



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2018
SETTANT'ANNI DI "USO" DELLA COSTITUZIONE

La Costituzione interpretata dalle parti sociali

di CARMELA SALAZAR

**LA COSTITUZIONE INTERPRETATA
DALLE PARTI SOCIALI**

di *Carmela Salazar*

*Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università «Mediterranea» di Reggio Calabria*

ABSTRACT

ITA

Il contributo esamina la questione dell'utilizzo della Costituzione ad opera delle parti sociali - e, in specie, da parte dei sindacati - durante i settant'anni della sua vigenza. L'Autrice muove dall'inattuazione dell'art. 39 Cost., si sofferma sulla crisi di identità, legittimazione sociale e rappresentatività che affligge tutte le organizzazioni sindacali ed interpreta come un tentativo di riscatto rispetto ad essa l'attuale "strategia" della CGIL di contestazione delle recenti riforme dei rapporti di lavoro, riconducendovi anche la proposizione della questione di legittimità costituzionale sul contratto a tutele crescenti. Infine, il contributo auspica la condivisione di tale "strategia" da parte delle restanti sigle sindacali e il chiarimento della continuità esistente tra la rivendicazione del ruolo costituzionale dei sindacati (e la difesa del "principio lavorista", in generale) ed il contrasto alle disuguaglianze, la salvaguardia dei legami di solidarietà ed il progresso materiale e spirituale dell'intera collettività.

EN

The article tackles with the issue of the use which has been made of the Italian Constitution, from the time of its approval, by the trade unions. Moving from the renowned lack of implementation of article 39 of the Constitution, the Author focuses on the union's identity and legitimacy crisis and suggests to read as a search for redemption the recent CGIL's plan of action on working conditions legislation, including the

submission to the Constitutional Court of a suit concerning the constitutionality of the new and so-called “growing-protections” labor contract. Finally, the article wishes for an expansion of such a strategy to the remaining Italian trade unions and suggests to emphasize that the claim for the renewal of trade unions’ constitutional role and for the protection of working conditions helps in fighting inequality, in safeguarding the solidarity bonds and then in making the entire community progress on the material and on the spiritual level.

LA COSTITUZIONE INTERPRETATA DALLE PARTI SOCIALI*

di Carmela Salazar

SOMMARIO: 1. Notazioni introduttive; 2. La “crisi” dei sindacati (e qualche considerazione sul “caso Foodora”); 3. I sindacati e la tutela del lavoro «in tutte le sue forme e applicazioni» ex art. 35 Cost.; 4. Il difficile presente: considerazioni sulla “strategia” della CGIL; 5. La questione di costituzionalità sul contratto a tutele crescenti; 6. Per concludere.

1. Notazioni introduttive

Per quanto strano possa sembrare, alla domanda su come le parti sociali – ed, in specie, i sindacati – abbiano “usato” la Costituzione durante i settant’anni appena trascorsi, la risposta che per prima viene in mente ha a che vedere... con la “non-utilizzazione” della Carta repubblicana. Il riferimento, naturalmente, è alla inattuazione dei cc. 2, 3 e 4 dell’art. 39 Cost., dovuta alla mancata adozione della disciplina legislativa volta a fissare le concrete modalità di registrazione dei sindacati connotati da «un ordinamento interno a base democratica», i quali, unitariamente rappresentati, avrebbero potuto stipulare contratti collettivi con effetti *erga omnes*. Come si sa, il rinvio *sine die* della “legge sindacale”, avviatosi in coerenza con la «ferma posizione delle maggiori organizzazioni sindacali, che nei primi anni ’50 sono divise su tutto, tranne che sul non farsi disciplinare da regole eteronome»¹, ha determinato un “vuoto” riempito da uno «svolgimento a-testuale»²

* Relazione al Seminario di *Costituzionalismo.it* su *Settant’anni di “uso” della Costituzione*, svoltosi presso il Campus Luigi Einaudi, Torino, il 22 giugno 2018.

¹ Così, M. RUSCIANO, *Lettura e rilettura dell’art. 39 della Costituzione*, in *Dir. lav. merc.*, 2/2013, 281. L’opposizione più ferma all’intervento legislativo, come si sa, è stata in realtà formulata in modo deciso dalla CISL, mentre ancora nel 1965, in occasione del suo IV congresso, la CGIL manifestava un atteggiamento favorevole all’attuazione dell’art. 39 della Costituzione: lo ricordano, di recente, F. LISO, *Appunti per un profilo di Gino Giugni dagli anni ’50 allo Statuto dei lavoratori*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT*, n. 316/2016, 20, e L. RONGHETTI, *L’autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018, 66 ss.

² L’espressione è di A. D’ALOIA, *Art. 39*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Torino, 2006, I, 797.

dell'art. 39 Cost., grazie al quale la progressiva costruzione dell'ordinamento sindacale – e delle relazioni industriali, se è dato continuare a ricorrere a tale locuzione ancora oggi, nell'era postindustriale avanzata – si è collocata in un “universo parallelo” rispetto a quello costituzionale, sebbene non privo di connessioni con quest'ultimo. Basta, a tal proposito, ricordare come la portata dei contratti collettivi “di diritto comune” sia stata estesa al di là dei loro naturali confini grazie all'interpretazione giurisprudenziale che li ha elevati a fonti immediatamente attuative dei principi sanciti dall'art. 36 Cost. In conseguenza di tale estensione generalizzata dei minimi salariali da essi previsti, i contratti collettivi nazionali riguardano ancora oggi l'80% dei lavoratori³.

Non si tornerà su questo punto, oggetto di una letteratura amplissima, alla quale si rinvia: ci si limita a ricordare come tale vicenda sia stata favorita dal timore che, all'alba della Repubblica, l'attuazione dell'art. 39 (e dell'art. 40) Cost. finisse per aversi attraverso «la legislazione intrusiva che le maggioranze parlamentari dell'epoca avrebbero sicuramente partorito»⁴. Tuttavia, dopo l'avvento del “disgelo” costituzionale quel timore avrebbe potuto (e, in ossequio alla *vis* prescrittiva delle disposizioni costituzionali, avrebbe *dovuto*) essere accantonato dalle forze politiche, oltre che dai sindacati. Ma nel frattempo – dopo il fallimento del “disegno di legge Rubinacci”, dal contenuto «organicistico e iper-restrittivo»⁵, e dopo la parentesi del tutto peculiare della “legge Vigorelli”⁶ – si era ormai avviato il «lungo sonno»⁷ dell'art. 39 Cost., confortato dalla scelta dello Stato di «una politica del diritto morbida, flessibile, praticabile senza provocare chiassosi

³ Cfr. V. SPEZIALE, *Il salario minimo legale*, in *WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT*, 244/2015, 6.

⁴ In tal senso, v. U. ROMAGNOLI, *La deriva del diritto del lavoro (Perché il presente obbliga a fare i conti col passato)*, in *Lav. dir.*, 1/2013, 9.

⁵ La definizione è di L. MARIUCCI, *Nessuno tocchi il diritto di sciopero*, in *Eguaglianza e Libertà*, 2013.

⁶ Il riferimento è alla l. n. 741/1959, la quale, come è noto, affidava a decreti legislativi il compito di riprodurre i contenuti dei contratti collettivi. Essa superò il vaglio della Consulta, dinanzi alla quale era stata impugnata per violazione dell'art. 39 Cost., soltanto perché considerata eccezionale e transitoria, a differenza di quella, dall'analogo contenuto, approvata l'anno successivo (l. n. 1027/1960), dichiarata incostituzionale nella parte in cui ne riproponeva il testo, sostanzialmente prorogandone gli effetti (sent. n. 106/1992).

⁷ L'espressione è di L. GAETA, *La “terza dimensione del diritto”: legge e contratto collettivo nel Novecento italiano*, in AA.VV., *Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario*, a cura dell'AIDLASS, Milano, 2017, 41.

contrasti frontali», basata sulla «legge non scritta del doppio binario: non-ingerenza e non-indifferenza»⁸.

La costruzione dell'ordinamento sindacale comunemente definito "di fatto", «quasi indifferente rispetto al parallelo sistema giuridico statale», trova peraltro un contrafforte culturale, a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso, nella nota tesi di Gino Giugni sulla originarietà dell'ordinamento intersindacale, in quanto tale capace di produrre regole senza necessità di un'investitura da parte dello Stato, regole tanto più vincolanti «quanto maggiore è la legittimazione degli attori e la loro forza all'interno del sistema»⁹.

Si comprende, allora, come mai ben presto si sia delineata «una condizione sostanzialmente irreversibile di accantonamento dell'ipotesi normativa costituzionale»¹⁰, tanto che a taluno appare auspicabile l'adozione di una legge di revisione costituzionale con cui, preso atto dell'evoluzione ormai consolidata dell'ordinamento, il Parlamento riscriva l'art. 39, conservandone il primo comma – il solo che non sia rimasto lettera morta – e cancellandone tutti gli altri¹¹.

Eppure, di recente qualcosa è cambiato: il «monumentale immobilismo dei sindacati nei confronti dell'art. 39»¹² si è interrotto, avendo CGIL, CISL, UIL e Confindustria sottoscritto, nel 2014, il c.d. Testo Unico sulla rappresentanza: naturalmente, esso non può fungere da

⁸ Le citazioni sono tratte da U. ROMAGNOLI, *op. loc. cit.* In sostanza, lo Stato rinuncia alla regolamentazione del contratto collettivo, sicuro che il controllo sugli eventuali conflitti sarà assicurato dal sistema politico e dai giudici: così, L. GAETA, *La "terza dimensione"*, cit., 38. Sorte analoga, come si sa, è toccata all'art. 46 Cost.: «un po' perché è inesistente la disponibilità degli imprenditori ad attribuire alla "collaborazione" un significato meno paternalistico di quello che il medesimo termine assume nell'ambito della definizione codificata dell'ideal-tipo di lavoratore dipendente (art. 2094) e un po' perché la sola forma partecipativa richiesta finora dal sindacato è quella formalizzata in procedimenti di informazione e consultazione preventiva relativamente a decisioni della direzione aziendale che producono effetti sulle maestranze»: U. ROMAGNOLI, *Sindacato e Costituzione*, in *Insight. Ampie riflessioni sull'inattuazione della norma*, di recente, si leggono in M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, 3/2018, 10 ss.

⁹ Il riferimento, naturalmente, è a G. GIUGNI, *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, Milano, 1960. Le citazioni si riferiscono a L. GAETA, *La "terza dimensione"*, cit., 42.

¹⁰ L'efficace espressione è di A. D'ALOIA, *Art. 39, op. loc. cit.*

¹¹ Cfr. di recente A. CELOTTO, *Art. 39*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, a cura di F. Clementi, L. Cuocolo, F. La Rosa, G. E. Vigevari, I, Bologna, 2017, 261. Una proposta di revisione in tal senso venne formulata da Gino Giugni, in veste di parlamentare, già nel 1989.

¹² Così, U. ROMAGNOLI, *Sindacato e Costituzione*, cit.

“sostituito” della “legge sindacale”, intorno alla quale si è riaperto il dibattito scientifico¹³. Ma soprattutto si vuole qui segnalare la proposta di legge di iniziativa popolare promossa nel 2016 dalla CGIL – intitolata *Carta dei diritti universali del lavoro. Nuovo statuto dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori* – in cui è inserito, tra l’altro, un intero titolo volto ad offrire una puntuale attuazione alla parte dell’art. 39 Cost. sin qui consegnata all’oblio. Su questa inversione di marcia della organizzazione sindacale più antica d’Italia – che fa riaffiorare antiche prese di posizione¹⁴ – vale la pena di riflettere, anche perché la proposta di legge si inserisce nel “pacchetto” di iniziative con cui essa ha, in breve torno di tempo, attinto a diversi strumenti messi a disposizione dalla Carta repubblicana per elaborare una “strategia” di contestazione di alcune tra le parti più discusse (e discutibili) delle recenti riforme dei rapporti di lavoro. Ci si riferisce per un verso, ai tre referendum abrogativi promossi nel 2016 – rispettivamente: sui c. d. *voucher*, sulla responsabilità solidale negli appalti e sul contratto a tutele crescenti, quest’ultimo previsto dal provvedimento forse più controverso del c. d. *Jobs Act*, il d. lgs. n. 23/2015¹⁵ –; per l’altro, al reclamo collettivo, tuttora pendente, presentato dalla Confederazione dinanzi al Comitato europeo dei diritti sociali, imperniato sull’asserito contrasto tra la riforma della disciplina dei licenziamenti introdotta dal decreto legislativo ora richiamato e l’art. 24 della Carta sociale europea, ove si pre-

¹³ Si rinvia a AA.VV., *Una nuova costituzione per il sistema di relazioni sindacali?*, a cura di A. ZOPPOLI, L. ZOPPOLI, M. DELFINO, Roma, 2014; B. CARUSO, “Costituzionalizzare” il sindacato. *I sindacati italiani alla ricerca di regole: tra crisi di legittimità e ipertrofia pubblicista*, in *Lav. dir.*, 4/2014, 595 ss.; L. ZOPPOLI, *Sindacati e contrattazione collettiva: vecchi stereotipi o preziosi ingranaggi delle moderne democrazie?*, in *Lav. dir.*, 3/2015, 416 ss.

¹⁴ Cfr. *supra*, in nt. 2.

¹⁵ Il d. lgs. n. 23/2015, come si sa, mira a realizzare la traslazione delle tutele del lavoratore «dal rapporto al mercato», secondo la formula con cui comunemente si riassume lo “spirito” della c.d. *flexicurity*: tale ossimoro – coniato in Olanda negli anni ’90 del secolo scorso e divenuto una parola chiave nelle “strategie” dell’UE sull’occupazione – si riferisce al *mix* tra la flessibilizzazione dei contratti e la sicurezza, per quanti perdano l’occupazione, offerta da misure di sostegno al reddito e di servizi appositamente strutturati per la formazione continua e per la ricerca di un nuovo impiego. Nell’amplessima bibliografia, v. spec. M. BALLESTRERO, *Declinazioni di flexicurity*, in *Lav. dir.*, 2012, 441 ss.; L. ZOPPOLI, *Flex/insecurity. La riforma Fornero (l. 28 giugno 2012, n. 92) prima durante e dopo*, Napoli, 2012; ID., *Contratto a tutele crescenti e altre forme contrattuali*, in *Dir. lav. merc.*, 2/2015, 11 ss.

vede il diritto «ad un congruo indennizzo o ad altra adeguata riparazione» in caso di licenziamento ingiustificato¹⁶.

Tale disposizione appare, peraltro, anche tra i parametri della questione di legittimità costituzionale – non ancora decisa al momento in cui si scrive – proposta dal Tribunale di Roma sulla medesima disciplina: non si tratta di una mera casualità, poiché la ricorrente nel giudizio *a quo* era assistita dall'ufficio vertenze legali di Roma della CGIL¹⁷.

Un esame più approfondito di tale “strategia” sarà svolto in seguito. Per il momento, si vuole proseguire sul filo della domanda posta dagli organizzatori del convegno, in quanto si ha l'impressione che, attivando il ventaglio di iniziative ora viste, la Confederazione si appelli in vario modo alla Costituzione – dunque, la “usi” – non solo per contestare le scelte politiche sottese alle norme di volta in volta prese di mira, ma anche per raggiungere un altro obiettivo. In un così accentuato attivismo può infatti leggersi anche un tentativo di riscatto dalla crisi di identità, legittimazione sociale e rappresentatività che affligge la CGIL, non meno delle altre organizzazioni sindacali¹⁸. Nessuna di queste, tuttavia, ha condiviso tale particolare “strategia”: la “solitudine” della CGIL offre un'ennesima conferma della frattura che attraversa il mondo sindacale e che è emersa a più riprese nel corso degli anni, soprattutto in occasione dell'adozione degli “accordi separati” e, naturalmente, in occasione del “caso Fiat”¹⁹.

¹⁶ Il reclamo è consultabile sul [sito internet istituzionale del Consiglio d'Europa](#).

¹⁷ Cfr. L. FASSINA, *Il contratto a tutele crescenti sotto la lente del Comitato europeo dei diritti sociali e della Corte costituzionale italiana: un possibile dialogo “complice” la Cgil?*, in [Europeanrights.eu](#), 2017.

¹⁸ Cfr. per tutti B. CARUSO, “Costituzionalizzare” il sindacato, cit., 595 ss. Secondo l'A., il citato Testo unico può essere considerato come una reazione al rischio di «una implosione del sistema sindacale e di uno sbriciolamento del sistema contrattuale italiano»: ID., *Testo unico sulla rappresentanza*, dal *Libro dell'anno del Diritto 2015*, consultabile su [www.treccani.it](#), 2015, 1.

¹⁹ Sul “caso Fiat”, tra gli altri, v. A. LASSANDARI, *La “strana” disdetta del contratto nazionale di categoria dei metalmeccanici*, in *Lav.dir.*, 4/2010, 317; G. P. CELLA, *Dopo Pomigliano*, in *Il Mulino*, 7/2010, 739 ss.; F. CARINCI, *La cronaca si fa storia: da Pomigliano a Mirafiori*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”*.IT, n. 113/2011; M. ROCCELLA, *Dalla scala mobile a Pomigliano: i sindacati servono ancora?*, in *Lav. dir.*, 2/2011, 421 ss.; S. SCARPONI, *Un'arancia meccanica: l'accordo separato alla Fiat-Mirafiori e le rappresentanze nei luoghi di lavoro Quali prospettive?*, in *Lav. dir.*, 2011, 301 ss.; P. SARACINI, *Contratto e legge dopo il caso Fiat: le nuove regole sindacali*, in *Dir. lav. merc.*, II/2013, 287 ss. Come è noto, il “caso Fiat” ha fatto anche emergere «tutti i difetti della formulazione post-referendaria

2. La “crisi” dei sindacati (e qualche considerazione sul “caso Foodora”)

Per comprendere al meglio le finalità della “strategia” della CGIL, può essere utile soffermarsi sulla “crisi” dei sindacati. In tal modo, si potrà anche riflettere su come, nel corso del tempo, essi abbiano interpretato la Costituzione.

Come è noto, l’inattuazione dell’art. 39 Cost. non ha impedito che – almeno sino agli anni ’80 del secolo scorso – si delineasse, pur se tra luci ed ombre, «un forte sindacalismo nazionale, capace cioè di influire sulle politiche che incrociano i temi dell’unità del paese più o meno realizzata nelle varie dimensioni politica, economica e sociale»²⁰. La “crisi” si avvia nell’ultimo scorcio del Novecento, dapprima dinanzi alla “terziarizzazione” dell’economia²¹, e poi in conseguenza della diminuzione dell’occupazione e della flessibilizzazione dei rapporti di lavoro su cui, dopo la chiusura dei “Trenta gloriosi”, influiscono fattori diversi ma ugualmente potenti, quali l’internazionalizzazione dei mercati economici e finanziari e l’evoluzione tecnologica²². Il tema,

dell’art. 19 dello Statuto dei lavoratori» (L. ZOPPOLI, *Il “caso Fiat” e il sistema di relazioni industriali: introduzione ad un serio dibattito politico*, in *Astrid-online*): sul punto, v. *infra*.

²⁰ La citazione è tratta da L. ZOPPOLI, *Contrattazione collettiva e Unità d’Italia*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona” IT*, n. 130/2011, 9. Un ruolo importante nella costruzione del sindacalismo italiano è stato giocato dalla contrattazione collettiva, che nell’era fordista-taylorista si è imposta come il metodo più efficace di regolazione del lavoro (per tutti, v. M. REGINI, *I mutamenti nella regolazione del lavoro e il resistibile declino dei sindacati europei*, in *Stato e Mercato*, 1/2003, 87). Tuttavia, come evidenziato dallo stesso L. ZOPPOLI, *Contrattazione*, cit., 10, essa non è riuscita a «“coprire” larghe zone del Paese, caratterizzate da iniziative economiche di corto respiro e da un largo utilizzo di lavoro nero», né ad assicurare sempre ai lavoratori delle imprese più produttive e moderne retribuzioni proporzionate alla “qualità” del lavoro prestato.

²¹ I lavoratori del settore terziario sorpassano per la prima volta gli addetti all’industria nel 1973. Oggi, «il popolo degli uomini col colletto blu e le mani callose è numericamente inferiore al popolo degli uomini e delle donne con abbigliamenti multicolorati e in tasca un diploma scolastico, magari di laurea, poco sensibili ai sistemi valoriali condivisi dalla militanza professionalizzata del sindacalismo storico»: U. ROMAGNOLI, *Enti bilaterali: possibili risposte*, in *Lav. dir.*, 2/2003, 268.

²² Cfr. L. BELLARDI, *Relazioni industriali e contrattazione collettiva: criticità e prospettive*, in *Lav. dir.* 4/2016, 940 ss., secondo cui «la “fabbrica intelligente” da un lato riduce notevolmente la presenza dei lavoratori nelle aziende e, quindi, la dimensione di queste, che è

come si sa, è ampio e complesso, intersecando problematiche quali «la crisi della sovranità, la decadenza del *Welfare*, la *débaçle* del *Parteienstaat*»²³: qui, però, interessa sottolineare come all'espansione del numero dei disoccupati e alla moltiplicazione dei lavoratori "atipici" corrisponda l'evidente difficoltà dei sindacati di rispecchiare gli interessi delle nuove categorie, ed in particolare dei giovani precari²⁴, così che alla generale contrazione della percentuale di iscritti tra quanti hanno meno di trent'anni corrisponde l'espansione di quella relativa ai pensionati²⁵.

Per altro verso, la "crisi" dei sindacati si coglie anche nella loro progressiva marginalizzazione sulla scena pubblica, secondo un *trend*

rilevante ai fini dell'applicazione di diverse discipline legislative (a cominciare dal Titolo III dello Statuto); dall'altro incide fortemente sulle competenze richieste ai lavoratori, elevandole e differenziandole, e quindi disperde, frammenta e modifica profondamente la base sociale di riferimento del sindacato». L'impatto della tecnologia sull'occupazione rischia di essere ancora più preoccupante, se si considera che la recente evoluzione della robotica minaccia la sostituzione degli esseri umani con le macchine "intelligenti", in misura ben maggiore di quanto non avvenga già oggi: sul tema, in questa sede non affrontabile, si rinvia a R. STAGLIANÒ, *Al posto tuo*, Torino, 2016; N. BOSTROM, *Superintelligenza. Tendenze, pericoli, strategie* (2014), tr. it., Torino, 2018; M. DOGLIANI, *Il ruolo dello Stato al tempo dell'economia digitale*, in *Sbilanciamoci.info*, 2018; G. M. FLICK, *Lavoro, dignità e Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018.

²³ Così, S. GAMBINO, *Stato sociale una forma superata? Alcune riflessioni e qualche interrogativo sui rapporti fra democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, 3/2018, 10.

²⁴ In tal senso, v. B. CARUSO, *La rappresentanza delle organizzazioni di interessi tra disintermediazione e re-intermediazione*, in *WP CSDLE Massimo D'Antona.IT*, n. 326/2017. La difficoltà nella rappresentanza dei "nuovi" lavoratori diviene viepiù evidente quando si tratti di quelli, tipici della c. d. *gig econmy*, "gestiti" da algoritmi sulle piattaforme digitali, ciascuna delle quali comporta «dinamiche giuridiche differenziate di disintermediazione e di reintermediazione individuale, per cui appare anacronistico proporre forme di rappresentanza e negoziazione collettiva isomorfe, mutuata dalle categorie merceologiche tradizionali» (*ibidem*, 9). Ne offre conferma la recente vicenda dei fattorini torinesi della società *Foodora*, su cui v. *infra*.

²⁵ Stando ai dati riportati dalla stampa relativamente alle due più grandi confederazioni nazionali, in base alle rilevazioni effettuate dall'Inps, nel 2015 la CGIL contava 5 milioni e mezzo di iscritti, con un calo di 130.000 unità rispetto al 2012, mentre la CISL ne certificava poco meno di 4,3 milioni, con una flessione di 144.000 aderenti in 3 anni. Nella statistica ora citata, le cifre in crescita risultano, come si dice nel testo, quelle dei pensionati: in trent'anni l'aumento è stato del 250%, sino a raggiungere i 7 milioni (il 45,2% del totale). Un'espansione, questa, cui corrisponde la contrazione del numero dei giovani: solo il 16% dei tesserati CISL aveva, al momento dell'accertamento, un'età inferiore ai 35 anni, mentre per la CGIL la soglia era un po' più alta (il 19%). Per questi dati, cfr. V. VALENTINI, *Sindacati, nella messe di dati confusi una certezza: quasi metà degli iscritti non lavora più*, in *ilFattoQuotidiano.it*, 29.4.2017.

riscontrabile nelle democrazie europee “post-keynesiane” già prima della recente crisi economico-finanziaria, ma divenuto ancora più evidente in seguito all’adozione, negli Stati dell’Unione europea, delle politiche di *austerity* finalizzate a fronteggiarla. Su questo punto bisogna essere cauti, poiché non appare convincente un approccio che tragga conclusioni affrettate dal “colpo d’occhio” sulle dinamiche delle relazioni industriali nell’Unione: non solo queste andrebbero sempre studiate nella loro specificità, muovendosi esse «in uno spazio forgiato da vicende storiche, tradizioni, prassi, non meno che da determinanti ideologiche e istituzionali»²⁶, ma va anche considerato che le misure anti-crisi approvate nei singoli ordinamenti, al di là di alcuni tratti comuni, si connotano per significative differenze, tanto che non hanno prodotto il medesimo impatto sui singoli ordinamenti, anche per quel che riguarda la ridefinizione complessiva dei sistemi di *welfare*²⁷. Ciò posto, però, un elemento ricorrente si rintraccia proprio nella circostanza che «nessun governo ha riproposto la lezione di Roosevelt e utilizzato il riconoscimento del sindacato come uno strumento per la ripresa della domanda effettiva [...]. Al contrario, la politica del lavoro più universale è stata quella, dopo il crollo, di rendere ancora più labile il potere contrattuale del sindacato, allo scopo di ridurre i costi del lavoro e rendere più competitive le merci di ciascun Paese»²⁸.

Infine, la “crisi” si manifesta sotto forma di *deficit* di credibilità, di affidabilità e di autorevolezza delle organizzazioni sindacali: stando ai dati di un recente sondaggio Ipsos riportati dalla stampa, dal 2006 al 2017 la fiducia degli italiani nei loro confronti è scesa dal 48 al 30 per cento²⁹.

Per la verità, un segnale di allarme sull’offuscamento dell’immagine dei sindacati si poteva desumere sin dall’esito del refe-

²⁶ Così, F. GUARRIELLO, *Legge e contrattazione collettiva in Europa: verso nuovi equilibri?* in AA.VV., *Legge e contrattazione collettiva*, cit., 280.

²⁷ Cfr. S. GIUBBONI, *Diritto del lavoro europeo. Un’introduzione critica*, Padova, 2017, 5, secondo cui «più che ad una comune deriva di de-regolazione neoliberista e di smantellamento generalizzato dello Stato sociale, certamente osservabile nel caso-limite della Grecia (o di qualche altro paese debitore dell’estrema periferia europea), assistiamo a traiettorie di ristrutturazione o di ricalibratura molto differenziate, in cui i paesi fiscalmente virtuosi, grazie ai favorevoli rapporti di forza, hanno in realtà potuto largamente preservare, pur adattandoli al mutato contesto, i propri modelli di capitalismo welfarista».

²⁸ Per questa constatazione, v. P. LEON, *I poteri ignoranti*, Roma, 2016, 50.

²⁹ Cfr. C. ZAPPERI, *La fiducia nei sindacati cade al 30%. Emorragia tra chi vota a sinistra*, in *Corriere.it*, 3. 10. 2017.

rendum abrogativo del 1995 sull'art. 19 dello Statuto dei lavoratori, che non a caso U. Romagnoli considera «la più grande inchiesta che sia mai stata fatta su cosa gli italiani pensano del sindacato». Esso, infatti, ha certificato la diffusione, nel comune sentire, di una rilevante «distanza dalle agiografiche concezioni che in passato lo raffiguravano come un venerabile garante della coesione sociale ed un artefice di benessere collettivo diffuso»³⁰. Come si ricorderà, il referendum ha cancellato, letteralmente a furor di popolo, il *favor* originariamente tributato dalla disposizione alle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative in ordine al diritto di costituire rappresentanze sindacali aziendali, riconoscendo al tempo stesso tale diritto alle (sole) associazioni firmatarie di contratti applicati nell'unità produttiva. Con l'effetto, tuttavia, di produrre una “normativa di risulta” in cui si annidava un elevato potenziale incostituzionale, permettendo essa alla parte datoriale un potere di accreditamento unilaterale, esercitabile attraverso l'imposizione di condizioni contrattuali tali da spingere le organizzazioni più combattive a rifiutare la firma, perdendo così i diritti sindacali (o a firmare per conservarli, rinunciando però a battersi per i propri rappresentati). Un potenziale rimasto inerte a lungo, ma alla fine “esploso” in occasione del “caso Fiat” e disinnescato dalla nota sent. n. 231/2013 della Corte costituzionale³¹.

Da allora ad oggi, come testimonia il sondaggio Ipsos sopra riportato, poco è cambiato se non, forse, in peggio. Basta guardare alla realtà: ad esempio, al caso dei c. d. *riders* torinesi, i fattorini in bici-

³⁰ Per le citazioni, v. U. ROMAGNOLI, *La deriva*, cit., 15.

³¹ Nell'ampia letteratura, v. V. PAPA, *L'articolo 19 Stat. Lav. nell'affaire Fiat tra dissensi giurisprudenziali e sospetti di incostituzionalità*, in WP CSDLE “Massimo D'Antona”.IT, n. 147/2012; C. TRIPODINA, *Travolto da un insolito destino: l'articolo 19 dello statuto dei lavoratori come leva per escludere dal diritto di costituire rsa (uno dei) sindacati maggiormente rappresentativi. Oscillazioni giurisprudenziali e dubbi di legittimità costituzionale*, in Costituzionalismo.it, n. 3/2012; F. CARINCI, *Il buio oltre la siepe: Corte cost. 23 luglio 2013, n. 231*, in Forum di Quaderni costituzionali, 2013; M. DE LUCA, *Rappresentatività sindacale nel protocollo d'intesa del 31 maggio 2013 ed in una recente pronuncia di incostituzionalità (dell'articolo 19 dello statuto dei lavoratori): dall'ordinamento intersindacale alla rilevanza per l'ordinamento giuridico dello Stato*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.IT, n. 193/2013; F. LISO, *La decisione della Corte costituzionale sull'articolo 19 della legge n. 300/1970*, in Federalismi.it, 15/2013; S. ROSSI, *Fiat lux: note su Corte cost., 23 luglio 2013, n. 231*, *ibidem*; R. DEL PUNTA, *L'art. 19 Statuto dei lavoratori davanti alla Consulta: una pronuncia condivisibile ma interlocutoria*, in Lav.dir., 4/2013, 527 ss.; cfr. inoltre i contributi di AA.VV. al Convegno curato dall'AIDLASS su *Le rappresentanze sindacali in azienda: contrattazione collettiva e giustizia costituzionale*, consultabili all'indirizzo www.aidlass.it.

cletta “coordinati” da un algoritmo operante su una piattaforma digitale per conto della sede italiana della multinazionale *Foodora*³². Nella vicenda che li ha visti protagonisti, con risonanza mediatica tale da trasformarli, loro malgrado, in *testimonial* degli effetti perversi della c. d. *gig economy*, essi hanno ritenuto violati i loro diritti ed hanno affidato alla magistratura la richiesta del riconoscimento della natura subordinata del rapporto di lavoro, pur essendo stati assunti mediante contratti di collaborazione coordinata e continuativa³³. Forse, sulla scelta della via giudiziaria ha influito la vittoria riportata dai *giggers* inglesi su quattro ruote – gli autisti della multinazionale *Uber* – ad alcuni dei quali, per l’appunto, una sentenza ha conferito la qualifica di *workers*, e non di *self-employed*³⁴. Resta comunque il fatto che i lavoratori *non* si sono rivolti ai sindacati, escludendo dunque *a priori* che le loro istanze potessero trovare una risposta adeguata nelle forme di tutela collettiva, compresa la contrattazione.

Le speranze dei fattorini sono tuttavia andate deluse, avendo il giudice confermato la natura di lavoro autonomo del rapporto contestato, con una decisione che offre molti spunti di riflessione: non solo per il dispositivo, ma anche per la motivazione, nella quale non si rintraccia

³² In proposito, cfr. U. ROMAGNOLI, *Foodora. In mezzo al guado del diritto del lavoro*, in *Eguaglianza e libertà*, 2018, all’indirizzo Eguaglianzaeliberta.it; I. MASSA PINTO, *La libertà dei fattorini di non lavorare e il silenzio sulla Costituzione: note in margine alla sentenza Foodora (Tribunale di Torino, sent. n. 778 del 2018)*, in *Rivista AIC, Osservatorio costituzionale*, 2/2018. In generale, sulle problematiche sollevate dalla c. d. *gig economy*, quale epifenomeno della c. d. *sharing economy* (P. L. PETRILLO, C. HONORATI, *Diritti e libertà alla prova dell’economia della condivisione. Prime note di confronto tra Europa e America Latina*, in *Federalismi.it*, 13/2018), cfr. i contributi di AA.VV. sul tema *Come cambia il diritto del lavoro nell’economia delle piattaforme*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 2/2017, 171ss.; P. TULLINI, *Economia digitale e lavoro non-standard*, in *Labour & Law Issues*, 2/2016; (ivi, v. anche A. ALOISI, *Il lavoro “a chiamata” e le piattaforme online della collaborative economy: nozioni e tipi legali in cerca di tutele*); T. TREU, *Rimedi, tutele e fattispecie: riflessioni a partire dai lavori della Gig economy*, in *Lav. dir.*, 3-4/2017, 36 ss.; R. VOZA, *Il lavoro e le piattaforme digitali: the same old story?*, in *WP CSDLE Massimo D’Antona.IT*, n. 336/2017

³³ «Tali attività lavorative vengono infatti presentate nella veste suadente di un’opportunità di una prestazione saltuaria, come cioè se si trattasse di una scelta del lavoratore e non di una condizione di precarietà – e di subalternità – entro cui questi rimane “invischiato”»: F. PIZZOLATO, *Mutazioni del potere economico e nuove immagini della libertà*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2017, parte III, pp. 1 ss., p. 15.

³⁴ Su questa vicenda, v. per tutti G. PACELLA, *Drivers di Uber: confermato che si tratta di workers e non di self-employed*, in *Labour & Law Issues*, 3/2017. Sul “caso Uber”, v. anche CGUE, C-434/15, *Asociación Profesional Elite Taxi*; D. TEGA, «Pronto Uber? Un’auto a Piazza del Quirinale n. 41»: *la gig economy arriva alla Corte costituzionale*, in *Forum di Quad. cost.*, 2017, nonché i contributi di AA.VV., in *Mediahus*, 1/2018, 140 ss.

il benché minimo riferimento alla Costituzione. Non può che destare un qualche stupore la circostanza che, ad onta del consolidato successo riscosso tra i giudici dalla “tecnica” dell’interpretazione conforme a Costituzione, il tribunale di Torino abbia ritenuto di poter *del tutto* estromettere la Carta della Repubblica fondata sul lavoro dal novero dei parametri cui attingere per offrire una risposta alle richieste dei *riders*, al punto da non avvertire nemmeno la necessità di giustificare le ragioni di tale espunzione.

La vicenda meriterebbe un commento più ampio di quanto possibile in questa sede. Va tuttavia notato come essa offra l’ennesima riprova del costante indebolimento della *vis* prescrittiva del “principio lavorista”. Un *trend* complessivo che, con U. Romagnoli, può anche definirsi come un «processo di de-costituzionalizzazione che ha fatto defluire ed allontanato il lavoro, le sue regole e la sua rappresentanza sociale dalla sfera di un superiore interesse presidiato dallo Stato»³⁵.

3. I sindacati e la tutela del lavoro «in tutte le sue forme e applicazioni» ex art. 35 Cost.

Sul crollo della fiducia verso i sindacati influiscono diversi fattori: come di recente ha ricordato S. Cassese, incide, ad esempio, il fatto che essi ricevano, senza sottoporsi ad adeguati controlli, finanziamenti pubblici suddivisi tra erogazioni a patronati, Caf, enti di formazione, e tra aspettative e permessi gratuiti nel pubblico impiego; che siano divenuti «pesanti e costosi, perché hanno troppi dipendenti»; che esercitino autorità, anche sui non iscritti, senza però risultare «“*accounta-*

³⁵ U. ROMAGNOLI, *La deriva*, cit., 6. Per L. FERRAJOLI, *Manifesto per l’uguaglianza*, Roma-Bari, 2018, 115, «il riformismo liberista è sempre di segno antistatalista e all’insegna della deregolazione: tramite decostituzionalizzazione, delegificazione, destatalizzazione e perciò smantellamento dello Stato sociale e della sfera pubblica, riduzione dei diritti sociali e privatizzazioni delle prestazioni ad essi corrispondenti». Si spezza, così, la linearità della logica sottesa all’imponente numero di disposizioni costituzionali ove appare il lemma “lavoro” (in proposito, v. spec. M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 2010, 646 ss.), logica che vorrebbe far discendere «dal lavoro, le politiche economiche; dalle politiche economiche, l’economia» (così, G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell’art. 1*, Torino, 2013, 4). In tema, v. anche M. BENVENUTI, *Costituzione e potere economico*, cit., 3 ss.; ID., *Quali misure per assicurare un’esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, in AA.VV., *Le riforme*, cit., 167 ss.

ble” a nessuno); che, infine, occupino «spazi pubblici che non competono loro, come le istituzioni del benessere (a cominciare dall’Inps) o l’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni, divenuta ormai una organizzazione satellite»³⁶. Sulla mancanza di trasparenza, specie per quel riguarda i bilanci, insistono poi i molti articoli e servizi giornalistici che, sottolineando soprattutto la consistenza dei finanziamenti pubblici destinati ai sindacati, evidenziano i tratti per i quali sono stati definiti “l’altra casta” da un noto *pamphlet* pubblicato qualche anno fa³⁷.

Ma la ragione più grave, ad avviso di chi scrive, si riconduce allo scollamento tra il ruolo concretamente giocato dalle organizzazioni sindacali – specie dall’ultimo decennio del secolo scorso in poi – e quello desumibile dalla Costituzione: indipendentemente dalla registrazione – e quindi dall’attuazione dell’art. 39 Cost. – essi infatti dovrebbero operare, in tutte le loro attività, quali soggetti cui spetta *per antonomasia* il compito di tutelare (e far tutelare) il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni e di promuoverne l’elevazione economica e sociale, secondo quanto affermato dall’art. 35 Cost. Tale norma mostra come la Costituzione non si occupi soltanto degli occupati titolari di un rapporto di lavoro subordinato³⁸, prescrivendo alla Repubblica l’adozione di interventi volti ad offrire risposte adeguate alle esigenze di quanti, in occasione della ricerca, della costituzione, dello svolgi-

³⁶ Cfr. S. CASSESE, *Discorso critico sul diritto del lavoro*, in *Dir. lav. merc.*, 2014, 7.

³⁷ Cfr. S. LIVADIOTTI, *L’altra casta*, Milano, 2009. Dello stesso A., v. *Quanti miliardi incassano i sindacati. I bilanci segreti di CGIL, CISL e UIL*, in espresso.repubblica.it, 23. 9. 2015. *Ex multis*, v. O. PAOLINI, *Un miliardo l’anno: ecco come lo Stato finanzia i sindacati*, in www.ilmessaggero.it, 18. 1. 2014; S. SANSONETTI, *Cgil super Spa*, in laNotiziaGiornale.it, 27. 3. 2013; P. RIGHETTI, *I guadagni di Cgil-Cisl-Uil? 2 miliardi. Ma la Triplice è in cerca di ruolo*, in Affaritaliani.it, 22. 9. 2016; F. CAPOZZI, *Centri assistenza fiscale. Meno fondi più sanzioni. Così il Tesoro scarica i costi sui contribuenti*, in ilFattoQuotidiano.it, 13.7.2017. Da notare che uno tra i più risalenti articoli di tale tenore apparsi sulla stampa raccoglieva un’intervista al quotidiano *La Stampa* di Torino rilasciata dall’allora segretario confederale della CGIL Fausto Bertinotti: un *j’accuse* che all’epoca fece scalpore. Cfr. A. STATERA, *«Anche il sindacato è pieno di corrotti». Bertinotti: il sistema è lo stesso, quello di Tangentopoli*, in *La Stampa*, 20. 7. 1992.

³⁸ L’attenzione prevalente che i Costituenti hanno rivolto a questi ultimi, nonostante al momento della scrittura della Carta i disoccupati certo non mancassero, si deve probabilmente al fatto che essi vollero «evitare la beffa di togliere tutele ai deboli, senza toccare i forti, con la scusa di voler aiutare i debolissimi»: così, G. SILVESTRI, *L’interpretazione nel diritto del lavoro*, in *Dir. pubbl.*, 1/2018, 29.

mento o della cessazione di un rapporto di lavoro – *di qualunque natura* – vedano minacciati i loro diritti fondamentali³⁹.

In altre parole, l'art. 35 Cost. imprime all'ordinamento una spinta verso un'opera di costante "costituzionalizzazione del lavoro", inteso quest'ultimo come "categoria" dotata della massima estensione, così da poter abbracciare i lavoratori subordinati e quelli autonomi, ma anche «gli occupati, i sottoccupati, gli inoccupati e coloro che perdono o rischiano di perdere il loro posto»⁴⁰: *tutti i lavoratori*, secondo la formula con cui l'art. 3, c. 2, Cost. si riferisce tanto a coloro che, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, contribuiscono al progresso materiale o a quello spirituale della collettività (art. 4, c. 2, Cost.), quanto a coloro che vorrebbero contribuirvi, ma non ci riescono per la presenza di ostacoli "di ordine economico e sociale"⁴¹.

In questo quadro, l'art. 35 Cost. – ricollegandosi idealmente agli artt. 1 e 4 della Carta repubblicana – delinea una impegnativa e incessante opera corale, nella quale sono coinvolte in uguale misura le varie componenti della Repubblica: ma un ruolo eminente – come si diceva – non può che spettare ai sindacati. In primo luogo, in occasione della contrattazione collettiva, «vera e propria fonte comunitaria extrasta-

³⁹ La Costituzione, del resto, «non conosce la dicotomia contratto di lavoro subordinato-contratto di lavoro autonomo. Piuttosto, si preoccupa di rimuovere situazioni soggettive di debolezza e disuguaglianza sostanziale comunque e dovunque si manifestino»: così, U. ROMAGNOLI, *Le due cittadinanze del lavoro*, in *Insight*. Sul carattere «articolato e polimorfo» del modello di lavoratore emergente dalla Costituzione, v. di recente M. BENVENUTI, *Quali misure*, cit., 175.

⁴⁰ Così, G. SILVESTRI, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Il sindacato e la riforma della Repubblica*, Roma, 1997, 84. Inevitabile citare C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il diritto del lavoro*, 1954, I, 149 ss. Di recente, v. D. BIFULCO, *Art. 35*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, 721 ss.; G. COLAVITTI, "Fondata sui lavori". *Tutela del lavoro autonomo ed equo compenso in una prospettiva costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2018.

⁴¹ Poiché «è lavoratore lo studioso e il missionario», come sostenne Meuccio Ruini in Assemblea costituente, il contributo al benessere generale può derivare da una *qualunque* attività che, consentendo alla persona la coltivazione del proprio pieno sviluppo, le permetta al tempo stesso «la partecipazione all'organizzazione economica, politica e sociale del Paese» La *collettività* cui si riferisce l'art. 4, c. 2, così come il *Paese* nell'art. 3, c. 2, rinviano così ad una comunità massimamente inclusiva, richiedendo essi come "titolo" di appartenenza alla stessa la semplice corresponsione di un apporto derivante dal *lavoro*, dall'*opera* o dall'*azione* – per riprendere la nota tripartizione elaborata da H. ARENDT, *Vita activa. La condizione umana* (1958), tr. it., Milano 2011– nonché da ogni *facere* che non sia rivolto alla soddisfazione di un interesse meramente egoistico (si pensi, ad esempio, al volontariato: cfr. Corte cost., sent. n. 75/1992).

tuale del diritto»⁴² e peculiare strumento di partecipazione dei lavoratori all'organizzazione economica, politica e sociale del Paese. Ma l'impegno dei sindacati si dovrebbe approfondire anche nella ricerca di forme di "interlocazione" con i partiti, al fine di concorrere insieme ad essi alla definizione della politica nazionale (art. 49 Cost.), richiamandoli costantemente all'attuazione delle norme costituzionali sul lavoro.

Senonché, all'opposto di quanto ricavabile dal quadro ora sommariamente descritto, dalla fine del Novecento ad oggi si è andato delineando quel processo di "de-costituzionalizzazione del lavoro" cui si è accennato: nel quale rientrano – al di là delle riforme legislative che hanno fatto discorrere di «mutazione genetica del diritto del lavoro»⁴³ – anche le decisioni politiche che hanno determinato il trasferimento, negli ultimi venti anni, di una quantità oscillante tra gli otto e i dieci punti percentuali di PIL dal monte salari al monte profitti: «una cifra che per l'Italia equivale a circa 120 miliardi di euro annui, non più presenti nelle buste paga dei lavoratori e passati nella disponibilità delle imprese, che spesso li hanno impiegati nel circuito finanziario più che per investimenti produttivi»⁴⁴. Ne è derivato un impoverimento generale⁴⁵, che oltre ad essere *materiale* – come mostrano i dati

⁴² La definizione è di G. SILVESTRI, *Il lavoro*, cit., 84.

⁴³ Cfr. V. SPEZIALE, *La mutazione genetica del diritto del lavoro*, in AA.VV., *Le riforme del diritto del lavoro. Politiche e tecniche normative*, a cura di M. P. IADICICCO, V. NUZZO, Napoli, 2016, 33 ss.

⁴⁴ Le cifre e la citazione sono tratti da M. REVELLI, *Populismo 2.0*, Torino, 2017, 150.

⁴⁵ In Italia, tra il 1980 e il 2009, la quota di reddito nazionale concentrata nelle mani dell'1% più ricco è cresciuta dal 6,9 al 9,4% e quella di cui si è appropriato lo 0,1% più ricco è transitata dall'1,7 al 2,7%. Tra il 2007 e il 2013, il reddito disponibile reale delle famiglie italiane è diminuito del 13% in termini *pro capite*, mentre i loro consumi e la loro ricchezza netta si sono ridotti entrambi di circa il 10%. Il "coefficiente di Gini" – l'indice che misura la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi – in vent'anni è aumentato di quattro punti, contro una media OCSE di due. Le cifre riportate nel testo sono tratte da B. BORTOLOTTI, *Crescere insieme per un'economia giusta*, Roma-Bari, 2013, 13 e 37. Cfr. anche M. FRANZINI-M. PIANTA, *Disuguaglianze. Quante sono come combatterle*, Roma-Bari, 2016. Si tratta, come si sa, di un *trend* globale: inevitabile citare almeno T. PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo* (2013), tr. it., Milano, 2014; J. E. STIGLITZ, *Il prezzo della disuguaglianza. Come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro* (2012), tr. it., Torino, 2013, spec. 59 ss.; ID., *La grande frattura. La disuguaglianza e i modi per sconfiggerla*, Torino, 2016, spec. 91 ss. Cfr. anche il *Rapporto McKinsey* intitolato *Poorer than their parents? Flat or falling incomes in advanced economies*, in www.mckinsey.com. Su quest'ultimo, v. E. ROMANO, *Di padre in figlio: il regresso generazionale secondo McKinsey*, in Eticaeconomia.it, 2016. Più di recente, v. B. MILANOVIC, *Ingustizia globale. Migrazioni, disuguaglianze e il futuro della classe media* (2016), tr. it., Roma, 2017 e, con riguardo all'Italia, M. PIANTA, *Diseguaglian-*

elaborati dall'Istat⁴⁶ – è anche *spirituale*, per usare la terminologia dell'art. 4 Cost. Il venir meno della sicurezza socio-economica per le fasce della popolazione impreparate ad affrontare una simile evenienza, unitamente alla diffusione della precarietà dovuta alla frammentazione e flessibilizzazione delle esperienze lavorative, hanno infatti determinato il propagarsi di un senso di impotenza e di frustrazione: chi si scopre impoverito senza nemmeno capire bene perché e/o si ritrova alla perenne ricerca di un lavoro, constatando l'esiguità delle proprie opportunità di condurre “un'esistenza libera e dignitosa” (art. 36 Cost.), perde la fiducia nelle istituzioni e smarrisce la sensazione dell'appartenenza ad una comunità⁴⁷.

L'incisione sulla *libertà e sull'uguaglianza* influisce, così, sull'erosione dei *vincoli di solidarietà reciproca*, la cui manifestazione più tipica si ritrova nelle “guerre tra poveri” o, ancora peggio, nelle “guerre ai poveri”⁴⁸. La “de-costituzionalizzazione del lavoro”, insomma, non comporta soltanto i disagi materiali legati all'espansione delle disuguaglianze socio-economiche per una parte (peraltro, non esigua) della popolazione, ma si riverbera in un'incisione preoccupante sul *progresso spirituale della collettività* (art. 4, c. 2, Cost.) e sul grado di democraticità complessiva dell'ordinamento.

ze: *le ragioni del loro aumento, le politiche che mancano*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2017, parte I, pp. 35 ss.

⁴⁶ Secondo il comunicato stampa dell'Istat intitolato *La povertà in Italia* (sul [sito internet istituzionale dell'Istat](#)), nel 2017 si sono ritrovate in povertà assoluta 1 milione e 778 mila famiglie, in cui vivono 5 milioni e 58.000 individui: rispetto al 2016, la povertà assoluta è aumentata, salendo al 6,9% per le famiglie (da 6,3% nel 2016) e all'8,4% per gli individui (da 7,9%). Anche la povertà relativa è cresciuta nel volgere di un anno: nel 2017 riguardava 3 milioni 171 mila famiglie residenti (il 12,3%, contro il 10,6% del 2016), e 9 milioni 368 mila individui (il 15,6% contro il 14,0% dell'anno precedente).

⁴⁷ Ciò spiega come mai nel 2017 il Censis abbia ritenuto che *risentimento e nostalgia* connotino la domanda politica di chi è rimasto indietro: CENSIS, *Comunicato stampa relativo al 51° Rapporto sulla situazione sociale del Paese*, sul [sito istituzionale del Censis](#).

⁴⁸ In *primis*, agli immigrati. Come rileva M. BARBERA, *Il Cavallo e l'Asino. Ovvero dalla tecnica della norma inderogabile alla tecnica antidiscriminatoria*, in AA.VV., *Eguaglianza e divieti di discriminazione nell'era del diritto del lavoro derogabile*, a cura di O. BONARDI, Roma, 2017, 21 «se fra cento anni qualcuno si trovasse a leggere una rassegna delle cause di discriminazione promosse nei Tribunali del Nord, non tarderebbe a rendersi conto di quali fossero i gruppi minoritari all'interno della comunità che abitava quella parte del Paese cui era impedito di sostare sul sagrato delle chiese, di chiedere la residenza, di prendere in affitto una casa, di accedere a un sussidio familiare o a un premio scolastico, di tesserarsi presso una squadra di calcio o di pregare nella propria lingua madre».

Ritorna qui lo schema della domanda iniziale: se ci si chiede quale sia stato il ruolo dei sindacati rispetto a questo *trend* tanto duraturo quanto preoccupante, ancora una volta la risposta immediata ha a che vedere con un “vuoto”. In questo caso, esso riguarda il sindacato quale soggetto in grado di interloquire con i partiti politici nella delineazione della politica nazionale e di individuare modalità di interazione e confronto con le maggioranze di volta in volta alla guida del Paese, in occasione del varo dei concreti interventi incidenti sul lavoro “in tutte le sue forme e applicazioni”.

Questo “vuoto” si avverte particolarmente da quando si è inaridita la prassi della concertazione, nata – come si sa – negli anni ’80 del secolo scorso ed imperniata sul coinvolgimento (ancora una volta: “di fatto”) delle parti sociali nelle decisioni politiche riguardanti la sfera del lavoro. Si tratta di una prassi affermatasi, con diverse declinazioni, anche in altri ordinamenti (tipicamente, in quelli nordeuropei) e che nel nostro si è caratterizzata per la messa a punto di “accordi triangolari”, ai quali – come ha precisato la Corte costituzionale in una nota decisione – alle parti sociali si affiancava anche il Governo, «non solo nella veste di un semplice mediatore o in quanto datore di lavoro per ciò che riguarda il pubblico impiego, ma quale soggetto che assume a sua volta una serie di impegni politici, spesso assai precisi e rilevanti»⁴⁹. Si configurava, così, il c. d. scambio politico⁵⁰, in cui Governo, impegnandosi ad adottare interventi futuri a sostegno dell’occupazione o comunque a vantaggio dei lavoratori, “ottenneva” nell’immediato il consenso sociale sulle politiche di moderazione salariale adottate per contrastare la spirale inflazionistica innestata dalla difficile situazione economica dell’epoca, complicata anche dalla “crisi petrolifera” avviatasi alla metà degli anni ’70: consenso che i sindacati erano in grado di assicurare, disponendo in quel momento storico

⁴⁹ Si tratta della sent. n. 34/1985, in cui la Corte riconosce la compatibilità con la Costituzione degli “accordi triangolari”, pur non essendo da essa espressamente previsti, e pertanto nega che il mancato rispetto degli stessi da parte del Governo possa porsi in contrasto con l’art. 39 Cost. La sentenza aveva ad oggetto il c.d. decreto di San Valentino, varato dal Governo Craxi il 14.2.1984, che “tagliava” alcuni punti della “scala mobile”, dando seguito ad un accordo intervenuto tra Confindustria, CISL e UIL. La “storica” frattura con la CGIL divenne ancora più evidente l’anno successivo, quando si svolse il referendum, proposto dal PCI, che chiedeva l’abrogazione della legge di conversione del decreto: come è noto, la maggioranza dei voti si espresse per la conservazione della modifica.

⁵⁰Cfr. spec. A. PIZZORNO, *Identità e scambio politico nel conflitto industriale*, in ID., *Le radici della politica assoluta*, Milano 1993, 204 ss.

di una elevata capacità di mobilitazione dei propri iscritti. Si può parlare anche di una forma peculiare del principio di leale cooperazione applicata alle relazioni tra ordinamento statale e ordinamento sindacale: nella sentenza prima citata, la Corte ha infatti ritenuto che gli “accordi triangolari” risultassero compatibili con la Costituzione, pur rientrando nel quadro tipizzato dall’art. 39, dal momento che le organizzazioni sindacali non risultavano «separate dagli organi statali di governo, bensì cooperanti con essi».

Il dibattito su tale prassi è amplissimo, ma nella prospettiva del discorso qui svolto preme mettere in evidenza come essa abbia potuto concretizzarsi grazie ad un particolare contesto politico, oltre che economico, in cui Governi deboli avevano tutto l’interesse ad assumere come interlocutori privilegiati i sindacati, «sufficientemente forti da canalizzare i comportamenti collettivi dei rappresentati (anche se non così forti da esercitare significativi poteri di veto)»⁵¹. Non contrasta con tale conclusione il fatto che gli “accordi triangolari” abbiano visto la luce ancora nel nuovo secolo, quando tali condizioni erano profondamente mutate⁵², in quanto essi hanno subito una trasformazione sostanziale nel corso del tempo. La circostanza che la prassi della concertazione non sia mai stata oggetto di previsioni normative volte a scandirne i tempi, i modi e gli effetti, ne ha consentito infatti la facile e rapida riconversione nel “dialogo sociale” di cui discorre il *Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia*, presentato nel 2001 dall’allora Ministro del lavoro e delle politiche sociali, R. Maroni. La formula ricalcava quella affermatasi nel lessico dell’ordinamento europeo, ma in realtà intendeva riferirsi ad una semplice consultazione delle parti sociali: «una versione infedele della concertazione, coincidendo piuttosto con un “alleggerimento” delle più rigide procedure di quest’ultima e rispondendo, invece, alla necessità di adottare con rapidità le decisioni del Governo»⁵³.

⁵¹In tal senso, v. M. CARRIERI, *Le relazioni industriali tra aggiustamenti e riforme*, in *Lav. dir.* 2/2007, 277.

⁵²Comunemente, si riconducono alla concertazione il “Protocollo Scotti” del 1983, il già citato “Protocollo di San Valentino” del 1984, il “Protocollo Amato” del 1992, il “Protocollo Ciampi” del 1993 (considerati da Gino Giugni alla stregua di una nuova carta costituzionale delle relazioni industriali), l’“Accordo per il lavoro” del 1996, il “Patto di Natale” del 1998, il “Patto per l’Italia” del 2002 ed il “Protocollo Welfare” del 2007.

⁵³Per questa considerazione, v. A. VALENTI, *Corsi e ricorsi della concertazione sociale in Italia*, in *Lav. dir.* 4/2014, 367. cfr. anche G. FONTANA, *Concertazione e dialogo sociale: appunti per un dibattito*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT*, n. 1/2002; G. GIUGNI,

Si può perciò ritenere che, in questo caso, l'idiosincrasia per la sottoposizione alle regole legislative si sia ritorta contro i sindacati: si può anche parlare di un *deficit* di lungimiranza – o di eccessiva fiducia nella persistenza dell'insieme delle condizioni che contribuivano ad alimentare quello che, nel momento di massimo fulgore della concertazione, veniva definito lo “strapotere” dei sindacati⁵⁴ – poiché l'assenza di vincoli di diritto positivo ha favorito non già un rafforzamento del ruolo lato *sensu politico* determinato dalla concertazione, bensì ne ha facilitato il ridimensionamento al mutare del contesto economico, sociale e politico, sino al sostanziale accantonamento della prassi degli “accordi triangolari” registratosi dopo l'avvento della crisi economico-finanziaria. Appare difficile immaginare un'inversione di questo *trend*, tanto più che per un verso, le decisioni sulle politiche economiche nazionali sono oggi condizionate dai ben noti vincoli europei (anche se, per la verità, i margini delle scelte nazionali in materia di lavoro non sono del tutto azzerati, né è sempre facile distinguere «quello che “ci chiede l'Europa” da quello che si è già concordato di farsi chiedere, quasi sempre sulla base di indicazioni provenienti soprattutto dal mondo economico, dai suoi teorici e dai suoi operatori»⁵⁵); per l'altro, ai partiti politici di volta in volta componenti le maggioranze alla guida del Paese, «in stagioni dominate dall'“antipolitica”, per catturare consensi elettorali appare assai più proficuo stigmatizzare il sindacato in quanto pachidermico animale del passato ostile ad ogni innovazione anziché coinvolgerlo, seppur blandamente, in processi decisionali»⁵⁶. Emblematica la dichiarazione del Presidente

La lunga marcia della concertazione, Bologna, 2003; L. BELLARDI, *Dalla concertazione al dialogo sociale: scelte politiche e nuove regole*, in *Lav. dir.*, 1/2004, 183; G. LOY, *Riflessioni “povere” sulla concertazione all'indomani delle esequie*, *ibidem*, 2/2004, 317 ss.; B. VENEZIANI, *Concertazione ed occupazione: un dialogo interrotto?*, *ibidem*, 277 ss.; L. MARIUCCI, *Sistema contrattuale, concertazione e legislazione del lavoro*, *ivi*, 2/2007, 251 ss.; M. ABRESCIA, *La concertazione oltre il diritto. Prassi nel quindicennio 1992-2007*, in *Forum di Quad. cost.*, 2007; M. MARTONE, *La concertazione nell'esperienza italiana*, in AA.VV., *Europa e concertazione. Modelli a confronto*, a cura di R. Pessi, Padova, 2009, 49 ss.; L. ZOPPOLI, *Concertazione [dir. lav.]*, in *Enciclopedia Treccani «Diritto on-line»*, 2016. Cfr. anche S. LEONARDI, *Gli anni della concertazione: un excursus storico-politico*, in www.fondazionedivittorio.it.

⁵⁴Cfr. A. ACCORNERO, *È cambiato il vento*, in *Il diario del lavoro*, all'indirizzo Il diario del lavoro, 2003.

⁵⁵Così, D. GOTTARDI, *Riforme strutturali e prospettiva europea di Flexicurity: andata e ritorno*, in *Lav. dir.*, 2/2015, 256.

⁵⁶L'osservazione è di L. ZOPPOLI, *Concertazione*, cit., 13.

del Consiglio Monti, durante un'assemblea dell'Abi nel 2012, che ha incluso la concertazione tra le cause primarie dei problemi più gravi del mercato del lavoro⁵⁷, ma non molto diverso è stato l'atteggiamento di Matteo Renzi, in particolare durante l'*iter* del c. d. *Jobs Act*: nei pochi incontri con le organizzazioni sindacali, l'Esecutivo si è infatti limitato a elargire informazioni sulle decisioni già assunte, senza mai avviare un reale confronto⁵⁸.

4. Il difficile presente: considerazioni sulla “strategia” della CGIL

In base alle considerazioni sin qui svolte, al momento le possibilità che per i sindacati si riaprano le vie del coinvolgimento nella definizione delle politiche del lavoro sembrano praticamente nulle, non potendo essi contare, come si diceva in passato, sull'avvento di un “Governo amico” o anche soltanto confidare sull'instaurazione di una qualche “interlocuzione” con un “partito amico”.

In questo contesto, la “strategia” del “ritorno alla Costituzione” perseguita dalla CGIL, cui si è accennato in apertura, sembra un percorso obbligato, ma presenta luci ed ombre. Considerando, ad esempio, la proposta di iniziativa legislativa popolare relativa al *Nuovo statuto dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori* e la promozione dei tre referendum di cui si è già detto, viene in luce come il ricorso alla mobilitazione sociale attraverso la raccolta delle firme testimoni, nonostante tutto, una persistente capacità di coinvolgimento di ampie fasce della popolazione: in particolare, le firme relative a ciascuno dei tre referendum ammontavano a più di un milione. Si tratta di un dato che fa riflettere, poiché soprattutto in un momento in cui il dibattito mediatico, specie quello sulla Rete, è attraversato dagli slogan delle forze populiste e funestato dalle c. d. *fake news* – tanto che per taluno questa è l'epoca della “post-verità”⁵⁹ – non va sottovalutato l'impatto

⁵⁷Monti: «Concertazione? Origine dei mali». *Scoppia l'ira dei sindacati contro il premier*, in *Corriere.it*, 1. 7. 2012.

⁵⁸Cfr. A. LASSANDARI, *La riforma del lavoro del Governo Renzi ed il sistema di relazioni sindacali*, in *Quest. giust.*, 2/2013, 47. Per una ricostruzione del tormentato rapporto tra il Governo Renzi e i sindacati – in particolare, la CGIL – anche attraverso l'esame della “rappresentazione mediatica” dello stesso, v. l'ampia ricerca di F. NESPOLI, *Fondata sul lavoro. La comunicazione politica e sindacale del lavoro che cambia*, Bergamo, 2018, 77 ss.

⁵⁹Cfr. M. FERRARIS, *Post-verità e altri enigmi*, Bologna, 2018.

sull'opinione pubblica di iniziative siffatte, soprattutto quando si tratti di referendum con ampia risonanza mediatica che, per i temi su cui si appuntano, possano contribuire a rimettere in discussione «il presupposto su cui si basa la c.d. “razionalità neoliberale”, ossia l'assoluta tecnicità delle scelte economiche»⁶⁰. Tuttavia, il risultato complessivo di tale operazione non può dirsi soddisfacente: per un verso, la proposta di legge – come era prevedibile – si è arenata in Parlamento, per l'altro nessuno dei tre referendum proposti si è svolto, poiché le procedure relative a quello sui c. d. *voucher* ed a quello sulla responsabilità solidale negli appalti, entrambi dichiarati ammissibili dalla Corte costituzionale, si sono arrestate in conseguenza della sopravvenuta abrogazione delle norme oggetto dei quesiti, mentre il referendum sul contratto a tutele crescenti non ha superato il vaglio della Consulta⁶¹.

La vicenda referendaria ora rapidamente ripercorsa ha sollevato diverse perplessità, sia in ordine alla rapida approvazione, da parte del Governo, di una disciplina del lavoro accessorio molto simile a quella sui c. d. *voucher* a pochi giorni dalla abrogazione di quest'ultima (cfr. il d. l. n. 50/2017, convertito in l. n. 96/2017)⁶², sia in ordine alla dichiarazione di inammissibilità del quesito sulla riforma della disciplina dei licenziamenti⁶³. Si tratta di cose ben note, su cui non si intende tornare: in questa sede, è però il caso di constatare che se il sindacato puntava a passare «dal tradizionale ruolo di pragmatico negoziatore con il potere politico-rappresentativo, ad agitatore della democrazia diretta; da coprotagonista delle riforme del lavoro, a picconatore di queste ultime»⁶⁴, non sembra che tale transito si sia compiuto.

Resta il ricorso collettivo con cui la CGIL ha adito il Comitato europeo dei diritti sociali per denunciare il contrasto tra il d. lgs. n.

⁶⁰Si esprime in tal senso A. GUAZZAROTTI, *Corte costituzionale e sindacato dinanzi alla costruzione del soggetto (a)confittuale*, in *Rivista AIC*, 1/2018, 40.

⁶¹Cfr. sentt. 26, 27 e 28/2018.

⁶²Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Corte costituzionale*, cit., 9, in nt. 31.

⁶³Cfr., tra i tanti commenti, v. A. ARENA, *Brevi considerazioni sulla discrezionalità del legislatore e sulla legge del mercato (a partire dalla lettura della sent. n. 26 del 2017)*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2/2017; G. BARCELLONA, *Quando l'abito non fa il monaco: ciò che l'“omogeneità” non dice e che la “puntualità” rivela*, in *Rivista AIC*, 2/2017; V. COCOZZA, *Il quesito referendario sull'art. 18 della l. 300/1970 è veramente propositivo?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017, parte III, pp. 1 ss.; A. PERTICI, *L'inammissibilità del referendum sui licenziamenti illegittimi*, in *Quad. cost.*, 1/2017, 115 ss.

⁶⁴Così, A. GUAZZAROTTI, *Corte costituzionale*, cit., 10; dello stesso A., v. anche *Giustizia costituzionale e regime economico: fluidificare o resistere?*, in *Lav. dir.*, 1/2018, 55 ss.

23/2015 e l'art. 24 della Carta sociale europea, alla luce dell'interpretazione offerta dallo stesso Comitato al diritto «ad un congruo indennizzo o a altra adeguata riparazione» previsto da tale norma in caso di licenziamento «senza un valido motivo»⁶⁵. Nell'attesa della decisione del Comitato, va comunque evidenziato che questa componente della “strategia” è di per sé quella meno idonea a produrre mutamenti immediati, poiché – come è noto – «il principale limite del meccanismo dei controlli collettivi è rappresentato dalla natura sostanzialmente dichiarativa della decisione», che pur quando accerti la violazione della Carta «non ha effetti diretti nei confronti dei reclamanti e delle categorie da esse difese, che potranno beneficiare di quanto statuito in loro favore solo se lo Stato interessato si attiverà in modo conforme alla decisione (sotto la vigilanza del Comitato dei Ministri)»⁶⁶.

Quanto poi al ruolo della Carta sul versante interno, quale parametro nelle questioni di costituzionalità – ed in particolare, in quella sul contratto a tutele crescenti, che, come si è accennato, annovera proprio il citato art. 24 tra le fonti esterne di cui si denuncia la violazione in quanto coperte dall'art. 117, c. 1, Cost. – si devono tenere in conto le indicazioni ricavabili dalla recente sent. n. 120/2018 della Corte costituzionale⁶⁷.

⁶⁵In più occasioni il Comitato ha specificato che, ai sensi della Carta, «il risarcimento per il licenziamento illegittimo deve essere allo stesso tempo proporzionato rispetto alla perdita sofferta dalla vittima e sufficientemente dissuasivo per i datori di lavoro. Qualsiasi limite massimo al risarcimento che impedisce che i danni siano commisurati al pregiudizio subito e che non abbia un carattere sufficientemente dissuasivo è proibito». In proposito, v. V. SPEZIALE, *Il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti tra law and economics e vincoli costituzionali*, in *W/P CSDLE “Massimo D’Antona”.IT*, n. 259/2015, 42 ss. Di recente, cfr. le decisioni del 31 gennaio 2017, *complaints* n. 106/2014 e 107/2014, emesse in occasione dei ricorsi presentati dalla *Finnish Society of Social Rights*, che aveva lamentato la violazione dell'art. 24 della Carta in relazione norme finlandesi relative, da un lato, alle condizioni per intimare licenziamento per giustificato motivo oggettivo e, dall'altro lato, alla responsabilità datoriale in caso di recesso illegittimo.

⁶⁶In tal senso, v. C. PANZERA, *Diritti ineffettivi? Gli strumenti di tutela della Carta sociale europea*, in AA.VV., *La Carta sociale europea tra universalità dei diritti ed effettività delle tutele*, a cura di C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO, Napoli, 2017, 128. Per profili di ordine generale, v. ora L. BORLINI, L. CREMA, *Il valore delle pronunce del Comitato europeo dei diritti sociali ai fini dell'interpretazione della Carta sociale europea nel diritto internazionale*, in www.giuri.unife.it.

⁶⁷La sentenza ha dichiarato l'incostituzionalità della norma del Codice dell'ordinamento militare che prevedeva che «I militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali», invece di pre-

Essa riconosce alla Carta, in quanto nata con la specifica finalità di “completare” la CEDU sul piano sociale, «spiccati elementi di specialità rispetto ai normali accordi internazionali»: in forza di questa peculiarità, la Consulta – superando la propria originaria “freddezza” sul punto⁶⁸ – estende anche ad essa la qualifica di fonte interposta “coperta” dell’art. 117 c. 1, Cost., ma precisa al tempo stesso che essa «è priva di effetto diretto» e che la sua applicazione «non può avvenire direttamente ad opera del giudice», richiedendo l’intervento della Corte, «cui va prospettata la questione di legittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, c. 1, Cost., della norma nazionale ritenuta in contrasto con la Carta».

La sentenza, tuttavia, *non accenna al potere-dovere dei giudici di esperire l’interpretazione conforme alla Carta sociale*: questo silenzio potrebbe essere inteso nel senso che, nella visione della Corte, i giudici non solo non possono procedere all’applicazione diretta della Carta (ed alla disapplicazione della legge), ma non sono nemmeno *obbligati* a includerla tra i materiali utilizzabili per arricchire la capacità creativa dell’interpretazione ed evitare la proposizione della questione di costituzionalità. Notoriamente, il silenzio non si presta a interpretazioni univoche, ma nella direzione ora vista depone un ulteriore passaggio della decisione, nel quale viene messa a fuoco la differenza saliente tra la Carta sociale e la CEDU.

Rilevando la mancanza nella prima di disposizioni equivalenti agli artt. 32 e 46 della Convenzione, la pronuncia infatti esclude che l’interpretazione offerta dal Comitato europeo dei diritti sociali costituisca “diritto vivente” alla medesima stregua degli orientamenti della Corte EDU. A tal proposito, la Consulta ritiene non riferibile alla Carta quanto affermato dalla sent. n. 348/2007, nella parte in cui, dopo aver rilevato che le norme della CEDU “vivono” nell’interpretazione ad esse data dal Giudice di Strasburgo, conclude che la verifica della compatibilità costituzionale delle stesse si appunta sulla norma come

vedere che «I militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge; non possono aderire ad altre associazioni sindacali».

⁶⁸Cfr. A. SPADARO, *Sull’aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale. Note sulla discutibile “freddezza” della Corte costituzionale verso due Carte internazionali: la CSE e la CEAL*, in AA.VV., *La Carta sociale*, cit., 3 ss.

“prodotta” da tale attività ermeneutica, e non sulla «disposizione in sé e per sé considerata».

L’approdo di tale ragionamento è che le pronunce del Comitato, «pur nella loro autorevolezza, non vincolano i giudici nell’interpretazione della Carta», specie quando – come precisa la sent. n. 120 – esse configurino una estensione della tutela dei diritti in gioco nel giudizio *a quo* «che non trova conferma nei nostri principi costituzionali». La pronuncia sembra allora configurare un quadro complesso, in cui i magistrati non sono *obbligati* a prendere in considerazione la Carta, così come interpretata dal Comitato, quale parametro alla luce del quale orientare la propria attività ermeneutica, come invece devono fare quando entri in gioco la CEDU, *in primis* sperando il tentativo di interpretazione convenzionalmente conforme secondo le indicazioni ricavabili dalla giurisprudenza costituzionale. Se però i magistrati rilevino che la Carta consente una *tutela più intensa* di quella elargita dalle leggi nazionali, e sempre che questa appaia coerente con il quadro costituzionale, *devono* rimettere la questione alla Corte, spettando ad essa – come dice la sent. n. 120 – valutare «l’ammissibilità dell’evocazione di tale parametro interposto», al fine di confermarne la permanenza in tale novero ovvero al fine di sancirne l’esclusione, ove essa offra una tutela non armonizzabile con il sistema costituzionale. Eventualità, questa seconda, concretizzatasi nella decisione in esame, con riguardo ad alcuni tra i dubbi prospettati dal giudice *a quo*.

L’impressione, insomma, è che la Corte reputi che soltanto ad essa competa “dialogare” con il Comitato, mentre i giudici sono chiamati a consentire tale “dialogo”, sollevando la questione: ci si chiede, tuttavia, cosa potrà impedire ai magistrati di utilizzare la Carta, per come interpretata dal Comitato, nella soluzione delle controversie ad essi affidate, pur se – stando alla Corte – essi non sono *obbligati* a farlo. Tanto più che per un verso, gli impegni assunti dallo Statuto del Consiglio d’Europa riguardano gli Stati che li sottoscrivono in tutte le loro componenti, compresa la magistratura; per l’altro, la stessa Consulta, nella sent. n. 349/2007, sostiene che l’art. 117, c. 1, Cost. configura un *rinvio mobile* alle norme internazionali, donde la conclusione che, ai fini dell’integrazione del parametro costituzionale, queste dovrebbero essere tenute in conto nel significato ad esse attribuito nell’ordinamento di appartenenza: e, nel caso della Carta, tale significato è proprio quello individuato dal Comitato. Si potrebbe allora dire,

citando il titolo di un libro famoso, che nella sent. n. 120 non ogni cosa è illuminata: trattandosi della prima decisione sul ruolo della Carta sociale quale fonte interposta *ex art.* 117, c. 1, Cost., bisognerà attendere le precisazioni che proverranno da successive pronunce. *In primis*, dalla decisione della Corte sulla questione di legittimità relativa al contratto a tutele crescenti.

5. La questione di legittimità costituzionale sul contratto a tutele crescenti

Come si è accennato in apertura che la CGIL è stata “complice” nella proposizione di tale questione: anche in questo caso, l’“uso” della Costituzione sottintende il tentativo, da parte del sindacato, di recuperare un ruolo attivo rispetto alla definizione delle riforme incidenti sull’universo del lavoro. La disciplina del contratto a tutele crescenti torna così sotto la lente della Corte, dopo la dichiarazione di inammissibilità del quesito referendario contenuta nella sent. n. 26/2017.

In sintesi, l’ordinanza impugna l’art. 1, c. 7, lett. c), l. n. 183/2014 e gli artt. 2, 4 e 10, d. lgs. n. 23/2015 per contrasto con diversi parametri: con l’art. 3 Cost., in quanto l’importo della tutela indennitaria in caso di licenziamento ingiustificato ivi prevista, predeterminata e crescente soltanto in base all’anzianità di servizio, non rivestirebbe carattere compensativo né dissuasivo ed avrebbe conseguenze discriminatorie, ed inoltre in quanto, in conseguenza dell’eliminazione totale della discrezionalità valutativa del giudice, tali norme determinerebbero un trattamento uniforme in casi dissimili tra loro; con gli artt. 4 e 35 Cost., in quanto al diritto al lavoro, valore fondante della Carta, verrebbe attribuito un controvalore monetario irrisorio e fisso; con l’art. 117, c. 1, Cost., per l’asserito contrasto con la Convenzione ILO n. 158/1982, sul diritto ad «indennizzo adeguato o ogni altra forma di riparazione considerata come appropriata» in caso di licenziamento ingiustificato, con l’art. 24 della Carta sociale europea, di cui si è già detto, e con l’art. 30 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, sul diritto di ogni lavoratore alla tutela contro il licenziamento ingiustificato, conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali; ed, infine, con l’art. 76 Cost., che entrerebbe in gioco in relazione all’art. 117, c. 1, Cost., in quanto uno dei criteri

direttivi contenuti nella legge di delega prescrive al Governo il rispetto delle norme eurounitarie e delle Carte internazionali⁶⁹.

L'ordinanza si connota per una struttura complessa, in cui argomentazioni più incerte si alternano ad altre maggiormente persuasive. Tra le prime, rientra quella relativa alla violazione di alcuni tra i parametri da ultimo indicati, poiché la Convenzione ILO n. 158/1982 non è stata ratificata dall'Italia, mentre l'art. 30 della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue non risulta applicabile al giudizio *a quo*: secondo la giurisprudenza dalla Corte di giustizia, come è noto, il solo fatto che la normativa oggetto del procedimento principale ricada in un settore nel quale l'Unione è competente non comporta di per sé l'applicabilità delle disposizioni della Carta, occorrendo anche il giudice nazionale si trovi ad applicare una norma interna attuativa del diritto dell'Unione. Al tempo stesso, questa parte dell'ordinanza assume una rilevanza evidente alla luce di quanto detto prima, offrendo alla Corte l'occasione per offrire ulteriori chiarimenti sul rango della Carta sociale nel sistema di tutela "multilivello" dei diritti fondamentali.

Fragile, poi, si presenta il passaggio dell'ordinanza secondo cui le rilevazioni statistiche, mostrando che la crescita dell'occupazione dopo l'entrata in vigore del d. lgs. n. 23 è dovuta soprattutto all'incremento dei contratti a tempo determinato, testimonierebbero

⁶⁹Sulla questione, con diversità di accenti, cfr. V. SPEZIALE, *La questione di legittimità costituzionale del contratto a tutele crescenti*, in *Riv. giur.lav.*, II/2017, 133 ss.; M. MARTONE, *Tanto tuonò che piovve: a proposito della legittimità costituzionale del "Jobs act"*, in *Arg. dir. lav.*, 1/2017, I, 1039 e ss.; F. CARINCI, *Una rondine non fa primavera: la rimessione del contratto a tutele crescenti alla Corte costituzionale*, in *Lav. giur.*, 2017, 902 ss.; P. TOSI, F. LUNARDON, *Cronaca di un'ordinanza ... annunciata*, in *Giur. it.*, 2017, 2174 ss.; E. GRAGNOLI, *La questione di legittimità costituzionale del decreto legislativo n. 23/2015 e il licenziamento per giustificato motivo oggettivo*, in *Dir. rel. ind.*, 2017, 1195 ss.; P. ICHINO, *La questione di costituzionalità della nuova disciplina dei licenziamenti*, in *Pietroichino.it*; M. CAVINO, *La questione di legittimità costituzionale sul contratto di lavoro a tutele crescenti*, in *Federalismi.it*, 14/2018. Prima che la questione venisse sollevata, diversi profili di incostituzionalità nella disciplina del contratto a tutele crescenti sono stati individuati, tra gli altri, da F. ANGELINI, *Il Governo, il lavoro e la Costituzione nel c. d. "Jobs Act"*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015; M. V. BALLESTRERO, *La riforma del lavoro: questioni di costituzionalità*, in *Lav. dir.*, 1/2015, 40 ss.; S. GIUBBONI, *Profili costituzionali del contratto a tutele crescenti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015; C. SALAZAR, *Il diritto al lavoro e il Jobs Act: quale destino per il "principe" dei diritti sociali?*, in *Scritti in onore di G. Silvestri*, III, Torino, 2017, 2206 ss.; ID., *Jobs Act e Costituzione: qualche riflessione*, in *Quad. cost.*, 2/2016, 95 s.; *ibidem*, 98 ss., v. anche M. CORTI, *Jobs Act e Costituzione: i molti interrogativi di un rapporto difficile*; G. FONTANA, *La riforma del lavoro, i licenziamenti e la Costituzione: riflessioni critiche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016, parte II, pp. 77 ss.

del mancato raggiungimento dell'obiettivo dichiarato della riforma di «rafforzare le possibilità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione»⁷⁰. Ugualmente debole appare il rilievo per cui la nuova disciplina, alla luce degli sgravi contributivi previsti dalla legge di stabilità, incoraggerebbe «comportamenti opportunistici e di dumping sociale da parte delle imprese». Si tratta, infatti, di argomenti irrilevanti sul piano del diritto costituzionale, riguardando il primo la resa effettiva della riforma e il secondo la possibilità di una utilizzazione distorta della stessa⁷¹.

Maggiormente persuasive, invece, appaiono le censure relative alla irragionevolezza del “doppio regime” delineato dalla riforma tra “vecchi” e “nuovi” assunti e alla violazione degli artt. 3, 4 e 35 Cost., in relazione alla esiguità della indennità prevista dalla normativa impugnata ed alla esclusione di ogni discrezionalità valutativa della magistratura nella individuazione del *quantum* da attribuire al lavoratore ingiustamente licenziato.

Il percorso logico-giuridico seguito dal giudice *a quo* si snoda a partire dal presupposto che i dubbi formulati nell'ordinanza non nascono puramente e semplicemente in relazione all'abbandono della tutela reale e al “ritorno” alla integrale monetizzazione della garanzia offerta al lavoratore: come è noto, la reintegra non costituisce l'unica possibile garanzia del diritto al lavoro, inteso – alla luce della nota sent. n. 45/1965 della Corte costituzionale – come diritto ad un'adeguata protezione nei confronti del potere di recesso dell'imprenditore⁷². Il giudice richiama, tra l'altro, la sent. n. 46/2000 della Consulta, che per un verso ha ancorato il diritto al lavoro al «criterio di fondo della necessaria giustificazione del licenziamento», ma per l'altro ha dichiarato ammissibile il referendum abrogativo sull'art. 18 dello Statuto dei lavoratori che mirava a cancellare la tutela reale –

⁷⁰Cfr. l'art. 1, c. 7, l. n. 183/2014.

⁷¹Cfr. in tal senso, v. F. CARINCI, *Una rondine*, 903; P. TOSI, F. LUNARDON, *Cronaca di un'ordinanza*, cit., 2179. Poco convincente, infine, anche l'asserita violazione dell'art. 3 Cost. derivante dall'esclusione dei dirigenti dal raggio di applicazione della disciplina, in quanto per un verso essi sono da sempre esclusi dalle regole in tema di licenziamento previste per le altre categorie dei lavoratori, per l'altro «non sembra possa parlarsi di disparità irragionevole quando i termini del confronto sono da un lato uno standard di fonte legislativa, dall'altro degli standard di fonte contrattuale»: così, P. ICHINO, *La questione di costituzionalità*, cit., 6.

⁷²Si riprendono, con ulteriori sviluppi, le notazioni svolte in C. SALAZAR, *Il diritto al lavoro*, cit., 6 ss., e in ID., *Jobs Act*, cit., 95 ss.

per la Consulta, *uno* dei modi per realizzare la garanzia del diritto al lavoro – e a far riesperire la tutela risarcitoria prevista dalla l. n. 604/1966. Il referendum, come è noto, non ha prodotto alcun esito, non essendo stato raggiunto il *quorum* previsto dall'art. 75 Cost., ma la sentenza non perde importanza per questo: essa mostra che la tutela reale non è costituzionalmente imposta. Al tempo stesso, però, un conto è partire da questo presupposto per intervenire sull'art. 18 dello Statuto attraverso la chiamata alle urne del popolo, un altro è che dal medesimo assunto muova il legislatore che intenda ridefinire il bilanciamento tra i diritti fondamentali inevitabilmente coinvolti da ogni riforma del mercato del lavoro, operazione la quale non può che ispirarsi al canone di *ragionevolezza* nelle sue varie declinazioni (adeguatezza, coerenza, proporzionalità, etc.).

Ora, il *riconoscimento* costituzionale del diritto al lavoro innerva l'assunto della pre-esistenza dei diritti fondamentali alla loro positivizzazione nelle dinamiche del rapporto di lavoro, per antonomasia connotato da una inevitabile disparità di “forza” tra le parti, identificando uno dei limiti alla libertà di iniziativa economica strumentali alla difesa della dignità e della libertà della persona, ai sensi dell'art. 41, c. 2, Cost. Ma, come *tutti* i diritti fondamentali, anche il diritto al lavoro può essere *ragionevolmente* relativizzato dal legislatore, al fine di assicurare la concretizzazione di altri principi costituzionali, specie di quelli legati al contrasto alla disoccupazione, in relazione a interventi che promuovano le condizioni che rendono effettivo lo stesso diritto, secondo quanto richiesto sempre dall'art. 4, c. 1, Cost.⁷³. Purché, però, tali interventi lascino intatto il “nucleo essenziale” dei diritti in gioco (v. spec. Corte cost., sent. n. 85/2013): se quindi può convenirsi che la riformulazione della disciplina dei licenziamenti individuali sancita dall'art. 18 dello Statuto dei lavoratori non è – ormai bisognerebbe dire: non *era* – un *tabù* (o un *totem*, per richiamare la citazione della no-

⁷³Anche se non appare certa l'esistenza di un nesso scientificamente apprezzabile tra l'innalzamento della flessibilità nei rapporti di lavoro e l'incremento dell'occupazione: sulle criticità presenti nella ricostruzione del mercato del lavoro secondo cui lo “zoccolo duro” di *insider* immobili e iper-garantiti costituisce la principale causa dell'*apartheid* degli *outsider*, cfr. M. RAITANO, *Le ragioni economiche della crisi attuale*, in AA.VV., *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. Angelini e M. Benvenuti, Napoli, 2012, spec. 57 ss.; G. FORGES DAVANZATI, G. PAULÌ, *Precarietà del lavoro, occupazione e crescita economica: una ricostruzione critica del dibattito*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015; V. SPEZIALE, *Il contratto*, cit., 25 ss.

ta opera di S. Freud divenuta un *topos* nelle discussioni su questo punto tra le forze politiche)⁷⁴, deve pur sempre ribadirsi che non appare possibile giungere sino al sostanziale ripristino del licenziamento *ad nutum*, manifestandosi in tal caso l'incisione sul "nucleo duro" del diritto al lavoro.

Il dubbio che la disciplina del contratto a tutele crescenti si spinga a tanto – entrando perciò in collisione con gli artt. 3, 4 e 35 Cost. – deriva dalla creazione del "doppio binario" che, lasciando intatto per i "vecchi" assunti l'art. 18 dello Statuto dei lavoratori per come riscritto dalla "riforma Fornero", introduce per i neo-assunti il contratto a tutele crescenti, da non potersi considerare né un tipo, né un sottotipo del contratto di lavoro determinato, ma solo una variante dello stesso, «con un istituto regolato in modo speciale»⁷⁵. Non si tratta, dunque, di una "ordinaria" successione di leggi nel tempo, in forza della quale per tutti i soggetti appartenenti ad una medesima categoria è subentrata una modificazione del trattamento giuridico, a partire dall'entrata in vigore della nuova disciplina: in un caso del genere può ben applicarsi la nota affermazione della Corte costituzionale per cui «non contrasta di per sé con il principio di uguaglianza un trattamento differenziato applicato alle stesse fattispecie, ma in momenti diversi nel tempo, poiché il fluire del tempo può costituire un valido elemento di diversificazione delle situazioni giuridiche, essendo conseguenza dei principi generali in tema di successione di leggi nel tempo»⁷⁶. Si tratta, invece, di una riforma che, mirando alla individuazione di un *firing cost* certo e calcolabile preventivamente per ogni momento del rapporto, determina la coesistenza di due diversi regimi normativi riguardanti la stessa categoria, attraverso l'individuazione, in seno ad essa, di un "sottoinsieme" di soggetti destinatari di un trattamento *diverso* da quello riservato a tutti gli altri, nelle *medesime* circostanze, solo in base a un elemento del tutto casuale qual è la data del contratto di assunzione, in

⁷⁴In proposito, v. I. MASSA PINTO, *Costituzione e lavoro, totem e tabù*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2012.

⁷⁵Così, F. CARINCI, *Un contratto alla ricerca di una sua identità: il contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti (a sensi della bozza del decreto legislativo 24 dicembre 2014)*, in AA.VV., *I decreti attuativi del Jobs act. Prima lettura e interpretazioni*, a cura di F. Carinci, M. Tiraboschi, e-book, 2015, 73. Secondo A. ASNAGHI, P. RAUSEI, M. TIRABOSCHI, *Il contratto a tutele crescenti nel prisma delle convenienze e dei costi d'impresa*, *ivi*, 34, la riforma ha introdotto «un incentivo di tipo normativo all'utilizzo del contratto a tempo indeterminato», cui si sommano le incentivazioni economiche previste dalla legge di stabilità.

⁷⁶Così, ad esempio, si esprime la sent. n. 254/2014.

relazione alla circostanza che essa cada prima o dopo l'entrata in vigore della riforma. Tale trattamento, per di più, risulta di gran lunga inferiore rispetto all'altro, dettato dall'art. 18 come rivisto dalla "legge Fornero". La possibilità di calcolare in astratto l'indennità permette al giudice *a quo* di evidenziarne la portata contenuta, che diviene irrisoria quando si tratti di lavoratori con bassa anzianità di servizio: ciò che, per un verso, la rende insufficiente ad offrire adeguato ristoro ai lavoratori i quali, per loro sfortuna, siano stati assunti dopo l'entrata in vigore del d. lgs. n. 23/2015 e, per l'altro, sottolinea viepiù l'irragionevolezza della disparità tra i due regimi. La previsione di un'indennità non particolarmente gravosa, infatti, ne svilisce il ruolo di sanzione del comportamento illegittimo tenuto dal datore di lavoro: si sminuisce, perciò, anche la *vis* prescrittiva del principio della necessaria giustificazione del licenziamento, che presidia da vicino il divieto, desumibile dall'art. 4, c. 1, Cost., di reintroduzione dell'opposto principio del recesso *ad nutum*.

A questo si aggiunge l'azzeramento della discrezionalità valutativa del giudice, chiamato ad applicare il meccanismo automatico di individuazione del *quantum* dell'indennità senza poter tenere conto delle specificità delle singole situazioni, così che l'effetto finale è quello della imposizione di un trattamento rigidamente "cieco alle differenze", in quanto – come rileva l'ordinanza – lavoratori licenziati con provvedimenti affetti da illegittimità macroscopiche ovvero da vizi meramente formali si trovano tutti irragionevolmente tutelati con un indennizzo del medesimo importo. La riforma, insomma, esprime la pretesa di individuare nelle relazioni "interne" alle singole imprese un'area impermeabile al controllo giudiziario ispirato al canone di ragionevolezza, facendone un "mondo a parte", in cui la tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali segue canoni differenti da quelli applicati in ogni altra circostanza⁷⁷. Riecheggia, *mutatis mutandis*, la logica sottesa al famigerato – e problematico «allo spasimo»⁷⁸ – art. 8, d. l. n. 138/2011, convertito dalla l. n. 148/2011, anch'esso volto a configurare l'impresa come un'istituzione autoreferenziale ed ordinata su dinamiche tendenzialmente sbilanciate in favore della parte datoriale⁷⁹.

⁷⁷Cfr. le acute considerazioni di S. NICCOLAI, *E il giudice che ne sa? L'art. 18 e i modi di ragionare degli assolutismi di ieri e di oggi*, in *eticaeconomia*, 2015.

⁷⁸Così, F. CARINCI, *Al capezzale del sistema contrattuale*, cit., 25.

⁷⁹La norma, volta a riconoscere efficacia *erga omnes* alla "contrattazione collettiva di prossimità" attribuendole il potere – anzi: il "superpotere": G. FONTANA, *Inderogabilità*,

Senonché, un'ulteriore perplessità nasce dalla lettura delle conclusioni: il giudice, infatti, impugna l'art. 1, c. 7, lett. c), l. n. 183/2014 e gli artt. 2, 3 e 4, d. lgs. n. 23/2015, per contrasto con i parametri prima indicati, nonostante la sola norma applicabile nel giudizio *a quo* possa identificarsi nell'art. 3, c. 1 del decreto. Tale estensione dell'oggetto della questione si spiega alla luce del fine che il magistrato intende raggiungere, vale a dire l'annullamento della "struttura portante" della disciplina del contratto a tutele crescenti, dal quale dovrebbe scaturire – secondo l'ordinanza – l'estensione della disciplina oggi riservata soltanto ai "vecchi" assunti, «di cui all'art. 18, commi 4 e 7 (in subordine, comma 5) della legge n. 300/1970 come modificata dalla legge n. 92/2012»⁸⁰. In tal modo, l'intervento richiesto alla Corte assume l'aspetto di una sentenza di accoglimento "secco" alla quale discende l'espansione di una normativa già esistente nell'ordinamento: ma in realtà non sembra che tale ultimo effetto sia *automaticamente* connesso ad un'eventuale dichiarazione di incostituzionalità delle norme impugnate. In altre parole, la circostanza che il giudice non formuli espressamente la richiesta di una pronuncia manipolativa non esclude che la decisione auspicata, in sostanza, sia tale: le conclusioni dell'ordinanza sembrano mirare a una sostitutiva *sui generis*, che sancisca l'annullamento di una parte consistente del d. lgs. n. 23/2015 in quanto ha introdotto la disciplina del contratto a tutele crescenti – considerata incostituzionale per le ragioni prima indicate – *anziché* mantenere fermo quanto previsto dall'art. 18 dello Statuto dei lavoratori come modificato dalla "legge Fornero". In questa luce, non può escludersi che la Corte consideri la questione inammissibile, per la richiesta

derogabilità e crisi dell'uguaglianza, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 276/2015, 15 – di derogare anche *in pejus* alla legge, oltre che alla contrattazione nazionale, ha suscitato un ampio dibattito: cfr. per tutti G. FERRARO, *Il contratto collettivo dopo l'art. 8 del decreto n. 138/2011*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, n. 129/2011; V. PUPO, *Contrattazione di prossimità: introduzione del diritto del lavoro "ad aziendam"?*, in *ConsultaOnline*, 2011; E. ALES, *Dal "caso FIAT" al "caso Italia". Il diritto del lavoro "di prossimità", le sue scaturigini e i suoi limiti costituzionali*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, 134/2011. Sul pericolo di un "neo-feudalesimo aziendale", v. spec. A. ALGOSTINO, *Diritti flessibili nell'era dei feudi aziendali. Considerazioni intorno all'accordo su democrazia e rappresentanza del 28 giugno 2011 e all'art. 8 della manovra finanziaria-bis*, in Costituzionalismo.it, n. 3/2011, p. 2; V. BAVARO, *L'aziendalizzazione nell'ordine giuridico-politico del lavoro*, in *Lav. dir.* 2/2013, spec. 232.

⁸⁰Così, il par. 3 dell'ordinanza.

di un intervento incidente sull'area riservata alla discrezionalità legislativa: ma, naturalmente, non è possibile azzardare pronostici sull'esito del giudizio di costituzionalità.

Quel che va tuttavia evidenziato è che, a prescindere dalla risposta della Corte e persino qualora essa ritenesse di fermarsi in *limine litis*, la proposizione della questione offre comunque alla Consulta un'occasione preziosa per esprimersi sulla persistente *vis* prescrittiva del "principio lavorista": dunque – auspicabilmente – per sottolineare che, come i classici di cui discorre Italo Calvino, esso provoca incessantemente un pulviscolo di discorsi critici, ma continuamente se li scrolla di dosso, così da risultare simile a un rumore di fondo che richiama con insistenza l'attenzione su di sé, pur quando l'attualità più incompatibile sembri farla da padrona⁸¹.

6. Per concludere

Non è facile formulare considerazioni conclusive sul tema trattato, anche perché in questo momento storico, se guardiamo alla situazione politico-istituzionale del nostro Paese, "vediamo come in uno specchio e in maniera confusa".

Ciò posto, per chi scrive resta fermo che nel disegno costituzionale – non muovendo esso da una specifica ideologia né mirando a costruire un particolare "tipo" di società – il conflitto sociale trova un peculiare punto di composizione nella contrattazione collettiva. Sebbene la Carta repubblicana non proietti un'immagine irenica del conflitto – come prova, tra l'altro, la costituzionalizzazione dello sciopero, a fronte del silenzio sulla serrata – l'art. 39 disegna la contrattazione quale strumento di ricerca di un bilanciamento ragionevole tra le esigenze di tutela del lavoro e le istanze della libertà imprenditoriale, in modo che esso «non sia frutto di imposizioni autoritative del potere politico, ma effetto dell'incontro di interessi e di volontà continuamente rinnovato nella società civile e favorito, incentivato, sostenuto dalle istituzioni poste nella sfera dell'autorità, ma non determinato da esse»⁸². La Costituzione esige sia che sindacati e associazioni datoriali

⁸¹Il riferimento, naturalmente, è a I. CALVINO, *Perché leggere i classici*, Milano, 1995, 5 ss.

⁸²In tal senso, v. G. SILVESTRI, *Il lavoro*, cit., 84.

rendano sempre possibile l'intesa reciproca⁸³, sia che le istituzioni intervengano al solo fine di permettere il conseguimento di tale risultato. L'architrave di questo disegno è dunque la *leale cooperazione* – tra le parti sociali e tra di esse e le istituzioni – principio che può ritenersi applicabile anche ad ogni relazione tra i sindacati e i poteri pubblici: esso, come si è visto, era rintracciabile nella concertazione “prima maniera” e, ad avviso di chi scrive, è questo elemento a renderla compatibile con la Costituzione, pur non essendo da essa espressamente prevista. Tale principio bagna di una luce peculiare l'autonomia sindacale, inquadrandola nelle coordinate di fondo del disegno costituzionale, tra le quali affiora «la capacità dell'intera comunità (“la Repubblica”), nelle sue molteplici articolazioni, di offrire effettivo investimento ed equilibrata implementazione ai molteplici interessi costituzionalmente protetti (o meglio, alla Costituzione come sistema), capitalizzando le risorse e valorizzando la dinamica interna di ciascun sottosistema, per un verso, tessendo una trama di rapporti virtuosi tra gli stessi, per altro verso»⁸⁴.

In tale prospettiva, l'esclusione da parte delle forze politiche di ogni forma di coinvolgimento dei sindacati dal concorso nella definizione della politica nazionale *ex art. 49 Cost.* e dall'interlocuzione sostanziale con riguardo ai concreti interventi sull'universo del lavoro – specie quando si tratti di riforme ad ampio raggio, come molte di quelle che si sono susseguite negli ultimi vent'anni – si pone in urto con il disegno costituzionale⁸⁵. Per una sorta di nemesi, sono ora i partiti a

⁸³Del contratto come strumento di composizione temporanea del conflitto, tale da assumere la funzione sociale di un “trattato di pace”, discorre G. GIUGNI, *Diritto del lavoro (voce per un'enciclopedia)*, ora in ID., *Lavoro legge contratti*, Bologna, 1989, 270.

⁸⁴Così, L. D'ANDREA, *Democrazia e potere economico: la “forma” del primato costituzionale* (stesura provvisoria), in *Associazione deicostituzionalisti.it*, 2017, 7, secondo cui dalla Carta repubblicana emerge «il quadro di un ordinamento marcatamente caratterizzato in senso poliarchico, in cui sono chiamate a coesistere diverse arene (istituzionale, politica, economica, sociale, culturale, religiosa ...), a loro volta pluralisticamente strutturate, essendo la fisiologica dinamica complessiva del sistema intimamente connotata dalla capacità dei diversi attori di gelosamente custodire l'autonomia del sottosistema cui appartengono e ad un tempo virtuosamente relazionarsi a soggetti afferenti a differenti circuiti di integrazione sociale».

⁸⁵Non va peraltro dimenticato che, nel sancire la libertà dell'organizzazione sindacale, l'art. 39, c. 1, Cost. si rivolge a *tutte* le componenti della Repubblica – non solo allo Stato – e dunque anche ai partiti politici: G. GIUGNI, *Art. 39*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1979, 258 ss.; più di recente, v. G. FONTANA, *Libertà sindacale in Italia e in Europa. Dai principi ai conflitti*, in *Forum di Quad. cost.*, 2010.

“tacitare” la Costituzione, stavolta a danno dei sindacati, avendo peraltro buon gioco nel giustificare tale comportamento “ostruzionistico” dinanzi all’opinione pubblica, alla luce dei tanti elementi di criticità riscontrabili nella struttura e nel funzionamento delle organizzazioni sindacali, cui prima si è accennato (anche se, per la verità, molti di questi tratti problematici si riscontrano negli stessi partiti, specie per quel che riguarda la gestione opaca delle risorse pubbliche)⁸⁶.

Una “strategia” come quella della CGIL, che “usando” la Costituzione per contestare le riforme in materia di lavoro attiva in modo diretto o mediato i soggetti che, a seconda dei casi, potrebbero modificarle o incidere sulla loro revisione – il Parlamento, il popolo-legislatore, il Comitato europeo dei diritti sociali e la Corte costituzionale – permette al sindacato di riguadagnare lo spazio perduto sulla scena pubblica. Essa, però, può dirsi davvero conducente non già se si limita a esprimere un antagonismo verso le forze politiche fine a se stesso, bensì se intende spingere queste ultime a restaurare la dimensione cooperativa richiesta dalla Carta. E se, al contempo, riesce a immettere nel dibattito pubblico argomenti e punti di vista che, in conseguenza della diffusione del *mainstream* neoliberalista, risultano assenti o quasi. Giusto per fare un esempio tratto dall’attualità: non soltanto il Tribunale di Torino, ma neppure gli esponenti politici intervenuti sulla vicenda dei *riders* – almeno, stando a quanto riportato dai *media* – hanno accennato alla circostanza che, pur dinanzi al *quid novi* ipertecnologico della *gig economy*, la direttiva dell’art. 35 Cost. sulla tutela del lavoro “in tutte le sue forme ed applicazioni” e sulla promozione della sua “elevazione economica e sociale” continua a offrire un’indicazione preziosa.

Più in generale, non va dimenticato che, secondo un’acuta notazione del sociologo francese Pierre Bourdieu, l’essenza del neoliberalismo è la distruzione dei corpi intermedi «*capables de faire obstacle à la logique du marché pur*»⁸⁷, e che sono molte le sovrapposizioni tra questa visione e quella espressa dalle forze populiste gratificate dal recente successo elettorale a livello nazionale. Per contro, al momento mancano – o sono flebili – voci “fuori dal coro”, che mettano in guar-

⁸⁶Da notare che i sondaggi sulla percentuale di cittadini fiduciosi verso i partiti mostrano cifre di gran lunga più basse di quelle relative ai sindacati, oscillando esse tra il 3 e il 6 %: «statistiche da *infarto democratico*», secondo G. AZZARITI, *A proposito di democrazia e i suoi limiti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, parte IV, pp. 1 ss., p. 2 (c. vo dell’A.).

⁸⁷Cfr. P. BOURDIEU, *L’essence du néolibéralisme*, in *le Monde diplomatique*, 3/1998.

dia contro il grado di auto-distruttività di una società “pulviscolare”, «perché abitata da individui isolati e contemporaneamente perversi, privi di legame, privi di doveri, che non accettano limiti, solidarietà, e che dunque con la loro voracità egoistica provocano dissoluzione»⁸⁸. Particolarmente in questo frangente, dunque, la “strategia” della CGIL, pur se sin qui non ha ottenuto grandi risultati, ben potrebbe essere reiterata – auspicabilmente, anche dalle altre organizzazioni sindacali, specie da quelle maggiormente rappresentative – e potrebbe condurre ad un risultato apprezzabile se, oltre a quanto appena detto, recasse anche i segni dell’impegno dei sindacati ad usare la propria “voce” per mostrare come la rivendicazione del loro ruolo costituzionale – e la difesa, in generale, del “principio lavorista” – non siano finalizzate a tutelare interessi di parte o di “classe”, ma spianino invece la strada per contrastare le diseguglianze, per salvaguardare la persistenza dei legami di solidarietà e per promuovere il progresso materiale e spirituale dell’intera collettività (art. 4, c. 2, Cost.).

⁸⁸Così, M. DOGLIANI, *Rappresentanza, Governo e mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, parte I, pp. 13 ss., p. 20. Il timore, insomma, è che si possa concretizzare la famosa “profezia” di A. De Tocqueville sulla peculiare specie di dispotismo che, a suo dire, avrebbe minacciato le future nazioni democratiche: «vedo una folla innumerevole di uomini eguali, intenti solo a procurarsi piaceri piccoli e volgari, con i quali soddisfare i loro desideri. Ognuno di essi, tenendosi da parte, è quasi estraneo al destino di tutti gli altri; i suoi figli e i suoi amici formano per lui tutta la specie umana; quanto al rimanente dei suoi concittadini, egli è vicino ad essi, ma non li vede; li tocca, ma non li sente affatto; vive in sé stesso e per sé stesso e, se gli resta ancora una famiglia, si può dire che non ha più patria. Al di sopra di essi si eleva un potere immenso e tutelare, che solo si incarica di assicurare loro i beni e di vegliare sulla loro sorte. È assoluto, particolareggiato, regolare previdente e mite [...] ama che i cittadini si divertano, purché non pensino che a divertirsi [...]. Così ogni giorno rende meno necessario e più raro l’uso del libero arbitrio, restringe l’azione della volontà in un più piccolo spazio, e toglie a poco a poco ad ogni cittadino persino l’uso di sé stesso»: A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America* (1835-1840), tr. it., II, Milano, 2007, 732.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

BASCHERINI, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

CHERCHI, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

FERRAJOLI, Marco

GIAMPIERETTI, Antonio

IANNUZZI, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

PINTO, Elisa **OLIVITO**, Laura

RONCHETTI, Ilenia

RUGGIU, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

CERRUTI, Andrea **VERNATA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)