espressa più di venti anni fa, secondo la quale «comprendere l'irriducibilità della dimensione conflittuale nella vita sociale, lungi dal costituire una minaccia per il progetto democratico, è la condizione necessaria per far fronte alla sfida che attende la politica democratica» (Mouffe 2007, 4-5): che è la sfida che l'individualismo liberale sta perdendo – a danno innanzitutto delle classi lavoratrici – nell'Europa del risorgente fascismo.

«Il diritto di sciopero è intimamente legato al concetto pieno di democrazia» (Di Vittorio 1946, 251).

Riferimenti bibliografici

- Abat i Ninet A. (2017), *La Constitución de Querétaro. Revolución y Constitución, aspectos originales y sugestivos desde el derecho constitucional comparado*, in *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana De Derecho Constitucional*, n. 1 (36), 271-299.
- Aidlass (1990), *Rappresentanza e rappresentatività del sindacato*, atti delle giornate di studio di Macerata, 5-6 maggio 1989, Giuffrè, Milano.
- Atti dell'Assemblea Costituente*, disponibili a partire da <https://legislature.camera.it/frameset.asp?content=%2Faltre%5Fsezio-nism%2F304%2F8964%2Fdocumentotesto%2Easp%3F>.
- Azzariti G. (2013), *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Laterza, Roma-Bari.
- Baglioni G. (1979), *La pratica dello sciopero nell'azione operaia e sindacale*, in

- Cella G.P. (a cura di), *Il movimento degli scioperi nel XX secolo*, Il Mulino, Bologna, 9-66.
- Baldassarre A. (1989), *Diritti sociali, EGT*, vol. XII, 1-34.
- Balduzzi R., Sorrentino F. (1989), *Riserva di legge*, in *Enc. dir.*, vol. XL, Giuffrè, Milano, 1207-1224.
- Barbieri M. (1990), *Comunicazione scritta*, in Aidlass, *Rappresentanza e rappresentatività del sindacato*, atti delle giornate di studio di Macerata, 5-6 maggio 1989, Giuffrè, Milano, 1990, 323-327.
- Barbieri M. (1997), *Problemi costituzionali della contrattazione collettiva nel lavoro pubblico*, Cacucci, Bari.
- Barbieri M. (2001), *Lavoro e diritto tra mercati e poteri*, relazione al convegno della Fondazione Jacopo Malagugini *I diritti del lavoro e le pretese dell'economia*, Milano, 16 febbraio, in <https://www.academia.edu/36620925/Milano>.
- Barbieri M. (2025), *Le fonti nazionali del diritto del lavoro*, in Amoroso G., Di Cerbo V., Maresca A. (diretto da), *I Trattati Giuffrè. Diritto del lavoro*, vol. I, Giuffrè, Milano, 475-577.
- Bavaro V. (2018), *Sciopero e rappresentatività sindacale*, in *Quad. ADL*, n. 15, 17-25.
- Bellavista A. (2018), *Sciopero e rappresentatività sindacale: un infelice connubio*, in *Quad. ADL* n. 15, 2018, 75-86.
- Bellavista A. (2021), *Il diritto di sciopero all'Assemblea costituente. Attualità di un dibattito*, in G. Pino (a cura di), *L'Assemblea Costituente e il diritto di sciopero*, Giappichelli, Torino, 69-102.
- Bin R. (2009), *Lavoro e Costituzione: le radici comuni di una crisi*, in Balandi G.G., Cazzetta G. (a cura di), *Diritti e lavoro nell'Italia repubblicana*, atti del convegno di Ferrara, 24 ottobre 2008, Giuffrè, Milano, 279-291.
- Bin R., Pitruzzella G. (2023), *Le fonti del diritto*, Giappichelli, Torino.
- Borgogelli F. (1998), *Sciopero e modelli giuridici*, Giappichelli, Torino.
- Calafà L. (2026), *Conflitti e sciopero-libertà*, in *LD*, 27-44.
- Calamandrei P. (1952), *Significato costituzionale del diritto di sciopero*, in *RGL*, 1952, I, 221- 244.
- Caretti P. (2005²), *I diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino.
- Carinci F. (2018), *Ancora una parola sulla titolarità individuale dello sciopero de iure condito*, in *Quad. ADL*, n. 15, 8-15.
- Carnelutti F. (1911), *Le nuove forme di intervento dello Stato nei conflitti collettivi di lavoro*, in *Riv. dir. pubbl.*, I, 406-413.
- Carnelutti F. (1946), *Diritto o delitto di sciopero*, in *Pagine libere*, n. 6-7, 237-239.

- Carnelutti F. (1949), *Sciopero e giudizio*, in *Riv. dir. proc.*, 1-14.
- Cella G.P. (1980), *Introduzione. Per una critica del pluralismo*, in Clegg H.A., Flanders A., Fox A., *La contesa industriale*, Roma, Edizioni Lavoro, VII-XIV.
- Cella G.P. (2021), *Scioperi e contesto sociale ai tempi della Costituente*, in Pino G. (a cura di), *L'Assemblea Costituente e il diritto di sciopero*, Giappichelli, Torino, 27-53.
- Contouris N., Freedland M. (2013), *Resocialising Europe – looking back and thinking forward*, in Contouris N., Freedland M. (eds.), *Resocialising Europe in a time of crisis*, Cambridge University Press, 493-503.
- Corazza L. (2012), *Il nuovo conflitto collettivo*, Franco Angeli, Milano.
- Del Punta R. (2007), *Lo sciopero*, in Carinci F. (a cura di), *Il lavoro subordinato*, vol. XXIV del *Trattato di diritto privato* diretto da Bessone M., Giappichelli, Torino, 393-436.
- Di Meo R. (2026), *Lo sciopero politico nell'ordinamento c.d. multilivello*, in corso di pubblicazione su *Labor*.
- Ferrajoli L. (2001a), *Diritti fondamentali*, in Id., *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Laterza, Roma-Bari, 5-40.
- Ferrajoli L. (2001b), *I diritti fondamentali nella teoria del diritto*, in Id., *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Laterza, Roma-Bari, 121-175.
- Ferrajoli L. (2001c), *I fondamenti dei diritti fondamentali*, in Id. *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Laterza, Roma-Bari, 279-370.
- Gaeta L. (1990), *Lo sciopero come diritto*, in D'Antona M. (a cura di), *Lettture di diritto sindacale*, Jovene, Napoli, 403-452.
- Gaeta L. (2014), *Le quattro facce dello sciopero*, in Id. (a cura di), *Prima di tutto il lavoro*, Ediesse, Roma, 255-277.
- Garofalo M.G. (2009a), *Costituzione e lavori*, in Lorusso S. (a cura di), *Costituzione e ordinamento giuridico*, convegno per il decennale della Facoltà di giurisprudenza, Foggia 24-25 novembre 2006, Giuffrè, Milano, 85-99.
- Garofalo M.G. (2009b), *È ineluttabile il passaggio da una Costituzione fondata sul lavoro ad un ordinamento fondato sul libero mercato?*, in Ghera E., Pace A. (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Jovene, Napoli, 155-163.
- Gazette nationale ou Le Moniteur Universal*, *Bulletin de l'Assemblée Nationale*, (1791), 15 juin, n. 166, p. 688 (reperibile in <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k44116131/f2.item>).
- Ghezzi G. (1984), *Il lavoro*, in Amato G., Barbera A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1033-1072.

- Giannini M.S. (1977), *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Il politico*, n. 2, 205-227.
- Giroud B. (2024), *Réapprendre à faire grève*, PUF, Paris.
- Giubboni S. (2003), *Diritti sociali e mercato*, Il Mulino, Bologna.
- Giugni G. (1979a), *Art. 39*, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 257-288.
- Giugni G. (1979b), *Diritto del lavoro (voce per un'enciclopedia)*, in *DLRI*, 11-49.
- Giugni G. (1992), *Sciopero. I) Ordinamento italiano*, in *EGT*, vol. XXVIII, 1-15.
- Giugni G. (2014), *Diritto sindacale*, Cacucci, Bari.
- Guicheteau S., *La loi Le Chapelier (1791)*, in *EHNE, Encyclopédie d'histoire numérique de l'Europe*, <https://ehne.fr/fr/eduscol/premiere-generale/l%27europe-face-aux-revolutions/la-revolution-francaise-et-l%27empire-une-nouvelle-conception-de-la-nation/la-loi-le-chapelier-1791#sommaire-document-extraits-de-la-loi-le-chapelier-14-17-juin-1791>.
- Hepple B. (2015), *The Freedom to Strike and its Rationale*, in B. Hepple, R. le Roux, S. Sciarra (eds.), *Laws Against Strikes*, Franco Angeli, Milano, 27-44.
- Janssen Th., Dribbusch H., Schulten Th. (2025), *WSI Arbeitskampbbilanz 2024. Arbeitskämpfe zwischen Inflation und Transformation*, WSI Report n. 106, September, S. 24, reperibile in https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-009221.
- Kahn-Freund O. (1960), *I conflitti tra i gruppi e la loro composizione*, in *Politica sindacale*, 9-42 (ed. originale *Intergroup Conflicts and their Settlement*, in *The British Journal of Sociology*, 1954, no. 3, 193).
- Leccese V. (2026), *Democrazia, azione sindacale e conflitto nel sistema di relazioni industriali*, in questo *Quaderno*.
- Luciani M. (2009), *Diritto di sciopero, forma di Stato e forma di governo*, in *ADL*, 2009, 1-25.
- Ludovico G. (2025), *Il diritto di sciopero e la serrata*, in G. Amoroso, V. Di Cerbo, A. Maresca, diretto da, *I Trattati Giuffrè - Diritto del lavoro*, Le-febvre Giuffrè, vol. I, 749-832.
- Lyon-Caen A. (2011), *Francia*, in La Macchia C. (a cura di), *Lo sciopero in Europa*, Ediesse, Roma, 121-131.
- Maestro Buelga G. (2006), *I diritti sociali nella Costituzione europea*, in *RDSS*, 89-125.
- Mancini F. (1972), *sub art. 17*, in Romagnoli U., Montuschi L., Ghezzi G., Mancini F., *Statuto dei diritti dei lavoratori*, Zanichelli, Bologna, 233-242.

- Maresca A. (2025), *Diritto sindacale: il quadro generale*, in G. Amoroso, V. Di Cerbo, A. Maresca, diretto da, *I Trattati Giuffrè - Diritto del lavoro*, Lefebvre Giuffrè, Milano, vol. I, 581-620.
- Mazziotti M. (1964), *Diritti sociali*, in *ED*, vol. XII, Giuffrè, Milano, 802-807.
- Mortati C. (1975), *Art. 1*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti economici*, tomo I, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1-50.
- Mouffe Ch. (2007), *Sul politico*, Bruno Mondadori, Milano, ed. or. 2005.
- Nogler L. (1996), *Le infruttuose radici weimariane della libertà sindacale*, in *DLRI*, 101-118.
- Nogler L. (2012), *Ripensare il diritto di sciopero?*, in *DLRI*, 315-329.
- Occhino A. (2025), *Sciopero, mercato e diritto nel sistema europeo delle libertà economiche*, in corso di pubblicazione negli atti di Aidlass, *Libertà d'impresa e azione collettiva nell'ordinamento multilivello*, Giornate di Studio 2025, Ancona, 29-30 maggio 2025, versione provvisoria a disposizione in <https://aidlass.it/wp-content/uploads/2025/05/Relazione-Occhino-2025.pdf>.
- Onida V. (1970), *Lo sciopero politico è un diritto*, in *Relazioni sociali*, 1970, n. 4-5, 3-37.
- Orlandini G. (2015), *Political strikes*, in B. Hepple, R. Le Roux, S. Sciarra (eds.), *Laws Against Strikes*, Franco Angeli, Milano, 159-183.
- Passaniti P. (2014), *La Costituente tra cronaca e storia. Il nodo giuslavoristico nell'ordine democratico*, in Gaeta L. (a cura di) *Prima di tutto il lavoro*, Ediesse, Roma, 13-30.
- Passaniti P. (2021), *Percezione culturale e politica dello sciopero al tempo della Costituente*, in G. Pino (a cura di), *L'Assemblea Costituente e il diritto di sciopero*, Giappichelli, Torino, 171-192.
- Peces-Barba Martinez G. (1990), *Diritti e doveri fondamentali*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, Vol. V, Utet, Torino, 139-159.
- Persiani M. (1992), *Diritti fondamentali della persona e diritto dei lavoratori a scioperare*, in *DL*, I, 13-32.
- Pilati A. (2011), *La legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, Il campo di applicazione della legge e i requisiti di legittimità delle astensioni collettive*, in Lunardon F. (a cura di), *Conflitto, concertazione e partecipazione*, vol. III del *Trattato di diritto del lavoro*, Persiani M., Carinci F. (diretto da), Cedam, Padova, 277-354.
- Pino G., a cura di (2021), *L'Assemblea Costituente e il diritto di sciopero*, Giappichelli.

- Pinto V. (1996), *Sciopero*, in *Digesto disc. priv., sez. comm.*, vol. XIII, 219-241.
- Prodi P. (2015), *Il tramonto della rivoluzione*, il Mulino, Bologna, 2015.
- Prosperetti G. (2009), *Dall'art. 3 agli artt. 35 ss. della Costituzione*, in Ghera E., Pace A. (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Jovene, Napoli, 79-104.
- Prosperetti G. (2018), *Diritto di sciopero e rappresentatività sindacale: un possibile ruolo del CNEL*, in *Quad. ADL* n. 15, 121-128.
- Raimondi G. (2022), *L'art. 40 della Costituzione*, in *La Magistratura*, 27 aprile, <https://lamagistratura.it/commentario/lart-40-della-costituzione/>.
- Ramm Th. (1989), *Per una storia della costituzione del lavoro tedesca*, Giuffrè, Milano.
- Rescigno G.U. (2011⁵), *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna.
- Romagnoli U. (1982), *Art. 40*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti economici*, tomo I, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, pp. 289-325.
- Rusciano M. (1989), *Lo sciopero nei servizi essenziali*, in Aidlass, *Lo sciopero: disciplina convenzionale e autoregolamentazione*, atti del IX congresso nazionale di diritto del lavoro, Fiuggi, 8-9-10 aprile 1988, Milano, Giuffrè, 3-70.
- Rusciano M. (2018), *Sciopero, servizi essenziali, moral suasion della Commissione di Garanzia* in *Quad. ADL* n. 15, 41-62.
- Sanna C., Nascimbene B. (2004), *sub art. 6 TUE*, in Tizzano A. (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea*, Giuffrè, Milano, 2004, 47-58.
- Santini F., *Le forme di sciopero*, in Lunardon F. (a cura di), *Conflitto, concertazione e partecipazione*, vol. III del *Trattato di diritto del lavoro*, Persiani M., Carinci F. (diretto da), Cedam, Padova, 83-153.
- Santoni F. (2011), *La libertà e il diritto di sciopero*, in Lunardon F. (a cura di), *Conflitto, concertazione e partecipazione*, vol. III del *Trattato di diritto del lavoro*, Persiani M., Carinci F. (diretto da), Cedam, Padova, 3-81.
- Santoro Passarelli G. (2017), *Relazione del Presidente Giuseppe Santoro Passarelli per l'anno 2016*, Roma, 22 giugno, in https://cgsse.it/sites/default/files/2020-04/relazione_2016_del_presidente.pdf.
- Schiavone A. (2025), *Occidente senza pensiero*, il Mulino, Bologna.
- Schmitt C. (1984), *Dottrina della costituzione*, Milano, Giuffrè (ed. or. 1928).
- Sciarra S. (2015), «*Heritage and Adjustment*»: *Some Concluding Remarks*, in Hepple B., le Roux R., Sciarra S. (eds.), *Laws Against Strikes*, Franco Angeli, Milano, 205-221.

- Scognamiglio R. (1978), *La rilevanza del lavoro nelle disposizioni fondamentali della Costituzione*, in Id. (diretto da) *Il lavoro nella giurisprudenza costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 13-155.
- Scognamiglio R. (1985), *Il lavoro nella Costituzione*, in ISLE, *La costituzione economica*, Edizioni del Sole24Ore, Milano, 29-41.
- Storti C. (2015), *Lavoratori ribelli e giudici eversivi. Sciopero e licenziamento collettivo nella giurisprudenza di Cassazione 1900-1922*, in Lacchè L. (a cura di), *Il diritto del Duce. Giustizia e repressione nell'Italia fascista*, Donzelli, Roma, 2015, 3-29.
- Togliatti P., *Relazione*, ora in G. Pino (a cura di), *L'Assemblea Costituente e il diritto di sciopero*, Giappichelli, Torino, 2021, 198-201.
- Tosi P. (1988), *Contrattazione collettiva e controllo del conflitto*, in Aidlass, *Lo sciopero: disciplina convenzionale e autoregolamentazione nel settore privato e pubblico*, atti del IX Congresso nazionale di diritto del lavoro, Fiuggi, 8-9-10 aprile, Giuffrè, Milano, 71-118.
- Tosi P. (2018), *Diritto di sciopero e rappresentatività sindacale*, in *Quad. ADL* n. 15, 63-73.
- Tufo M. (2025), *Conflitto e crisi geo-politiche*, dattiloscritto, intervento al Convegno della *Labour Law Community*, Cagliari, 15 novembre.
- Veneziani B. (1992), *Stato e autonomia collettiva. Diritto sindacale italiano e comparato*, Bari, Cacucci.
- Vivanti C. (1974), *La storia politica e sociale. Dall'avvento delle signorie all'Italia spagnola*, in Romano R., Vivanti C. (coordinatori), *Storia d'Italia Einaudi. Dalla caduta dell'Impero Romano al secolo XVIII*, volume I, *La storia politica e sociale*, Einaudi, Torino, 277-427.
- Zolo D. (2001), *Libertà, proprietà e uguaglianza nella teoria dei «diritti fondamentali»*, in L. Ferrajoli, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Laterza, Roma-Bari, 49-76.

Piera Campanella*

Lo sciopero nei servizi pubblici
e nei settori ad alta conflittualità intersindacale:
quali regole

SOMMARIO: 1. Premessa — 2. Sciopero e democrazia sindacale. — 3. I capisaldi della legislazione attuativa dell'art. 40 Cost. (l. n. 146/1990). — 4. Le più recenti trasformazioni: mutamento della fase storica e conflitto collettivo. — 5. Disintermediazione e microconflittualità: le ipotesi di una revisione in senso restrittivo della l. n. 146/1990. — 5.1. Il referendum preventivo — 5.2. Dichiarazione preventiva di adesione allo sciopero — 6. Crisi del governo concertato del conflitto: l'espansione dei poteri della Commissione di garanzia di attuazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali (Cgsse). — 6.1. L'ampliamento del novero dei servizi pubblici essenziali. — 6.2. L'ampliamento delle forme di conflitto collettivo. — 6.3. Le procedure di raffreddamento e di conciliazione. — 6.4. Intervalli minimi e durata. — 6.5. L'indicazione preventiva dell'art. 13, comma 1, lett. d) e h), della l. n. 146 del 1990. — 7. Il ruolo della precettazione. — 8. La privatizzazione dei servizi pubblici essenziali e il principio del temperamento tra diritto di sciopero e diritti fondamentali della persona. — 8.1. L'opportunità di un «*restyling*» della l. n. 146 del 1990. — 8.2. Libertà economiche e «danno ingiusto».

1. — *Premessa* — A partire da una lettura dello sciopero come strumento della democrazia sindacale, a propria volta concepita, quest'ultima, in stretta connessione con la democrazia politica, sociale ed economica — tanto nella Costituzione formale, quanto in quella materiale¹ — la presente riflessione mira a comprendere se e

* Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro presso l'Università di Urbino Carlo Bo.

¹ V., in particolare, i precedenti Atti del Convegno su *Lavoro e democrazia*

in quale misura la legislazione italiana di regolamentazione del conflitto collettivo (l. n. 146/1990) rifletta la sopracitata lettura e sia in grado di garantirne, a tutt'oggi, la perdurante effettività.

A questo scopo, ci si soffermerà, anzitutto, sul caposaldo per eccellenza della legislazione in parola, ossia quello della centralità dell'autonomia collettiva, cui si agganciano la teorica dei limiti esterni allo sciopero e il principio del temperamento con i diritti fondamentali della persona, in funzione di salvaguardia dell'utenza e, dunque, di interessi terzi che, siccome estranei al conflitto, non meritano un sacrificio.

Sulla scorta di tali premesse, ci s'interogherà, poi, su come e in che termini le trasformazioni del contesto economico e politico, nonché i mutamenti del lavoro e delle relazioni industriali abbiano impattato sulla legislazione in parola, ponendola sotto tensione o addirittura minandola alle fondamenta, non senza rischi di torsione, in una qual sorta di eterogenesi dei fini, rispetto alla sua *ratio* ispiratrice.

2. — *Sciopero e democrazia sindacale* — Si può partire dall'affermazione, resa da autorevole dottrina, secondo cui lo sciopero assolve in molti Stati membri dell'Unione europea a una funzione del tutto peculiare ed essenziale di *equilibrio democratico* (Carabelli 2009, 162). Questo è particolarmente vero, nel senso più pieno e ampio del termine, con riferimento al caso italiano, ove, per una precisa scelta ordinamentale, il conflitto collettivo, da un lato, assurge a strumento irrinunciabile per le forze del lavoro ai fini della partecipazione politica (democrazia politica), dell'emancipazione sociale (democrazia sociale), dell'equa distribuzione della ricchezza rispetto al capitale (democrazia economica), dall'altro, s'eleva a fondamento dello stesso fenomeno sindacale, considerato, quest'ultimo, nel suo stretto nesso con la libertà sindacale, la contrattazione collettiva, la partecipazione sindacale (democrazia sindacale).

politica, curati da Aimò, Carabelli, Lassandari 2025, nonché su *Lavoro e democrazia sociale*, curati da Bellavista, Bonardi, Carabelli 2025 e su *Lavoro e democrazia economica*, curati da Bonardi, Carabelli, Zoppoli 2026.

Lo sciopero è senz'altro espressione di libertà sindacale (Giugni 1960). S'atteggia, anzitutto, a tramite per il libero esercizio dell'azione sindacale e per l'acquisizione di genuino consenso tra i lavoratori, con evidenti implicazioni positive anche sul piano del proselitismo e della potenziale crescita degli associati. Ciò si spiega in ragione del suo essere la più classica forma di autotutela degli interessi collettivi dei prestatori, capace perciò stesso di assurgere a indice di rappresentatività effettiva, viepiù in sistemi sindacali prevalentemente fondati sui «rapporti di forza», come quello italiano.

Si configura, poi, quale strumento costitutivo dell'organizzazione sindacale libera, giacché un sindacato – da intendersi nel senso ampio di «un'aggregazione di soggetti» (Giugni 1979, 265 s.), *alias* una «coalizione» organizzata, espressiva di una dimensione collettiva dell'agire, in ragione dei fini sindacali perseguiti – può esistere anche solo perché «lotta» e, tipicamente, «sciopera».

Lo ha riconosciuto, del resto, non solo la giurisprudenza (sulla quale, in dottrina, v. Dessì 2025, 345 ss.; Passalacqua 2025, 2102 ss.; Ludovico 2026 e anche Calvellini 2024, 4 ss., a commento, però, di orientamento contrario)², ma la stessa Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali (d'ora in poi Cgsse), quando ha dovuto pronunciarsi su diverse astensioni collettive dal lavoro promosse da comitati spon-

² Da ultimo, v. Cass. 11 aprile 2025, n. 9526, Cass. 11 aprile 2025, n. 9538 e Cass. 9 maggio 2025, n. 12269, le quali, ricomprendendo nell'ombrello protettivo dell'art. 39, comma 1, Cost. qualsivoglia «situazione conflittuale implicante la tutela di un interesse collettivo», ben oltre lo sciopero, hanno ritenuto sufficiente la presenza di una condotta condivisa tra più lavoratori – anche fuori dal controllo del sindacato presente sul luogo di lavoro – diretta al perseguimento di un tale interesse, per ritenere ritorsivi sul piano sindacale (art. 4 l. n. 604/1966) i licenziamenti loro irrogati in quanto partecipanti all'azione di lotta; v. anche Cass., 30 aprile 2025, n. 11347 che ha qualificato come sciopero legittimo l'astensione dal lavoro posta in essere spontaneamente per finalità retributive da tre dipendenti subito dopo aver ricevuto un'infima busta paga; *contra*, ma isolatamente, Cass. 12 settembre 2024, n. 24473, che ha giudicato illegittima l'astensione collettiva dal lavoro di alcuni dipendenti per mancanza di previa comunicazione sindacale a riguardo; in dottrina.

tanei, nel settore, ad esempio, dell'igiene ambientale³. Si è preso atto, così, che lo sciopero, nel nostro ordinamento, è risorsa primigenia di un sistema improntato a principi di genuina democrazia e pluralismo sindacale: risorsa libera, a disposizione dei lavoratori organizzati e non suscettibile di riserve a favore dell'uno o dell'altro sindacato più o meno rappresentativo, come del resto testimonia la legge n. 146 del 1990 nel suo generico riferimento ai «soggetti» che proclamano lo sciopero (Boccafurni 2021, 124 s.)⁴. Del resto, se lo sciopero serve a conquistare la rappresentatività sindacale, allora quest'ultima non potrà mai assurgere a requisito necessario per l'esercizio del diritto al conflitto.

3. — *I capisaldi della legislazione attuativa dell'art. 40 Cost. (l. n. 146/1990)* — Data una tal cornice, va ora compreso quale è lo stato del conflitto collettivo in Italia alla luce delle norme che lo disciplinano e del loro bilancio applicativo. Occorre, in altri termini, domandarsi entro che spazi il conflitto, nella sua forma più tipica, lo sciopero, si trova effettivamente ad operare.

Da ultimo, una pronuncia del Comitato europeo dei diritti sociali (Ceds), organismo deputato a vigilare sul rispetto della Carta sociale europea (art. 25), ha nettamente censurato la legge n. 146 del 1990 sotto plurimi e centrali profili⁵. Al di là delle concrete

³ V. delibera n. 03/32 del 12.02.2003 e, poi, con riferimento precipuo a scioperi spontanei per ritardo nella corresponsione delle retribuzioni all'interno di appalti pubblici nel settore dell'igiene ambientale, del. n. 08/518 del 16.10.2008: per tali orientamenti della Cgsse, v. la *Raccolta sistematica degli orientamenti interpretativi di settore*, vol. I, 94 ss.

⁴ Già nella delibera n. 03/32 del 12.02.2003, cit., la Cgsse lo aveva posto in evidenza, rilevando che «lo sciopero può essere proclamato anche da soggetti diversi dalle oo.ss. non solo in linea generale, in base alla consolidata dottrina e giurisprudenza, ma anche nell'ambito dei servizi pubblici essenziali, nella cui disciplina si parla in modo volutamente generico di "soggetti che promuovono lo sciopero" [...]».

⁵ Ceds 13 marzo 2026, Unione Sindacale di Base (Usb) c. Italia, Denuncia n. 208/2022: «[...] the (European) Committee (of Social Rights) concludes [...] unanimously that there is a violation of Article 6§4 of the (European Social) Charter in respect of the minimum service requirement during a strike in sectors that are not essential services in strict sense of the terms».

conseguenze di una simile decisione (Orlandini 2026, 7), non v'è dubbio come la vicenda sollevi forti segnali d'allarme. Ciò è tanto più vero, se si considera, come si diceva, il ruolo attribuito, secondo l'opinione corrente, allo sciopero, cioè quello di diritto attorno a cui, nel disegno costituzionale, la democrazia trova forma, espressione e ricomposizione, in tutte le sue molteplici sfaccettature: da strumento di effettività della libertà e attività sindacale, lo sciopero assurge, in effetti – per il tramite della contrattazione collettiva e della partecipazione sindacale (artt. 40, 39 e 46 Cost.) – a mezzo essenziale di redistribuzione della ricchezza nella società, e s'eleva, poi, a canale di partecipazione politica ad uso esclusivo delle forze del lavoro, sul presupposto d'una loro diseguaglianza socio-economica di partenza che, siccome connaturata al sistema di produzione capitalistico, merita di essere via via sanata o comunque dinamicamente riequilibrata (artt. 40 e 3, comma 2, Cost.) (Carinci, De Luca Tamajo, Tosi, Treu 1987, 361).

Bisogna verificare, come si anticipava, se e fino a che punto la legge 146, nell'opera dei suoi protagonisti, riesca a conservare intonso il nucleo fondamentale ed intangibile di questo diritto, così da consentire al conflitto collettivo di continuare a esercitare il suo ruolo chiave nell'ambito del sistema democratico costituzionale. Benché, infatti, lo sciopero possa talora apparire «al servizio di un interesse definito nel linguaggio comune come corporativo, cioè limitato ad un singolo gruppo settoriale o professionale, completamente ripiegato sul proprio “particolare”» (Carinci, De Luca Tamajo, Tosi, Treu 2023, 363 s.) con buona pace per l'interesse generale dei cittadini utenti, ciò non può comunque rimettere in discussione, né sminuire «il riconoscimento costituzionale del diritto [...] alla luce del ruolo svolto per il riequilibrio del rapporto di forza esistente» (Carinci, De Luca Tamajo, Tosi, Treu 2023, 363 s.) tra capitale e lavoro.

Come noto, sulla scorta di una crescente e progressiva «terziarizzazione» dell'economia e, dunque, del conflitto (Accornero 1985, 17 ss.), la l. n. 146/1990 è intervenuta – sin dalle origini e poi in modo ben più stringente dopo la l. n. 83/2000 – a regolamentare lo sciopero nei servizi pubblici essenziali sulla scorta di

alcune direttrici di fondo. Queste, rappresentando a tutt'oggi i pilastri su cui poggia la legge, meritano di essere valutate partitamente nella loro effettiva portata e, soprattutto, tenuta.

V'è, *in primis*, il principio – figlio della teoria dei c.d. limiti esterni – del contemperamento tra diritto di sciopero e diritti fondamentali della persona, da garantire, questi ultimi, nel loro contenuto essenziale (art. 1, comma 2).

C'è, poi, la regola – corollario delle teorie dell'autonomia collettiva – del governo consensuale del conflitto collettivo, con il riconoscimento alle parti sociali della possibilità, intanto, di concertare nei fatti la legge e poi di poterne inverare direttamente il principio cardine, ossia quello appena menzionato del contemperamento. In tal senso depone la previsione che devolve proprio a dette parti il compito di individuare le prestazioni indispensabili, sia pur sotto la supervisione di un organismo tecnico autorevole, come la Cgsse (artt. 2, commi 2 e 4, 13).

Rileva, infine, la scelta, ben esplicitata in apertura della legge, di circoscrivere l'intervento normativo unicamente ai servizi pubblici essenziali (art. 1). Sotto questo profilo, si può ritenere che la l. n. 146, e prim'ancora le forze sociali chiamate a concertarla, abbiano evitato di abbracciare *in toto* quelle teorie, pur autorevoli, che dalla «terziarizzazione» dell'economia deducevano l'opportunità di un «adattamento dei rapporti sindacali alle necessità del lavoratore» non solo come produttore, bensì pure «come consumatore di beni e utente di servizi» (Khan-Freund 1980, 416; sulle riflessioni cui è pervenuto Kahn-Freund nella fase finale della sua esistenza, v. Orlandini 2003, 359). La legge, infatti, più che rispondere a generiche esigenze protettive del lavoratore sul mercato dei beni e dei servizi, mira essenzialmente a salvaguardarne i bisogni sociali, in nome di un vincolo di solidarietà (artt. 2 e 38 Cost.) che merita massima considerazione, pur nel pieno rispetto del diritto di sciopero (art. 40 Cost.) (Mc Britton 1995, 15 s.; La Macchia 2019, 17). È questo e non altro il senso di un impianto regolativo come quello riconducibile alla l. n. 146, che – forte dell'esperienza dell'autoregolamentazione (Carinci 1990, 457 ss.; Pascucci 2018, 44; Pascucci 2021, 140 ss.) – volutamente eleva a proprio ambito applicativo

una dimensione – i servizi pubblici essenziali – strettamente destinata alla cura della collettività, con conseguente emersione di delicati profili di interesse pubblico, quali quelli sottesi all'elenco tassativo dei diritti fondamentali della persona, al cui godimento i servizi stessi sono preordinati.

4. — *Le più recenti trasformazioni: mutamento della fase storica e conflitto collettivo* — C'è stato, dunque, un tempo in cui il sindacato ha accettato su basi solidaristiche di autoregolamentarsi e anche di trasportare in una legge la propria esperienza di autoregolamentazione. Questo tempo non può dirsi certo passato, se si guarda al sindacato confederale, il cui consenso alla regolamentazione dello sciopero perdura, al di là delle più recenti divisioni sindacali, saldandosi con un forte senso di responsabilità nei confronti delle istituzioni e del Paese, che ne rappresenta storicamente la cifra caratteristica. Ciò che, invece, ha subito un significativo mutamento riguarda la fase entro cui il conflitto collettivo oggi si colloca.

La legge n. 146 del 1990 era stata frutto di una precisa stagione delle relazioni Stato-sindacato, di tipo neocorporativo (Vardaro 1988), che aveva visto le grandi confederazioni unite in un patto concertativo con l'esecutivo. A quella stagione era sottesa l'idea di un possibile governo delle nuove spinte economiche neoliberiste tramite politiche di deregolazione controllata dei diritti e del mercato del lavoro. I grandi sindacati storici accettavano, così, di trasportare in una legge vera e propria l'esperienza dell'autoregolamentazione dello sciopero – con tanto di vincoli, controlli e sanzioni in caso di mancato rispetto delle norme (Garofalo M.G. 2003, 1 ss.) – ma lo facevano sulla scorta di relazioni industriali forti e stabili, nel quadro di uno scambio politico con il Governo, chiamato, a propria volta, a garantire, almeno sulla carta, una composizione concertata ed equilibrata degli interessi interni a capitale e lavoro. Su una linea non del tutto distonica si era mossa, infine, la stessa legge n. 83 del 2000 benché lo avesse fatto, sulla falsariga di quanto già anticipato nel Patto dei Trasporti (D'Antona 1999, 50 ss.), con una torsione decisa verso strumenti di gestione eteronoma del conflitto (Ghezzi 2001, 1 ss.).

Di lì a qualche anno, mutata la stagione politica, saranno, invece, proprio questi strumenti a fungere da grimaldello per una limitazione via via sempre maggiore del conflitto collettivo. Prima la globalizzazione, guidata dai principi dello «Stato minimo» e del libero scambio, poi la crisi finanziaria del 2008, frutto proprio della scelta politica di lasciare quel processo espansivo nelle semplici mani dell'economia, hanno rivelato la fallacia del progetto di un «capitalismo regolato e “dal volto umano”», capace di tenere insieme equità sociale e libero mercato (Malatesta 2025, 348).

Piuttosto, le conseguenze nefaste di una globalizzazione lasciata nelle semplici mani dell'economia, di cui hanno saputo molto beneficiare i Paesi asiatici, in testa la Cina, hanno finito per consacrare la caduta dell'ordine neoliberale occidentale (Gerstle 2024) e favorito l'ascesa, tanto negli Stati Uniti, quanto in Europa, di movimenti populistici e poi di partiti nazionalisti di estrema destra in una sorta di vertiginosa progressione senza fine della crisi dai tratti marcatamente autodistruttivi (Todd 2024). Si è assistito, al tempo stesso, a una svolta di tipo repressivo-securitario sul piano sociale e ad uno scivolamento via via sempre più esteso e profondo del blocco occidentale verso un'economia di guerra (nella dottrina giuslavoristica italiana, Fontana 2025, 193 ss.) con inevitabili ricadute sulla libertà sindacale, il conflitto collettivo e i diritti sociali. Se si guarda a tali aspetti, il lascito del neoliberalismo oggi perdura – la disgregazione dei corpi intermedi, il declino del potere collettivo, la liberalizzazione di interi settori pubblici un tempo nelle mani dello Stato imprenditore – ma in un contesto diverso, di ritorno alla sovranità degli Stati, che, tuttavia, non prelude a un rinnovato dominio della politica sull'economia, bensì ad un completo azzeramento della distinzione tra i due ambiti. Ciò perché, da ultimo, l'economia si fa politica e quest'ultima, anche sul piano ideologico, non si dice più funzionale alla cura della collettività, bensì al rafforzamento dei privilegi di pochi. Così, mentre le guerre proliferano, la forbice delle disuguaglianze s'allarga, le esternalizzazioni e le privatizzazioni avanzano, il sistema sindacale si scompone ulteriormente e le condizioni di vita peggiorano per i più, cresce l'esigenza di un controllo sociale autoritario da parte dello

Stato, con una criminalizzazione degli strati sociali marginali, nonché di coloro i quali, specie tra le forze del lavoro, si oppongono allo stato di cose presente (Centamore 2025, 83 ss.; De Girolamo 2026, 17 ss.)⁶.

5. — *Disintermediazione e microconflittualità: le ipotesi di una revisione in senso restrittivo della l. n. 146/1990* — La c.d. disintermediazione (Zan 2014, 1 ss.; Caruso 2017, 1 ss.; Seghezzi 2026) – frutto delle politiche neoliberiste affermatesi in ambito economico, politico e sociale – ha determinato una profonda frammentazione degli interessi all'interno della classe lavoratrice e ha inciso sulle relazioni industriali, disgregandole, nonché su quelle di lavoro, individualizzandole. Gli scioperi diminuiscono, così, per numero e intensità (v. già Carrieri 2017, 225 ss.)⁷; tuttavia, le doglianze in merito ai loro effetti sull'utenza, paradossalmente, aumentano.

Nel settore dei servizi pubblici essenziali, e con particolare vigore in quello dei trasporti, si lamenta da tempo la presenza di una «microconflittualità» perdurante e diffusa, dovuta ad una forte parcellizzazione organizzativa delle forze sociali e ad un accentuato pluralismo sindacale (Bavaro 2018, 625 ss.), ma anche, si dovrebbe aggiungere, dovuta ai consueti e sempre più estesi tagli alla spesa pubblica. Scioperi, talora neppure attuati, ma solo proclamati, o comunque seguiti da basse percentuali di adesione (Orlandini, Lofredo, 2023, 429 s.; v. anche Carrieri, 2017, 225 ss.; Sechi 2017, 605 ss.) sarebbero in grado di provocare danni (disservizi) intollerabili

⁶ V. soprattutto, l'art. 14 del d.l. 11 aprile 2025, n. 48, conv. in l. 9 giugno 2025, n. 80, c.d. decreto sicurezza, che interviene sul blocco delle merci, rafforzandone le sanzioni penali, ora estese anche ai blocchi corporei, ma pure il d.l. 24 febbraio 2026, n. 23, conv. in l. 24 aprile 2026, n. 54, contenente tutta una serie di previsioni che rischiano di comprimere l'esercizio della libertà sindacale (v. specialmente gli artt. 4, 7, 9, 10).

⁷ Nell'ultima Relazione annuale della Cgsse, si legge che i dati complessivi del 2024 sull'andamento del conflitto collettivo in Italia rivelano persino una diminuzione, sia pur lieve, del ricorso allo sciopero e si afferma altresì che nel nostro Paese «si sciopera sempre meno che negli altri Paesi europei»: v. Cgsse, *Relazione annuale 2025 sull'attività svolta nel 2024*, Presentazione della Presidente Prof.ssa Paola Bellocchi, Camera dei Deputati, 12 giugno 2025, 20.

nei confronti dell'utenza, siccome sproporzionati rispetto al rilievo dell'azione conflittuale, attuata o anche solo minacciata (Bavaro 2018, 626).

Da ultimo, si prospetta per questo la necessità di una stretta ulteriore nei confronti del conflitto collettivo, con l'ipotesi di un intervento legislativo oltremodo restrittivo verso lo sciopero nei servizi pubblici essenziali. Ciò è significativo non certo di un abbandono delle politiche di disintermediazione da parte dello Stato, quanto di una loro torsione in senso surrettiziamente più interventista e autoritario, con effetti di approfondimento delle divisioni tra sindacati partecipativi e dialoganti, degni per ciò stesso di considerazione, e sindacati conflittuali, meritevoli, invece, di marginalizzazione, secondo una logica che sempre più travalica la semplice dimensione della tutela dell'utenza – o, comunque, dei consumatori (in tema Orlandini 2003, 359; Corazza 2018, 648) – per abbracciare i tratti della difesa della sicurezza e dell'ordine pubblico.

Al momento, più che di una riforma organica della l. n. 146, si discute, in maniera più o meno strisciante, di un insieme di ricette, alcune nuove, altre vecchie.

Tra le ricette nuove troviamo, ad esempio, il versamento di una cauzione preventiva per lo sciopero, o anche il rafforzamento dell'apparato sanzionatorio a carico del sindacato. Tra le ricette vecchie emerge, invece, il referendum preventivo, la comunicazione anticipata e irrevocabile di adesione allo sciopero da parte dei singoli lavoratori, insomma, strumenti già noti, giacché riproposti a cadenze più o meno periodiche – in concomitanza con «alcuni frangenti problematici» – nel dibattito pubblico, tra gli addetti ai lavori e nell'ambito della stessa attività parlamentare (Carrieri 2017, 235). Tutte queste ricette paiono, però, soffrire di innumerevoli problemi, anche di costituzionalità.

5.1. — *Il referendum preventivo* — Con riguardo al referendum preventivo (Carrieri 2017, 234 ss.)⁸, il problema fondamentale è che

⁸ V. già il disegno di legge n. 550, Sen. Di Biagio del 17 aprile 2013, il disegno di legge n. 1286, Sen. Sacconi *et alii* del 4 febbraio 2014 e il disegno di legge n.

la misura finirebbe per incidere sulla titolarità del diritto di cui all'art. 40 Cost. Questa, infatti, sul presupposto della ammissibilità del solo sciopero maggioritario, verrebbe evidentemente a mortificare il diritto di ciascun lavoratore ad astenersi dal lavoro (per la tesi, tuttora maggioritaria, della titolarità individuale del diritto di sciopero, v. Carinci 2009, 423 ss.; Santoni 2011, 37 ss.; Lamber-tucci 2015, 72 ss.; Orlandini 2016, 108 ss.; Bavaro 2018, 621 ss.; Ballestrero 2018, 411 ss.; diversamente, invece, Pino 2005; Zoppoli 2006; Romei 2008, 424 ss.; Nogler 2013, 104 ss.; Corazza 2018, 645 ss.)⁹, aggregandosi liberamente ad altri per il perseguimento di un interesse comune¹⁰. Ostacolerebbe, inoltre, la stessa libertà sindacale dell'art. 39, comma 1, Cost., posto che lo sciopero è espressione di libertà sindacale, in senso sia individuale (libertà positiva di ciascun lavoratore di promuovere attività sindacale e di parteciparvi, pur quando questa assuma le caratteristiche della dura lotta sindacale), sia collettivo (libertà di azione, anche conflittuale, da parte ciascun sindacato liberamente organizzato, incluso in forma spontanea)¹¹ (in tema Ballestrero 2018, 411 ss.; Bavaro, 2018, 621 ss.; si discute, invece, se lo sciopero sia espressione di libertà sindacale secondo la Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro n. 87/1948: sulla questione, v. Marinelli 2024, 405 ss.; sulle limitazioni allo sciopero, sempre sullo sfondo di tale

2006, Sen. Ichino *et alii* del 14 luglio 2015; di recente, nell'ambito del dibattito pubblico, sollecitato dagli organi di stampa, si è espresso favorevolmente al referendum preventivo Treu: v. in particolare le dichiarazioni rilasciate su *Il Foglio* del 14 dicembre 2024: <https://www.ilfoglio.it/politica/2024/12/14/news/migliorare-le-norme-sugli-scioperi-si-puo-ma-serve-consenso-non-il-cipiglio-di-salvini-ci-dice-treu--105370>, consultato il 20 maggio 2026.

⁹ La tesi dello sciopero come diritto a titolarità individuale non è stata mai superata neppure in giurisprudenza: Cass. 17 dicembre 2004, n. 23552 e, da ultimo, sia pur ambiguamente, Cass. 12 settembre 2024, n. 24473, cit.

¹⁰ Cass. 30 gennaio 1980, n. 711.

¹¹ In giurisprudenza, v. C. Cost. 4 aprile 1960, n. 20, secondo cui gli artt. 39 e 40 Cost. «vanno considerati come espressione unitaria del nuovo sistema [...]»; in ambito sovranazionale, con riferimento all'art. 11 Cedu, v. Corte Edu 21 aprile 2009, caso Enerji c. Turchia e Corte Edu, 8 aprile 2014, caso Rtm c. Regno Unito.

Convenzione, Novitz, Fitzpatrick with Aborisade, Gonzalez, McCrystal 2026, 135 ss.)¹².

Questa surrettizia operazione di torsione di un istituto tipico della democrazia sindacale diretta a fini di contenimento del conflitto collettivo non può, dunque, trovare facilmente spazio nella legislazione ordinaria italiana. Lo stesso dovrebbe dirsi, peraltro, ove tale opera di contenimento passasse attraverso il filtro della rappresentatività (maggiore o comparata) del soggetto sindacale titolare della risorsa del conflitto. Il legislatore ha affidato, infatti, non a caso, alle sole prestazioni indispensabili – piuttosto che a regole sulla proclamazione – il compito di assicurare il contemporaneo tra sciopero e diritti dell'utenza, sì da garantire l'effettività di questi ultimi nel loro contenuto essenziale.

Né valga a sostenere il contrario il fatto che l'adozione di simili strumenti – il referendum, ma in certa misura, anche il filtro della rappresentatività – trova già spazio sul versante della contrattazione collettiva. Quando ciò accade, infatti, è perché al contratto collettivo si intende dare in qualche modo una vincolatività *ultra partes*, con conseguente obbligo per il lavoratore a sottostarvi. In tali casi è comprensibile che le parti sociali (si pensi al Testo unico del 10 gennaio 2014) o la legge (si guardi alla legislazione di rinvio) giungano a premunirsi affinché l'accordo applicabile abbia le caratteristiche di un contratto collettivo maggioritario.

Diverso, invece, è il caso dello sciopero, dove alla libertà positiva di indirlo e di aderirvi fa sempre parallelamente da contraltare la libertà negativa di chi non intenda scioperare; sicché un referendum favorevole allo sciopero mai potrebbe costringere a parteciparvi anche la minoranza dei lavoratori contrari. La libertà di astenersi o meno dal lavoro rimane, dunque, sempre inalterata: si potrà concordare o dissentire sulle motivazioni di uno sciopero, vi potrà anche essere una maggioranza dissenziente, ma non per questo l'astensione dal lavoro della minoranza potrà essere bloccata. Lo

¹² Da ultimo, in senso favorevole alla riconducibilità dello sciopero nell'ambito applicativo della Conv. n. 87/1948, v. International Court of Justice, 21 maggio 2026, n. 191.

sciopero è risorsa liberamente fruibile da parte dei lavoratori e dei loro sindacati e tale deve rimanere, tanto più nel quadro della nostra Costituzione, dove il conflitto collettivo assurge a linfa della democrazia economica, sindacale e politica.

5.2. — *Dichiarazione preventiva di adesione allo sciopero* — Perplexità solleva altresì un'altra ricetta, circolata, peraltro, anche in sede di emendamenti alla legge di bilancio 2026, ma poi ritirata¹³, riguardante l'obbligo, per ciascun lavoratore, di dichiarare preventivamente e in modo irrevocabile la propria adesione allo sciopero.

De iure condito, sarebbe, intanto, molto arduo dedurne l'esistenza dall'art. 2, comma 6, l. n. 146 del 1990, come invece è stato fatto (Razzolini 2018, 45 ss.), considerato che non v'è traccia nella legge di un nesso strumentale tra l'obbligo posto in capo all'ente erogatore di comunicare all'utenza le modalità organizzative del servizio durante l'astensione e un supposto dovere di adesione preventiva e irrevocabile allo sciopero da parte dei lavoratori¹⁴. Né un tal obbligo potrebbe introdurre la contrattazione collettiva, posto che quest'ultima non può disporre di un diritto individuale incompressibile del lavoratore, come quello di sciopero (Bellavista 2018, 59; per il caso specifico della Scuola, dove la dichiarazione di adesione allo sciopero si giustifica per esigenze di affidamento dei minori, senza, tuttavia, poter assumere i tratti dell'obbligatorietà e della irrevocabilità, v. Ballestrero 2018, 428).

¹³ L'emendamento, ritirato da FdI con l'impegno, in prospettiva, a presentare un apposito e più organico disegno di legge in materia, era stato pensato con riferimento al solo settore dei trasporti nell'intento di stemperare il disagio sproporzionato ed eccessivo dell'utenza rispetto a scioperi minoritari; una valutazione positiva è venuta, tramite media, da Ichino (v. l'intervista a cura di Luca Roberto per il quotidiano *Il Foglio*, del 18 novembre 2025: <https://www.pietroichino.it/?p=64322>, consultato il 20 maggio 2026); d'altronde, per l'inserimento, nei contratti o nei regolamenti di servizio, della dichiarazione di preventiva adesione allo sciopero del singolo lavoratore v. già il disegno di legge n. 1286, Sen. Sacconi *et alii* del 4 febbraio 2014, cit.

¹⁴ Ed infatti, da ultimo, T. Chieti 23 settembre 2025, in *RGL*, 2026, II, 2 ss., con nota di Frosecchi, che ha censurato come antisindacale la condotta del datore di lavoro che, nell'ambito di un servizio essenziale, aveva, tra le altre cose, richiesto ai dipendenti la dichiarazione di adesione preventiva allo sciopero.

Anche *de iure condendo* la proposta desta perplessità: intanto, per la sua idoneità a condizionare obiettivamente la libera partecipazione allo sciopero, poi, perché difficilmente la previsione sarebbe in grado di impedire un ripensamento del lavoratore successivo alla comunicazione data, considerato che ciò finirebbe per collidere con l'art. 40 Cost.

Più di tutti, però, la proposta tradisce la volontà non solo e non tanto di consentire una programmazione più efficiente delle prestazioni indispensabili – le quali sono comunque suscettibili di adeguata pianificazione secondo i contingenti di cui all'accordo o alla delibera della Cgsse – quanto di permettere l'erogazione di servizi ulteriori rispetto a quelli minimi ogni qualvolta lo sciopero conti basse percentuali di adesione.

È una visione, tuttavia, in contraddizione con la l. n. 146, che impone sì sacrifici allo sciopero all'insegna di un equilibrato bilanciamento con i diritti fondamentali dell'utenza, ma lo fa, proprio in ossequio all'art. 40, nel solo spazio segnato dalla salvaguardia del contenuto essenziale di quei diritti, come espresso dalle prestazioni indispensabili. Sono dunque le prestazioni indispensabili e nulla più a dover essere garantite in forza del temperamento, essendo queste e unicamente queste a rappresentare il punto di equilibrato bilanciamento tra sciopero e contenuto essenziali dei diritti dell'utenza.

Non c'è, invece, traccia nella legge di un temperamento giocato sulla scorta di una regola di proporzionalità tra numero di adesioni allo sciopero – e, dunque, grado di rappresentatività effettiva, espressa, nel caso di specie, dal sindacato, e livello di disagio per l'utenza. Introdurre una tal regola significherebbe ritornare per vie surrettizie all'idea un diritto di sciopero affidato a regole di maggioranza, idea in odore di incostituzionalità per i motivi già descritti in precedenza.

6. — *Crisi del governo concertato del conflitto: l'espansione dei poteri della Commissione di garanzia di attuazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali (Cgsse)* — Il tramonto della fase storica entro cui la l. n. 146 del 1990 era stata partorita ha determinato un sicuro impatto

anche sugli equilibri interni ai diversi protagonisti della regolamentazione legislativa dello sciopero nei servizi pubblici essenziali. Accresciutesi le difficoltà di governo consensuale del conflitto da parte sindacale, tali equilibri sono andati spostandosi verso altri soggetti: la Cgsse; l'autorità precettante. Ne è derivata una disciplina del conflitto collettivo sempre più eteronoma e sempre meno autonoma, con un certo cambio di passo rispetto all'originaria filosofia ispiratrice della legge, la cui tenuta si rivela oggi abbastanza problematica, forse anche dal punto di vista strettamente costituzionale.

Su quali strumenti tecnico-giuridici abbia poggato questo cambio di passo non è un mistero: a rappresentarne il perno sono state, infatti, essenzialmente le previsioni – o perlomeno una certa lettura delle previsioni – della l. n. 83 del 2000, intervenute a dieci anni dal testo normativo originario, quando la legge cominciava già a mostrare segnali di «crisi funzionale» (D'Antona 1991, 434; Bavaro 2018, 624).

Queste previsioni hanno irrobustito il potere dei surrichiamati organismi eteronomi e rafforzato gli obblighi procedurali, enfatizzando gli aspetti regolativi posti «a monte» del conflitto rispetto a quelli «a valle», rappresentati dalla individuazione ed erogazione delle prestazioni indispensabili. Si spiega così, ad esempio, la centralità acquisita – nell'ambito della più complessiva attività della Cgsse – dal potere di immediata indicazione preventiva ai soggetti interessati di eventuali violazioni delle prescrizioni riguardanti «la fase precedente all'astensione collettiva» (art. 13, comma 1, lett. *d*), l. n. 146 del 1990), in realtà, si tratta solo di uno dei poteri attribuiti dalla legge alla Commissione, ma capace di assorbire attualmente la gran parte del lavoro dell'autorità garante (La Macchia 2019, 2 ss.).

Prima, però, di occuparci delle regole procedurali del conflitto, concentriamoci, ancor più «a monte», sulla questione dell'ambito applicativo della l. n. 146 del 1990, perché qui si assiste ad un doppio movimento espansivo delle previsioni legali ad opera essenzialmente della giurisprudenza della Commissione.

6.1. — *L'ampliamento del novero dei servizi pubblici essenziali* — Il primo dei due momenti espansivi riguarda il novero dei servizi pubblici essenziali interessati dalla legge. L'elenco di tali servizi, contenuto nell'art. 1, comma 2, l. n. 146 del 1990, è esemplificativo; ciò ben lo si comprende, considerato che la tecnica del contemporaneo prelude ad un «bilanciamento dinamico» tra interessi diversi (Boccafurni 2021, 42), di necessità sensibile ai continui mutamenti socioeconomici di una società complessa come l'attuale (Pascucci 2017, 219 ss.).

Ciò, tuttavia, non dovrebbe mai rappresentare occasione per tradire lo stretto nesso di tali servizi con l'elenco, al contrario tassativo, dei diritti fondamentali della persona di cui all'art. 1, comma 1, essendo questi gli unici diritti rispetto alla cui garanzia del contenuto essenziale lo sciopero dell'art. 40 Cost. può essere limitato.

In effetti, la Cgsse, forte dei poteri interpretativi attribuitigli dall'art. 13, comma 1, lett. b), ha via via ricompreso nella l. n. 146 innumerevoli servizi, diversi ed ulteriori rispetto a quelli espressamente contemplati nell'art. 1, comma 2. Lo ha fatto, però, generalmente privilegiando un approccio casistico, in linea con lo stile tendenzialmente «dialogico e di prevenzione del conflitto» che ha connotato nel tempo l'attività dell'organismo, «in contrapposizione con l'ottica, invece, ben più invasiva e prescrittiva, degli organi precettanti» (Carinci, De Luca Tamajo, Tosi, Treu 2023, 420). Anche l'impiego della nozione di «servizio strumentale e accessorio», in funzione estensiva dell'ambito applicativo della legge (Boccafurni 2021, 52 s.), non ha mai condotto all'adozione di una delibera di indirizzo generale sul tema¹⁵, nella consapevolezza che questa avrebbe troppo irrigidito il sistema, offuscando le peculiarità

¹⁵ Cgsse, verbale n. 626 del 2.11.2005, ove la Commissione, dopo ampia discussione, decide che «non si adotti alcuna delibera di indirizzo generale relativo alle attività strumentali e che si continui a seguire la prassi fin qui adottata in conformità a quanto deciso in data 22 aprile 2004»: il riferimento è, in particolare, al verbale n. 544 del 22 aprile 2004, ove, in tema di connessione tra servizio principale e servizio strumentale, la Commissione aveva deliberato unicamente in merito al riparto organizzativo di competenze tra i Commissari responsabili; per questi orientamenti v. della Cgsse, v. la *Raccolta sistematica degli orientamenti interpretativi di settore*, vol. I, cit., 4 ss.

dei singoli settori e sminuendo altresì il ruolo tipicamente mediatore tra le parti, via via acquisito dall'autorità garante in relazione alle singole vertenze.

Così, nel corso delle varie stagioni, numerosi servizi sono stati attratti, volta per volta, all'interno del cono d'ombra della l. n. 146: si pensi, per citarne alcuni, alle attività strumentali al funzionamento dei mezzi di trasporto pubblico locale, ai servizi di bar, ristorazione e pulizia presso gli scali aeroportuali, all'assistenza sanitaria privata e alle cure termali a fini terapeutici sul versante dei servizi sanitari pubblici, ai servizi informatici per università, centri di ricerca e camere di commercio, al trasporto scolastico per conto dei Comuni, alle mense per scuole ed ospedali (Carinci, De Luca Tamajo, Tosi, Treu 2023, 450 ss.).

Nell'ottica del «servizio strumentale» hanno, poi, trovato considerazione anche le attività di logistica. In tal senso deve aver giocato sia la difficile riconducibilità delle medesime entro una precisa ed autonoma disciplina settoriale (art. 2, comma 2) – d'altronde, la legge non le menziona espressamente tra i servizi essenziali, ed esse, come noto, intersecano ormai trasversalmente qualsivoglia settore produttivo – sia il richiamo legislativo ad alcuni solo dei segmenti di approvvigionamento delle merci, in particolare quelli connessi all'energia, ai prodotti energetici, alle risorse naturali e ai beni di prima necessità (art. 1, comma 2). Emblematica in tal senso è stata, ad esempio, la scelta di annoverare tra i servizi pubblici essenziali la logistica farmaceutica, proprio in quanto «servente e complementare rispetto all'attività di distribuzione, che rappresenta, all'evidenza, solo l'ultima fase di un articolato processo finalizzato all'approvvigionamento [...] necessario per il funzionamento dei presidi sanitari e, conseguentemente, per la tutela della salute delle persone»¹⁶.

Nell'esperienza applicativa più recente, tuttavia, si è assistito ad un cambio di passo sul punto. Una delibera della Cgsse¹⁷, invero

¹⁶ Cgsse, delibere nn. 23 e 24 del 19 febbraio 2005 e delibera n. 84 del 16 febbraio 2005.

¹⁷ Cgsse, Deliberazione n. 26/88, delibera di orientamento in materia di servizi di logistica, seduta dell'11 marzo 2026.

non del tutto cristallina¹⁸, valorizzando l'integrazione funzionale in filiera dei diversi segmenti della fornitura di merci – il trasporto, ma insieme anche il deposito, la custodia, la spedizione, lo stoccaggio e la movimentazione, sulla falsariga dello stesso (nuovo) art. 1677-*bis* c.c. riguardante l'applicabilità delle norme sul contratto di trasporto alle attività di trasferimento di cose da un luogo all'altro – ha ricondotto, infatti, l'intera gamma delle attività logistiche nel novero del servizio di «approvvigionamento», da ritenersi essenziale quando abbia ad oggetto «energie, prodotti energetici, risorse naturali e beni di prima necessità», ai sensi del comma 2, dell'art. 1, in relazione alla tutela della vita e della salute del precedente comma 1.

La decisione, benché resa con riferimento specifico alle funzioni logistiche collegate al trasporto delle merci su gomma – rispetto a cui insiste, peraltro, uno specifico accordo, già a suo tempo dichiarato idoneo dalla Commissione, cui si aggiunge il relativo Ccnl di riferimento¹⁹ – sembra volere andare oltre questo stretto ambito, sino a rompere con la precedente giurisprudenza del Garante, che aveva per lo più subordinato l'applicazione della l. n. 146 alle sole attività logistiche strumentali al trasporto riguardanti beni di prima necessità destinati a speciali collettività (ospedali, case di cura, strutture per anziani, mense) ovvero al rifornimento di generi alimentari programmato con periodicità quotidiana (merci deperibili)²⁰. Non è un caso, del resto, che l'operazione sopra indicata passi da una vera e propria «delibera di orientamento in materia di servizi di logistica», quasi a voler consacrare in maniera generale ed uniforme indirizzi interpretativi diversi dai precedenti, con

¹⁸ La Cgsse ha, infatti, dovuto intervenire nuovamente sulla delibera tramite un comunicato stampa, contenente precisazioni – una qual sorta di «interpretazione autentica» – in ordine alla propria deliberazione n. 26/88: v. Cgsse, *Logistica, Garante scioperi: servizio pubblico essenziale solo movimentazione beni di prima necessità*, 17.03.2026, in <https://cgsse.it/logistica-garante-scioperi-servizio-pubblico-essenziale-solo-movimentazione-beni-di-prima-necessita>, consultato il 20 maggio 2026.

¹⁹ Cgsse, deliberazione sul caso: 10.6) Confetra (seduta del 9 giugno 1994); cfr. pure il Ccnl Logistica, Trasporto merci e Spedizione del 18 maggio 2021, rinnovato il 6 dicembre 2024.

²⁰ Cfr. la stessa delibera della Cgsse n. 26/88 che dichiara espressamente il superamento di tutte le precedenti interpretazioni in materia.

l'abbandono dell'approccio tipicamente casistico, e per ciò stesso più flessibile, del passato (su quell'approccio, v. Carinci, De Luca Tamajo, Tosi, Treu 2023, 356; per riflessioni sul cambio di passo della delibera, anche con riguardo al suo *iter* procedimentale, v. La Macchia 2026, 3, la quale insiste sull'assenza di una previa interlocuzione con le parti sociali).

Stando così le cose, la questione merita, allora, un supplemento di riflessione. Su questa strada, un elemento di rilievo attiene alla *ratio* della legge, inevitabilmente destinata a condizionare ogni lettura del dettato normativo, a partire dall'ambito applicativo della legge, i servizi essenziali dell'art. 1, comma 2. La legge impone, come detto, che tali servizi siano individuati in relazione ai «diritti della persona costituzionalmente tutelati» dell'art. 1, comma 1 – alla vita, alla salute, alla libertà e alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione e alla libertà di comunicazione – gli unici evidentemente idonei a giustificare l'imposizione di limiti allo sciopero in forza del principio di contemperamento.

Il fatto che si tratti di «diritti della persona costituzionalmente tutelati» non è certo senza significato. Non lo è perché una sì rigorosa selezione dei diritti meritevoli di tutela, in una logica di contemperamento con l'art. 40 Cost., risponde esattamente allo scopo della legge, e cioè di assicurare il soddisfacimento, nel loro contenuto essenziale, dei soli bisogni vitali della collettività, senza alcun riferimento ad una più generica e diversa garanzia di funzionamento del mercato di beni e servizi in presenza di sciopero. Si capisce, però, a questo punto, come la questione della riconducibilità o meno della mera «fornitura di merci» all'interno del campo applicativo della legge sia fortemente condizionata da simili premesse, tanto da suggerire particolare cautela all'interprete. Su questa via, non è solo il divieto di estensione analogica delle limitazioni al diritto di sciopero, deducibile dalla tassatività dell'elenco dei diritti di cui al comma 1 dell'art. 1, della l. n. 146, a dover essere considerato²¹. Lo è anche la

²¹ V. le Linee-Guida in ordine alla riconducibilità di un'attività nel campo di applicazione della legge – Relazione della Commissione di garanzia 1° agosto

ferma pretesa del legislatore di giustificare quelle limitazioni in funzione unicamente della tutela dei diritti fondamentali della *persona*, sicché tutto quanto attiene, invece, alla *merce* potrà rientrare nell'ambito operativo della legge unicamente in presenza di uno stretto legame con la persona e i suoi diritti costituzionalmente garantiti. Del resto, è stato proprio l'aggancio del concetto di «pubblico servizio» alla «tutela di interessi preminenti della Costituzione», sulla scorta della giurisprudenza costituzionale²², a consentire al concetto stesso di affrancarsi dalla sua tradizionale indeterminatezza, dovuta alla persistenza di un generico riferimento alla mera «utilità sociale» (in tal senso Pascucci 2021, 144 ss. proprio alla luce dei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente sul diritto di sciopero; per la loro raccolta v. Miscione 2015).

Quali siano le implicazioni di tutto questo in ordine all'attrattività degli scioperi della logistica nella l. n. 146, non è forse difficile da immaginare. *In primis*, tale attrattività non potrà certo dedursi da una mera riconduzione strumentale della movimentazione merci al trasporto (art. 1, comma 2, lett. *b*), l. n. 146 del 1990) e per questa via alla tutela della libertà di circolazione, che è riferita esclusivamente al cittadino (art. 16 Cost.), salvo ovviamente il caso in cui le attività logistiche siano strumentali al servizio finale di trasporto delle persone²³.

È invece, piuttosto, «l'approvvigionamento», richiamato sempre dalla legge, ad evocare la questione della mobilità delle merci. La legge lo qualifica essenziale, però, unicamente quando abbia ad oggetto «energie, prodotti energetici, risorse naturali e beni di prima necessità», dato lo stretto, immediato e necessario nesso con la tutela di diritti fondamentali della persona, quali la vita e la salute (art. 1, comma 2, lett. *a*), l. n. 146 del 1990).

1996 – 30 aprile 1997: cfr. Cgsse, v. la *Raccolta sistematica degli orientamenti interpretativi di settore*, vol. I, cit., 4 ss.

²² C. Cost. 17 marzo 1969, n. 31.

²³ V., infatti, l'art. 1, comma 2, della vigente Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo (delibera n. 14/387), in ordine alla inclusività nell'ambito applicativo della l. n. 146 dei servizi aeroportuali relativi al solo flusso dei bagagli in stiva, oltre che dei passeggeri.

Se così stanno le cose, bisogna, allora, ritenere che questo nesso vada sempre conservato anche quando ci si interroghi a proposito del significato più o meno esteso da attribuire a «l'approvvigionamento». Non può escludersi, in effetti, che il termine sia suscettibile di includere, oltre al trasporto, anche attività tipicamente di stoccaggio, deposito e movimentazione delle merci (diversamente, però, La Macchia 2026). Tuttavia, varrebbe forse la pena di indagare più a fondo le caratteristiche e l'organizzazione di questo *business* – che è ormai elemento irrinunciabile dell'economia globale e, al tempo stesso, universo affatto eterogeneo, in costante evoluzione, assai complesso da delimitare (Bottalico 2025, 12 s.; Grappi 2016, 46) – per comprendere se tutti i suoi segmenti vadano ricompresi, senza distinzione alcuna, nell'ambito applicativo della legge ovvero solo quelli più strettamente collegati al servizio finale e, dunque, alla persona²⁴. Al tempo stesso, va considerato che la fornitura di merci non corrisponde tanto ad un settore o un servizio in sé (Bologna, Curi 2019, 127), quanto a più attività tra loro integrate in filiera, sicché in un sistema regolativo come quello della l. n. 146, fondato su accordi e regolamentazioni settoriali, la logistica andrebbe sempre considerata in veste strumentale e servente rispetto ad altri segmenti della fornitura, e qui essere eventualmente sottoposta alle precipue regolamentazioni di settore, senza ricorso a interpretazioni univoche, nonché eccessivamente uniformizzanti. A nulla vale richiamare in senso contrario l'art. 1677-*bis*, c.c., come fa, invece, la Commissione, che dall'integrazione funzionale tra logistica e trasporto, prospettata nella norma,

²⁴ A maggior ragione non sarà includibile nel termine «approvvigionamento» la «produzione» delle merci di cui all'art. 1, comma 2, lett. *a*), nonché le relative attività ad essa strumentali; i lavori parlamentari relativi alla l. n. 146 del 1990 dimostrano, del resto, che il riferimento all'«*approvvigionamento* di energie, prodotti energetici, risorse naturali e beni di prima necessità [...]» è stato inserito, all'interno dell'art. 1, solo nel passaggio dal testo della proposta di legge parlamentare n. 3039 al testo della Commissione e giustappunto allo scopo di superare la precedente formulazione della previsione, che faceva più ampiamente riferimento a «la *produzione* e la *distribuzione* di energie, risorse naturali e beni di prima necessità [...]».

vorrebbe desumere *a priori* la natura di servizio essenziale della movimentazione di merci, a prescindere da qualsivoglia verifica di strumentalità rispetto al servizio finale. La Commissione trascura, infatti, di considerare che la norma, peraltro molto discussa (Riccobono 2024, 451; Garofalo D. 2024, 579 ss.), ha fatto ingresso nel codice civile al precipuo scopo di sottrarre i lavoratori della logistica dall'applicazione dei generali meccanismi di solidarietà datoriale tipici della produzione in appalto²⁵ e, dunque, con la precisa finalità di spezzare l'uniformità delle filiere produttive di beni e servizi sotto il profilo della tutela delle condizioni di lavoro; sicché voler ricostituire questa uniformità di disciplina proprio nel caso della l. n. 146 del 1990, sol perché ad essere dispensate dalla legge non sono protezioni, bensì sacrifici (al diritto di sciopero) – per di più generalizzando una norma rivolta a tutt'altra fattispecie – suona a dir poco forzato.

Resta allora inteso, alla luce di ciò, che solo un apprezzamento caso per caso della riconducibilità dei servizi di logistica alla l. n. 146, apprezzamento condotto alla luce della diretta «strumentalità delle attività prestate» al servizio finale, nonché delle specificità organizzative dei singoli processi produttivi²⁶ potrà consentire una valutazione equilibrata degli interessi in gioco, «scongiurando tentazioni regressive nel governo di un conflitto che è spesso l'unica possibile arma di reazione, da parte dei lavoratori, rispetto alle proprie condizioni di estrema debolezza contrattuale e sociale» (Campanella 2020, 485).

Nella valutazione di riconducibilità della logistica alla l. n. 146 un ruolo di prioritario rilievo ricopre, dunque, la verifica circa la

²⁵ V., però, l'interpello n. 1/2022 del 17 ottobre 2022, con cui il Ministero del lavoro e delle politiche sociali sembra aver voluto in qualche modo «sventare» la surrettizia operazione di aggiramento del regime di solidarietà di cui all'art. 29, comma 2, d.lgs. n. 276 del 2003, sottesa all'introduzione del nuovo art. 1677-*bis* c.c.

²⁶ V. ad es. la delibera n. 990/2013 del 13 maggio 2013, con la quale la Cgsse ha sancito l'applicabilità della l. n. 146 ad uno sciopero della logistica indetto dal S.i. Cobas, ma solo perché riguardante i magazzini della Granarolo, nota azienda lattiero-casearia italiana.

natura delle merci movimentate e l'effettiva incidenza su di esse dello sciopero. Come visto, l'approvvigionamento di merci da garantire, ai sensi della legge, è solo quello riguardante energie, prodotti energetici, risorse naturali e beni di prima necessità. Il legislatore ha così mantenuto saldo il rapporto funzionale tra servizio essenziale e soddisfacimento di diritti fondamentali della persona, a propria volta espressivi di esigenze vitali della collettività, ma al tempo stesso, con tale dizione, ha ingenerato una qual sorta di ambiguità nei rapporti *in casu* tra servizio essenziale e prestazioni indispensabili. Ne è testimonianza, del resto, proprio la delibera in materia di servizi logistici, ove la Commissione pare identificare le prestazioni indispensabili nella mobilità delle merci di cui all'art. 1, comma 2, lett. a) – energie, prodotti energetici, risorse naturali e beni di prima necessità – così da poter poi ampliare «a monte» la nozione di servizio essenziale e ricomprendervi qualsivoglia azienda logistica, pur se impegnata nella movimentazione di merci varie, solo in parte riconducibili a quelle sopramenzionate²⁷. In questo modo, si finisce però per estendere di molto l'area di applicazione delle regole della l. n. 146 in materia di sciopero, a partire da quelle riguardanti la proclamazione dell'astensione collettiva dal lavoro: il preavviso, l'indicazione della durata e delle modalità attuative.

L'operazione suscita perplessità, perché è vero che l'art. 1,

²⁷ V. la deliberazione n. 26/88, cit.; v. anche l'indicazione immediata fornita dalla Cgsse ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. d), l. n. 146/1990, in riferimento alla proclamazione, da parte dell'Usb, in data 24 giugno 2025, di uno sciopero del personale dell'*handling* incaricato del carico e scarico armi presso l'aeroporto di Montichiari di Brescia, ove la Commissione stessa attribuisce al sindacato – il quale riteneva di essere sollevato dal rispetto della l. n. 146 per esser le armi estranee alla categoria dei «beni di prima necessità» – il torto di aver confuso «il servizio pubblico essenziale con le prestazioni indispensabili»; anche successivamente, quando USB, preso atto delle posizioni della Commissione, ha ritenuto di dover dare regolare preavviso a fronte di analogo sciopero nazionale nel settore portuale in data 6 febbraio 2026, l'organismo ha comunque dato indicazioni in merito a violazione riguardante la «mancata predeterminazione delle modalità di attuazione dello sciopero [...] con particolare riferimento al preannunciato blocco delle spedizioni delle armi [...]»: v. la comunicazione della Cgsse a USB del 27 gennaio 2026.

comma 2, lett. a), nel riferire l'approvvigionamento a particolari categorie di beni – evidentemente da garantire nella loro integrità durante lo sciopero – sembra già proiettare il servizio nella logica delle prestazioni indispensabili; tuttavia, non va dimenticato che dette categorie di beni sono anzitutto deputate a circoscrivere l'ambito applicativo della legge²⁸. Ne deriva l'esclusione da quell'ambito di tutte le astensioni collettive dal lavoro che non insistano su servizi di approvvigionamento di energie, prodotti energetici, risorse naturali, beni di prima necessità o perché l'azienda movimenta merci di altro tipo²⁹ oppure perché il personale che vi è addetto non è coinvolto nello sciopero³⁰. Conclusioni di altro genere rischiano di estendere inopinatamente la sfera operativa della l. n. 146 ben oltre il novero tassativo dei diritti di cui all'art. 1, comma 1, della legge (Tufo 2026a, 5).

Così è pure quando la Commissione, portando alle estreme conseguenze il suo ragionamento, arriva ad affermare che la proclama-

²⁸ Emblematico è, ad esempio, l'art. 1, comma 2, della vigente Regolamentazione provvisoria del trasporto aereo (delibera n. 14/387), cit., che, nel sottoporre all'interno del proprio ambito applicativo «il Servizio di trasporto passeggeri», precisa a riguardo che «è (poi) assicurato, sia mediante i voli ricompresi nelle prestazioni indispensabili, sia mediante voli cargo, il trasporto di merci deperibili, animali vivi, medicinali, nonché generi qualificati, di volta in volta, dalle competenti autorità come di prima necessità e come merci necessarie per il rifornimento delle popolazioni e per la continuità delle attività produttive nei servizi pubblici essenziali limitatamente alle relative prestazioni indispensabili».

²⁹ Verrebbe, in effetti, da chiedersi se, a voler seguire il ragionamento della Cgsse, si possa giungere persino a inglobare nella l. n. 146 del 1990 lo sciopero dei lavoratori di Amazon, che è azienda e-commerce, ma il cui processo produttivo consta di vere e proprie attività logistiche; la risposta dovrebbe essere, tuttavia, negativa, perché l'azienda movimenta beni diversi (o comunque con finalità diverse) rispetto a quanto prescritto nel Ccnl Logistica, Trasporto merci e Spedizione 6 dicembre 2024 e lo fa peraltro *on-line*, sicché l'interruzione delle sue attività lascerebbe comunque aperta la possibilità per l'utenza di approvvigionarsi, in alternativa, nei punti vendita a ciò materialmente deputati (es. farmacie, negozi, supermercati, ecc.).

³⁰ Diversamente, invece, la deliberazione n. 26/88, cit., secondo cui «non può giustificare l'inosservanza dell'art. 2, commi 1 e 2, l. n. 146/1990 la circostanza che [...] i soggetti proclamanti dichiarino che l'azione di sciopero non interesserà le attività aziendali finalizzate alla movimentazione dei beni contemplati dall'art. 1, comma 2, lett. a), l. n. 146/1990».

zione di scioperi nella logistica dovrà sempre avvenire nel rispetto dell'art. 1, comma 2, lett. a), della l. n. 146 ogni qualvolta «l'astensione collettiva dal lavoro riguardi non singole aziende, ma l'intero settore è [...], poiché in tale ipotesi, per definizione, l'azione (in parola) non potrà che riguardare anche la movimentazione di beni essenziali ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. a) [...]». L'affermazione poggia evidentemente su una supposizione. E pare in fondo corroborata, nella logica del Garante, dall'idea per cui, comunque, anche volendo, gli scioperanti non potrebbero mai escludere *propria sponte* dall'astensione quelle attività aziendali finalizzate alla movimentazione dei beni di cui all'art. 1, comma 2, lett. a), perché si configurerebbe, in tal caso, un'ipotesi vietata di esclusione unilaterale dall'azione di sciopero di prestazioni indispensabili, a fini elusivi della l. n. 146. Al di là dell'insistente inquadramento dei beni sopra menzionati nel novero delle prestazioni indispensabili e, più in generale, della dubbia conciliabilità delle prospettate argomentazioni con le consolidate acquisizioni in tema di sciopero e autonomia collettiva nel sistema costituzionale e nella stessa l. n. 146 (Carinci, De Luca Tamajo, Tosi, Treu 2023, 111), il dato più rilevante è che, così disponendo, l'autorità garante finisce oggettivamente per trasformare l'art. 1, comma 2, lett. a), in una sorta di «testa di ponte» per attrarre *a priori* l'intera, estesissima dimensione produttiva della logistica delle merci entro la sfera di una normativa, quella della l. n. 146, in realtà, preordinata unicamente a tutelare i diritti fondamentali della persona, per di più avuto riguardo solo al loro contenuto essenziale. L'operazione è poco persuasiva in generale, ma lo è vieppiù dopo che il Comitato europeo dei diritti sociali ha censurato l'eccessiva genericità e ampiezza della nozione di servizio essenziale con una pronuncia a cui anche la Cgsse sarebbe in verità chiamata a dar seguito sul versante interpretativo³¹.

6.2. — *L'ampliamento delle forme di conflitto collettivo* — Il secondo momento espansivo dell'ambito applicativo della l. n. 146 ad opera della Cgsse si realizza sul versante delle tipologie di conflitto ri-

³¹ Ceds 13 marzo 2026, cit.

comprese nella disciplina legislativa. Sul punto, il quadro generale non è cristallino, però, si è registrata nel tempo una tendenza dell'autorità garante ad andare oltre la fattispecie dello sciopero, estendendo la sua «giurisdizione», per così dire, anche a iniziative diverse; sicché non potrà dirsi affatto remota, in prospettiva, l'eventualità che lo sciopero delle mansioni, ormai liberatosi dalle briglie della responsabilità contrattuale per inadempimento³², venga prima o poi attratto nell'orbita della l. n. 146, ove ovviamente incida su un servizio pubblico essenziale³³. Va, ad ogni modo considerato, da ultimo, che la Cgsse ha, in senso opposto, evitato di ricondurre entro la categoria dello «sciopero delle mansioni» iniziative conflittuali astrattamente qualificabili come tali: si pensi all'astensione dalle operazioni di carico e scarico delle armi proclamata da Usb presso l'aeroporto di Montichiari di Brescia (su cui v. Tufo 2026b, 1).

In alcuni casi, la Cgsse ha, invece, sottoposto alla l. n. 146 episodi conflittuali diversi dallo sciopero, ricorrendo, ad esempio, alla figura della frode alla legge (art. 1344 c.c.), sul presupposto che tali iniziative nascondano, in realtà, scioperi anomali con finalità elusive della legge stessa: così è stato con riferimento ad alcune assemblee dalla durata particolarmente estesa, oppure nelle ipotesi di assenza di massa dei lavoratori per malattia (criticamente La Macchia 2024, 459 ss.; Maffei 2024, 7 ss.). L'applicazione, tuttavia, della categoria della frode alla legge ai casi menzionati solleva non poche perplessità, posto che essa può riferirsi, certo, a un atto o un contratto, ma non all'esercizio di un diritto, come, ad esempio, quello di assemblea (La Macchia, 2019). Più in generale, simili orientamenti finiscono per collidere con la tesi secondo cui è sciopero ciò che le parti ritengono tale, ferma sola la necessaria presenza di un'astensione collettiva dal lavoro. La prassi della Commissione, in effetti, si spinge molto oltre sul punto, e assecondarla

³² Cass. 11 aprile 2025, n. 9526, cit.; Cass. 11 aprile 2025, 9538, cit.; Cass. 9 maggio 2025, n. 12269, cit.

³³ Per gli orientamenti della Commissione in materia di sciopero delle mansioni, v. Cgsse, *Raccolta sistematica degli orientamenti interpretativi di settore*, vol. I, cit., 101 ss.

equivale a consentire a un organismo eteronomo di procedere a operazioni, come quelle di qualificazione delle forme dell'azione sindacale, che sarebbero, invece, di stretta pertinenza del sindacato.

Rispetto ad attività come l'assemblea potrebbe forse più correttamente impiegarsi la figura dell'abuso del diritto, ogni qualvolta la Cgsse intenda dimostrarne la natura di sciopero occulto³⁴; anche qui, però, l'attività istruttoria dell'autorità garante dovrebbe a un certo fermarsi, posto che le modalità organizzative, come pure le finalità di un'azione sindacale sono di stretta competenza del sindacato stesso.

6.3. — *Le procedure di raffreddamento e di conciliazione* — La novella di cui alla legge n. 83 del 2000, pur mantenendo fermo il principio del contemperamento a mezzo delle prestazioni indispensabili, ha inteso notevolmente rafforzare gli aspetti procedurali attinenti all'esercizio del diritto di sciopero, affiancandovi altresì una serie di altre regole riguardanti la fase antecedente il conflitto.

Oggi, tuttavia, l'enfaticizzazione di tali obblighi e divieti – disciplinati anche per il tramite degli accordi collettivi e delle delibere di settore provvisoriamente vincolanti – finisce per creare una qual sorta di blocco procedurale all'astensione dal lavoro nei servizi pubblici essenziali.

Cominciamo con le procedure di raffreddamento e di conciliazione. La dottrina ha voluto enfatizzarne in positivo la funzione non tanto di restringere lo sciopero, quanto di incentivare le parti di una controversia collettiva a evitare «a monte» il conflitto, così da prevenire, *ab origine*, la necessità di «servizi minimi» funzionali alla tutela del contenuto intangibile dei diritti dell'utenza (Pascucci 2018, 43).

Eppure, bisogna prendere atto del fatto che, nella loro implementazione, tali procedure finiscono per divenire, non di rado, quasi uno stanco rituale, destinato solo a procrastinare, e non di

³⁴ Su cui v. da ultimo Cass. 14 maggio 2024, n. 13181 e nella giurisprudenza di merito, con decisione favorevole al sindacato, App. Roma, 18 marzo 2026, in RGL *giurisprudenza on-line* - Newsletter, 2026, 3, 4.

poco, i tempi di un'azione collettiva, che, invece, richiederebbe una certa immediatezza.

Ciò accade soprattutto perché le procedure in parola richiederebbero un substrato di relazioni industriali robusto e coeso che, al contrario, molte volte latita. La cosa riesce evidente in diversi settori, ma è palese e dirompente specialmente in alcuni di questi: si pensi, ad esempio, alle grandi compagnie del trasporto aereo *low cost* (Lcc), che ormai dominano in Italia, e le cui politiche si distinguono proprio per una riluttanza, talora assoluta, al dialogo con il sindacato. Come possono essere produttive, dunque, certe procedure di conciliazione in contesti dove la cultura delle relazioni industriali è del tutto assente o al più solo accennata, dove cioè la contrattazione collettiva separata o il comando unilaterale dell'impresa prendono il posto di relazioni collettive aperte al dialogo, costituendone l'unica regola³⁵? E come è possibile modificare questo contesto se il conflitto per la conquista della contrattazione collettiva risulta così difficile proprio in ragione dei tanti obblighi procedurali limitativi del conflitto? Il cortocircuito delle regole, a tutto svantaggio del diritto all'autotutela dei lavoratori appare, dunque, evidente.

6.4. — *Intervalli minimi e durata* — Tra le regole rilevanti nella fase antecedente all'astensione dal lavoro spiccano quelle relative al preavviso, alla indicazione della durata dell'astensione, alle franchigie, ma soprattutto agli intervalli minimi tra la effettuazione di

³⁵ Le Lcc non hanno strutture di relazioni industriali al proprio interno e, al più, incaricano grandi studi legali, da cui sono assistiti in caso di controversie di lavoro, a rappresentarli nelle sedi a ciò preposte; inoltre, «“nel settore del trasporto aereo”» — come ricorda la Cgsse, *Relazione annuale 2025 sull'attività svolta nell'anno 2024*, Roma, 98 — «“le Associazioni datoriali sovente non hanno potere di rappresentanza delle Aziende loro associate e, conseguentemente, le procedure conciliative, qualora attivate nei loro confronti, finiscono col divenire un mero formalismo burocratico non essendo ipotizzabile, neanche astrattamente, una positiva composizione della vertenza” (cfr. delibera 14/487)»; secondo T. Chieti 23 settembre 2025, cit., integra condotta antisindacale quella del datore di lavoro che ometta di attivare le procedure di raffreddamento e conciliazione richieste dal sindacato.

uno sciopero e la proclamazione del successivo. Gli accordi o, in mancanza, le delibere di settore li disciplinano in maniera molto puntuale³⁶, nelle forme della c.d. rarefazione soggettiva e oggettiva, ai sensi dell'art. 2, comma 2, l. n. 146. Quest'ultimo concepisce tali intervalli quale regola da osservare ogniqualvolta fenomeni di successione di scioperi, anche indetti da sigle sindacali diverse e incidenti sullo stesso servizio finale o sullo stesso bacino di utenza, finiscano per compromettere la continuità del servizio pubblico.

Nell'ottica del Garante questa previsione – soprattutto la rarefazione oggettiva – avrebbe dovuto funzionare quale incentivo a scioperi unitari, in direzione del superamento della frammentazione sindacale tipica dei servizi pubblici essenziali. Restringendosi infatti gli spazi dello sciopero per effetto degli intervalli in parola, le parti sarebbero state indotte ad aggregarsi attorno a proclamazioni uniche, magari senza neppure bisogno a quel punto di occupare tutte le c.d. caselle di calendario libere per il conflitto. V'è da chiedersi, tuttavia, come si sia potuto pensare che in una dimensione di pluralismo sindacale così poco organizzato «a monte», quale quello italiano, i sindacati avrebbero manifestato, poi, capacità di aggregarsi «a valle», cioè in sede di conflitto. E poiché così non è stato, anche per temperare quella sorta di stillicidio di scioperi che ne sarebbe derivato, nonché per evitare di attribuire il posto in «casella» ai sindacati proclamanti per primi – magari piccoli sindacati autonomi – si è consentito alle parti, entro certi limiti, di andare, per così dire, «in concentrazione», ciascuno con la propria proclamazione di sciopero. Solo che in questo modo la situazione non è migliorata, perché da un lato, la concentrazione di scioperi ne rende più difficile l'ordinata e trasparente gestione – anche banalmente per capire chi sciopera, con chi, e con quali prestazioni indispensabili – dall'altro, accresce il disorientamento,

³⁶ Cons. Stato, Sez. VI, 1° marzo 2023, n. 2116, in *RGL*, 2023, 3, II, 429, con nota di Orlandini, Loffredo, in *GI*, 2023, 2158 ss., con nota di Riccobono e in *LPO*, 2023, 3-4, 243 ss., con nota di La Macchia, ha, tuttavia, annullato la delibera la delibera di regolamentazione provvisoria con cui la Cgsse ha aumentato da dieci a venti giorni la durata dell'intervallo di rarefazione oggettiva nel trasporto pubblico locale.

dunque, l'intolleranza dell'utenza, tant'è che, da ultimo, si assiste ad un certo ripensamento in ordine all'applicazione del principio³⁷.

La concentrazione, peraltro, non impedisce che il calendario degli scioperi sia sempre molto affollato e ciò anche a causa di un'altra serie di regole e divieti concomitanti a quelli degli intervalli minimi: franchigie, preavviso minimo e massimo, durata limitata degli scioperi che, da par loro, affievoliscono l'efficacia dell'astensione dal lavoro – con non pochi dubbi in merito alla realizzazione di un giusto temperamento rispetto ai diritti dell'utenza – e spingono, pertanto, le parti a ripetere più volte l'azione di sciopero³⁸.

In un tale contesto, il conflitto collettivo finisce, così, per apparire relegato in alcuni ambiti molto delimitati e marginali che i diversi sindacati si affrettano a riempire, se stiamo almeno al caso del trasporto aereo, dove la calendarizzazione degli scioperi viene gestita rigorosamente mediante un sistema di prenotazione «a cassella». Qui, peraltro, l'applicazione di regole di rarefazione oggettiva, specifiche e differenziate per ogni segmento del settore, rende particolarmente complesso il calcolo degli intervalli tra azioni di sciopero nell'ambito dei diversi servizi attratti dalla disciplina di settore; sicché, in tal caso, la proclamazione di uno sciopero implica giocoforza la presenza, presso il sindacato, di personale altamente qualificato che si occupi partitamente di ciò³⁹.

6.5. — *L'indicazione preventiva dell'art. 13, comma 1, lett. d) e h), della l. n. 146 del 1990* — Stando così le cose, non sorprende allora che gran parte del lavoro della Commissione sia dedicato proprio alla

³⁷ Cgsse, *Relazione annuale 2025 sull'attività svolta nel 2024*, Presentazione della Presidente Prof.ssa Paola Bellocchi, cit., 10 ss.

³⁸ Ceds, 13 marzo 2026, cit. ha censurato le norme della l. n. 146 del 1990 per quanto riguarda sia l'obbligo di indicazione preventiva della durata dello sciopero, sia il rispetto della c.d. rarefazione oggettiva e delle franchigie: «[...] The (European) Committee (of Social Rights) concludes [...] by 13 votes to 2 that there is a violation of Article 6§4 of the (European Social) Charter in respect of the requirement to indicate the duration of a strike in the prior notice that has to be given to the employer at least 10 days before a strike is called; [...] by 13 votes to 2 that there is a violation of Article 6§4 of the (European Social) Charter in respect of objective distancing and excluded periods».

³⁹ Cgsse, *Relazione annuale 2023*, Roma, 98.

verifica dell'effettivo rispetto del «calendario», dunque, delle regole riguardanti la fase antecedente allo sciopero. Il Garante, infatti, ha il potere di dare immediata indicazione preventiva ai soggetti proclamanti di eventuali violazioni delle regole. In tal caso, con delibera di invito può indicare alle parti sindacali di riformulare la proclamazione, differendo l'astensione ad altra data (art. 13, comma 1, lett. *d*), l. n. 146 del 1990). Analoga delibera di invito può indirizzare al sindacato che abbia proclamato per ultimo quando gli scioperi interessino sigle sindacali diverse e si assista, perciò, ad una concomitanza tra interruzioni o riduzioni di servizi pubblici alternativi riguardanti il medesimo bacino di utenza (art. 13, comma 1, lett. *h*), l. n. 146 del 1990).

La dottrina ha svolto riflessioni molto critiche riguardo all'intervento della Cgsse nella fase propedeutica allo sciopero (La Macchia 2019, 3 ss.), in particolare nei casi di supposta violazione della regola di rarefazione. Si è rilevato, in particolare, come la Commissione, indifferente al fatto che la norma subordini il rispetto della regola alla effettiva compromissione della continuità dei servizi pubblici, finisca per sottrarsi ad una indagine in merito a tale profilo. Le delibere di invito in materia finiscono allora per essere emanate senza un previo giudizio prognostico a riguardo. Il Garante dà, insomma, per presupposta quella compromissione, senza far uso di una serie di poteri che consentirebbero, invece, di ricostruire il contesto entro cui gli scioperi successivi s'inseriscono e di vagliarne, dunque, la reale incidenza sulla continuità del servizio. Il Garante, in particolare, evita di assumere informazioni dalle imprese e così pure di sentire le parti interessate, sicché tutta questa fase di valutazione preventiva si svolge senza contraddittorio. Evita pure di accertare le cause di insorgenza del conflitto (art. 13, comma 1, lett. *g*) che sarebbero così importanti, come dimostra lo stesso art. 2, comma 7, della l. n. 146 del 1990 sugli scioperi esentati dal preavviso in difesa dell'ordine costituzionale o di protesta per gravi eventi lesivi dell'incolumità e della sicurezza dei lavoratori, articolo che, peraltro, la Cgsse ha letto, da ultimo, in maniera restrittiva (Tufo 2026a, 1 ss.)⁴⁰.

⁴⁰ V., con riguardo agli scioperi generali nazionali svoltisi il 3 ottobre 2025 a

Alla fine le parti interessate, in assenza di giudizio prognostico circa l'idoneità della successione di scioperi a compromettere effettivamente la continuità del servizio, tendono a uniformarsi alla delibera di invito, nella consapevolezza che in fondo la delibera rappresenta solo un'anticipazione – per di più, come si notava, senza contraddittorio – della valutazione negativa dello sciopero, nonché nel timore di un raddoppio delle sanzioni collettive, previsto dall'art. 4 quando i sindacati non si adeguino all'invito stesso (La Macchia 2019, 6). Tendenzialmente, dunque, le organizzazioni sindacali finiscono per differire ad altra data lo sciopero proclamato ovvero addirittura vi rinunciano, ogni qualvolta il differimento finirebbe per vanificare l'interesse all'astensione. Il tutto avviene, peraltro, in tempi ristrettissimi, con problemi inevitabili per l'utenza, che si trova a soffrire di una sorta di effetto-annuncio scaturente dall'intervento della Commissione stessa.

In conclusione, se, da un lato, le parti sociali non se la passano bene, perché spesso il controllo preventivo della Cgsse sullo sciopero blocca ogni iniziativa sul nascere, senza nemmeno bisogno che scatti il bisogno di un temperamento (*alias* prestazioni indispensabili), dall'altro non se la passa bene neppure l'utenza, prigioniera e disorientata dai tanti scioperi proclamati e poi revocati o differiti giusto a ridosso della data di effettuazione; e ciò senza neppure poter contare sull'ausilio dei media, invero deficitari sul piano informativo e comunicativo. In alcuni casi, infatti, sono stati dati come svolti scioperi, invece, effettivamente differiti a lungo⁴¹.

seguito del blocco della navigazione delle imbarcazioni della *Global Sumud Flottilla* da parte delle autorità israeliane, le deliberazioni della Cgsse, di apertura del procedimento di valutazione del comportamento delle parti, nn. 25/383, 25/384, 25/385, 25/386, 25/387, 25/388 del 21 ottobre 2025, nonché le deliberazioni della Cgsse, di irrogazione delle sanzioni collettive ai sindacati proclamanti, nn. 25/490, 25/491, 25/492, 25/493, 25/494 del 18 dicembre 2025.

⁴¹ In alcuni casi, la Cgsse è intervenuta per rettificare informazioni errate dei media in merito alle azioni di sciopero: v. ad es. Cgsse, *Trasporto aereo, Garante: revocato sciopero Cub del 9 maggio*, Comunicato stampa, Roma, 05.05.2025, ove si legge che «con riferimento a quanto pubblicato da alcuni organi di informazione, la Commissione di garanzia sugli scioperi precisa che lo sciopero nazionale del trasporto aereo – proclamato da Cub Trasporti per venerdì 9 maggio –

7. — *Il ruolo della precettazione* — L'idea per cui vi sia stato nel tempo un progressivo spostamento dall'autonomia all'eteronomia delle regole riguardanti lo sciopero nei servizi pubblici essenziali trova conferma e, persino, ulteriore rafforzamento, se ci si sposta «a valle» del conflitto, verso quelle previsioni di chiusura del sistema normativo dedicate all'istituto della precettazione.

La legge n. 146, nonostante autorevoli pareri contrari⁴², ha inteso riconfermare tale strumento autoritativo, ma, almeno, in una logica diversa da quella del passato, tanto da potersi parlare di «precettazione speciale» (Carinci, De Luca Tamajo, Tosi, Treu 2023, 436)⁴³.

Nel disegno iniziale del legislatore del 1990, disciplinare la precettazione voleva dire rivisitarla (Pino 2024, 4), proceduralizzarla, ma soprattutto attribuirle una valenza residuale, di mera «rete protettiva finale», destinata a scattare solo quando circostanze straordinarie, al netto delle regole «a monte» del conflitto – preavviso, durata, prestazioni indispensabili – segnalassero un «fondato pericolo di pregiudizio grave ed imminente ai diritti della persona costituzionalmente garantiti, a causa del mancato funzionamento dei servizi di preminente interesse generale, conseguente alle modalità dell'astensione collettiva dal lavoro» (vecchio art. 8, comma 1, l. n. 146). La mente correva subito, allora, all'ipotesi della mancata individuazione consensuale delle prestazioni indispensabili, in particolare, al caso di assenza di un accordo collettivo sui servizi minimi, soprattutto perché nella versione originaria della l. n. 146, quella

è stato revocato dall'organizzazione sindacale, a seguito dell'intervento della stessa autorità».

⁴² Durante i lavori parlamentari della l. n. 146 del 1990, fu, in particolare, Gino Giugni, da Presidente della Commissione lavoro del Senato, a prospettare la possibilità di superamento della precettazione, come ben ricorda Pino 2024, 3.

⁴³ L'art. 20, comma 1, l. n. 146 mantiene, in effetti, ancora fermo l'art. 2 del Tulp, su cui era già intervenuto in senso parzialmente abrogativo C. Cost. 27 maggio 1961, n. 26, come pure l'art. 38 della l. n. 142 del 1990; tale ultimo richiamo va inteso, però, ora, all'art. 54 del Tuel, relativo al potere del Sindaco, in qualità di ufficiale del Governo, di adottare ordinanze contingibili e urgenti per prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, essendo stata la l. n. 142 interamente abrogata proprio dal Tuel (art. 274).

antecedente alla l. n. 83 del 2000, la proposta del Garante era priva di valore vincolante *medio tempore*.

Si capisce allora perché il procedimento di precettazione, molto rispettoso dell'autonomia delle parti – *invito* a desistere dal comportamento, *proposta* di un tentativo di conciliazione – e in dialogo rispetto ad esse – sentite, ove possibile, le parti e sentite inoltre anche le autorità territoriali per gli scioperi locali – dovesse essere prima preceduto da un invito alle parti medesime ad attenersi al rispetto della eventuale proposta del Garante e, poi, sfociare in una ordinanza motivata, diretta a garantire le prestazioni indispensabili, con imposizione al datore di lavoro di misure atte ad assicurare adeguati livelli di funzionamento del servizio in nome del principio del contemperamento.

Il nesso della precettazione con i principi ispiratori della l. n. 146 era, dunque, assicurato dal richiamo alle prestazioni indispensabili e al connesso principio del contemperamento, mentre il collegamento con la Cgsse doveva passare per il solo tramite della eventuale proposta su tali prestazioni, nel pieno rispetto della natura tecnica e imparziale dell'autorità garante, natura che implica l'assenza di rapporti troppo stretti con il potere esecutivo.

Il quadro è molto cambiato con la l. n. 83 del 2000, la quale, in connessione con l'attribuzione di valore provvisoriamente vincolante alla proposta del Garante circa le prestazioni indispensabili, ha sganciato la precettazione dalla funzione primigenia di assicurare il rispetto proprio e solo di tali prestazioni, dunque, il contemperamento tra diritti. In questa rinnovata ottica, l'ordinanza – a cui il legislatore non richiede più espressamente la motivazione, né la previa audizione delle parti e degli enti territoriali, ma solo un'informazione a questi ultimi per i conflitti di rilevanza locale – parrebbe potersi autonomizzare dall'ottica del bilanciamento e, dunque, percorrere altre vie, per di più con un intervento esteso anche alle ipotesi di mera alterazione del funzionamento dei servizi pubblici essenziali. Di converso, si rafforza il collegamento tra autorità precettante e Cgsse, tramite l'attribuzione a quest'ultima di un potere di segnalazione che, di regola – cioè salvo i casi di necessità ed urgenza – è *conditio sine qua non* per l'emanazione dell'ordinanza.

La previsione, se, da un lato, sembra meglio garantire una chiusura del cerchio regolamentativo, coordinando ruolo e funzioni dei soggetti chiamati a presidiare o imporre il rispetto dei diritti dell'utenza, dall'altro, rischia di creare un gioco cooperatorio tra Cgsse e autorità precettante che risulta problematico per la garanzia del diritto di sciopero, con un rafforzamento dei profili eteronomi e repressivi della legge, specie qualora si giunga a ritenere, sulla scorta della giurisprudenza amministrativa, che la segnalazione⁴⁴, o addirittura il mero invito⁴⁵ legittimi in ogni caso l'intervento della precettazione e anzi lo richieda, come se la segnalazione contenesse già una valutazione di pericolo di pregiudizio grave ed imminente ai diritti dell'utenza (in tema, Petrone 2024, 5). E invece così non è. Non lo è, perché la Cgsse effettua segnalazioni ogni qualvolta accerta, nella gestione delle singole vertenze (Carinci, De Luca Tamajo, Tosi, Treu 2023, 340), condotte distoniche rispetto alla sua giurisprudenza (La Macchia 2025, 652); e se dovessimo concludere che il mancato rispetto degli orientamenti del Garante comporta *de plano* l'intervento della precettazione finiremmo per dotare le valutazioni della Commissione di uno strumento sanzionatorio che anticipa quello dell'art. 4 l. n. 146 e lo rafforza oltremodo, in una logica repressivo-autoritaria che rischia di collidere con la stessa natura di autorità indipendente attribuita al menzionato organismo (sulla natura «spuria» della Cgsse dopo la l. n. 83/2000, v., infatti, McBritton 2024, 5; v. pure La Macchia 2025, 647 ss.).

Se vogliamo allora che l'art. 8 resti dentro le coordinate segnate dalla nostra Carta costituzionale, *in primis* l'art. 40 Cost., dovremmo allora senza meno recuperare il carattere di *extrema ratio* dell'intervento, invece che farne uno strumento ordinario di gestione del conflitto (Riccobono 2025, 12 s.).

⁴⁴ Per l'orientamento favorevole a ritenere che la Cgsse intervenga già a segnalare l'effettiva sussistenza dei presupposti per la precettazione, con conseguente inevitabile ricorso all'ordinanza da parte dell'autorità amministrativa, v. Tar Lazio, sez. III, 16 gennaio 2025, n. 712; Tar Lazio, sez. III, 28 marzo 2024, n. 6084.

⁴⁵ Cons. Stato 7 novembre 2005, n. 6159; Cons. Stato 24 aprile 2018, n. 2471.

Occorre, intanto, ritenere che la precettazione non possa certo intervenire in automatico su segnalazione del Garante. Tale segnalazione rappresenta, infatti, solo un *input* all'autorità amministrativa affinché verifichi l'eventuale sussistenza di un fondato pericolo di pregiudizio grave ed imminente ai diritti dell'utenza. Deve trattarsi di circostanze eccezionali, essenzialmente riconducibili – quando la disciplina di settore è stata rispettata – ad eventi esterni straordinari (Mc Britton 2024, 4), non certo situazioni come, ad esempio, gli elevati flussi turistici, il caldo torrido e men che meno l'ampia rappresentatività dei sindacati, con conseguente paventata partecipazione consistente dei lavoratori all'astensione⁴⁶ (Spanò 2024, 7), quasi che il «disagio giusto» di uno sciopero vada rapportato all'adesione, ma qui nella logica persino opposta a quella già vista dello «sciopero piccolo=danno piccolo» come unico «danno giusto», perché qui addirittura si giunge ad evocare un'altra equivalenza: quella di «sciopero grande=danno piccolo» a sostegno della valutazione di «danno giusto». Insomma, alla fine, piccolo o grande che sia, lo sciopero deve avere, in questa logica, ripercussioni minime sul servizio⁴⁷.

Un ultimo problema riguardante l'ordinanza di precettazione attiene, poi, alle difficoltà dei sindacati di ricorso al giudice in tempi utili affinché permanga l'attualità dell'interesse all'azione in giudizio. Così, all'ampia facoltà dell'autorità amministrativa di precettare, corrisponde, in un rapporto inversamente proporzionale, una flebile possibilità di difesa giudiziale contro il provvedimento stesso. In effetti, molti delle iniziative di precettazione intervengono in deroga alla regola delle quarantotto ore precedenti all'astensione, anche per una certa tendenza interpretativa piuttosto lata, da parte giurisprudenziale, delle ragioni giustificatrici della deroga (La Macchia 2025, 644 ss.)⁴⁸. La situazione pone problemi

⁴⁶ Così, invece, C. Stato 31 gennaio 2025, n. 787.

⁴⁷ V. le ordinanze di precettazione nn. 194T, 196T e 198T del 2023; l'ordinanza n. 198T del 12 dicembre 2023 è stata poi annullata dal Tar Lazio, sez. III, 28 marzo 2024, n. 6084 e l'ordinanza n. 196T del 14 novembre 2023 dal Tar Lazio, sez. III, 22 gennaio 2026, n. 1289.

⁴⁸ C. Stato, sez. III, 11 febbraio 2019, n. 996.

di violazione del diritto di difesa, perché una difesa tardiva equivale a una non difesa, e contribuisce a diffusamente comprimere oltremisura il conflitto collettivo, specie se e nella misura in cui la precezzazione rappresenti il modo ordinario di gestione del conflitto.

8. — *La privatizzazione dei servizi pubblici essenziali e il principio del contemperamento tra diritto di sciopero e diritti fondamentali della persona* — Un'ultima considerazione riguarda le trasformazioni che hanno investito il mondo dei servizi nel corso degli ultimi decenni, incidendo anche sulla natura di quelli pubblici essenziali oggetto di attenzione legislativa.

Nel 1990, anno di entrata in vigore della l. n. 146, detti servizi erano ancora essenzialmente pubblici. Certo, l'ipotesi di una gestione dei medesimi da parte di privati imprenditori non era sconosciuta, tant'è che la legge ha incluso nel suo ambito applicativo anche i servizi svolti in regime di concessione o convenzione.

Tuttavia, «il fenomeno delle esternalizzazioni e della segmentazione dei processi produttivi era (ancora) ai suoi albori»⁴⁹. Questo fenomeno, come sappiamo, ha cambiato il volto dei servizi essenziali, consegnandone interi spezzoni alle logiche del libero mercato e trasformando gli utenti in semplici clienti, nonché i lavoratori pubblici in dipendenti di imprese private, di cooperative di servizi, spesso inserite all'interno di lunghe catene di fornitura, talora persino infiltrate da spezzoni di criminalità organizzata e al centro di deprecabili casi di «caporalato». Siamo, insomma, di fronte, in certi casi, a una giungla di contratti commerciali, generalmente appalti, anche redditizi, ove il lavoro è concepito essenzialmente come un costo da abbattere. La mente corre specialmente ad alcuni settori dei servizi pubblici essenziali: l'igiene ambientale; il trasporto aereo; la logistica farmaceutica; il trasporto merci; i multiservizi; il pubblico impiego (ad es. scuola, mense scolastiche, post-scuola)⁵⁰.

⁴⁹ Lo sottolinea la stessa Cgsse nel suo «Dossier appalti» del 2021: *Appalti e conflitto collettivo tendenze e prospettive*, Roma, 26.05.2021, 12, in <https://cgsse.it/ap-palti-e-conflitto-collettivo>, consultato il 20 maggio 2026.

⁵⁰ Ibidem, 1 ss.

8.1. — *L'opportunità di un «restyling» della l. n. 146 del 1990* — Sotto molti aspetti, le politiche di liberalizzazione e di esternalizzazione dei servizi pubblici essenziali mettono a nudo i limiti della l. n. 146 al cospetto della nuova fase, evocando la necessità di una sua interpretazione adeguatrice se non addirittura di una sua riforma.

a) *Un maggior rilievo per l'indagine sulle cause d'insorgenza del conflitto.* — Anzitutto, i processi di *outsourcing* hanno determinato un impoverimento significativo del lavoro, con l'emersione di forti disagi sociali, che hanno costituito la principale causa di insorgenza del conflitto. Nel settore dell'igiene ambientale, ad esempio, sono emersi, nel tempo, forti fenomeni di *dumping* contrattuale nel nord del Paese e di mancato pagamento delle retribuzioni al sud, in quest'ultimo caso a ragione del dissesto finanziario entro cui diversi enti locali sono venuti a trovarsi con la crisi economica del 2008 e le politiche di *austerità* europee che se sono seguite. Tutto questo non dovrebbe assolutamente venire ignorato in quella ricostruzione del contesto di fondo del conflitto collettivo entro cui va poi iscritta l'opera di delicato bilanciamento tra sciopero e diritti dell'utenza. Andrebbe dato maggior risalto all'aspetto relativo alla ricostruzione da parte della Commissione delle cause di insorgenza del conflitto.

b) *Coinvolgimento della committenza/stazione appaltante sul piano delle responsabilità inerenti alle ragioni del conflitto collettivo.* — Anche nel pubblico impiego le politiche di riduzione della spesa e i processi di liberalizzazione hanno fatto sì che le amministrazioni pubbliche appaltassero all'esterno numerosi servizi: pensiamo ad esempio all'ambito dei servizi scolastici comunali o statali: trasporto scolastico, refezione scolastica, post-scuola. Qui gli scioperi, spesso determinati da mancate retribuzioni, hanno fatto emergere tutti i limiti di una legge, la n. 146, che in effetti chiama in causa il solo ente erogatore del servizio, nella logica classica di una gestione tutta internalizzata del servizio pubblico, mentre nulla dice a proposito della committenza, cui il più delle volte è ascrivibile la responsabilità in merito alle cause di insorgenza del conflitto. L'autorità garante ha quindi invocato la necessità di una riflessione più

approfondita in merito alla possibilità di estendere a fini sanzionatori l'applicabilità dell'art. 13, comma 1, lett. b) anche alla stazione appaltante, nel caso in cui questa sia obiettivamente responsabile della vicenda conflittuale⁵¹.

c) *Una maggiore attenzione al comportamento degli enti erogatori del servizio e l'assenza di sanzioni efficaci per la repressione di comportamenti posti in essere da imprese di dimensione transnazionale.* — I processi di liberalizzazione di interi settori hanno determinato l'emersione di un'agguerrita concorrenza tra imprese, con l'emersione di nuovi soggetti gestori dei servizi essenziali. Nel trasporto aereo, ad esempio, le grandi multinazionali del *low cost* hanno determinato un ritorno all'indietro delle lancette del tempo per quanto concerne il fenomeno sindacale, con conseguente estromissione delle relazioni sindacali dai luoghi di lavoro ed un forte abbassamento degli standard salariali e normativi per il personale di volo (Campanella, Dazzi, Hancock, Tufo 2026)⁵². Non è raro, peraltro, che i vettori aerei mettano in atto condotte di macroscopica violazione degli obblighi di erogazione delle prestazioni indispensabili, omettendo di garantire velivoli in fascia protetta nella palese noncuranza dei diritti dell'utenza, o si sottraggano, ad esempio, ad azioni di sciopero, dirottando velivoli in aeroporti diversi da quelli interessati da azioni conflittuali⁵³, oppure praticino forme di «crumiraggio globale», inviando personale di altri Stati a sostituire gli scioperanti (Campanella, Dazzi, Hancock, Tufo 2026)⁵⁴. Tutto questo dà la dimensione di come, da un lato, la mancata garanzia dei servizi minimi in certi settori chiami giustappunto in causa le imprese erogatrici dei servizi e, dall'altro, di come la l. n. 146 appaia un'arma

⁵¹ Ibidem, 11.

⁵² Emblematica App. Milano 3 gennaio 2024, n. 960, che ha ritenuto non conforme all'art. 36 Cost. il salario corrisposto a un dipendente Ita Airways dopo il rinnovo del Ccnl di settore.

⁵³ Dagli organi di stampa si apprende, ad esempio, che è ricorrente la prassi di Ryanair di dirottare su aeroporti minori alcuni dei propri voli per evitare azioni di sciopero: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2025/10/03/ryanair-voli-dirottati-bologna-forli-sciopero-notizie/8147902/>, consultato il 20 maggio 2026.

⁵⁴ Lo rileva, peraltro, espressamente la stessa Cgsse, *Relazione generale di Orsola Razzolini (Presidente dal 7 aprile 2023)*, Roma, 2023, 12.

spuntata rispetto a realtà imprenditoriali a carattere transnazionale come quelle sopra descritte⁵⁵.

d) *Presenza di distorsioni applicative della disciplina in materia di sciopero a fronte di fenomeni di rottura dell'unità contrattuale settoriale.* — Sempre nel trasporto aereo, la rottura dell'unità contrattuale, dovuta alla presenza di appalti e subappalti nell'*handling* aeroportuale, ha posto ben in evidenza i limiti della legge n. 146, costruita su discipline settoriali applicabili a tutti i lavoratori che vi prestino l'attività, anche se in appalto e, dunque, legati a Ccnl diversi da quello del proprio settore. È accaduto così che l'autorità garante abbia impedito a lavoratori aeroportuali l'adesione a uno sciopero per il rinnovo del proprio Ccnl in forza dei principi di rarefazione oggettiva contenuti nel Ccnl trasporto aereo a loro non applicato⁵⁶. Come dire che siamo di fronte un caso di forzata e distorta ricomposizione «a valle», cioè in sede di conflitto collettivo, di un'unità contrattuale che, invece, latita «a monte», ossia sul piano della disciplina delle condizioni di lavoro.

8.2. — *Libertà economiche e «danno ingiusto»* — Non v'è dubbio che le politiche di liberalizzazione e di privatizzazione dei servizi, quantunque non elida la destinazione degli stessi all'interesse della collettività – riferendosi l'aggettivo «pubblico» soprattutto a tale interesse e non al regime giuridico dei servizi stessi⁵⁷ – ponga

⁵⁵ Già nel novembre 2013 la Cgsse aveva indirizzato alla Commissione europea una lettera in merito alla necessità di avviare una riflessione circa l'opportunità di disciplina comune a livello UE sullo sciopero nel trasporto aereo e ferroviario.

⁵⁶ Il caso – che nel 2017 ha riguardato dipendenti indiretti, impiegati anche in attività di *handling* presso gli scali aeroportuali di Firenze e Pisa, con applicazione del Ccnl Multiservizi – è riportato in Cgsse, *Appalti e conflitto collettivo tendenze e prospettive*, cit., 6; d'altra parte, la Commissione ha già da tempo chiarito, sempre con riguardo a lavoratori aeroportuali, in particolare, quelli adibiti al servizio di pulizia aerostazioni e toilette, che, per la disciplina applicabile in caso di sciopero, bisogna far riferimento «non al contratto collettivo di lavoro applicato dal datore di lavoro ai dipendenti quanto piuttosto al contenuto oggettivo dell'attività svolta in relazione al soddisfacimento degli interessi costituzionalmente tutelati»: Cgsse, *Relazione annuale 2023*, cit., 2023, 102.

⁵⁷ Cgsse, *Appalti e conflitto collettivo tendenze e prospettive*, cit., 13.

vieppiù al centro della riflessione il profilo delle libertà economiche del datore di lavoro (art. 41, comma 1, Cost.) che è, poi, quanto si contrappone realmente al diritto di sciopero. Su questo versante non può parlarsi, certo, di una parità d'armi tra le parti in gioco, come ben espresso dalla dottrina sul conflitto collettivo nel diritto europeo (Carabelli 2009; Orlandini 2019, 417 ss.; Luciani 2008, 21 ss.; da ultimo in tema Occhino 2026, 1 ss.), giacché lo sciopero, non solo per sua stessa logica, ma anche per il posto assegnatogli nella Carta costituzionale italiana, «obbliga ad escludere qualsivoglia equiordinazione con la libertà di iniziativa economica privata» (Luciani 2008, 22).

Se questo è vero, bisogna allora convenire sul fatto che ogni compressione di tale diritto, superiore a quella imposta dal principio di contemperamento ed effettuata in nome di un'esigenza di contenimento massimo dei disagi, ben oltre la doverosa garanzia del contenuto essenziale dei diritti dell'utenza, comporta il pericolo di una possibile alterazione dei rapporti di forza tra le parti del conflitto. Il rischio di un ritorno alla teorica del «danno ingiusto» e a quella della «corrispettività dei sacrifici», entrambe legate ad una concezione dei limiti allo sciopero come «limiti interni», si fa, a questo punto, evidente. Ciò si presenta, tuttavia, in antitesi rispetto ai classici approdi dei giudici di legittimità circa la distinzione tra danno alla produzione, coesistente ad uno sciopero, e danno alla produttività, destinato invece a segnare (dall'esterno), in forza dell'art. 41, comma 1, Cost., gli spazi dello sciopero legittimo⁵⁸.

Certo se si concepisce la lotta sindacale come un'azione molesta, inutile (per i lavoratori) e dannosa (per lo Stato), da contenere nella logica dell'ordine pubblico, com'è traspare dai «decreti sicurezza»; se si ritiene che la lotta sindacale sia mossa dal solo fine politico di contrastare quella pace sociale faticosamente tessuta dall'Esecutivo in nome proprio di una contrapposizione tra partecipazione e conflitto, allora, certo, qualsiasi voglia minimo disagio, inevitabilmente causato dalla più piccola alterazione del normale funzionamento di un servizio, corrisponde a un «danno ingiusto». È, invece,

⁵⁸ Cass. 30 gennaio 1980, n. 711, cit.

necessario ribadire con forza, proprio alla luce delle norme costituzionali dedicate alla garanzia e alla promozione dell'autotutela collettiva dei lavoratori, nel loro nesso con i valori di democrazia sindacale, economica e politica, che questo ritorno al passato non è accettabile.

Riferimenti bibliografici

- Accornero A. (1985), *Conflitto terziario e terzi*, in *GDLRI*, 25, 7, 17 ss.
- Aimo P., Carabelli U., Lassandari A. (a cura di) (2025), *Il lavoro come fondamento della democrazia*, in *RGL, Quaderno*, 11-1, Futura Editrice, Roma.
- Ballestrero M.V. (2018), *Interesse collettivo e conflitto*, in *LD*, 3, 411 ss.
- Bavaro V. (2018), *Contro la titolarità maggioritaria del diritto di sciopero (una critica a proposito dei servizi pubblici essenziali)*, in *DLRI*, 159, 3, 622 ss.
- Bellavista A. (2018), *Sull'obbligo di comunicazione preventiva di partecipazione allo sciopero (discutendo con Orsola Razzolini)*, in *I Quaderni della Commissione*, 1, 58 ss.
- Bellavista A., Bonardi O., Carabelli U. (a cura di) (2025), *La democrazia sociale: nuovi rischi nella trasformazione globale*, in *RGL, Quaderno*, 11-2, Futura Editrice, Roma.
- Boccafurni E.E. (2021), *L'attività della Commissione di garanzia nel contemperamento «dinamico» tra diritti e governo del conflitto collettivo*, Adapt University Press, Modena.
- Bologna S., Curi S. (2019), *Relazioni industriali e servizi di logistica: uno studio preliminare*, 161, 1, 125 ss.
- Bonardi O., Carabelli U., Zoppoli L. (a cura di) (2026), *Il lavoro e la democrazia economica nelle organizzazioni del capitalismo*. Dedicato a Massimo D'Antona, in *RGL, Quaderno*, 11-3, Futura Editrice, Roma.
- Bottalico A. (2025), *La logistica in Italia. Merci, lavoro e conflitti*, Carocci, Roma.
- Calvellini G. (2024), *La Cassazione e l'eterno ritorno dei limiti interni al diritto di sciopero*, in *De&L Flash*, 06, 4 ss.
- Campanella P. (2020), *Logistica in lotta: primi sguardi*, in *RGL*, I, 475 ss.
- Campanella P., Dazzi D., Hancock M., Tufo M. (2026), *Aviation industrial relations in time of pandemic and beyond: the Italian perspective*, dattiloscritto, 1 ss., di prossima pubblicazione in *Aviation in the turbulence of the pandemic: the response of industrial relations in Europe*, eds. by Guarriello F., Mangan D., Wolters Kluwer.

- Carabelli U. (2009), *Europa dei diritti e conflitto sociale*, Cacucci, Bari, 2009.
- Carinci F. (1990), *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali; dall'autoregolamentazione alla legge 12 giugno 1990, n. 146*, in RGL, I, 457 ss.
- Carinci F. (2009), *Il diritto di sciopero: la nouvelle vague all'assalto della titolarità individuale*, in DLRI, 123, 3, 423 ss.
- Carinci F., De Luca Tamajo R., Tosi P., Treu T. (1987), *Diritto del lavoro. I. Il diritto sindacale*, II ed., Utet, Torino.
- Carinci F., De Luca Tamajo R., Tosi P., Treu T. (2023), *Diritto del lavoro. I. Il diritto sindacale*, IX ed., Utet, Torino.
- Carrieri M. (2017), *Lo sciopero polverone: si può contenere?*, in DLM, 2, 225 ss.
- Caruso B. (2017), *La rappresentanza delle organizzazioni di interessi tra disintermediazione e re-intermediazione*, in Biblioteca «20 Maggio», 1, 228 ss.
- Centamore G. (2025), *La repressione penale della lotta sindacale tra storia e attualità*, in D&L RCDL, 1, 83 ss.
- Corazza L. (2018), *La rappresentatività rivisitata: il caso dello sciopero*, in DLRI, 159, 3, 645 ss.
- D'Antona M. (1991), *Crisi e prospettive della regolamentazione extralegislativa del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in RGL, I, 417 ss.
- D'Antona M. (1999), *Per una storia del Patto dei trasporti*, in *Agens Quaderni*, 0, 50 ss., ora in D'Antona M. (2000), *Opere*, Scritti sul diritto sindacale, Vol. II, Giuffrè, Milano, 439 ss.
- De Girolamo G. (2026), *Verso l'amministrativizzazione del conflitto: il decreto sicurezza n. 23/2026 e l'attacco alle libertà sindacali*, in D&L Flash, 03, 17 ss.
- Dessi O. (2025), *Gli effetti dello sciopero e delle «altre» forme di autotutela collettiva sul rapporto di lavoro: il nuovo orientamento della Corte di cassazione*, in *Labor* 4, 1 ss.
- Fontana G. (2025), *Potere collettivo, Costituzione, nuovi conflitti. Il diritto sindacale oggi: crisi o rinascita?*, Franco Angeli, Milano.
- Froscchi G. (2026), *Sciopero nei servizi pubblici essenziali: il diritto del sindacato alle procedure conciliative e a conoscere i nomi della cd. «comandata»*, in RGL, II, 2 ss.
- Garofalo D. (2024), *La disciplina del rapporto di lavoro nella logistica (art. 1677-bis cod. civ.)*, in *Trasformazioni, valori e regole del lavoro. Scritti per Riccardo Del Punta*, a cura di Chiaromonte W., Vallauri M.L., Firenze University Press, Firenze, 579 ss.
- Garofalo M.G. (2003), *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali e le sanzioni*, in RGL, I, 1, 3 ss.
- Gerstle G. (2024), *Ascesa e caduta dell'ordine neoliberale. L'America e il mondo nell'era del libero mercato*, Neri Pozza, Milano.

- Ghezzi G. (2001), *La Commissione di garanzia nella legge di riforma tra profili funzionali e dinamica delle istituzioni*, in ADL, 1, 1 ss.
- Giugni G. (1960), *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, Giuffrè, Milano.
- Giugni G. (1979), sub art. 39, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Branca G., *Rapporti economici*, Tomo I, art. 35-40, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 257 ss.
- Grappi G. (2016), *Logistica*, Ediesse, Roma.
- Kahn-Freund O. (1980), *Le relazioni sindacali: tradizione e rinnovamento*, in DLRI, 7, 413 ss.
- La Macchia C. (2019), *Dall'autorevolezza all'autoritarismo. La parabola discendente dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Il diritto vivente*, 12 aprile, 1 ss.
- La Macchia C. (2023), *L'interpretazione teleologica dei poteri della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in LPO, 3-4, 243 ss.
- La Macchia C. (2024), *Il diritto di sciopero nella spirale del moralismo agiuridico della Cassazione*, in RGL, II, 459 ss.
- La Macchia C. (2025), *Principio di legalità ed esercizio del potere di precettazione*, in RGL, I, 640 ss.
- La Macchia C. (2026), *La Commissione travalica i suoi poteri e pregiudica il diritto di sciopero nella logistica*, in RGL giurisprudenza on-line – Newsletter, 3, 1 ss.
- Lambertucci P. (2015), *Sulla titolarità del diritto di sciopero e clausole di tregua sindacale: brevi note*, in ADL, 1, 72 ss.
- Luciani M. (2008), *Diritto di sciopero e assetto costituzionale*, in *Newsletter Cgs*, 21 ss.
- Ludovico G. (2026), *Lo sciopero e il diritto di autotutela collettiva senza astensione dalla prestazione lavorativa*, di prossima pubblicazione in AIDLaSS, *Libertà d'impresa e azione collettive nell'ordinamento multilivello*, Giornate di Studio AIDLaSS, Ancona, 29-30 maggio 2025.
- Maffei F. (2024), *Nei servizi pubblici essenziale il colpevole è sempre il sindacato*, in *Dc&L Flash*, 04, 7 ss.
- Malatesta O. (2025), *Ordoliberalismo, Stato e società*, Mimesis, Milano.
- Marinelli F. (2024), *Lo sciopero è un diritto di rango internazionale? L'OIL rimette la questione alla Corte Internazionale di Giustizia*, in *Labor*, 4, 405 ss.
- Mc Britton M. (1995), *Sciopero e diritti degli utenti. L'esperienza della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge 146/1990*, Franco Angeli, Milano.

- Mc Britton M. (2024), *La precettazione come strumento di gestione del conflitto sociale?*, in *Giustizia Insieme*, 19 marzo, 1 ss.
- Miscione M. (2015), *LO SCIOPERO nella Assemblea Costituente*, Bologna, 2015.
- Nogler L. (2013), *La titolarità congiunta del diritto di sciopero*, in *Biblioteca «20 Maggio»*, 2, 104 ss.
- Novitz T., Fitzpatrick K. with Aborisade F., Gonzalez C., McCrystal S. (2026), *The Scope of Legitimate Limitations: Which Harms Should Act as Constraints, Why and How?*, in *The Right to Strike Reimagined*, eds. by Vogt J., Novitz T., Fudge J., Hart, Oxford, 135 ss.
- Occhino A. (2025), *Sciopero, mercato e diritto nel sistema europeo delle libertà economiche*, dattiloscritto, 1 ss., di prossima pubblicazione in *AIDLASS, Libertà d'impresa e azione collettive nell'ordinamento multilivello*, Giornate di Studio AIDLASS, Ancona, 29-30 maggio 2025.
- Orlandini G. (2003), *Sciopero e servizi pubblici essenziali nel processo d'integrazione europea*, Giappichelli, Torino.
- Orlandini G. (2016), *Conflitto collettivo*, in *ED, Annali IX*, Giuffrè, Milano, 95 ss.
- Orlandini G. (2019), *Padroni a casa propria: l'illusoria via nazionale alla difesa del conflitto collettivo nella storia recente del processo d'integrazione europea*, in *RGL*, I, 417 ss.
- Orlandini G. (2026), *Arriva la censura del Comitato europeo dei diritti sociali sulla legge 146/1990: un monito per la Commissione di garanzia (che intanto ne estende l'applicazione)*, in *D&L Flash*, 02, 4 ss.
- Orlandini G., Loffredo A. (2023), *Il Consiglio di Stato censura la provvisoria regolamentazione della Commissione di garanzia relativa al trasporto pubblico locale*, in *RGL*, II, 429 ss.
- Passalacqua P. (2025), *Nello sciopero «comune» la previa decisione sindacale non è necessaria*, nota a Cass. 30 aprile 2025, n. 11347, in *GI*, 10, 2102 ss.
- Pascucci P. (2017), *Conflitto, libertà sindacale e diritto del lavoro nella complessità sociale*, in *Aa.Vv., Per sessanta anni della Corte Costituzionale. Convegno scientifico 19-20 maggio 2016*, Giuffrè, Milano, 219 ss.
- Pascucci P. (2018), *Un accordo di «autoregolamentazione» della proclamazione dello sciopero*, in *I Quaderni della Commissione*, 1, 37 ss.
- Pascucci P. (2021), *Lo sciopero e la salvaguardia dei servizi essenziali nel dibattito costitutivo e la sua attualità*, in *L'Assemblea costituente e il diritto di sciopero. Attualità di uno storico dibattito*, a cura di Pino G., Giappichelli, Torino, 123 ss.
- Petrone I. (2024), *Il TAR Lazio annulla l'ordinanza «Salvini» e delimita il potere dell'autorità precettante*, in *D&L Flash*, 2, 4 ss.

- Pino G. (2005), *Conflitto e autonomia collettiva. Contributo allo studio della regolamentazione contrattuale del diritto di sciopero*, Giappichelli, Torino.
- Pino G. (2024), *Breve storia della precettazione nei servizi pubblici essenziali, tra prerogative della Commissione di garanzia e del potere esecutivo*, in *LDE*, 3, 1 ss.
- Razzolini O. (2018), *Appunti sull'obbligo di comunicazione preventiva di partecipazione allo sciopero*, in *I Quaderni della Commissione*, 1, 45 ss.
- Riccobono A. (2023), *Regolamentazione provvisoria dello sciopero e sindacato sulle delibere della Commissione di Garanzia*, in *GI*, ottobre, 2158 ss.
- Riccobono A. (2024), *Logistica e diritti dei lavoratori nelle catene del valore: prospettiva qualificatoria e recenti novità legislative*, in *VTDL*, 2, 449.
- Riccobono A. (2025), *La precettazione tra autorità e garanzia: profili evolutivi e questioni attuali*, in *D&L*, 2, 5 ss.
- Romei R. (2008), *Esiste davvero la titolarità collettiva del diritto di sciopero?*, in *Biblioteca «20 Maggio»*, 1, 424 ss.
- Santoni F. (2011), *La libertà e il diritto di sciopero*, in *Conflitto, concertazione e partecipazione*, a cura di Lunardon F., in *Trattato di diritto del lavoro*, vol. III, Cedam, Padova, 37 ss.
- Sechi I. (2017), *Conflitto d'accreditamento: ragioni ed evidenze empiriche di una patologia*, in *DLRI*, 155, 3, 605 ss.
- Seghezzi F. (2026), *Disintermediare stanca. Democrazia economica, populismo e crisi del collettivo*, Franco Angeli, Milano.
- Spanò M. (2024), *Diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e potere di regolamentazione e precettazione degli organi amministrativi*, in *Giustizia Insieme*, 18 febbraio, 1, ss.
- Todd E. (2024), *La sconfitta dell'Occidente*, Fazi, Roma.
- Tufo M. (2026a), *Sciopero e conflitto collettivo: il caso dei porti*, Intervento, in *Il lavoro nei porti. Vecchie e nuove questioni*, Università di Bologna, Campus di Ravenna, 19 marzo 2026, dattiloscritto, 1 ss.
- Tufo M. (2026b), *Sciopero e guerra*, Intervento, in *Dalla sicurezza dei diritti al diritto della sicurezza. Conflitto e marginalità sociale nelle politiche securitarie*, Seminario di presentazione e approfondimento del Tema del Fascicolo RGL n. 3/2025, Siena 17 aprile 2026, dattiloscritto, 1 ss., di prossima pubblicazione in *RGL*, I.
- Vardaro G. (1988), *Diritto del lavoro e corporativismi in Europa: ieri e oggi*, Franco Angeli, Milano.
- Zan S. (2014), *Declino della rappresentanza e disintermediazione degli interessi*, in *Italianieuropei*, 3 settembre, 1 ss.
- Zoppoli A. (2006), *La titolarità sindacale del diritto di sciopero*, Jovene, Napoli.

CONCLUSIONI

Mi scuso di non aver potuto seguire tutti i lavori di questa giornata, ma il convegno ha coinciso con l'Assemblea generale del Sindacato della conoscenza, che – guarda caso – ha discusso del fatto che, non avendo firmato i contratti, oggi gli viene contestata la possibilità di partecipare ai vari livelli. Quindi pur non essendo qui, ascoltando la discussione che si è sviluppata lì vi ho pensato molto. In più penso che, mai come adesso, il vostro confronto in questa sede riguarda un tema che non è riservato agli addetti ai lavori, ma che dobbiamo affrontare direttamente in questo momento come sindacato.

Il paradosso che io vedo in questa fase è che la stessa esistenza del Contratto nazionale, la stessa questione del ruolo dell'organizzazione sindacale, e quindi dell'esistenza della contrattazione intesa come mediazione tra diversi interessi, oggi è messa in discussione non dalle controparti imprenditoriali ma dal governo.

Io credo che il problema che abbiamo di fronte è che siamo – almeno io la vedo così – a un tentativo esplicito sul piano politico di una modifica della stessa Costituzione, a partire dal cambiamento del ruolo e della funzione stessa dell'organizzazione sindacale. Quindi l'attacco ai diritti nel lavoro, a partire dalla precarietà fino al diritto di sciopero, non è semplicemente un attacco ai diritti generali, ma sottende, secondo me, al tentativo di riscrivere il sistema democratico in termini molto più autoritari, in cui la funzione generale del sindacato e della rappresentanza del lavoro

* Segretario generale della Cgil.

viene sostituita da una logica corporativa, in cui c'è una centralità assoluta della politica e non viene riconosciuta all'organizzazione sindacale, intesa come rappresentanza degli interessi del lavoro, una pari dignità per poter negoziare e discutere.

In altre parole, oggi viene messa in discussione l'esistenza e la funzione del sindacato generale. Per il Governo attuale, un sindacato può esistere se è aziendale, corporativo, e se affida alla politica la rappresentanza generale degli interessi. Insomma, questo è quello che sta succedendo, e che ci pone un grande problema.

C'è, poi, anche una inadeguatezza più generale della politica a capire i processi in atto. Non è un caso che i provvedimenti legislativi che questo governo sta prendendo hanno delle caratteristiche molto precise. Hanno fatto una legge sulla partecipazione che non c'entra assolutamente nulla né con la partecipazione delle lavoratrici e dei lavoratori, intesa come il loro diritto di poter discutere di come e di cosa si produce e del suo senso sociale e ambientale, né con l'articolo 46 Cost., ma che ha l'obiettivo specifico di cambiare la natura del sindacato e della contrattazione, e di aumentare il potere delle imprese: perché quando si fa una legge in cui la partecipazione, che sarebbe un diritto dei lavoratori, diventa il diritto dell'imprenditore a decidere se la vuol fare o no e a quali condizioni, si è di fronte ad una radicale inversione logica. Se ci pensate, questo governo non ha intenzione di fare né il salario minimo né una legge sulla rappresentanza, ma sta praticando, a partire dal rinnovo dei contratti del settore pubblico, una linea politica in cui non c'è contrattazione: si tratta semplicemente di un governo che impone alcune cose e di organizzazioni sindacali che aderiscono sostanzialmente a quanto lo stesso governo ha deciso. Considerare questa una contrattazione significa, secondo me, svilarla profondamente, visto che non c'è una mediazione degli interessi, non c'è un riconoscimento della rappresentanza e della rappresentatività reale delle parti.

Siamo in presenza anche di un tentativo di mettere in discussione il diritto di sciopero. Hanno appena ritirato un emendamento, presentato nei giorni scorsi da un parlamentare, che intendeva introdurre la regola secondo cui se una persona vuole scio-

perare, deve dichiarare una settimana prima che intende aderire allo sciopero. L'hanno ritirato, dicendo però che intendono presentare un disegno di legge; quindi, non è certo che la partita sia definitivamente conclusa. Se pensiamo non solo allo sciopero generale del 3 ottobre, ma anche a tutto quello che è avvenuto e sta avvenendo in questa fase, siamo di fronte a una situazione di grande tensione.

Dall'altra parte, per non parlare male solo degli altri, ma per cogliere anche un'esigenza di nostro cambiamento, è indubbio che queste questioni dovranno essere oggetto di discussione al nostro interno, visto che nei prossimi mesi abbiamo intenzione di svolgere un'Assemblea programmatica per ridefinire i contenuti pure del Programma fondamentale della Cgil. Io dico perché Serena Sorrentino, che concluderà i lavori di questa giornata, oggi ha l'incarico di Presidente della Commissione del Programma fondamentale della Cgil.

Le questioni della democrazia e della rappresentanza, ma anche della partecipazione delle lavoratrici e dei lavoratori e del loro diritto alla contrattazione collettiva, secondo noi sono elementi fondamentali da cui ripartire, in particolare ragionando sul fatto che anche la ricostruzione di un processo unitario deve fondarsi su un principio democratico. Io dico in modo ancora più esplicito: la democrazia è la condizione per poter ricostruire un'unità sindacale. Il punto diventa questo: il lavoro in quanto tale, in tutte le forme in cui oggi si esprime – quindi penso anche al lavoro autonomo, alle partite Iva – ha bisogno di essere messo nella condizione di poter esercitare il diritto alla coalizione, e se vuole anche il diritto che deriva quest'ultimo, cioè quello a negoziare, a contrattare. Ma allora è necessario che esso abbia delle regole per poter decidere sulla sua condizione. Il sindacato, penso in particolare alla Cgil, si deve porre allora il problema di come deve cambiare – diciamo, se volete, di come affrontare un processo di rinnovamento – allargando la sua rappresentanza e assumendo sulle sue spalle la democrazia, cioè essenzialmente il diritto dei lavoratori di votare sugli accordi e sulle piattaforme che li riguardano, e di eleggere una propria rappresentanza.

È un tema che nelle prossime settimane, nei prossimi mesi, avremo bisogno non solo di discutere, come giustamente oggi è stato fatto sul piano anche teorico, ma anche di portare avanti con la nostra azione, ponendoci anche il problema di come affrontare il cambiamento. Noi abbiamo aperto un confronto con tutte le associazioni imprenditoriali (Confindustria, Confcommercio e altre Associazioni), perché esse stesse si stanno ponendo il problema di una rappresentanza che non hanno, di una rappresentanza che sta venendo meno. Uno degli aspetti della discussione – sono proposte che abbiamo messo sul tavolo insieme alla Uil – riguarda la necessità di arrivare ad un accordo in forza del quale l'*Election day* e il diritto alle elezioni dei rappresentanti Rsu e delle Rls, in tutti i luoghi di lavoro, come elemento di misurazione della rappresentanza, valga non solo per il pubblico impiego, ma come principio generale per tutte le lavoratrici e i lavoratori anche del settore privato.

Sul piano formale c'è una disponibilità delle controparti (poi vedremo quello che succederà nelle prossime settimane...) ad affrontare e a misurarsi con questa questione, perché la sua soluzione serve anche alle imprese di fronte ai contratti pirata. Un elemento di misurazione della rappresentanza può portare a una riduzione del numero dei contratti nazionali attraverso un ragionamento che riguarda gli stessi perimetri contrattuali che al momento sono previsti. Lo dico perché desidero che sia chiaro che questo mio saluto odierno non tratta di una discussione sganciata da quello che sta succedendo e di cui la Cgil ha bisogno: nelle prossime settimane, nei prossimi mesi queste questioni riguarderanno direttamente il piano dell'azione, delle scelte che intendiamo fare.

Come ho accennato prima, il nostro lavoro comprenderà anche non la riscrittura ma l'aggiornamento del Programma fondamentale scritto da Trentin. Per chiarire questo mio pensiero segnalo che il Programma fu scritto all'inizio degli anni '90 e, se prendiamo la parte che riguarda il quadro internazionale, esso partiva dalla caduta del Muro, che avrebbe potuto, se gestita in un certo modo, allargare la gli spazi di democrazia. Ebbene, dopo un certo numero di anni c'è bisogno di una nuova analisi della realtà, alla luce di

quello che è successo e che sta succedendo oggi nel mondo. Nello stesso tempo, però qual è il ruolo del mondo del lavoro e del sindacato all'interno di questa situazione?

Se la esaminiamo attentamente, si può dire che, anche se siamo in presenza di varie forme di capitalismo, è sicuro che esiste comunque un punto di vista generale del capitalismo, rappresentato da Trump, pericoloso perché penso che sia inconciliabile con la democrazia, che sta ridisegnando il mondo attraverso lo strumento della guerra. Ebbene, esiste anche un punto di vista del lavoro che sia in grado di contrapporsi o di confrontarsi con esso? Per assurdo, siamo di fronte al fatto che non c'è mai stata tanta gente in giro per il mondo che per vivere ha bisogno di lavorare, ma al tempo stesso il mondo del lavoro non è mai stato tanto diviso, frantumato, contrapposto come in questa fase.

Quindi, la riscrittura o l'aggiornamento del nostro Programma fondamentale deve partire da questi elementi. Noi vogliamo che questo non sia un processo semplicemente tra sindacalisti, o tra gruppi dirigenti. Stiamo proprio ragionando su come fare a coinvolgere le lavoratrici e i lavoratori, i nostri iscritti e le nostre iscritte, in modo che si possa organizzare un momento di generale di partecipazione di tutti quelli che noi ambiamo a rappresentare. Occorre misurarsi realmente su cosa significhi oggi rilanciare un piano straordinario di sindacalizzazione di contrattazione a livello dei luoghi di lavoro e della società; tanto più in un momento di cambiamento radicale sia ambientale che tecnologico.

Questo perché noi pensiamo che la democrazia la si difende praticandola, mentre, all'opposto, siamo dentro non solo ad un processo di regressione democratica, ma anche di rischio serio dell'avvento di forme di autoritarismo spinto, dentro al quale un modello sindacale fondato sulla corporazione e non sulla libertà, sulla rappresentanza, sulla mediazione tra diversi interessi, cambia la natura stessa anche della nostra democrazia.

Detto questo, desidero ringraziare la *Rivista giuridica* per il lavoro fatto, anche perché l'incontro di oggi è la conclusione di un progetto molto importante sviluppato nei quattro convegni su lavoro e democrazia. Il mio vuole essere anche un invito a essere parte

della nostra discussione nelle prossime settimane, nei prossimi mesi, in questo processo di costruzione e di ridefinizione del Programma fondamentale: insieme dobbiamo provare a fare questo lavoro, anche per ragionare su come fermare il processo autoritario in corso per affermare la piena applicazione dei principi e dei valori della nostra Costituzione.

La prima cosa che mi preme fare è ringraziare Umberto Carabelli, direttore della *Rivista Giuridica del Lavoro* per lo sforzo teorico e di riflessione politica, giuridica e sindacale che la Rivista giuridica del lavoro ha offerto, con l'organizzazione dei quattro convegni su «Lavoro e democrazia», quale contributo al dibattito del nostro Sindacato e non solo.

Ciò detto, mi pare opportuno riprendere, nel mio intervento, alcuni degli argomenti che ruotano attorno al tema della democrazia. Abbiamo avviato il percorso di aggiornamento del Programma Fondamentale della Cgil in cui il tema della Democrazia, nelle quattro declinazioni che sono state scelte come linea di riflessione dei convegni promossi dalla Rivista Giuridica del Lavoro – quella politica, quella sociale, quella economica e quella sindacale – sono parte fondante e fondamentale.

Dovremmo attualizzare, lo diceva prima anche Maurizio Landini, il programma fondamentale che, promosso da Bruno Trentin, fu approvato, dopo una prima riflessione sistematica del 1991, in via definitiva nel XIII Congresso della Cgil del 1996 e poi aggiornato nel 2010. Il Programma è una sorta di «costituzione programmatica», che ha il compito di tracciare le direttrici fondamentali, valoriali e politico-sindacali, miranti a conformare e ispirare l'azione del nostro Sindacato.

Molti temi trattati oggi, ma anche negli scorsi appuntamenti, sono stati già riassunti egregiamente da Umberto Carabelli nella

* Presidente della Commissione per il Programma Fondamentale Cgil.

sua introduzione, per cui non ci ritorno; ma voglio sottolineare come essi siano di interesse comune rispetto alla esigenza di un aggiornamento dell'analisi, sindacale e politica, nonché di una nuova ricerca non solo di carattere scientifico, ma anche e soprattutto di carattere sindacale.

Il primo tema è quello della *crisi della democrazia*. Scarpelli stamattina poneva l'attenzione sul fatto che quando parliamo di crisi della democrazia, bisogna separare l'ambito della sfiducia nei confronti della politica da quello della fiducia nei confronti delle organizzazioni democratiche, nelle quali rientra anche il sindacato. In effetti, se dovessimo stare – come ci segnalava nella sua relazione Federico Bozzanca – ai dati di partecipazione delle lavoratrici e lavoratori ai processi di democrazia nei luoghi di lavoro, vediamo che oggettivamente questa distanza tra i due ambiti, esiste.

Se è vero, però, che la crisi della democrazia è una crisi delle tante forme di regimi democratici che si stanno confrontando a livello globale, nei quali la sostanziale differenza è rappresentata non tanto dalla presenza di libere elezioni ma della garanzia della libertà di espressione, di stampa, di ridefinizione del paradigma di costituzione materiale a protezione dei diritti sociali e dei diritti civili, è pur vero che nei confronti della democrazia rappresentativa del lavoro assistiamo più che ad una crisi endogena, ad un attacco e ad una delegittimazione da parte di alcune culture politiche, delle varie forme di capitalismo, proprio perché il sindacato rimane un'organizzazione in grado di garantire la democrazia nei luoghi di lavoro e di conseguenza nella società.

Campi sui quali, insieme, potremmo proseguire il confronto, sono certamente, i diritti di libertà e partecipazione nei vari ambiti del vivere sociale, la democrazia industriale ed economica, i modelli e le funzioni della rappresentanza, della contrattazione collettiva, l'esercizio del conflitto e la sua regolazione, la ridefinizione degli assetti istituzionali e dei poteri pubblici a garanzia dell'esercizio democratico e partecipativo delle persone e delle comunità alla vita politica, sociale, economica e l'effettività dell'uguaglianza e della giustizia sociale.

La crescita della partecipazione democratica è interesse generale

per chi ha una visione progressista. L'astensionismo, di contro, è funzionale ad un processo di svuotamento democratico, che cresce alimentato proprio dalla mancanza di partecipazione e di consapevolezza dei diritti. È come se dicessimo che il rapporto che esiste tra attacco al lavoro e decostruzione democratica, riorganizzazione dei capitalismi e torsione autoritaria, governo delle destre e sostituzione dell'economia della cura con l'economia della guerra, hanno una sorta di *fil rouge* che attacca al cuore quel principio fondamentale che fonda le democrazie liberali e lo Stato Sociale. La questione democratica, come sostiene Marco Benvenuti in un articolo pubblicato sulla rivista dell'Associazione dei Costituzionalisti italiani, «incrocia quella del potere economico politico e sociale in tutta la trama normativa costituzionale, a partire dall'Articolo 1 della Costituzione – ma non devo certo spiegarlo a voi – che sancisce una connessione intrinseca tra la dimensione politica, civile, basata sulla sovranità popolare e quella economica fondata sul lavoro».

Del resto, è lo stesso assunto da cui siamo partiti quando, insieme, abbiamo scritto la Carta dei Diritti. Una ricostituzionalizzazione dei diritti del lavoro non può che ripartire dal ridare senso profondo alle radici costituzionali che imperniano sulla democrazia del lavoro anche la democrazia nella società. Quindi, in coerenza con il percorso che avete delineato in questi quattro appuntamenti – che rappresentano per noi un contributo fondamentale dal punto di vista dell'approfondimento scientifico – la nostra riflessione programmatica intreccerà il rapporto tra lavoro e democrazia.

Il tema del riconoscimento del ruolo delle organizzazioni di rappresentanza sociale, insieme con la configurazione dello Statuto dei diritti fondamentali del lavoro e dei doveri sociali dell'impresa – mi riferisco al nucleo degli articoli definiti come Costituzione economica – non solo hanno una loro coerenza con le quattro direttrici affrontate nel vostro percorso convegnistico, ma disegnano anche quali sono le forme di legittimazione degli «attori», tanto per parlare dei «soggetti» della democrazia: il potere pubblico, garante dell'equità sociale e regolatore dei processi economici; il potere sociale, che deve esercitare conflitto e partecipazione; quello economico che ha la responsabilità, nei limiti dei poteri di con-

trollo e di governo esercitati dal Pubblico, di garantire lo sviluppo e di assumersi responsabilità sociali. Per noi, nella costruzione del quadro regolativo che disciplina le relazioni tra lavoro, sistema economico e sistema pubblico, e quindi anche politico, non ci può essere attuazione dell'articolo 46 della Costituzione senza attuazione dell'articolo 39 Cost. Ed è per questo – lo ha detto già prima Maurizio Landini – che dal nostro punto di vista la legge 76 del 2025 rappresenta una non corretta declinazione, se si vuole traduzione, dell'articolo 46 Cost., perché invece di muovere verso la realizzazione di una forma di democrazia economica basata sulla partecipazione effettiva delle lavoratrici e lavoratori riduce e restringe il concetto di partecipazione e di pratica della stessa; occorre invece ripartire dalla declinazione e attuazione dell'articolo 46 Cost. e dell'Articolo 39 Cost., tenendo insieme rappresentanza e democrazia economia.

Occorre in particolare sottolineare che nell'articolo 46, quando si stabilisce che «ai fini dell'elevazione economica e sociale del lavoro, in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende», si disegna un modello che sostanzialmente prevede che i lavoratori, associandosi liberamente in organizzazioni a cui assegnano la rappresentanza dei loro interessi, legittimano l'esercizio dei poteri e diritti sindacali e negoziali; un modello in cui la partecipazione all'organizzazione del lavoro nei luoghi di lavoro è costituzionalmente riconosciuta.

Se quindi l'articolo 1 Cost. lega democrazia politica e lavoro, l'articolo 46 Cost. lega la democrazia e il potere economico, la dimensione sociale diventa inclusiva di tutti gli aspetti e le forme delle relazioni istituzionali, politiche, economiche del vivere civile. Lo Stato democratico, repubblicano è garante dell'equilibrio tra proprietà privata dei mezzi di produzione e giustizia sociale, attraverso la socializzazione del potere politico, il voto, ma soprattutto attraverso la promozione associativa, nella tutela della prioritaria dignità della persona, delle comunità, del sistema economico, conciliando lo sviluppo collettivo con la libertà individuale, come scrive Amatya Sen. Questi due elementi sono centrali nella tenuta

del modello democratico costituzionale: riconoscimento delle prerogative di partecipazione delle persone e delle organizzazioni nell'esercizio dei diritti individuali e collettivi e orientamento delle politiche pubbliche volte a perseguire il fine più alto, quello della giustizia sociale del progresso e del benessere.

In sintesi, si potrebbe dire che i sintomi della crisi democratica – che abbiamo bisogno di indagare e di analizzare per cercare di costruire una visione programmatica delle soluzioni da offrire alle generazioni future – possono essere rinvenuti da un lato nell'astensionismo e dall'altro nella crescita delle disuguaglianze: e il lavoro è attraversato da entrambe le questioni. Certo un ruolo lo hanno avuto anche, come diceva Umberto Carabelli questa mattina, il neoliberismo, la globalizzazione dei processi, ed oggi il ritorno dell'economia di guerra in opposizione all'economia della cura. A ciò si aggiungano la ristrutturazione del capitalismo nei suoi vari modelli, che sposta l'attenzione dall'efficienza produttiva alla speculazione finanziaria, alla massimizzazione dei profitti; il nuovo salto tecnologico che attraverso le piattaforme modifica l'organizzazione del lavoro ma anche i processi di accumulazione. D'altro canto, le politiche di austerità sono state la risposta del potere politico all'incapacità, o anche alla non volontà, di fronteggiare questi fenomeni.

Questa analisi ci ricongiunge con il secondo tema cui voglio far riferimento: quello delle «regole». La deregolamentazione è del tutto funzionale a questo modello *privatocratico*, come sostiene Chiara Cordelli, e alla trasformazione dei processi produttivi, delle relazioni sociali, delle attività delle persone che lavorano, delle relazioni all'interno dei luoghi di lavoro, traducendoli in dati di modo che essi risultino, in qualche modo, «operabili». Una nuova forma di ricchezza, quella della proprietà dei dati, che diventa l'obiettivo delle tecnocratie e del tecno-capitalismo. Automatismi, standardizzazione, modelli competitivi, flessibilità estrema, salari variabili, sono domande che emergono dal nuovo modello di impresa globale, in cui i diritti vengono scambiati con *benefit*, in una logica premiante legata alla iper-produttività (pensate per esempio all'uso massivo del ricorso agli straordinari).

E per questo che il Segretario generale accennava prima alla necessità di sviluppare una discussione che metta insieme un nuovo sistema regolativo, un nuovo codice dei diritti fondamentali indisponibili delle persone che lavorano, in modo da conciliarli con diritti di carattere universale e collettivi, con strumenti e pratiche di esercizio del conflitto, calati nella visione di una nuova dimensione della relazione tra capitale e lavoro, nella quale possa cambiare anche la funzione della contrattazione collettiva, dal contratto nazionale alla contrattazione di secondo livello.

Anche per questa ragione la disintermediazione, l'attacco alla contrattazione, alla rappresentatività del sindacato come portatore di interesse generale, non è altra cosa dal tentativo di eradicare i principi di coesione e solidarietà, di equilibrio di poteri, dal tentativo di riscrittura costituzionale alla quale stiamo assistendo da parte del governo di destra nel nostro Paese.

Certo questo processo non è dell'oggi. Se la legge 300 del 1970 fu definita come la Costituzione che entrava nelle fabbriche, nel momento in cui si è intaccata la disciplina della tutela reale si è sferrato un attacco al nesso tra democrazia e lavoro. Per questo oggi per noi rilanciare la battaglia sulla rappresentanza e la democrazia, al fine di ottenere un intervento legislativo di sostegno, sull'estensione dei diritti di informazione, consultazione e contrattazione, è parte di una più ampia battaglia per la qualità della democrazia sociale dentro e fuori luoghi di lavoro. Dal nostro punto di vista, quindi, una tutela del principio di rappresentatività, che assicuri l'assunzione di criteri non *ad excludendum*, fondata sulla reale, certificata rappresentatività dei soggetti che possono, oltre che esercitare diritti sindacali, garantire efficacia generale agli accordi sottoscritti, è una priorità.

Serve un aggiornamento del sistema delle regole, sulla base di un percorso sindacale di confronto tra le parti sociali, che metta a fondamento di un nuovo sistema di relazioni industriali il modello democratico, partecipativo, in cui certificazione della rappresentanza, prima, e referendum approvativo dei contratti, dopo, rappresentino il vero terreno di cui si alimenta la legittimazione tra le parti.

Oggi siamo in presenza, come veniva ricordato stamattina, di una proliferazione di contratti stipulati da organizzazioni sindacali e datoriali che sono rappresentative solo perché hanno sottoscritto un Contratto collettivo nazionale, indipendentemente dalla reale rispondenza alle esigenze del settore a cui se ne prevede l'applicabilità e dalla rappresentatività dei soggetti contraenti. È come se si spostasse il riconoscimento, nel sistema delle relazioni industriali, dalla rappresentatività sindacale, fondata sulla effettiva delega di lavoratrici e lavoratori, e delle imprese, per numero di associati e di addetti ricompresi, alla rappresentatività dei soggetti contraenti fondata semplicemente sulla «sottoscrizione» di un contratto a prescindere dall'effettiva rappresentatività.

Dobbiamo ragionare sul fatto che esiste una tendenza del capitalismo a influenzare o addirittura controllare il potere politico, che diventa in questo modo funzionale alla costruzione di un modello di società indubbiamente più autoritaria, che si fonda sullo svuotamento della democrazia e dei modelli di rappresentanza sociale; dobbiamo porci il problema se, attraverso solo ed esclusivamente le regole che possiamo darci in autonomia come parti sociali, siamo in grado di contrastare questo paradigma, che rischia di diventare dominante, senza che, invece, ci si muova verso un grande processo di democratizzazione della società.

Da questo punto di vista non è un caso che le contraddizioni si stiano spostando dal settore privato al settore pubblico, dove il rapporto tra potere gerarchico e controllo è più forte. Nel settore pubblico siamo in presenza di una legge sulla rappresentanza, di un testo unico – il decreto legislativo 165 del 2001 – che detta i requisiti formali e per il riconoscimento della stessa e le prerogative. Questo è il campo in cui il pluralismo sindacale pone questioni inedite, non banali, di relazione tra rappresentanza e contrattazione. Nel settore pubblico, infatti, è prevista una doppia legittimazione della rappresentanza – tra la Rsu che è votata direttamente dai lavoratori, e l'organizzazione sindacale, che è riconosciuta, rappresentativa oppure no, in virtù della firma del contratto collettivo nazionale.

Per questo per noi è un'aporia l'interpretazione dell'Aran, richia-

mata in precedenza da Federico Bozzanca, secondo cui l'efficacia generale di un contratto integrativo decentrato nella Pubblica amministrazione è fondata non su un criterio oggettivo, ma sulla ricerca del più largo consenso; dove, però, il più largo consenso altro non è se non la discrezionalità dell'amministrazione nello scegliere gli interlocutori sulla base dell'adesione a quel principio di contrattazione. Bisogna fare attenzione che questo non diventi il modello di tendenza generalizzato.

Concludo dicendo che il nesso tra democrazia politica e sociale lo ravvisiamo anche nella doppia protezione, a livello costituzionale, della libertà associativa generica dell'articolo 2 Cost. e dell'articolo 18 Cost., e della libertà associativa specifica, quella libertà sindacale sancito nell'articolo 39 Cost., insieme con il diritto di autotutela collettiva mediante lo sciopero sancito nell'articolo 40 Cost.

Uno dei difficili temi che dobbiamo affrontare proprio sul terreno della ricomposizione delle forze che rappresentano le lavoratrici e lavoratori, come è stato già detto del Segretario Generale, è quello dell'unità sindacale, perché la proliferazione dei soggetti rappresentativi, la definizione di regole che in qualche modo stanno frammentando la rappresentanza dei lavoratori, ma anche quella dei datori di lavoro, pone un problema composito, che da un lato è rappresentato dal *contrasto al dumping contrattuale*, ma dall'altro dalla *necessità di dover fare i conti con il fatto che maggioranze sindacali possono diventare molto variabili*. E nel momento in cui non c'è più un'unità programmatica dal punto di vista confederale, se l'unità viene cercata di volta in volta, l'unica strada è l'esercizio della democrazia, quindi il ricorso al consenso e al voto delle lavoratrici e dei lavoratori.

Direi che si apre un campo problematico che non riguarda semplicemente la dinamica tra le organizzazioni sindacali strutturate e riconosciute, in potenza anche certificate – cosa che sicuramente vale nel settore pubblico, ma anche in alcune aree del settore privato, dove tutto sommato c'è stato un inizio della certificazione in termini di rappresentatività – ma anche la nascita di nuove forme di organizzazione e di auto organizzazione del lavoro e dell'im-

presa, che si stanno proponendo sulla scena delle relazioni industriali a livello globale, ponendo domande nuove al sindacato confederale, sfidandolo in termini innovazione.

Infine, serve una legge sulla rappresentanza? Certo che sì, è il fondamento e la base, la priorità del modello di relazioni industriali democratiche, ma serve anche un rafforzamento della contrattazione attraverso un nuovo protagonismo delle parti sociali. Per questo poniamo grandissima attenzione e cura nel dialogo con le nostre controparti per arrivare alla nuova definizione di accordi interconfederali.

Solo una battuta sull'attacco al diritto di sciopero nei servizi pubblici. Anche questo, come veniva giustamente ricordato, è parte di quel modello di costruzione di un modello di società autoritaria, che mira a restringere la libertà di azione delle lavoratrici e dei lavoratori all'interno dei luoghi di lavoro.

Questo è un tema sindacale ma anche politico. Questo spazio di approfondimento e di costruzione di una cultura giuridica diversa della tutela del lavoro e dell'esercizio del conflitto è un compito che spetta sicuramente al dibattito scientifico, ma che, sicuramente, non può vedere disimpegnate le organizzazioni sindacali. Anche perché, come veniva giustamente ricordato, il tentativo del legislatore non è semplicemente quello di limitare il diritto di sciopero ma, secondo una logica autoritaria che per la prima volta si manifesta nell'azione legislativa, anche quello di arrivare ad una regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero in termini autorizzativi (cioè a dichiarare se uno sciopero è praticabile oppure no, legittimo oppure no, non rispetto alla procedura ma rispetto al contenuto). Quando quindi si interviene attraverso la legge limitando l'autonomia regolativa delle parti, il salto di qualità sia più sfidante di quello che abbiamo conosciuto fino ad ora.

Grazie.

