

CAPITOLO PRIMO

NOZIONE ED ORIGINE DEL DIRITTO SINDACALE

SOMMARIO: 1. La nozione di diritto sindacale. – 2. L'origine del sindacato. – 3. L'azione sindacale nel periodo precorporativo. – 4. Il sindacato nell'ordinamento corporativo. – 5. Il sindacato nella Costituzione repubblicana. – 6. Il sindacalismo dei dipendenti pubblici.

1. La nozione di diritto sindacale.

Per diritto sindacale s'intende, di solito, il diritto che regola l'attività e l'organizzazione dei sindacati e, cioè, delle tradizionali associazioni volontarie dei lavoratori e dei datori di lavoro che si caratterizzano, rispetto a tutte le altre associazioni ancorché costituite dagli stessi soggetti, in quanto la loro attività consiste nella stipulazione del contratto collettivo (cfr. n. 37 e segg.) e, per il sindacato dei lavoratori, anche nella proclamazione dello sciopero o di altre forme di lotta sindacale (cfr. n. 67 e segg.).

Questa nozione, però, può apparire superata perché, specialmente nel corso degli ultimi anni, l'attività sindacale ha valicato, in vari modi, i tradizionali confini della gestione dei rapporti individuali di lavoro per svilupparsi anche nelle aree del diritto pubblico dell'economia. Tale sviluppo comporta la costituzione di complessi rapporti giuridici, di cui il sindacato è parte, e di atti giuridici, di cui il sindacato è autore. Rapporti ed atti che sono anch'essi oggetto di un diritto che ben può essere detto sindacale.

Peraltro, l'esistenza di questi rapporti e di questi atti sembrerebbe suggerire la necessità di un ampliamento della tradizionale nozione del diritto sindacale, se non altro al fine di ricomprendervi anche le posizioni che il sindacato assume nella gestione pubblica dell'economia, partecipando, in varie guise, all'esercizio dei poteri dello Stato (cfr. n. 15 e n. 16).

Senonché, almeno ai fini didattici, la tradizionale nozione del diritto sindacale può essere mantenuta ferma essendo qui sufficiente, da un lato,

l'indicazione di alcuni aspetti di quei fenomeni (cfr. n. 15 e n. 16) e, d'altro lato, la presa d'atto della tendenza ora accennata e della conseguente possibilità di una diversa definizione. Del resto, i fenomeni di cui trattasi, da un lato, non sono stati oggetto di quell'elaborazione in termini giuridici che è essenziale per consentirne l'agevole e proficua comprensione e divulgazione e, d'altro lato, essendo condizionati in modo determinante da scelte della politica governativa hanno subito, nel tempo, una continua e rapida evoluzione onde non hanno raggiunto quel minimo di tipicizzazione che consentirebbe di individuarli con costante certezza (cfr. n. 16).

L'esposizione che segue non riguarderà, quindi, quei fenomeni.

*I pubblici
dipendenti*

Riguarderà, invece, la struttura e l'azione dei sindacati dei pubblici dipendenti posto che, a seguito della cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego (art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 e d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, poi confluiti nel d.lgs. n. 165 del 2001) e della conseguente evoluzione della disciplina che li riguarda, quei sindacati hanno, oramai, assunto una posizione (cfr. n. 17 e segg.) e sono chiamati ad assolvere a funzioni (cfr. n. 60 e segg.) per molti aspetti identiche a quelle dei sindacati dei lavoratori dipendenti da privati.

*I lavoratori
autonomi e
parasubordinati*

Al tempo stesso deve essere avvertito come l'esposizione che segue non riguarderà la struttura e l'azione dei sindacati dei lavoratori autonomi e, più in particolare, dei sindacati dei collaboratori non subordinati (cfr. n. 3, art. 409 Cod. proc. civ. e art. 2 del d.lgs. n. 81 del 2015). L'azione dei sindacati in questi settori, sebbene presenti vistose ed importanti connessioni con la materia trattata in questa sede, ha, tuttavia, peculiarità specifiche che, per il momento, ne sconsigliano, sia pur sempre esclusivamente a fini didattici, una considerazione in termini generali salvi, comunque, i necessari riferimenti a situazioni specifiche.

*Funzione della
giurisprudenza
e della dottrina*

Infine, nel tratteggiare le caratteristiche del diritto sindacale, va fatto presente che tale diritto, anche se inteso nella sua più tradizionale accezione, si caratterizza per essere, in larga misura e per quanto attiene ai sindacati e alla contrattazione collettiva dei lavoratori privati, il prodotto di un'interpretazione giurisprudenziale in funzione normativa e dell'opera della dottrina.

Il diritto sindacale, infatti, se non può oramai più essere considerato, come invece si faceva in passato nel solco di un autorevole insegnamento, come un «*diritto senza norme*», manca pur sempre di una compiuta disciplina legislativa che regoli la costituzione delle associazioni sindacali, l'organizzazione e la rappresentanza sindacale, il contratto e la contrattazione collettiva e lo sciopero in generale. Ed infatti, il legislatore ordinario non ha dato ancora attuazione ai principi espressi dagli artt. 39 e 40 Cost. (cfr. n. 7 e n. 67).

Ciò spiega perché lo studio del diritto sindacale non possa prescindere da sia pur brevi cenni sulla sua storia.

Peraltro, va subito avvertito come il fenomeno sindacale nacque e si sviluppò tra gli operai dell'industria e dell'agricoltura. Più recente è il sindacalismo degli impiegati. Ancor più recente è il sindacalismo dei dipendenti dello Stato e delle pubbliche amministrazioni, in quanto il loro rapporto di lavoro è restato a lungo regolato esclusivamente dalla legge (cfr. n. 5 e n. 17 e segg.).

Sugli aspetti del diritto sindacale non considerati in questa trattazione per le ragioni di opportunità di cui al testo, si veda: GIUGNI, *Diritto sindacale*, Bari, 2014. Sulla particolare valenza da attribuire al «silenzio» del legislatore ordinario, in materia di diritto sindacale «in favore di un processo di attuazione costituzionale da realizzarsi in sede extra-legislativa», si veda: GHEZZI-ROMAGNOLI, *Il diritto sindacale*, Bologna, 2001, p. 222 ss. Per un approfondimento della questione riguardante la mancata attuazione legislativa dell'art. 39 e dell'art. 40 Cost., si veda: CRAVERI, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, Bologna, 1977, p. 321 ss.

Sul problema della libertà sindacale, con riguardo ai prestatori di lavoro parasubordinato, si vedano: Corte cost. 17 luglio 1975, n. 222, in *Giur. Cost.*, 1974, p. 1969; G. SANTORO-PASSARELLI, *Il lavoro parasubordinato*, Milano, 1979, p. 119 ss.; ICHINO, *Sul contenuto e l'estensione della tutela del lavoro nel titolo III della Costituzione, in Scritti in onore di Gino Gugni*, Bari, 1999, p. 531 ss.; e gli interventi di SCARPONI, BANO, ROMAGNOLI, SCARPELLI, BIAGI, TIRABOSCHI, KEMPEN, KRETZSCHMAR, VETT, GOTTARDI, CARRIERI, in *Lav. Dir.*, 1999, p. 543 ss.; VALLEBONA, *Profili sindacali del lavoro parasubordinato*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2000, p. 107 ss.; sulla tendenza alla estensione della libertà sindacale al rapporto di parasubordinazione, si veda anche: TREU, *L'organizzazione sindacale. I soggetti*, Milano, 1970, p. 169 ss. Inoltre, vedi ROMAGNOLI, *Rappresentare la cittadinanza industriale*, in *Lav. Dir.*, 1999, p. 549 ss.; LAZZARI, *Nuovi lavori e rappresentanza sindacale*, Torino, 2006; CARINCI, *Il dialogo fra Pino Santoro Passarelli e la dottrina, dalla parasubordinazione al lavoro economicamente dipendente: la rivincita di un'idea*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2007, p. 906.

Sulla estensione, invece, dell'efficacia del contratto collettivo ai rapporti di parasubordinazione e sulla applicabilità del rito del lavoro a tali rapporti si vedano: PERA, *Rapporti c.d. di parasubordinazione e rito del lavoro*, in *Riv. Dir. Proc.*, 1974, p. 422; GHEZZI, *I rapporti privati soggetti al nuovo «rito del lavoro»*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1974, I, p. 91; CESSARI, *Sul campo soggettivo di applicazione del nuovo processo del lavoro*, in *Dir. Lav.*, 1974, I, p. 14; PERONE, *Il nuovo processo del lavoro*, Padova, 1975, p. 9 ss.; PERA, *I rapporti soggetti al nuovo rito*, in *Nuovo trattato diritto del lavoro*, diretto da RIVA SANSEVERINO-MAZZONI, IV, Padova, 1976, p. 157; ANDRIOLI-PROTO PISANI-PEZZANO-BARONE, *Le controversie individuali di lavoro*, Bologna, 1987, p. 31 ss.; MONTESANO-VACCARELLA, *Diritto processuale del lavoro*, Napoli, 1996, p. 26 ss.; BELLARDI, *Nuovi lavori e rappresentanza – Limiti e potenzialità di innovazione della realtà sindacale attuale*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2005, p. 70 ss.; DUFOUR-HEGE, *Impieghi precari, impiego standard e ruolo del sindacato*, in *Quad. Rass. Sind.*, III, 2006, p. 25; VERRUSO, *La rappresentanza dei lavoratori atipici: il caso di «Cna In Proprio»*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2005, p. 111 ss.; LAZZARI, *Nuovi lavori e rappresentanza sindacale*, Torino, 2006.

Con riferimento al dibattito sul lavoro coordinato, vedi PERSIANI, *Autonomia, subordinazione e coordinamento nei recenti modelli di collaborazione lavorativa*, in *Dir. Lav.*, 1998, p. 204 ss.; ID., *Individuazione delle nuove tipologie tra subordinazione e autonomia*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2005, p. 1 ss.; nonché, successivamente all'abrogazione del lavoro a progetto, TREU, *In tema di Jobs Act. Il riordino dei tipi contrattuali*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2015, p. 155 ss.; PERSIANI, *Note sulla disciplina di alcune collaborazioni coordinate*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2015, p. 1257 ss.; TOSI, *L'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 81/2015:*

una norma apparente, in *Arg. Dir. Lav.*, n. 6, 2015, p. 1117 ss.; ID., *Colloqui giuridici di diritto del lavoro*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2015; NOGLER, *La subordinazione nel d.lgs. del 2015: alla ricerca dell'autorità del punto di vista giuridico*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, n. 267, 2015; PERULLI, *Un Jobs Act per il lavoro autonomo: verso una nuova disciplina della dipendenza economica?*, *ivi*, n. 235, 2015; ID., *Il lavoro autonomo, le collaborazioni coordinate e le prestazioni organizzate dal committente*, *ivi*, n. 272, 2015; ID., *Le collaborazioni organizzate dal committente*, in FIORILLO-PERULLI, *Tipologie contrattuali e disciplina delle mansioni. Decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81*, Torino, 2015, p. 279 ss.; PROSPERETTI, *Rapporto di lavoro e collaborazioni organizzate*, in *Colloqui giuridici di diritto del lavoro*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2015; G. SANTORO-PASSARELLI, *I rapporti di collaborazione organizzati dal committente e le collaborazioni continuative e coordinate ex art. 409, n. 3, c.p.c.*, in F. CARINCI (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, in *ADAPT Labour Studies*, n. 48, 2015, p. 16; ID., *Sulle categorie del diritto del lavoro "riformate"*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, n. 288, 2016.

2. L'origine del sindacato.

Nell'ultimo quarto del diciannovesimo secolo, le profonde trasformazioni economiche e sociali determinate dalla rivoluzione industriale posero in primo piano l'esigenza di una disciplina specifica del contratto e del rapporto di lavoro subordinato, per i quali, fino ad allora, era stato ritenuto sufficiente il diritto comune dei contratti.

*Le "carenze"
della
legislazione
ottocentesca*

La legislazione ottocentesca, infatti, nemmeno prevedeva una disciplina propria del contratto di lavoro subordinato. Il Codice civile di allora si limitava a vietare, in omaggio al principio di libertà inteso secondo le ideologie liberali allora dominanti, l'assunzione dell'obbligo di lavorare senza termine (cfr. art. 1628 Cod. civ. del 1865), mentre al fenomeno del lavoro subordinato erano tradizionalmente applicate, per analogia, le disposizioni dettate per il contratto di locazione, ad una specie del quale – la locazione di opere – veniva, appunto, ricondotto il contratto di lavoro (cfr. art. 1627 Cod. civ. del 1865).

Eppure, anche da noi, il crescente fenomeno dell'industrializzazione rese sempre più acuto il conflitto fra gli interessi inevitabilmente contrapposti di chi detiene i mezzi di produzione e di chi, invece, deve lavorare per vivere.

Anzi, quel conflitto venne assumendo caratteristiche così precise e costanti da far ritenere, già allora, che esso fosse tipico del nuovo assetto sociale derivante dalla rivoluzione industriale e dall'adozione del metodo di produzione capitalistico.

In questa situazione, l'ordinamento giuridico mancò di assolvere a qualsiasi funzione equilibratrice. I problemi sociali erano, certo, avvertiti, ma – alla stregua delle concezioni allora dominanti – si riteneva, da un lato, che alla loro soluzione fosse sufficiente il riconoscimento formale di una parità di diritti anche alle parti del rapporto di lavoro e, d'al-

tro lato, che non dovesse essere turbato l'equilibrio del mercato, nel presupposto – ben presto rivelatosi illusorio – che, solo così, sarebbe stato possibile realizzare la soluzione ottimale per tutti i fattori della produzione, compreso il lavoro.

Anche la prima legislazione speciale della materia – definita, non a caso, di polizia del lavoro – tendeva più a realizzare l'interesse pubblico che a tutelare l'interesse dei lavoratori, limitandosi a porre limiti in tema di occupazione delle donne e dei fanciulli e di orario di lavoro.

*La legislazione
"speciale" di
inizio secolo*

Senonché, le stesse condizioni nelle quali il lavoro era prestato resero indifferibile una efficace tutela degli interessi essenziali di quanti traevano dal lavoro l'unico mezzo di sostentamento e per i quali la garanzia di un'uguaglianza formale rispetto ai datori di lavoro si traduceva, inevitabilmente, in mancanza di tutela e, quindi, in una sostanziale disuguaglianza.

Orbene, la necessaria tutela finì per essere realizzata mediante la spontanea coalizione degli stessi interessati e, cioè, mediante l'associazionismo operaio. Ed infatti, i lavoratori ben presto si resero conto che la debolezza economica e sociale che caratterizzava la posizione di ognuno di loro nei confronti del proprio datore di lavoro poteva essere superata esclusivamente con un'azione collettiva.

*L'associazionismo
operaio*

Nacque così, anche da noi, il sindacato che è appunto, tradizionalmente, la volontaria, e per ciò libera, associazione dei lavoratori alla quale è affidata la tutela degli interessi collettivi di questi.

L'associazionismo operaio fu, peraltro, osteggiato a lungo dallo Stato sia per la sua connessione con movimenti politici ritenuti eversivi dell'ordine pubblico, sia a ragione dell'idea che l'azione coalizzata dei lavoratori potesse impedire lo spontaneo equilibrio del mercato. Ciò non di meno, come accade per tutti i movimenti che traggono la loro origine dal bisogno di dare soddisfazione a reali esigenze sociali, il sindacato crebbe tanto che, poco dopo l'inizio del secolo scorso, già aveva acquistato una notevole capacità di pressione sui datori di lavoro ed aveva ottenuto riconoscimenti, sia pure indiretti, dall'ordinamento giuridico.

Per gli aspetti delle vicende del sindacato in Italia, sono da tener presenti, per comprendere la definizione tradizionale delle funzioni e dell'attività del sindacato, ma anche per apprezzare il loro recente sviluppo nell'ambito del diritto pubblico dell'economia: EINAUDI, *Le lotte del lavoro*, Torino, 1924; SACCO, *Storia del sindacalismo, sindacati operai e padronali in Italia dal 1900 al 1948*, Milano, 1949; CANDELORO, *Il movimento sindacale in Italia*, Roma, 1950; RIVA SANSEVERINO, *Il movimento sindacale cristiano dal 1850 al 1939*, Bologna, 1950; GRADILONE, *Storia del sindacalismo*, III, Milano, 1959; HOROWITZ, *Storia del movimento sindacale operaio italiano*, I, Milano, 1966; PERNA, *L'evoluzione storica del movimento sindacale in Italia, Indagine sul sindacato* (ISLE), Milano, 1970; SCHWARZENBERG, *Il sindacalismo fascista*, Milano, 1973; BARBADORO, *Storia del sindacalismo italiano*, 2 voll., Firenze, 1973; NEPPI MODONA, *Sciopero, potere politico e magistratura 1970-1922*, Bari, 1973; ROMAGNOLI, *Lavoratori e sindacato tra vecchio e nuovo diritto*, Bologna, 1974; ABRATE, *Lavoro e lavoratori nell'Italia contemporanea*, Milano,

1977; ROMAGNOLI-TREU, *I sindacati in Italia: storia di una strategia (1965-1976)*, Bologna, 1977; CRAVERI, *Sindacato ed istituzioni nel dopoguerra*, Bologna, 1977; ROMAGNOLI, *Diritto sindacale (storia del)*, in *Dig., Sez. Comm.*, IV, Torino, 1989, p. 651; CRAVERI, *Sul rapporto tra sindacato e partito in età giolittiana*, in *Lav. Dir.*, 1989, p. 453; VICECONTE, *La rappresentanza dei lavoratori in azienda tra storia e attualità*, in *Lav. e Prev. oggi*, 1994, p. 1833; TURONE, *Storia del sindacato in Italia 1943-1989*, Bari, 1997; M. MARTONE, *All'origine del fenomeno sindacale: l'ordine liberale e l'agire collettivo*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2006, 2, p. 505 ss.; NATALI, *Le riforme pensionistiche in Italia – Un'analisi storica dei «giochi di solidarietà»*, in PERSANO (a cura di), *Sindacato e welfare – Un focus sull'Italia: sindacato e processi di cambiamento nelle opinioni dei protagonisti*, in *Riv. Pol. Soc.*, fasc. 4, 2008, p. 53.

Sullo sviluppo del fenomeno sindacale nella società in via di industrializzazione, vedi CRAVERI, *Sindacato (storia)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1990, p. 659 ss.

3. L'azione sindacale nel periodo precorporativo.

Anche il sindacato italiano, imitando modelli già presenti nel sindacalismo di altri paesi europei, impose il suo riconoscimento alla controparte – e, cioè, ai datori di lavoro – mediante lo sciopero che è, appunto, il tipico mezzo di lotta sindacale.

Ed infatti, nel contesto poc'anzi brevemente riferito (cfr. n. 2), solo l'arresto della produzione conseguente all'astensione collettiva dal lavoro poteva indurre gli imprenditori almeno a riconoscere nel sindacato il rappresentante dei lavoratori e, quindi, a trattare con lui le condizioni del lavoro.

Peraltro, allora, lo sciopero era considerato un delitto e i lavoratori scioperanti perseguiti penalmente. Solo in un secondo momento, e cioè quando il movimento sindacale si era maggiormente diffuso, lo sciopero venne, in sostanza, tollerato essendone esclusa, in via di principio, ma non di fatto, la rilevanza penale. Tuttavia, l'astensione dal lavoro continuò ad essere considerata un inadempimento dell'obbligazione di lavorare e, comunque, repressa, soprattutto a livello aziendale, con varie forme di intimidazioni e di rappresaglie.

*Il concordato
di tariffa*

D'altra parte l'azione sindacale, se pure realizzava momenti di lotta, tendeva, però, essenzialmente e di necessità alla stipulazione del contratto collettivo con il quale, originariamente, venivano soltanto determinate le retribuzioni minime che il datore di lavoro si obbligava ad erogare ai suoi dipendenti (contratto o concordato di tariffa).

Tuttavia, il contratto collettivo non solo era uno strumento nuovo, ma soprattutto era uno strumento forgiato dalla stessa realtà sociale, in quanto non era né previsto né regolato dalla legge. Pertanto, anche i suoi effetti – non diversamente e, anzi, a maggior ragione di quanto accadeva per il contratto individuale di lavoro subordinato (cfr. n. 2) – dovevano essere individuati avendo esclusivamente riguardo al diritto allora vigente e, in particolare, al diritto comune dei contratti.

Restò, così, impossibile estendere l'efficacia del contratto collettivo ai singoli lavoratori non iscritti al sindacato stipulante e, soprattutto, ai lavoratori dipendenti da datori di lavoro che si fossero rifiutati di sottoscrivere il contratto collettivo o di aderire alle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro che, nel frattempo, erano state istituite, in simmetria e in contrapposizione con quelle dei prestatori di lavoro. Ed infatti, rispetto ai datori di lavoro non iscritti ai sindacati stipulanti, il contratto collettivo – come *res inter alios acta* – non era idoneo a produrre effetti giuridici, secondo la regola generale del diritto comune, tuttora vigente, per cui il contratto ha effetto soltanto per i soggetti che ne sono parti (cfr., ora, art. 1372 Cod. civ.).

*Efficacia
limitata agli
iscritti*

Ma v'è di più. Al contratto collettivo, in assenza di una legge che ne prevedesse effetti adeguati alla sua funzione, non poteva, comunque, essere attribuita che un'efficacia obbligatoria, onde esso – salva soltanto la simbolica conseguenza di una responsabilità nei confronti degli altri lavoratori iscritti al sindacato conseguente all'inadempimento del patto sociale – poteva essere validamente derogato con il contratto individuale di lavoro, anche se questo avesse previsto condizioni meno favorevoli per il lavoratore.

*Efficacia
meramente
obbligatoria*

Eppure, alla essenziale funzione del contratto collettivo era, ed è, necessario che i suoi effetti siano tali da eliminare la concorrenza necessitata tra lavoratori e, cioè, era, ed è, necessario che la sua efficacia si eserciti nei confronti di tutti i lavoratori nell'interesse dei quali è stato stipulato. Ed infatti, la tutela realizzata con il contratto collettivo non può essere considerata efficace se la disciplina del rapporto di lavoro con esso dettata non si applica a tutti i rapporti di lavoro e può, comunque, essere derogata.

Pertanto, tali problemi trovarono, in parte, soluzione nella giurisprudenza dei collegi probivirali (istituiti, per il settore industriale, con la legge 15 giugno 1893, n. 295) che, nell'esercizio delle loro funzioni di equità, seppero, a volte, assegnare rilevanza alla contrattazione collettiva, assumendola a punto di riferimento per la decisione dei singoli casi concreti.

Sul contratto di tariffa, si vedano: MESSINA, *Per il regolamento legislativo dei concordati di tariffa*, in *Atti Cons. Sup. Lav.*, IX sessione, Roma, 1907, p. 146; ARCA, *Il concordato di tariffa nel diritto vigente*, in *Contr. Lav.*, 1908, p. 134; BARASSI, *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, I, Milano, 1915, e II, Milano, 1917, p. 290; LOTMAR, *I contratti di tariffa tra datori e prestatori di lavoro*, trad. di GAETA, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1984, p. 313; PERA, *Diritto del lavoro*, Padova, 1988, p. 33; CASTELVETRI, *Il profilo storico: dagli antichi concordati di tariffa alla contrattazione collettiva nazionale ed aziendale*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2010, p. 847.

Sulla efficacia soggettiva dei contratti di tariffa, si vedano: JANNACCONE, *Contratto di lavoro*, in *Enc. Giur. It.*, n. 3, III, p. 1, Milano, 1898, p. 1059; MESSINA, *I concordati di tariffa nell'ordinamento giuridico del lavoro*, in *Riv. Dir. Comm.*, 1904, I, p. 458 e p. 411 ss.; GALIZIA, *Il contratto collettivo di lavoro*, Napoli, 1907, p. 23 ss.; CASANOVA, *Sistema*

e fonti nel diritto del lavoro, in *Studi sul diritto del lavoro*, Pisa, 1929, p. 19; ZANOBINI, *La legge, il contratto collettivo e altre forme di regolamento professionale*, in *Dir. Lav.*, 1929, I, p. 233 ss.; ora in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, 1955, p. 248 ss.; CARNELUTTI, *Teoria del regolamento collettivo dei rapporti di lavoro*, Padova, 1930, p. 116 ss.

Sulla iniziale tendenza dell'associazionismo operaio verso forme di mutuo soccorso, si vedano: GOBBI, *Le società di mutuo soccorso*, Milano, 1909; GRADILONE, *Storia del sindacalismo*, III, Milano, 1959, I, pp. 1, 28, 59, 107.

Con riguardo agli aspetti c.d. rivoluzionari del movimento sindacale si vedano: LABRIOLA, *Riforma e rivoluzione sociale*, Milano, 1904; LEONE, *Il sindacalismo*, Milano, 1907.

Sulla contrapposizione di un movimento sindacale cristiano a quello di stampo socialista si vedano: RIVA SANSEVERINO, *Il movimento sindacale cristiano dal 1850 al 1939*, Bologna, 1950, pp. 106, 208; MUZZIO, *Il movimento sindacale unitario dalle origini al 1926*, Pavia, 1963.

Sulla nascita dei primi sindacati professionali, si veda: RIGOLA, *Storia del movimento operaio italiano*, Roma, 1947.

Con riguardo alla introduzione della c.d. «libertà di sciopero», a seguito dell'entrata in vigore del Codice Zanardelli, si veda: CALAMANDREI, *Significato costituzionale del diritto di sciopero*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1952, I, p. 223; M. MARTONE, *All'origine del fenomeno sindacale: l'ordine liberale e l'agire collettivo*, in *Arg. Dir. Lav.*, n. 2, 2006, p. 505 ss.

Per ulteriori indicazioni sulla formazione e le funzioni dei collegi probivirali, si vedano: LESSONA, *La giurisdizione dei probiviri rispetto al contratto collettivo di lavoro*, in *Riv. Dir. Comm.*, 1903, I, p. 231; REDENTI, *Il contratto di lavoro nella giurisprudenza dei probiviri*, in *Riv. Dir. Comm.*, 1905, I, p. 356 ss.; ID., *Sulla funzione delle magistrature industriali*, in *Mass. Giur. Prob.*, Roma, 1906, p. 15; MESSINA, *Per il regolamento legislativo dei concordati di tariffa*, in *Atti Cons. Sup. Lav.*, IX sessione, Roma, 1907, p. 146; LESSONA, *La giurisprudenza dei probiviri rispetto al contratto collettivo di lavoro*, in *Scritti minori*, I. S.M. Capua Vetere, 1921; e, più recentemente, ROMAGNOLI, *Lavoratori e sindacati tra vecchio e nuovo diritto*, Bologna, 1974; OFFEDDU, *Attualità di una ricerca storica: probiviri industriali e licenziamenti*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1981, p. 59; ROMAGNOLI, *Un giurista liberal-democratico e il diritto dei probiviri*, in *Riv. Trim. Dir. e Proc. Civ.*, 1985, p. 49; ROMAGNOLI, *1893-1993: i probiviri industriali avrebbero cent'anni*, in *Lav. Dir.*, 1993, p. 399.

4. Il sindacato nell'ordinamento corporativo.

All'avvento del fascismo (1922), il movimento sindacale era oramai una forza sociale e politica ed, anzi, costituì un momento di resistenza al nuovo regime.

Pertanto, il fascismo utilizzò il sindacato come strumento per realizzare la sua politica di ordine pubblico. Anzi, con l'instaurazione dell'ordinamento corporativo (legge 3 aprile 1926, n. 563), Io inserì nell'organizzazione stessa dello Stato.

Ciò fu possibile in quanto l'ideologia corporativa negava l'inevitabilità del conflitto di interessi fra datori e prestatori di lavoro (cfr. n. 2) e, di conseguenza, si illuse – o mostrò di illudersi – di poter eliminare tale conflitto riconducendo, per legge, gli opposti interessi, del lavoro e del capitale, a un mitico interesse comune: l'interesse pubblico dell'economia.

Negazione del
conflitto

L'organizzazione sindacale corporativa aveva come presupposto il concetto di categoria professionale. Questa, considerata come un dato preesistente a quell'organizzazione, era configurata come l'insieme, indeterminato e variabile, di tutti i soggetti (datori e prestatori di lavoro) che operano nello stesso settore della produzione. Questi, infatti, a prescindere dalla loro adesione al sindacato, erano considerati dalla legge titolari dello stesso interesse collettivo professionale, corrispondente alla somma di uguali interessi individuali professionali.

*Il concetto
"ontologico"
di categoria
professionale*

Le categorie professionali erano individuate e definite dal legislatore che utilizzò criteri che facevano riferimento alle categorie merceologiche della produzione (cfr. n. 7).

Per ogni categoria professionale era ammesso, però, il riconoscimento giuridico di una sola associazione sindacale, per i datori di lavoro, e di una sola associazione sindacale, per i lavoratori. I sindacati riconosciuti – e, cioè, i sindacati corporativi – avevano la personalità giuridica di diritto pubblico e, per quel che più conta, la rappresentanza legale della categoria professionale e, cioè, di tutti i soggetti che in essa operavano. Ed è in questo contesto che anche gli impiegati, fino ad allora estranei al movimento sindacale degli operai (cfr. n. 1), finirono per essere sindacalizzati.

*Unicità (per
categoria)
dell'associazione
sindacale
"riconosciuta"*

Il contratto collettivo stipulato dai sindacati corporativi era, dunque, efficace nei confronti di tutti gli appartenenti alla categoria professionale proprio perché i sindacati agivano come rappresentanti legali di chiunque facesse parte di quest'ultima, indipendentemente da una manifestazione di volontà.

*Rappresentanza
legale della
categoria
professionale*

In teoria, potevano essere costituiti anche sindacati non riconosciuti. Poiché, però, ai loro iscritti si sarebbe applicato comunque il contratto collettivo stipulato dai sindacati corporativi, di fatto, non vennero costituiti.

Il contratto collettivo corporativo, in quanto destinato a perseguire interessi pubblici, era annoverato tra le fonti di diritto (cfr., art. 1 disp. prel. Cod. civ.) e, come tale, era inderogabile se non a favore dei lavoratori (art. 2077 Cod. civ.).

*Il contratto
collettivo
corporativo
"fonte di diritto"*

Pertanto, lo Stato, onde garantire il perseguimento dei fini pubblici affidato ai sindacati corporativi, si riservava il potere di revocare i dirigenti sindacali, comunque designati, ed esercitava poteri di vigilanza e di tutela sull'attività delle associazioni sindacali corporative.

Il sindacato dei datori di lavoro e quello contrapposto dei prestatori di lavoro costituivano, poi, la «corporazione», organo chiamato a realizzare «l'organizzazione unitaria delle forze di produzione» (VI dichiarazione della Carta del lavoro) e, successivamente, a designare, insieme con il Consiglio nazionale del partito fascista, i membri della Camera dei fasci e delle corporazioni, che sostituì la Camera dei deputati (legge 19 gennaio 1939, n. 129).

Le corporazioni

*La magistratura
del lavoro*

Inoltre, il sistema corporativo prevedeva una magistratura del lavoro in sede collettiva, chiamata a decidere sia le controversie giuridiche collettive, sia i conflitti economici collettivi. Pertanto, tale magistratura, da un lato, decideva le controversie giuridiche, individuali o collettive, e, cioè, le controversie in materia di interpretazione e di applicazione della legge e dei contratti collettivi corporativi; d'altro lato, poteva essere chiamata anche a decidere le controversie collettive economiche che concernevano le richieste di nuove condizioni di lavoro, ove fosse risultato impossibile un accordo in sede sindacale (cfr. n. 72).

La previsione di tale competenza giurisdizionale e, soprattutto, la competenza del giudice corporativo a risolvere anche i conflitti economici collettivi, consentì di sanzionare penalmente sia lo sciopero dei lavoratori che la serrata dei datori di lavoro.

*Sciopero e
serrata come
reato*

I tradizionali mezzi di lotta sindacale, infatti, costituivano, oramai, nella concezione e nell'organizzazione corporativa, un attentato all'interesse pubblico dell'economia e, al tempo stesso, dovevano ambedue essere considerati esercizio arbitrario delle proprie ragioni, con violenza alle persone (art. 393 Cod. pen.).

Per un approfondimento delle vicende che caratterizzano il periodo corporativo, si vedano: CARNELUTTI, *Teoria del regolamento collettivo dei rapporti di lavoro*, Padova, 1930; CHIARELLI, *Lo stato corporativo*, Padova, 1936; NAVARRA, *Organizzazione sindacale e corporativa*, Milano, 1938; JAEGER, *Principi di diritto corporativo*, Milano, 1940; BARASSI, *Diritto corporativo e diritto del lavoro*, Milano, 1942; SANTORO-PASSARELLI, *Norme corporative, autonomia collettiva, autonomia individuale*, in *Saggi di diritto civile*, I, Napoli, 1961, p. 245; ESPOSITO, *L'efficacia temporale del contratto collettivo nel sistema normativo corporativo*, in *Dir. Rel. Ind.*, 1994, p. 133; M. MARTONE, *La fase corporativa*, in PERSIANI (a cura di), *Le fonti del diritto del lavoro*, in *Trattato di diritto del lavoro*, diretto da PERSIANI e CARINCI, Padova, 2010, p. 63.

Più in particolare, sul tentativo da parte del fascismo di superare, attraverso la posizione del sistema corporativo, «i due mali estremi: liberalismo e socialismo», si veda: BOTTAI, *Dalla rivoluzione francese alla rivoluzione fascista*, in *Arch. Studi Corp.*, 1938, p. 417; VARDARO, *Le origini dell'art. 2077 c.c., e l'ideologia giuridico-sindacale del fascismo*, in *Mat. Stor. Cult. Giur.*, 1980, p. 437.

Sulle tensioni comunque esistenti all'interno del sistema e sulle istanze rivoluzionarie che talvolta emersero, si veda: SPIRITO, *Il corporativismo*, Firenze, 1970; M. MARTONE, *Un antico dibattito - Ferrara, 1932: il secondo convegno di studi sindacali e corporativi*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2005, p. 789 ss.

Sulla efficacia *erga omnes* del contratto collettivo stipulato dalle associazioni sindacali aventi personalità giuridica pubblica, si vedano: ASCARELLI, *Sul contratto collettivo di lavoro, Appunto critico*, in *Arch. Giur.*, 1928 e, ora, in *Studi in tema di contratti*, Milano, 1952, p. 181 ss.; S. ROMANO, *Contratto collettivo di lavoro e norma giuridica*, in *Arch. Studi Corp.*, 1930, p. 27; DE SEMO, *Natura giuridica del contratto collettivo di lavoro nel diritto sindacale italiano*, Padova, 1931.

Sulla Carta del lavoro ed i problemi che derivarono dalla sua approvazione, si vedano: AQUARONE, *L'organizzazione dello stato totalitario*, Torino, 1965, p. 234; GHEZZI-ROMAGNOLI, *Il diritto sindacale*, Bologna, 1987, p. 10.

Sulle funzioni della magistratura del lavoro e, in particolare, sui suoi atti, si veda:

JOCTEAU, *La magistratura e i conflitti di lavoro durante il fascismo (1926-1934)*, Milano, 1971; M. MARTONE, *Governo dell'economia e azione sindacale*, in GALGANO (a cura di), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, XLII, Padova, 2006.

5. Il sindacato nella Costituzione repubblicana.

Caduto il regime fascista, vennero soppresse, dapprima, le corporazioni (d.l. 9 agosto 1943, n. 721) e, poco dopo, i sindacati corporativi seguirono la stessa sorte (d.l. 23 novembre 1944, n. 3).

Quasi contemporaneamente vennero costituiti i nuovi sindacati, libera espressione degli interessi dei lavoratori.

Si ebbe, così, la spontanea ripresa della libera contrattazione collettiva e si tornò anche ad esercitare lo sciopero. I sindacati, però, come vedremo meglio in seguito, si trovarono ad operare, mancando una specifica disciplina legislativa che li riguardasse (cfr. n. 11), in una situazione, per molti versi, analoga a quella che aveva caratterizzato il periodo precorporativo (cfr. n. 3).

La Costituzione repubblicana, entrata in vigore il 1° gennaio 1948, contiene due disposizioni specificatamente relative alla materia sindacale: gli artt. 39 e 40.

L'art. 39 Cost., al primo comma, stabilisce il principio, che è e resta fondamentale per il diritto sindacale, per cui «l'organizzazione sindacale è libera». Tale principio è fondamentale (cfr. n. 7) anche perché segna il ripudio della concezione corporativa e, soprattutto, segna il ripudio della concezione secondo la quale il sindacato appartiene all'organizzazione pubblica ed è destinato a perseguire interessi pubblici.

*Art. 39 Cost.,
primo comma*

Ed infatti, l'appartenenza alla struttura pubblica o il perseguimento di interessi pubblici sono inconciliabili con la libertà. Libera può essere soltanto un'organizzazione privata e libero può essere soltanto il perseguimento di interessi privati. L'organizzazione pubblica è, invece, vincolata, per definizione, al necessario perseguimento dell'interesse pubblico, assai spesso definito dalla legge. Ed infatti, alla pubblica amministrazione, e ai soggetti che operano nell'area pubblica, resta, se mai, soltanto una possibilità di scelta dei modi con i quali l'interesse pubblico può essere realizzato.

L'art. 39 Cost., ai commi successivi al primo, traccia le linee di un nuovo sistema di relazioni sindacali destinato a sostituire il soppresso sistema corporativo (cfr. n. 4). Il sistema previsto dal costituente avrebbe dovuto prevedere la registrazione di una pluralità di sindacati per ogni categoria professionale e la possibilità, per essi, di stipulare, rappresentati unitariamente, contratti collettivi efficaci per tutti gli appartenenti alla categoria.

*Art. 39 Cost.,
seconda parte*

L'art. 40 Cost. stabilisce l'altro principio fondamentale del diritto

Art. 40 Cost.

sindacale repubblicano per cui «il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano». Principio, anche questo, che segna il ripudio della concezione corporativa.

Senonché, come è già stato ricordato (cfr. n. 1), a distanza di oltre sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, solo la seconda delle due disposizioni di cui ora si è fatto cenno ha trovato, sia pure in parte, attuazione ad opera del legislatore ordinario (cfr. n. 76). Vedremo in seguito le ragioni che hanno determinato siffatta situazione (cfr. n. 8 e n. 67).

Qui va osservato come, per effetto di ciò, il fenomeno sindacale, almeno per quanto riguarda i dipendenti da datori di lavoro privati, sia per molto tempo rimasto senza disciplina legislativa – come esattamente è stato osservato, la legge 20 maggio 1970, n. 300, detta anche Statuto dei diritti dei lavoratori, non può essere considerata una legge sindacale, in quanto non regola le organizzazioni sindacali, ma soltanto le sostiene – nonostante l'importanza determinante che esse hanno nella vita del paese.

Se mai, il legislatore, nonostante manchi una legge sindacale, ha sempre accolto, come ancora vedremo in seguito (cfr. n. 11 e n. 45), una valutazione positiva del sindacato e del modo in cui esso provvede a realizzare le sue funzioni.

*La supplenza
della
giurisprudenza*

Per contro, le regole applicabili all'azione sindacale, se si fa eccezione per il sindacalismo e la contrattazione collettiva del pubblico impiego (cfr. n. 6 e n. 60 e segg.), per la disciplina legale sulla informazione e consultazione sindacale (cfr. n. 14), ovvero per la disciplina dettata per le c.d. specifiche intese e la contrattazione di prossimità (cfr. n. 53 e segg.) e per lo sciopero nei servizi pubblici essenziali (cfr. n. 76), sono, in realtà, rimaste in buona parte di competenza della giurisprudenza.

Sicché, quest'ultima, facendo riferimento, da un lato, ai principi costituzionali e, d'altro lato, alle norme del diritto comune, ha svolto, in realtà, una funzione normativa di supplenza rispetto all'inerzia del legislatore ordinario.

Peraltro è da dire come, pur con le inevitabili oscillazioni, i giudici abbiano dimostrato la capacità di interpretare il fenomeno sindacale, superando sia il retaggio delle concezioni corporative sia le angustie di una concezione meramente individualistica.

Sulla fase di transizione del fascismo alla Costituzione, si vedano: ACCORNERO, *Problemi del movimento sindacale in Italia* (1943-73), Milano, 1976; ROMAGNOLI-TREU, *I sindacati in Italia: storia di una strategia* (1945-46), Bologna, 1977; CRAVERI, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, Bologna, 1977; FONTANA, *I cattolici e l'unità sindacale* (1943-47), Bologna, 1978; M. MARTONE, *Governo dell'economia e azione sindacale*, in GALGANO (a cura di), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, XLII, Padova, 2006.

Sull'art. 39 Cost. e sulle tendenze ad attribuirgli valore di linea mediana fra la concezione statualistica e quella privatistica del sindacato, si veda: MATTONE, *Leggendo in*

filigrana l'art. 39 cost., in *Lav.*, n. 80, 1987, p. 12; SCOGNAMIGLIO, *La costituzione repubblicana*, in PERSIANI (a cura di), *Le fonti del diritto del lavoro*, in *Trattato di diritto del lavoro*, diretto da PERSIANI e CARINCI, Padova, 2010, p. 113; RUSCIANO, *Lettura e rilettura dell'art. 39 Cost.*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2013; GHERA, *L'articolo 39 della Costituzione e il contratto collettivo*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, n. 202, 2014; MARIUCCI, *Gli eterni ritorni: dentro, fuori o oltre l'art. 39 della Costituzione?*, *ivi*, n. 207, 2014; PESSI, *La democrazia sindacale tra legge ed autonomia collettiva*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2014, p. 368; CARINCI-DE LUCA TAMAJO-TOSI-TREU, *Il diritto sindacale*, Torino, 2016, p. 32.

Sulla importanza della giurisprudenza anche, ma specialmente, nella formazione del diritto sindacale, si vedano: MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. Lav.*, 1954, I, p. 149; PROSPERETTI, *L'evoluzione del diritto del lavoro nella applicazione giurisprudenziale*, in *Foro It.*, 1966, IV, c. 58 ss.; PERA, *Giurisprudenza e dottrina nella «creazione» e nella «sistemazione» del diritto sindacale del lavoro*, in *Boll. Scuola Perf. Dir. Lav. Univ. Trieste*, n. 38-39, 1967; CESSARI, *Poteri creativi della giurisprudenza e «natura dei fatti» nel diritto sindacale*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1969, p. 1 ss.; GALANTINO, *Formazione giurisprudenziale dei principi del diritto del lavoro*, Milano, 1979; TREU, *Giurisprudenza della Corte di Cassazione e autonomia collettiva*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1982, I, p. 443 ss.; MAGNANI, *Il diritto del lavoro e le sue categorie. Valori e tecniche del diritto del lavoro*, Padova, 2006; cfr. altresì gli autori richiamati nella nota bibliografica del § 8.

Sulle limitazioni del ruolo della legge e delle altre fonti primarie nell'ambito del diritto sindacale, si vedano: PIZZORUSSO, *Le fonti del diritto del lavoro*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1990, I, p. 15 ss.; DELL'OLIO, *Il diritto del lavoro italiano e le sue fonti*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2002, p. 515; PERSIANI, *Il contratto collettivo di diritto comune nel sistema delle fonti del diritto del lavoro*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2004, p. 1; CARINCI, *Ritornando sulle fonti del diritto del lavoro*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2008, p. 1093. Sul tema del metodo nel diritto sindacale, vedi A. ZOPPOLI, *A proposito del metodo nel diritto sindacale: note sulla contemporaneità*, in *Dir. Merc. Lav.*, 2007, p. 337 ss.

Sul ruolo della Corte costituzionale, che ha spesso supplito al mancato intervento legislativo, si veda: MARIUCCI, *Il sindacato nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1988, I, p. 331; CARINCI, *La rappresentatività sindacale e i conflitti di lavoro secondo la Corte Costituzionale*, in *Lav. Dir.*, 1989, p. 477; *Giustizia costituzionale e relazioni industriali* (Atti del Convegno di Bari, 11-12 novembre 1988), Bari, 1990, in particolare la relazione introduttiva di VENEZIANI, *Corte Costituzionale e sistema di relazioni industriali*, p. 13 ss.; GIUGNI, *Il dibattito sulla giurisprudenza costituzionale: c'è un autonomo disegno della Corte?*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1992, I, p. 4 ss.; RICCI, *Autonomia collettiva e giustizia costituzionale*, Bari, 1999; PERSIANI, *Conflitto industriale e conflitto generazionale (cinquant'anni di giurisprudenza costituzionale)*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2006, p. 1031 ss.; SCOGNAMIGLIO (a cura di), *Diritto del lavoro e Corte costituzionale*, Napoli, 2006.

6. Il sindacalismo dei dipendenti pubblici.

Il sindacalismo dei dipendenti da enti pubblici economici, proprio perché questi erano già stati considerati come imprese dall'ordinamento corporativo e da questo inquadrati allo stesso modo delle imprese private (cfr. anche art. 2093 Cod. civ.) (cfr. n. 4), non si differenziò da quello dei dipendenti da privati (cfr. anche art. 2129 Cod. civ.), restando, a questi effetti, irrilevante la perdurante natura pubblicistica dei rapporti di lavoro.

Per contro, i dipendenti degli altri enti pubblici, e soprattutto quelli dello Stato, soltanto nell'immediato dopoguerra cominciarono ad organizzarsi sindacalmente. I loro sindacati, però, rimasero a lungo estranei all'organizzazione sindacale dei lavoratori privati e, a ragione della disciplina legislativa vigente, non furono in grado di esercitare le tipiche attività sindacali (cfr. n. 1).

Predominanza della fonte legale e informalità della contrattazione collettiva La circostanza che la disciplina del rapporto di lavoro pubblico era – e, secondo l'interpretazione allora prevalente del primo comma dell'art. 97 Cost., avrebbe dovuto essere – esclusivamente dettata dalla legge, anche per quanto atteneva alla determinazione dei livelli del trattamento economico, escludeva, da un lato, la stessa ragion d'essere di una contrattazione collettiva e, d'altro lato, faceva considerare lo sciopero come un'illegittima forma di pressione sul Parlamento.

A ciò si aggiungeva il perdurare della tradizionale concezione del pubblico impiego come rapporto non contrattuale, ma autoritativo, derivante dalla posizione di supremazia riservata alla pubblica amministrazione, tradizionalmente giustificata con il necessario perseguimento degli interessi pubblici.

Di tal che l'attività sindacale a favore dei pubblici dipendenti venne a lungo realizzata soltanto attraverso l'esercizio di forme di pressione destinate ad influire direttamente sul potere politico al quale esclusivamente competeva di dettare, per legge, la disciplina di quei rapporti: pressioni che, se mai, portavano ad accordi informali e non già ad una vera e propria contrattazione collettiva.

Dipendenti degli enti pubblici non economici I limiti di cui ora si è detto vennero ben presto superati per l'azione sindacale dei dipendenti degli enti pubblici non economici. A questa, infatti, sono state estese, sia pure con la salvezza della diversa disciplina eventualmente dettata da norme speciali, le stesse garanzie e prerogative previste per l'azione sindacale dei lavoratori dipendenti da privati datori di lavoro (art. 37, legge 20 maggio 1970, n. 300) (cfr. n. 33).

Dipendenti dello Stato Per i dipendenti dello Stato, al fine di ovviare agli inconvenienti determinati dalla prassi di cui poc'anzi si è fatto cenno, la legge n. 93 del 1983 introdusse la cosiddetta contrattazione del lavoro pubblico, individuando materie che continuavano ad essere riservate alla legge e materie affidate, invece, al confronto sindacale e regolate da una speciale contrattazione collettiva (cfr. n. 60 e segg.). I sindacati furono abilitati a stipulare contratti collettivi la cui efficacia era, però, condizionata al recepimento del loro contenuto, da parte dell'autorità governativa, in un atto avente forza di legge.

La c.d. privatizzazione del rapporto di pubblico impiego Questo modello è stato modificato dapprima dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421 e dai d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e 10 novembre 1993, n. 470, ambedue emanati in attuazione di deleghe previste da quella legge. Ulteriori modificazioni sono state introdotte dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, dai d.lgs. 4 novembre 1997, n. 396 e 31 marzo 1998, n. 80. La di-

sciplina organica della materia è oggi contenuta nel “Testo unico del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche” (d.lgs. n. 165 del 2001) (cfr. n. 60).

Il presupposto di tali modificazioni è costituito dalla cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego, ma più propriamente dall'estensione a quest'ultimo della disciplina legislativa dettata per il lavoro privato.

Ed infatti, il lavoro pubblico è oramai regolato, salve speciali disposizioni di legge, dallo stesso diritto del lavoro che regola i rapporti dei lavoratori dipendenti da un datore di lavoro privato (art. 2, secondo comma, del d.lgs. n. 165 del 2001).

In questo mutato contesto, anche la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni è stabilita dai contratti collettivi che, anzi, sono stati abilitati a derogare le eventuali disposizioni di legge che erano state dettate esclusivamente per i pubblici dipendenti o categorie di essi (art. 2, secondo comma, del d.lgs. n. 165 del 2001).

Il contratto collettivo che regola il rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni ha, quindi, per molti versi, la stessa natura e la stessa funzione del contratto collettivo stipulato per i lavoratori privati. Esso, come avviene per quest'ultimo e sia pure con i limiti di cui si dirà (cfr. n. 66), realizza una composizione di opposti interessi condizionata anche, se non soprattutto, dal giuoco delle forze e dalla capacità di lotta delle organizzazioni sindacali.

Con riguardo al tema del sindacalismo nel pubblico impiego si veda: RUSCIANO, *L'impiego pubblico in Italia*, Bologna, 1978; sulla legge n. 93 del 1983, FEDERICO, *Contrattazione collettiva e tutela del lavoratore nel pubblico impiego*, in *Dir. Lav.*, 1983, I, p. 318; GRANDI, *Contrattazione collettiva, conflitto e tutela sindacale nella legge quadro sul pubblico impiego*, in *Dir. Lav.*, 1983, I, p. 287; FOGLIA, *Autonomia collettiva e ruolo del sindacato nella legge quadro sul pubblico impiego*, in *Dir. Lav.*, 1983, I, p. 257; D'AURIA, *Legge quadro sul pubblico impiego e tutela dei diritti sindacali: osservazioni sulle prime decisioni dei giudici*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1984, II, p. 266; ORSI BATTAGLINI, *Gli accordi sindacali nella legge quadro sul pubblico impiego*, in *Giorn. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1984, p. 85; D'ANTONA, *Sindacato e legge quadro sul pubblico impiego*, in *Contrattazione*, fasc. I, 1984, p. 55; ORSI BATTAGLINI, MAVIGLIA, ALBANESE, LUCIBELLO, *Accordi Sindacali e legge quadro sul pubblico impiego. Dalle esperienze di settore alla riforma*, Milano, 1984; FIORILLO, *Modelli di contrattazione collettiva nell'impiego pubblico (e brevi riflessioni sui profili di legittimità costituzionale)*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1984, I, p. 55; RUSCIANO-L. ZOPPOLI, *I diritti sindacali nel pubblico impiego*, in *Pol. Dir.*, 1985, p. 1512; RUSCIANO-TREU, *La legge quadro sul pubblico impiego*, Padova, 1985; D'ANTUONO, *Pubblica amministrazione e organizzazioni sindacali*, in *Nuova Rass.*, 1985, p. 2028; ROMAGNOLI, *La legge quadro sul pubblico impiego*, Bologna, 1986; GRANDI, *Diritti di libertà, diritti sindacali e sciopero nella legge quadro sul pubblico impiego*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1986, I, p. 363; TREU (a cura di), *Le relazioni sindacali nel pubblico impiego. Una analisi comparata*, Roma, 1988; PALADIN, *Composizione delle delegazioni sindacali per gli accordi sul pubblico impiego: profili costituzionali*, in *Quad. Dir. Lav. Rel. Ind.*, n. 5, 1989, p. 95; D'ORTA, *Legge quadro sul pubblico impiego e qualifiche funzionali sette anni dopo; una riforma «strabica»*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 3, 1990, p. 769; FIORILLO, *Le fonti di disciplina del rapporto del pubblico im-*

piego, Padova, 1990; TREU (a cura di), *Contrattazione nel pubblico impiego e superamento della legge quadro*, in *Il nuovo governo locale*, 1991, I, p. 105; TREU, *La contrattazione decentrata nel pubblico impiego*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 2, 1992, p. 348.

Sulla c.d. privatizzazione del pubblico impiego si veda: GIUGNI, *La privatizzazione del rapporto di lavoro del pubblico impiego. Quattro grandi problemi da non sottovalutare*, in *Lav. Inf.*, n. 11, 1992, p. 5 ss.; GARILLI, *La «privatizzazione» del rapporto di pubblico impiego: appunti per il legislatore*, in *Lav. Dir.*, 1992, pp. 651-658; D'ANTONA, *Lavori pubblici e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle «leggi Bassanini»*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 1998, p. 35; DELL'OLIO, *Privatizzazione del pubblico impiego*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 2000; CARINCI-D'ANTONA (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Milano, 2000; CARINCI, *Una riforma «conclusa». Fra norma scritta e prassi applicativa*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2004, p. 329 ss.; L. ZOPPOLI, *Dieci anni di riforma del lavoro pubblico (1993-2003)*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2004, p. 751 ss.; CARINCI, *Privatizzazione del pubblico impiego e ripartizione della giurisdizione per materia (breve storia di una scommessa perduta)*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, n. 2, 2004, p. 335 ss.; CARINCI, *Giurisprudenza costituzionale e c.d. privatizzazione del pubblico impiego*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2006, p. 499 ss.; DE LUCA, *Privato e pubblico nei rapporti di lavoro privatizzati alle dipendenze di regioni ed enti locali*, in *Foro It.*, 2007, V, c. 149 ss.; CARINCI, *Massimo D'Antona e la «contrattualizzazione» del pubblico impiego: un tecnico al servizio di un'utopia*, in *WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».IT*, n. 80, 2008.

In ordine alla c.d. riforma “Brunetta” cfr. CARINCI, *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo Governo Berlusconi, dalla l. n. 133/2008 alla l.d. n. 15/2009*, in *WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona»*, 2009; ALAIMO, *Relazioni sindacali e contrattazione collettiva nel d.leg. n. 150/2009: la riforma alla «prova del tempo»*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2010, I, p. 447; CARINCI, *Il secondo tempo della riforma Brunetta: il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150*, in *WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona»*, 2010; TALAMO, *La riforma del sistema di relazioni sindacali nel lavoro pubblico e Gli assetti della contrattazione integrativa dopo il D.Lgs. n. 150 del 2009 e la finanziaria d'estate: ratio di una riforma*, entrambi in *WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona»*, rispettivamente 2010 e 2011; OLIVIERI, *La difficile strada delle relazioni sindacali nel pubblico impiego*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2011, p. 193; ZOLI, *La struttura della contrattazione collettiva nel settore pubblico*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2011, p. 859; VISCOMI, *Lost in transition: la contrattazione integrativa nelle pubbliche amministrazioni tra riforme incompiute e crisi emergenti*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2013, p. 249; CARINCI, *Contrattazione e contratto collettivo nell'impiego pubblico «privatizzato»*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2013, p. 493.

Da ultimo, sulla c.d. Riforma Renzi (legge 11 agosto 2014, n. 114 e legge delega 7 agosto 2015, n. 124) cfr. BOSCATI, *La politica del Governo Renzi per il settore pubblico tra conservazione e innovazione: il cielo illuminato diverrà luce perpetua?*, in CARINCI (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi*, Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014, Adapt e-Book Series, n. 40, p. 70 ss.