

Sezione I
Profili storici e inquadramento sistematico

Capitolo I

Il percorso storico del diritto del lavoro italiano

SOMMARIO: 1. Lo sviluppo del diritto del lavoro industriale. – 2. Lavoro e diritto nei primi decenni dell'Italia liberale. – 3. La legislazione sociale a cavallo tra Otto e Novecento. – 4. Il corporativismo fascista. – 5. La Costituzione e le sue inattuazioni. – 6. Gli anni Sessanta e l'età del garantismo. – 7. Il diritto del lavoro “dell'emergenza”. – 8. La concertazione sociale e le novità degli anni Ottanta. – 9. Il “postmoderno” e le tendenze alla frammentazione. – 10. Il neoliberalismo del XXI secolo. – 11. La nuova funzione del diritto del lavoro e le priorità della Costituzione.

1. Lo sviluppo del diritto del lavoro industriale

Il diritto del lavoro può definirsi come il complesso delle regole giuridiche destinate a regolare il mondo del lavoro. Non tutte sono regole scritte; anzi, la materia – nella sua complessità – denota un'ampia formazione extra-legislativa, poiché molte delle sue “norme” non si trovano nei codici o nelle leggi, ma sono desumibili da fonti meno formalizzate, come ad esempio gli accordi collettivi, stipulati tra le “parti sociali” (cioè i rappresentanti di imprenditori e lavoratori), o addirittura non scritte, come ad esempio le prassi consuetudinarie.

Definizione
di diritto
del lavoro

Il diritto del lavoro che studiamo è quello industriale, formatosi cioè a seguito della rivoluzione industriale, che introdusse la macchina nei processi produttivi, soppiantando in breve i vecchi modi artigianali di produrre. Questi complessi sviluppi ebbero luogo a partire dal XVIII secolo, ma in Italia attecchirono nella prima metà di quello successivo. Da allora, il diritto del lavoro – inteso nel senso che si è detto – ha vissuto nel nostro paese diverse fasi, cronologicamente definibili, in gran parte dipendenti dai differenti assetti produttivi, politici e ideologici di volta in volta riscontrabili. È opportuno ripercorrerle, avvertendo che l'operazione non ha affatto un mero valore di premessa storiografica, ma svolge un ruolo di primaria importanza, perché il diritto del lavoro è materia di formazione estremamente “alluvionale” e stratificata, nel

senso che in esso sono riscontrabili ancora oggi elementi rapportabili ad ognuna delle “ere” dove i materiali si sono depositati, sovrapponendosi tra di loro. Ovviamente, il passaggio da una fase a un’altra non è mai avvenuto improvvisamente, con cesure troppo nette, neanche quando ci sono stati bruschi cambi di regime politico.

2. Lavoro e diritto nei primi decenni dell’Italia liberale

L’Italia divenne nazione unitaria nel 1861; in un paese appena toccato dalla rivoluzione industriale, la relazione lavorativa si svolgeva, senza intermediari, tra il proprietario della fabbrica, detentore del capitale (il “padrone”, come lo chiamava finanche la legge), e il lavoratore, che spesso era un ex artigiano o un ex contadino costretto a inurbarsi per seguire il lavoro dove questo cominciava a concentrarsi, cioè nelle grandi industrie presenti nelle maggiori città, per lo più nel nord-ovest del paese.

Il codice civile
del 1865 e il
contratto

Dal punto di vista sociale ed economico, tale relazione era grandemente squilibrata a vantaggio di chi offriva il posto di lavoro, mentre chi lo cercava, essendo facilmente rimpiazzabile, doveva necessariamente sottostare alle condizioni imposte dal primo. Dal punto di vista giuridico, tale relazione non poteva che essere calata nei postulati liberali del diritto privato, espressi dal codice civile del 1865 (trasposizione, a sua volta, dei principi individualistici dello Stato borghese derivanti dalla codificazione napoleonica). Il codice, poco attento a un fenomeno sostanzialmente nuovo quale il lavoro, non conteneva nulla di specifico al riguardo, se non il divieto di stipulare vincoli lavorativi a tempo indeterminato (art. 1628), nel timore della riproposizione di rapporti servili a vita, considerati un disprezzabile retaggio feudale. Il vero perno della disciplina lavoristica fu, allora, costituito dal contratto, che, almeno fino ai primi anni Novanta dell’Ottocento, venne improntato al liberismo più puro: si presupponeva, cioè, che ognuna delle due parti del rapporto di lavoro potesse in tutta libertà regolare come meglio credeva tale relazione, grazie appunto alle clausole da apporre al “libero” contratto di lavoro.

Ovviamente, questa situazione formalmente paritaria ma sostanzialmente squilibrata produsse spesso conseguenze aberranti: in nome della libertà contrattuale pura, ci si “accordava” per lavorare anche diciotto ore al giorno in condizioni disumane, in cambio di un salario da fame; al pari di ogni altro vincolo contrattuale, poi, il rapporto di lavoro era risolvibile in ogni momento (da ciascuna delle parti, ma quel che contava era che lo facesse il datore di lavoro), senza necessità di addurre alcuna giustificazione. Il lavoratore era sì formalmente “libero” di

sottoscrivere o meno un tale contratto, ma la sua libertà finiva lì, cioè nell'accettare di non lavorare (perché il datore avrebbe di sicuro trovato altre persone disposte ad accettare le sue condizioni).

L'unico modo, per i lavoratori, di non sottostare a ricatti del genere, peraltro avallati e legittimati dal sistema giuridico liberale, era quello di non presentarsi davanti al datore di lavoro come singoli, ma come coalizione. Senonché, anche un tentativo del genere poteva risultare vano, poiché, applicando fedelmente il divieto di costituire entità intermedie tra l'individuo e lo Stato, che aveva rappresentato uno dei capisaldi dell'ideologia borghese, la formazione di «intese tra gli operai» era rigorosamente proibita: e stavolta non era più il diritto privato ad intervenire, ma il diritto penale, trattandosi di un vero e proprio reato, punito con pesanti sanzioni anche detentive (art. 386 c.p. sardo).

Il divieto di coalizione

3. La legislazione sociale a cavallo tra Otto e Novecento

Nell'ultimo decennio dell'Ottocento, questa visione liberale pura cominciò a reggere sempre meno, perché le allucinanti condizioni di vita dei lavoratori dell'industria erano sotto gli occhi di tutti. Si sviluppò così un movimento di opinione, che – in modo molto eterogeneo – andava dai più strenui difensori di ideologia marxista della classe operaia, costituitisi nel partito socialista (1892), alla Chiesa cattolica, che auspicava la pacifica collaborazione tra le classi (nel 1891 Leone XIII emanò una forte enciclica “sociale”, la *Rerum novarum*). Tutti, pur con accenti diversi, giudicavano insopportabile lo sfruttamento dei lavoratori e chiedevano misure correttive.

Si fece lentamente strada, pertanto, un nuovo modo di gestione delle relazioni di lavoro, nel quale i principi restavano quelli del diritto privato di stampo liberale, corretti però da leggi “sociali”, allo scopo di mitigare le conseguenze più aberranti che potevano derivare dall'applicazione pedissequa del liberismo puro. Le leggi più importanti riguardarono, nel 1886 la tutela del lavoro dei fanciulli (e, nel 1902, delle donne), nel 1898 l'obbligo per il datore di lavoro di assicurarsi contro gli infortuni sul lavoro dei propri dipendenti (fino ad allora tutelati soltanto dalle penalizzanti regole civilistiche generali sul risarcimento del danno), nel 1907 il riconoscimento del riposo settimanale e festivo.

La legislazione sociale

Senonché, buona parte di questa legislazione sociale non si applicava indistintamente a tutti i lavoratori, ma, aprendo una consuetudine ancora viva ai giorni nostri, soltanto ad alcune categorie ben determinate, per lo più i lavoratori della media e grande impresa industriale, cioè non quelli più numerosi (perché la stragrande maggioranza della forza lavoro operava allora in agricoltura), ma quelli la cui situazione appari-

va più bisognosa di tutele; oppure quelli che sembravano in quegli anni creare più timori, perché stavano iniziando a coalizzarsi e a ribellarsi.

Il sindacato,
i contratti
collettivi,
lo sciopero

A fine Ottocento, infatti, vennero rimossi i precedenti divieti di coalizione, ormai anacronistici, e i lavoratori poterono liberamente dar vita alle proprie associazioni. Il “codice Zanardelli” del 1889 ne liberalizzò la costituzione, consentendo ad esse di stipulare coi datori di lavoro dei contratti “collettivi” – applicati ai lavoratori iscritti – che regolassero in maniera più equa le condizioni lavorative, in primo luogo l’ammontare dei salari; libera, poi, anche se soggetta all’ordinaria sanzione civilistica del risarcimento dei danni, era considerata l’astensione collettiva dal lavoro, cioè lo sciopero, purché condotto in maniera pacifica.

Nel nuovo secolo l’aggregazione operaia, già attiva nelle Camere del lavoro (nate nel 1891), si trasformò definitivamente in sindacato. Nacquero le “federazioni”, che raggruppavano a livello nazionale tutte le associazioni dei lavoratori dello stesso settore produttivo (la prima fu nel 1901 la Fiom, degli operai metallurgici). Nacque, poi, nel 1906, la Confederazione generale del lavoro (Cgdl), che riuniva tutte le federazioni di mestiere e le Camere del lavoro, e si proponeva addirittura come guida del movimento proletario. Sempre agli inizi del Novecento presero forma le prime associazioni di matrice cattolica (i “sindacati bianchi”), che rifiutavano l’ideologia della lotta di classe e promuovevano piuttosto la collaborazione tra le parti. Da parte padronale, invece, nel 1910 fu fondata la Confederazione italiana dell’industria (Cidi, poi Confindustria), cui aderivano leghe locali e singoli imprenditori.

L’inderogabilità

È importante sottolineare come ogni norma sociale fosse caratterizzata da un requisito che da allora in avanti sarebbe diventato uno dei punti fermi del diritto del lavoro, cioè l’inderogabilità, nel senso che una disposizione destinata a limitare il potere contrattuale della parte “forte” del rapporto non poteva poi essere annullata in tutto o in parte, in senso peggiorativo per il lavoratore, da una pattuizione individuale (ovviamente, squilibrata) tra questi e l’imprenditore.

I probiviri

In questo fondamentale momento genetico del diritto del lavoro, un ruolo importante fu giocato, da un lato, da una magistratura “non togata”, i collegi dei probiviri, che, istituiti nel 1893 per dirimere equitativamente le controversie di lavoro nell’industria, finirono col creare molte regole innovative, che spesso sarebbero state poi recepite dal legislatore; dall’altro lato, dalla prima dottrina che cominciò ad occuparsi della nuova materia: in particolare, Lodovico Barassi fu autore nel 1901 di una monumentale opera, nella quale sistemava civilisticamente il diritto del rapporto di lavoro, imperniandolo sulla categoria del lavoro subordinato.

Nei primi due decenni del Novecento, pur verso la fine devastati dalla terribile prima guerra mondiale, anche in Italia – accanto al prevalente lavoro in agricoltura – si affermò un’industria più matura, segnata dalle strategie dell’organizzazione scientifica del lavoro, il taylorismo.

In questo contesto, il diritto del lavoro era ormai diventata materia centrale, riguardo alla regolazione sia del rapporto individuale che dei rapporti collettivi: entrambi, comunque, settori saldamente in mano a una visione privatistica liberale.

4. Il corporativismo fascista

Nel 1922, in modo piuttosto indolore, l'Italia divenne fascista. E il nuovo governo mostrò presto i tratti autoritari che i lavoratori già conoscevano, poiché lo "squadrismo" fascista si era già da anni distinto nella repressione, spesso brutale, dell'associazionismo sindacale. Poco dopo la presa del potere, il governo, ormai consolidatosi come regime, intervenne con decisione, progettando – con leggi definite "fascistissime" (1926) – una complessiva rimodulazione degli assetti economici e sociali del paese, che incideva perciò anche sul diritto del lavoro.

Il fascismo impose quindi, almeno nominalmente, una sistemazione giuridica piuttosto diversa da quella liberale precedente, incentrandola sul "corporativismo". Con questo termine, mutuato – ma solo per suggestione – dalle corporazioni medievali, che aggregavano tutti coloro che a qualsiasi titolo (maestri o lavoratori) svolgessero un determinato mestiere, si voleva intendere un sistema nel quale non doveva più rilevare un interesse del capitale antagonista rispetto all'interesse dei lavoratori; l'unico interesse meritevole di essere preso in considerazione era, invece, quello superiore dello Stato, della "produzione nazionale", che doveva scavalcare ogni residua contrapposizione di classe. L'enunciazione più solenne di questi principi si ebbe con la Carta del lavoro del 1927.

L'ideologia corporativa

Le corporazioni, destinate ad aggregare datori di lavoro e lavoratori di uno stesso settore produttivo, in realtà videro la luce solo nel 1934 e mai ne furono definiti con precisione i compiti, sicché può dirsi che il corporativismo restò per molti versi solo sulla carta, svolgendo quindi un ruolo meramente propagandistico.

Il nuovo autoritarismo del governo incise, però, comunque sulle relazioni di lavoro, accentuando in qualche modo la bipartizione della materia. Il rapporto individuale conservò praticamente inalterati i suoi tratti privatistici, vedendo semmai rafforzati i poteri datoriali nella gestione del rapporto di lavoro (in primo luogo, l'assoluta libertà di licenziamento). Il legislatore dell'epoca intervenne molte volte in materia di tutela del lavoro, sia migliorando e sistematizzando discipline preesistenti (anche nel campo del lavoro femminile, la cui quota diminuì però sensibilmente), sia con interventi di politica sociale, cui non era alieno anche l'intento di accattivarsi fasce cospicue di popolazione, che in effetti fornirono al regime, per tutti gli anni Trenta, quel forte consenso grazie al

Gli interventi sul rapporto di lavoro

quale esso poté radicarsi nel paese. Particolarmente importante fu la legge che nel 1924 disciplinò in maniera organica e minuziosa il rapporto di lavoro degli impiegati delle aziende private (anche stavolta una minoranza della popolazione lavoratrice, ma rappresentante di quei ceti medi verso cui il regime voleva avere un occhio particolare, aspettandosene un tornaconto). Il fascismo, poi – come ogni altro governo del mondo occidentale –, dovette fronteggiare la terribile crisi economica sviluppatasi a partire dal 1929, e lo fece soprattutto tentando di governare, se non di arginare, la crescente disoccupazione con pesanti interventi imperativi, volti a selezionare le uscite dal lavoro, nonché creando una massiccia rete burocratica, demandata a organizzare le politiche sociali e del lavoro. Non va, infine, taciuto il vergognoso allontanamento di tutti gli ebrei dal mondo del lavoro, a seguito delle leggi razziali del 1938, nonché il trattamento diversificato per legge dei “sudditi” delle colonie africane, il cui lavoro era prossimo alla schiavitù.

Il nuovo diritto
sindacale

Del tutto particolare si rivelò, invece, il diritto del lavoro collettivo, nel quale si esercitò a pieno la vocazione autoritaria del regime. Infatti, la libertà di organizzazione sindacale venne di fatto abolita. Ogni categoria produttiva esprimeva un unico sindacato, nominato dai vertici fascisti, ed esso rappresentava obbligatoriamente tutti i lavoratori della categoria, a prescindere dalla loro effettiva adesione all'organizzazione. Tale sindacato, ente di diritto pubblico, stipulava contratti collettivi che in realtà erano delle vere e proprie leggi, essendo applicati automaticamente a tutti i soggetti interessati. Si impose, quindi, un modello dalle forti valenze pubblicistiche, nel quale anche il diritto penale riprendeva la parola (il “codice Rocco” del 1930 sanzionava pesantemente lo sciopero), rigidamente sottomesso al volere di un governo, e del suo capo, mai così forte come allora.

Nel 1942, in piena seconda guerra mondiale, entrò in vigore il nuovo codice civile, che, in ossequio – ancora una volta solo formale – al modello corporativo, ricomprendeva le (molte) norme che regolavano l'impresa e le (poche) norme che regolavano il lavoro nello stesso libro V, pomposamente intitolato, appunto, «Del lavoro». Ma, essendo la parte lavoristica quasi tutta incentrata sulla regolazione del rapporto individuale, il codice si rivelava sostanzialmente molto più aderente all'ideologia liberale che non a quella corporativa, tant'è che costituisce ancora oggi, a parte qualche ritocco, l'ossatura della materia.

Sull'altro versante dei rapporti collettivi di lavoro, la rovinosa caduta del regime fascista (1943) produsse – nella parte del Paese governata dagli anglo-americani – l'immediata abrogazione dell'ordinamento corporativo e il ripristino della libertà sindacale.

5. La Costituzione e le sue inattuazioni

La fine della seconda guerra mondiale (1945) portò alla progressiva formazione di uno Stato nuovo, che operò una svolta radicale rispetto alla dittatura fascista, ma che segnò un cambiamento anche rispetto al sistema liberale che l'aveva preceduta. Liquidata la monarchia col referendum del 1946, l'Italia nel 1948 si diede una Costituzione degna di un paese democratico e sociale. Da quel momento, e per quasi vent'anni, il diritto del lavoro si sviluppò, però, nella spesso pesante divaricazione tra il modello ideale prefigurato dalla Costituzione e la realtà dei fatti, molto diversa rispetto ad esso.

La Costituzione, infatti, delineava una struttura politica e sociale «fondata sul lavoro» (art. 1), in cui questo costituiva addirittura un «diritto» riconosciuto, promosso e tutelato (art. 4), in cui c'era libertà di espressione e manifestazione delle proprie opinioni (art. 21), in cui – soprattutto – si era preso atto che l'eguaglianza formale, quella agognata dalle rivoluzioni borghesi di fine Settecento, in realtà non esisteva e che era quindi compito dello Stato rimuovere le diseguaglianze di fatto e promuovere tutte le condizioni perché si realizzasse una vera eguaglianza sostanziale (art. 3 co. 2). In conseguenza di questo fondamentale corollario, veniva approntata tutta una serie di diritti a favore del lavoratore in qualche modo dipendente da altri: retribuzione adeguata, tutela del lavoro femminile e minorile, assistenza e previdenza sociale, organizzazione sindacale e sciopero («diritto» e non più mera libertà) (artt. 35-40). Il diritto del lavoro, quindi, veniva riconosciuto dalla Costituzione come fondamentale strumento antagonista di riscatto sociale e di promozione dell'eguaglianza sostanziale delle classi fino ad allora escluse.

Ma questo modello ideale di disciplina giuridica delle relazioni di lavoro non attecchì quasi per niente nell'Italia degli anni Cinquanta, che preferì orientarsi molto diversamente, recuperando antiche logiche civilistiche, coniugate ancora secondo una concezione autoritaria dei poteri privati e dimentiche della fonte costituzionale appena entrata in vigore. Si rimase, quindi, ancora saldamente nell'orbita privatistica, e certo non solo per reazione alla sistematica ampiamente pubblicistica dell'appena abbattuto corporativismo. A questa soluzione finirono per fare, loro malgrado, da supporto le nuove ricostruzioni teoriche dell'autonomia privata, individuale e collettiva, che si imposero in quegli anni, grazie all'autorevolezza di Francesco Santoro-Passarelli, e che erano state avanzate, invece, proprio per liberare definitivamente il diritto del lavoro da ogni residua incrostazione statalista di stampo autoritario.

I rapporti di lavoro crebbero, pertanto, in un contesto nel quale il datore di lavoro conservava intatte tutte le sue prerogative di carattere

Il lavoro nella
Costituzione

L'inattuazione
delle garanzie
costituzionali

direttivo, tra cui principalmente il potere di licenziare liberamente il dipendente; a questi, peraltro, veniva negata ogni libertà di espressione all'interno del luogo di lavoro, considerato una sorta di propaggine privata dell'imprenditore, mentre l'aggregazione sindacale e le manifestazioni di autotutela venivano troppo spesso osteggiate e punite. A questo risultato contribuì massicciamente il clima di "guerra fredda" di quegli anni, col mondo diviso nettamente tra il blocco capitalistico occidentale e quello comunista sovietico, nel costante terrore di un devastante conflitto atomico, che faceva vedere nemici dappertutto. Il sindacato stesso, appena riconquistata la libertà, perse subito la propria unitarietà, scindendosi in vari tronconi, a seconda delle differenti scelte politiche operate.

La Costituzione, insomma, difficilmente varcò i cancelli delle fabbriche in quegli anni segnati, nel nostro paese, da forti flussi migratori interni dal sud verso il cosiddetto "triangolo industriale" e dal sorpasso degli addetti all'industria nei confronti degli addetti all'agricoltura. Negli anni Sessanta, il paese in macerie dell'immediato dopoguerra aveva superato la fase della ricostruzione e si era trasformato nel paese del "boom" e del "miracolo economico". In questa vera e propria mutazione, se innegabilmente una spinta al consumismo venne dal nuovo clima di libertà, un ruolo fu giocato anche dalla disapplicazione dei diritti dei lavoratori lungo tutto il decennio precedente.

6. Gli anni Sessanta e l'età del garantismo

Agli inizi degli anni Sessanta ci fu qualche avvisaglia di un cambio di direzione da parte del legislatore, con alcuni provvedimenti a tutela della classe lavoratrice (legge del 1960 sul divieto degli appalti di manodopera, del 1962 sui limiti al contratto a termine). Poi, grazie anche a una situazione politica favorevole, dopo che nel 1963 era entrato al governo un partito tradizionalmente filo-operaio come quello socialista, nel 1966 si approvò una importantissima legge che finalmente richiese la sussistenza di un valido motivo per poter licenziare il dipendente.

La
contestazione
globale

Proprio verso la metà degli anni Sessanta, i tempi cambiarono profondamente: il mondo intero fu attraversato da una ventata di contestazione globale, che mise in discussione radicalmente i rapporti di forza esistenti all'interno della società, della famiglia, della scuola (il "sessantotto" fu solo una delle manifestazioni di questa tendenza molto più complessiva) e, ovviamente, del mondo del lavoro.

L'"autunno
caldo"
e lo statuto
dei lavoratori

Qui vennero confutati i postulati del sistema che stava reggendo ormai da tempo le relazioni giuridiche di lavoro, negando l'unilateralità dei poteri privati e chiedendo con forza la democratizzazione e la "costituzionalizzazione" di tali relazioni. Sulla spinta di larghe masse di la-

voratori, che fecero sentire in piazza la propria voce (nel cosiddetto “autunno caldo” del 1969), si poterono attuare le riforme che diedero finalmente una svolta garantista al diritto del lavoro.

Nel 1970 giunse lo “statuto dei lavoratori”, un provvedimento organico che incarnava una sorta di Costituzione del mondo del lavoro, quella stessa che per lunghi anni era rimasta solo ai suoi margini. Lo statuto provvedeva a limitare e disciplinare i poteri del datore di lavoro – fino ad allora quasi intoccabili – e nel contempo fungeva da sostegno all’azione dei sindacati «maggiormente rappresentativi», cioè delle grandi confederazioni, che, superati i dissapori passati, vivevano una (effimera) stagione di unitarietà. Un altro importante provvedimento di quegli anni fu la legge sul nuovo processo del lavoro (1973), ora, almeno sulla carta, più informale e veloce; condizione indispensabile per garantire effettività ai diritti dei lavoratori.

In realtà, buona parte della nuova normativa di tutela trovava applicazione, secondo una prassi ormai consolidata, ai soli lavoratori delle imprese di medio-grandi dimensioni, continuando a lasciare scarsamente tutelati i dipendenti delle piccole imprese, che in Italia hanno sempre costituito l’ossatura del sistema produttivo. In ogni caso, si affermò in quegli anni una “cultura delle garanzie”, che sarebbe da allora rimasta impressa nelle menti di lavoratori e sindacati. E questa cultura fu portata avanti anche da chi il diritto del lavoro lo studiava e lo applicava: magistrati poco timorosi di scrivere sentenze controcorrente (i “pretori d’assalto”) e studiosi che proponevano teorie molte innovative: in particolare, Federico Mancini coniugò l’esame rigoroso delle categorie giuridiche civilistiche con la “politica del diritto” e la valorizzazione del contesto costituzionale; Gino Giugni elaborò la teoria dell’ordinamento intersindacale, imperniata sul suo riconoscimento come ordinamento originario, costituito da tutte le regole, per lo più non codificate, che governano la vita quotidiana dei rapporti tra i rappresentanti dei lavoratori e l’azione di questi nel mondo del lavoro; un ordinamento con regole sue proprie, autoprodotte, talvolta confliggenti con quelle dell’ordinamento statale, con cui convive e dal quale non ha bisogno di legittimazioni, ma dotate di efficacia tanto più vincolante quanto maggiore è l’autolegittimazione degli attori e la loro “forza” all’interno del sistema di relazioni industriali. Questa ricostruzione trovò terreno fertile proprio nel particolare sviluppo delle relazioni industriali degli anni Sessanta, segnato dalla progressiva affermazione di un diritto sindacale “di fatto”, nel quale avevano largo spazio i giudici, gli studiosi, le prassi, ma pochissimo le leggi.

La nuova
dottrina
lavorista

7. Il diritto del lavoro “dell’emergenza”

La crisi
economica
del 1973

Il complessivo ridimensionamento della struttura autoritaria del rapporto di lavoro operato dalla legislazione garantista subì un brusco rallentamento dopo il 1973, quando si fecero sentire, in Italia come nel resto dell’occidente, gli effetti di una potente crisi economica. Essa giustificò la marcia indietro rispetto a molte delle conquiste appena ottenute, allo scopo di arginare la crescente disoccupazione, soprattutto giovanile, e la sempre più difficile sostenibilità da parte delle imprese, in presenza di un’elevata inflazione, dei costi salariali e normativi fino ad allora garantiti.

Il diritto
dell’emergenza
e il “mercato
del lavoro”

Questo “diritto del lavoro dell’emergenza”, pensato per risolvere una crisi temporanea ma poi diventato molto più stabile del previsto, fu incentrato sulla flessibilizzazione dei rapporti di lavoro, che cominciarono sempre più a divergere dal “prototipo” fino ad allora dominante del rapporto a tempo pieno e indeterminato, per avviarsi verso progressive articolazioni della prestazione, quasi sempre rispondenti più alle logiche dell’impresa in crisi (di non vincolarsi con rapporti troppo “stabili”) che a reali esigenze dei lavoratori (di dimensionare meglio i propri tempi di lavoro). L’attenzione di un legislatore che, in modo spesso frammentario ed operando estesi rinvii regolativi ad altre fonti (secondo logiche di *deregulation*), cercava di risolvere i problemi di questo o di quel settore produttivo (quando non addirittura di questa o di quell’impresa in difficoltà) delinearono i contorni di un nuovo diritto del “mercato del lavoro”, come ormai esso veniva chiamato (senza più paura di definire così il lavoro una merce). Le caratteristiche principali di questo diritto “emergenziale” furono, nel quadro complessivo del ridimensionamento delle tutele dei lavoratori, una grande attenzione agli “ammortizzatori sociali” (gli strumenti destinati ad attutire la perdita o la riduzione del lavoro), in primo luogo la cassa integrazione, e, per la prima volta, un abbassamento del principio assoluto di inderogabilità della norma lavoristica di tutela. Dal canto suo, il sindacato, appena uscito trionfatore dalle lotte degli anni Sessanta, dovette abbandonare strategie troppo rivendicative e vide, anche per questo, ridimensionare repentinamente il suo ruolo, vivendo una profonda crisi di adesioni, nonché una nuova rottura dell’unità faticosamente riconquistata.

Questo nuovo sviluppo delle relazioni di lavoro si calò, in quegli anni Settanta, in un contesto generale non a caso definito degli “anni di piombo”, segnati dal terrorismo, che individuò i primi bersagli da colpire proprio nei dirigenti delle fabbriche, e poi anche nei sindacalisti.

8. La concertazione sociale e le novità degli anni Ottanta

Nel 1983, compreso che la crisi era diventata ormai endemica, si sperimentarono nuove strategie di gestione delle relazioni di lavoro, anzi dell'intera politica del lavoro italiana. Esse si fondavano sulla prassi della concertazione, cioè su incontri periodici trilaterali tra governo, sindacati e associazioni imprenditoriali, al fine di delineare concordemente gli assetti dei piani da assumere in materia di lavoro. Gli accordi conclusi a questi "tavoli" vincolavano ognuna delle tre parti a comportamenti corrispondenti agli impegni presi: le parti sociali a dare attuazione all'accordo garantendo una relativa "pace sociale", il governo, che interveniva non come mediatore ma come vera parte di un negoziato, a trasferirne i contenuti in provvedimenti normativi, vincolanti per tutti e non per i soli iscritti alle parti stipulanti, come era invece la regola per ogni accordo collettivo post-corporativo.

La
concertazione
sociale

Il modello, che in quegli anni prese piede un po' in tutta Europa, essendo fondato sulla circostanza che i rappresentanti di imprenditori e lavoratori, accantonati i propri interessi di parte, decidevano di collaborare nell'interesse del paese, fu definito "neo-corporativo", ovviamente solo per suggestione, perché il corporativismo fascista aveva premesse e fini ben diversi. Perciò, il diritto del lavoro di questo periodo fu per lo più condiviso tra parti sociali e governi, sfociando in provvedimenti sul mercato del lavoro che assicuravano flessibilità nell'utilizzo dei rapporti e garanzie per le imprese, soprattutto riguardo alle politiche salariali.

I sindacati maggioritari, partecipando – in maniera ora più ora meno convinta a queste prassi – videro riconoscersi una sorta di ruolo "istituzionale", ma continuarono a perdere iscritti, spesso a favore del sindacalismo autonomo, monocategoriale e perciò più combattivo, sotto le critiche di lavoratori delusi, che lo accusavano di essersi burocratizzato e imborghesito.

Il sistema della concertazione sociale resse a lungo, anche oltre la fine del secolo scorso, tra alti e bassi (talvolta il sindacato non fu compatto nell'aderire agli accordi che periodicamente rivisitavano il sistema), adattandosi di volta in volta alle esigenze di tempi in rapida trasformazione.

Dagli anni Ottanta, infatti, iniziarono importanti fenomeni che ancora oggi fanno sentire i propri effetti. Fu in quegli anni, ad esempio, che scoppiò la "rivoluzione tecnologica", cioè l'irrompere dell'elettronica e dell'informatica nei processi produttivi, che ne furono letteralmente sconvolti, venendo interessati da processi di frammentazione e articolazione delle imprese, nonché da uno sviluppo incredibile del settore terziario; iniziò la globalizzazione, cioè l'allargamento dei mercati –

La rivoluzione
tecnologica, la
globalizzazione,
l'europeizzazione

compreso, quindi, quello del lavoro – alla concorrenza mondiale, anche di paesi, una volta definiti “in via di sviluppo”, aggressivi e meno garantisti sul piano delle tutele normative del lavoro; si impose la progressiva europeizzazione delle singole politiche nazionali, in un quadro sempre più segnato dagli organismi istituzionali e dagli organi giudiziari di una Unione europea che, proprio in quegli anni, iniziò a ingrandirsi verso i paesi del vecchio blocco comunista, collassato dopo la caduta del muro di Berlino (1989), e si avviò all’adozione di una moneta unitaria.

Pochissime norme di questi anni risposero ancora a logiche garantiste, come la sistemazione della normativa sui licenziamenti individuali (1990), che eliminò quasi del tutto le ipotesi di licenziamento immotivato; la legge sulle “azioni positive” e le pari opportunità tra uomo e donna sul lavoro (1991); la revisione della disciplina degli ammortizzatori sociali (1991). Nel diritto collettivo del lavoro, una legge del 1990 disciplinò per la prima volta la materia dello sciopero, intervenendo nel solo campo dei servizi essenziali.

9. Il “postmoderno” e le tendenze alla frammentazione

Negli anni '90, una grave crisi politica interna legata al collasso dei grandi partiti politici (col passaggio ad una, impropriamente definita, “seconda Repubblica”), insieme con la scelta di partecipare dall’inizio all’esperienza europea della moneta unica concordata a Maastricht nel 1992, sottoposero l’Italia a sforzi riformatori di grande rilievo, portati avanti da governi di centrosinistra (o al più “tecnici”), salvo una parentesi di pochi mesi nel 1994, che perseguirono con convinzione la collaudata politica della concertazione sociale, in una situazione economica quasi stabilizzata. La produzione normativa, ancora più che in passato, derivò direttamente da questi accordi concertativi, ma fu stavolta condizionata anche da un nuovo fattore, cioè l’ingresso nelle aule parlamentari e negli apparati governativi di autorevoli studiosi di diritto del lavoro.

Le riforme degli
anni Novanta

Quanto al rapporto di lavoro individuale, i punti principali su cui si intervenne riguardarono la “privatizzazione” del lavoro pubblico (1993), per meglio dire, l’osmosi tra due settori da sempre considerati rigidamente separati; la sicurezza sul lavoro (1994), fino ad allora rispondente in prevalenza a logiche di tipo risarcitorio ed ora, finalmente, imperniata su politiche di prevenzione e di controllo; il lavoro degli extracomunitari (1998), in presenza di fenomeni ormai massicci di immigrazione spesso clandestina. Ma gli interventi più incisivi furono relativi al mercato del lavoro, profondamente modificato dal “pacchetto Treu” (il giuslavorista che nel 1997 era ministro del lavoro), sempre nel solco del-

la flessibilizzazione dei rapporti di lavoro. Infine, la riforma federalista della Costituzione (2001), in riferimento alla nostra materia, potenziò la fonte legislativa regionale, pur creando qualche problema di competenza, a causa della non felice tecnica legislativa utilizzata.

Sul versante collettivo, pur instaurandosi un rapporto più democratico tra lavoratori e sindacato “ufficiale” grazie a un nuovo meccanismo di rappresentanza, continuò la crisi di adesioni al sindacato confederale, percorso da forti tensioni interne, in larga misura effetto del prevalere delle pratiche concertative rispetto a quelle rivendicative.

Il diritto del lavoro dell’ultimo scorcio del secolo XX, ai tempi della sinistra, visse in uno scenario “postmoderno”: espressione che sta ad indicare estrema frammentazione, destrutturazione e complessità. Nel nostro campo, iniziarono a crollare certezze fino ad allora apparse tetragone, in un contesto nel quale il liberismo economico e l’esaltazione del pensiero unico d’impresa si stava poco alla volta affermandosi come dato quasi scontato.

In questo quadro complesso, due tragici eventi segnarono il passaggio da un secolo all’altro secolo. Nel 1999 e nel 2002, le Nuove brigate rosse uccisero spietatamente Massimo D’Antona e Marco Biagi, giuslavoristi, collaboratori dei ministri del lavoro (di centrosinistra il primo, di centrodestra il secondo), individuando in loro il simbolo della mediazione, della concertazione, del dialogo tra capitale e lavoro.

10. Il neoliberalismo del XXI secolo

Nel primo decennio del nuovo secolo, quando ormai il settore terziario era in fortissima espansione e i lavori “pesanti” venivano svolti sempre meno da italiani, il paese fu governato dal centrodestra, salvo una parentesi tra il 2006 e il 2008. In ogni caso, le normative lavoristiche di quegli anni, pur con diverse intonazioni ideologiche, risultarono più omogenee di quel che si potrebbe pensare, nell’ottica del neoliberalismo sempre più spinto.

Il contesto generale continuò ad essere segnato dallo sviluppo veloce dei processi di globalizzazione ed europeizzazione iniziati negli anni precedenti, in cui le istituzioni sovranazionali e quelle dell’economia globale svolgevano un ruolo sempre più importante: in particolare, l’Unione europea, allargatasi ormai a ventotto paesi, tramite la sua Banca centrale controllava ampiamente le economie nazionali e tramite il suo organo di governo, la Commissione, controllava le politiche legislative, quindi anche le politiche del lavoro, degli Stati membri. Si iniziarono a produrre, dunque, “pressioni” ben più forti di un mero intervento di *soft law* (cioè di semplice indirizzo normativo), in quanto esse si traducevano in condizionamenti reali delle scelte governative.

La perdita di centralità dei governi nazionali

La “legge Biagi”

In un clima di forte contrapposizione politica, il centrodestra si pose immediatamente l’obiettivo di liberalizzare e deregolamentare il mercato del lavoro. Tra tanti interventi, il provvedimento simbolicamente più importante fu la “legge Biagi” del 2003: improntata a una grande liberalizzazione dell’uso della forza lavoro, essa aveva ad oggetto una revisione complessiva del mercato del lavoro, segmentato e individualizzato attraverso la previsione di una molteplicità di tipologie contrattuali, tutte contrassegnate da temporaneità (se non da precarietà) e da un generale affievolimento delle garanzie, mentre la contrattazione collettiva veniva nel complesso marginalizzata e resa sempre più derogabile. La legge, per altro verso, si poggiava su un “patto” concluso solo con alcune delle grandi confederazioni sindacali. In quegli anni, infatti, si deteriorò definitivamente la prassi della concertazione, soprattutto a causa dei rapporti sempre peggiori tra la Cgil e il governo di centrodestra, che preferì operare secondo un metodo più “leggero”, quello del “dialogo sociale”, in base al quale le parti sociali venivano semplicemente consultate.

L’aziendalizzazione delle relazioni di lavoro

Gli interventi normativi principali furono volti nella direzione di una liberalizzazione delle imprese dai vincoli imposti da un sistema di tutele sempre più percepito da esse come soffocante. I più importanti furono in tema di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (2008 e 2009) e di lavoro pubblico (“riforme Brunetta” del 2008 e 2009), mirante a depotenziare il ruolo della contrattazione collettiva e a valorizzare i poteri decisionali e disciplinari della dirigenza. Si intervenne, poi, pesantemente nel senso di minare direttamente o indirettamente l’inderogabilità delle norme legali e collettive (con il “collegato lavoro” del 2010 e con una norma sulla contrattazione collettiva “di prossimità” del 2011): segnale evidente della scelta di supportare con la legge la spinta di una buona parte del mondo imprenditoriale italiano – di cui si fece portabandiera la più grande industria nazionale, la Fiat – verso una “aziendalizzazione” delle relazioni sindacali e della disciplina dei rapporti di lavoro, che, in verità, non parve disdegnata da una parte del movimento sindacale.

La crisi finanziaria e le riforme degli anni Dieci

Agli inizi degli anni ’10 l’Europa fu scossa da una profonda crisi finanziaria, che comportò effetti devastanti su tante economie nazionali e, quindi, sulla vita delle famiglie e dei lavoratori. Molti governi nazionali si dimostrarono sempre più a “sovranità limitata”, per effetto dell’invadente presenza di vincoli di bilancio di fatto imposti dagli organismi europei ed internazionali: perciò, provvedimenti fondamentali vennero assunti sull’onda di fortissime pressioni provenienti sia dalle istituzioni politiche e monetarie dell’Unione europea, sia da qualche Stato egemone dell’area euro (in particolare, la Germania), sia dalle grandi e potentissime concentrazioni bancarie, sia, infine, da non meglio precisati “mercati”. Le politiche recessive, poi, limitarono crescita e sviluppi

po, provocarono disoccupazione e impoverirono larghi strati di lavoratori, facendo venir meno la sicurezza e la fiducia nel futuro.

Dal 2011 l'Italia ebbe governi "tecnici" o "consociativi", sempre sotto il vigilante sguardo – e talvolta l'impulso diretto – di un'Unione europea più attenta agli interessi finanziari e produttivi del capitale piuttosto che a quelli economico-sociali delle classi lavoratrici.

Sparita ormai dall'agenda governativa ogni prassi concertativa, i punti più significativi furono segnati dalla "legge Fornero" del 2012, che rivide tutto il sistema degli ammortizzatori sociali, sfrondò le tipologie flessibili di rapporto di lavoro e soprattutto liberalizzò di fatto il licenziamento senza fondato motivo, assoggettato a un mero indennizzo monetario; dal "*Jobs Act*" del 2015, che in sostanza codificò un sistema dei rapporti di lavoro estremamente flessibile e con tutele ampiamente derogabili, riscrivendo in senso "liberale" tante norme di un diritto del lavoro ritenuto non più al passo coi nuovi tempi; e dal "decreto dignità" del 2018, frutto della nuova compagine governativa "gialloverde", che – ad onta della ridondante definizione – si limitò ad operare alcuni ritocchi in materia di lavoro a termine, somministrazione, delocalizzazioni e licenziamenti.

11. La nuova funzione del diritto del lavoro e le priorità della Costituzione

Il diritto del lavoro attuale si trova, quindi, sempre più calamitato verso tendenze neoliberaliste, spesso radicalizzate, e lo scenario è dominato da una profonda precarietà del lavoro, difficile da trovare e difficile da conservare. Questo contesto, allora, comporta un fondamentale mutamento di funzione del diritto del lavoro, nel quale le regole di tutela del lavoratore si trasformano in modo significativo. Da quelle classiche, espansive delle protezioni del lavoro, fissate nel dopoguerra dalla legge e dall'autonomia collettiva grazie alla crescente spinta politica e sindacale dei lavoratori, si passa a quelle contemporanee, del riflusso e regresso protettivo, rispondenti ai soli fragili rapporti di forza dell'autonomia collettiva "aziendalizzata" e dell'autonomia individuale. Da quelle centrate sul lavoratore della grande impresa industriale taylorista-fordista, subordinato sì, ma forte e orgoglioso del suo lavoro stabile e duraturo, certo della continuità retributiva da questo assicurategli, a quelle centrate sul lavoratore dell'impresa industriale post-fordista dei servizi, quando non di una spesso sfuggente "economia dei lavoretti", precario e insicuro nel suo lavoro instabile (spesso formalmente autonomo, ma economicamente più subordinato che mai), impoverito dalla discontinuità retributiva, e sempre confidante in quelle (ancora deboli) regole "provvidenziali" che lo Stato sociale, in grave crisi fiscale, è in

Le tendenze
attuali
del diritto
del lavoro

grado di assicurare. È, questo, appunto, il diritto del lavoro nuovo, che va perdendo l'originario spirito di tutela imperativa ed inderogabile della parte più debole del rapporto (nonché della società diseguale) e si "riprivatizza", diventando ormai quasi un'appendice del diritto commerciale: un diritto del lavoro fondato proprio sull'accettazione (ed anzi legittimazione) delle diseguaglianze, in quanto diversificato per ogni impresa, se non proprio da soggetto a soggetto, derogabile e sempre più mercificato. Alla fine, sempre più pericolosamente simile a quello selvaggiamente liberale di cui si è parlato agli inizi di questo percorso.

Il ruolo centrale
della
Costituzione

Tuttavia, v'è da pensare che due secoli circa non siano trascorsi invano. Sul piano giuridico, in tutte le sue implicazioni, c'è la nostra Costituzione a ricordarcelo: evidentemente, punto di riferimento obbligato, nella nostra materia più che mai. Grazie anche alla concreta attuazione ricevuta nella seconda parte del secolo scorso, essa, già nelle sue prime norme, assegna al lavoro il ruolo determinante del patto fondativo della nostra Repubblica, quale fattore di emancipazione verso l'eguaglianza sostanziale dei cittadini: come dire (e meglio si vedrà in seguito) dal lavoro alla cittadinanza, e nel mezzo la persona. Da questo, oggi, non si può più prescindere.

Riferimenti bibliografici

L. Castelvetti, *Il diritto del lavoro delle origini*, Giuffrè, 1994; G. Cazzetta, *Scienza giuridica e trasformazioni sociali. Diritto e lavoro in Italia tra Otto e Novecento*, Giuffrè, 2007; L. Gaeta, *Il lavoro e il diritto. Un percorso storico*, Cacucci, 2013; G. Giugni, *Diritto del lavoro (voce per un'enciclopedia)*, in DLRI, 1979; G. Giugni, *Il diritto del lavoro negli anni '80*, in DLRI, 1982; P. Ichino (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'Italia repubblicana. Teorie e vicende dei giuslavoristi dalla Liberazione al nuovo secolo*, Giuffrè, 2008; P. Passaniti, *Storia del diritto del lavoro. La questione del contratto di lavoro nell'Italia liberale (1865-1920)*, Giuffrè, 2006; U. Romagnoli, *Il lavoro in Italia. Un giurista racconta*, Il Mulino, 1995; G. Zagrebelsky, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'art. 1*, Einaudi, 2013.

Capitolo II

Le fonti: Costituzione, legge e contratto nella disciplina del rapporto di lavoro

SOMMARIO: 1. Lavoro, persona, cittadinanza nell'impianto costituzionale. – 2. *Segue*: La priorità della Costituzione nella prospettiva esterna e interna. – 3. *Segue*: Subordinazione, organizzazione, inderogabilità. – 4. Legislazione speciale e attuazione costituzionale. – 5. La declinazione della relazione legge-contratto collettivo. – 6. La centralità del contratto collettivo. – 7. Il ruolo del contratto individuale. – 8. L'articolazione del potere legislativo tra Stato e Regioni. – 9. Le fonti di diritto internazionale. – 10. Il diritto del lavoro europeo: la periodizzazione in tre fasi. – 11. *Segue*: Il conseguente assetto delle fonti. – 12. *Segue*: Le competenze dell'Unione europea in materia di politiche sociali e diritto del lavoro.

1. Lavoro, persona, cittadinanza nell'impianto costituzionale

L'assetto delle fonti di produzione e, più in generale, l'origine delle regole del rapporto di lavoro presentano alcune peculiarità, derivanti dalle caratteristiche della "subordinazione". In parte esse sono già emerse nelle riflessioni storico-sistematiche svolte nelle pagine precedenti, ma, poiché – com'è facile intuire – profondi sono stati i mutamenti verificatisi nel tempo, lo scenario cambia decisamente a seconda dei periodi e degli ordinamenti considerati. L'attenzione va ora concentrata sull'attuale quadro giuridico.

V'è anzitutto da premettere che tali peculiarità, più che tradursi in previsioni diverse dalle norme studiate in generale¹, si esprimono nel

Peculiarità
dell'assetto
delle fonti

¹Da segnalare che l'art. 2078 c.c., a differenza dell'art. 8 disp. prel. c.c., prevede espressamente, al co. 1, l'applicazione degli usi (normativi) in «mancanza di legge e di contratto collettivo» e la loro prevalenza se «più favorevoli ai prestatori di lavoro [...] sulle norme dispositive di legge». Si tratta tuttavia – come sarà più chiaro tra breve – di previsioni decisamente marginali per molteplici ragioni: sia per l'alto tasso di regolazione del rapporto di lavoro (legale o contrattuale-collettiva), sia perché il trattamento migliorativo è riferito alle sole *norme dispositive*, che costituiscono «un'ipotesi del tutto eccezionale nella nostra materia» (Riva Sanseverino, 1986, p. 139) e peraltro governata dall'autonomia delle

rilievo di questa o quella fonte e nel conseguente spazio dalle stesse occupato, finendo comunque per alterare gli abituali equilibri al loro interno. Gli assetti che ne derivano risultano inoltre suscettibili di cambiamenti a seconda del peso rivestito da ciascun atto di produzione di regole (quale tecnica normativa) e dai relativi contenuti negli anni mutevoli; di conseguenza pure a questo capitolo non sarà affatto estranea la prospettiva diacronica.

In effetti, un marcato tratto di specificità nell'assetto delle fonti del diritto del lavoro c'è, ed è dato dal contratto collettivo, presenza "propria" del diritto del lavoro; dopo l'abrogazione del sistema corporativo e delle relative fonti (art. 1, nn. 3 e 5, disp. prel. c.c.) il contratto collettivo sconta però un problematico inquadramento teorico-sistematico, come si vedrà.

V'è da precisare che per il momento non si esaminerà il lavoro pubblico; esso, infatti, malgrado la c.d. privatizzazione avviata agli inizi degli anni '90, continua a presentare un quadro d'insieme particolare che ne consiglia una specifica trattazione.

È il caso di prendere le mosse dalla Costituzione. A suggerirlo non è solo la sua posizione prioritaria nel sistema delle fonti, incluso il piano "esterno" – ossia in relazione agli ordinamenti sovranazionali –, ma anche, se non soprattutto, il fatto che nella Carta costituzionale si ritrovano le ragioni "interne" della specifica genesi delle regole lavoristiche e il significato giuridico più intimo e rilevante dalle stesse assunto nel corso dei decenni repubblicani. Si tratta, invero, di aspetti intrecciati, che, prima di essere esaminati, richiedono alcune riflessioni sul senso del lavoro nell'impianto costituzionale.

Il lavoro nella
Costituzione

Il lavoro occupa una posizione di primissimo piano già negli artt. 1-4 Cost. È anzitutto elevato a fondamento dell'Italia quale Repubblica democratica. Lo speculare rifiuto di precedenti selettive esperienze (che valorizzavano la nascita, il censo, il ceto) – espressione dell'incontro tra varie correnti di pensiero sotteso alla Carta costituzionale (socialista/comunista, liberale/riformista, cattolico/sociale) – costituisce il punto di arrivo di un percorso cominciato nei secoli XVIII e XIX con l'avvio dell'era industriale, per molti tratti comune ai paesi più avanzati: che ha visto il lavoro, da subito, necessario interlocutore dei possessori di capitale e delle strutture produttive e quindi protagonista della questione sociale, per divenire poi, in seguito alle drammatiche esperienze belliche del Novecento, vero motore propulsore della ricostruzione economico-sociale e, più in generale, culturale del Paese.

A venire in primo piano è, quindi, il profilo "relazionale" dell'individuo: l'«apporto di ciascuno alla società» (Napoli, 2010, p. 33). Ma si tratta di

parti, che quindi può intervenire sull'oggetto della disciplina tanto prima quanto dopo l'uso (in tal senso v. anche il co. 2 della norma).