

Il lavoro come fondamento della cittadinanza e il ruolo del sindacato

Fabrizio Loreto

Introduzione. Uno sguardo di lungo periodo: dall'epoca liberale alla dittatura fascista

aA

Quando, il 1 gennaio 1948, la Costituzione della Repubblica Italiana entrò in vigore, questa rappresentò una rottura epocale, ben simboleggiata e sintetizzata da quell'*incipit* così originale e perentorio, scolpito nell'articolo 1, primo comma, che recita: "L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro". Considerata la storia nazionale, così come era andata evolvendo sin dal 1848 (l'anno della "scoperta della rappresentanza"), la cesura era evidente. Innanzitutto, dal 2 giugno 1946, in seguito al risultato del referendum istituzionale, l'Italia aveva cessato di essere una monarchia; inoltre, soprattutto grazie all'estensione del diritto di voto anche alle donne, il paese era riuscito a compiere un passo decisivo verso la realizzazione di un sistema compiutamente democratico; infine – è il tema del presente saggio – i costituenti decisero di fondare la neonata Repubblica democratica sul "lavoro", un valore tanto potente quanto complesso, sia sul piano pratico che simbolico.

Per decenni, tra la metà dell'Ottocento e il primo Novecento, anche in Italia (come negli altri paesi dell'Occidente più progrediti sul piano giuridico) era prevalso il principio

liberale per cui tutti gli individui erano uguali davanti alla legge; tuttavia, gli uomini si equivalevano in modo astratto, cioè senza alcun riguardo alle condizioni concrete di vita delle persone¹. Soltanto durante l'età giolittiana i primi provvedimenti di "legislazione sociale" avevano iniziato a correggere alcuni squilibri palesi, riuscendo a proteggere meglio i lavoratori e le fasce sociali più deboli, ma senza modificare la realtà in modo significativo². In seguito, soprattutto con lo scoppio della Grande guerra, il lavoro aveva assunto un peso decisivo per la forza della nazione³; peso che il fascismo avrebbe ripreso ed esaltato, ma all'interno di una dittatura liberticida. In realtà, nelle fasi iniziali del "biennio rosso", per breve tempo si era tentato di realizzare un patto triangolare tra Stato, imprese e sindacato, basato sulla rilevanza del lavoro organizzato in un contesto liberaldemocratico; si era provato, cioè, ad attuare anche in Italia quel "corporativismo pluralista" (analizzato da Charles Maier in uno dei più importanti "classici" della storiografia contemporanea), che ebbe nella Costituzione di Weimar del 1919, preceduta dall'accordo Stinnes-Legien del 1918, l'esempio più vistoso⁴.

Nell'Italia fascista, invece, anche come conseguenza delle aspre tensioni sociali registrate nel dopoguerra (specie nel mondo delle campagne), il "corporativismo" venne imposto in modo "autoritario", con la cancellazione della libertà sindacale e del diritto di sciopero, sulle cui macerie poté essere scritta la Carta del Lavoro, in cui il "Lavoro" di tutti i ceti produttori veniva finalizzato al superiore benessere della

1. Tale principio, com'è noto, si applicava al solo genere maschile, permanendo nei confronti delle donne un atteggiamento profondamente discriminatorio. Si veda, a tale proposito, il saggio di Irene Stolzi *Lavoro e cittadinanza: ascesa e declino di un binomio*, in L. Baldissara e M. Battini (a cura di), *Lavoro e cittadinanza. Dalla Costituente alla flessibilità: ascesa e declino di un binomio*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano 2017, pp. 67 sgg.; l'e-book può essere consultato *on line* al seguente indirizzo: <http://fondazionefeltrinelli.it/schede/ebook-lavoro-e-cittadinanza/> (ultima visita il 26 aprile 2019).

2. Cfr. A. Osti Guerrazzi, *Grande industria e legislazione sociale in età giolittiana*, Paravia-Scriptorium, Torino 2000.

3. Cfr. L. Tomassini, *Lavoro e guerra. La mobilitazione industriale italiana 1915-1918*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1997.

4. G. Berta, *Il governo degli interessi. Industriali, rappresentanza e politica nell'Italia del nord-ovest 1906-1924*, Marsilio, Venezia 1996, pp. 57 sgg.; cfr. C.S. Maier, *La rifondazione dell'Europa borghese. Francia Germania e Italia nel decennio successivo alla prima guerra mondiale*, De Donato, Bari 1979.

“Nazione” e subordinato alla volontà di potenza del fascismo⁵. Quanto, dunque, di più distante dalla Costituzione del 1948, sulla quale, peraltro, la gran parte dei giuristi del lavoro non poté intervenire, in quanto gravemente screditata per la recente compromissione con il sistema corporativo architettato dal regime. La Costituzione, invece, fu il frutto del compromesso tra le principali forze dell’antifascismo “politico”, reso più forte da quell’antifascismo “sociale” che ebbe negli scioperi operai del 1943-1945 contro i nazifascisti la sua pagina più luminosa e anche eroica⁶. In sintesi, nel dopoguerra il movimento operaio, comprensivo di tutte le sue componenti, venne istituzionalizzato, divenendo finalmente un soggetto pienamente legale; e le classi lavoratrici, a partire dalla classe operaia, poterono assumere un ruolo attivo, “generale” e “nazionale”⁷.

Inoltre, la novità di quell’*incipit* costituzionale risalta sul piano non solo temporale ma anche spaziale, se si considera cioè il carattere di “unicità” di quell’articolo nell’Europa del dopoguerra. Infatti, soprattutto la Costituzione della Quarta Repubblica francese, approvata nel 1946, ma anche la Legge fondamentale tedesca, varata nel 1949, riconoscevano ampiamente i diritti dei lavoratori, grazie a un’ottica solidaristica ormai sempre più diffusa nelle società fordiste; eppure, nessuna delle due fissava, con la stessa forza e caparbietà, il nesso stretto tra lavoro e cittadinanza democratica⁸.

5. Cfr. A. De Bernardi, *Operai e nazione. Sindacati, operai e stato nell’Italia fascista*, Franco Angeli, Milano 1993.

6. Cfr. C. Dellavalle (a cura di), *Operai, fabbrica, Resistenza. Conflitto e potere nel triangolo industriale (1943-1945)*, Annali della Fondazione Giuseppe Di Vittorio – Ediesse, Roma 2017.

7. P. Passaniti, *La Costituente tra cronaca e storia. Il nodo giuslavoristico nell’ordine democratico*, in L. Gaeta (a cura di), *Prima di tutto il lavoro. La costruzione di un diritto all’Assemblea Costituente*, Ediesse, Roma 2014, pp. 13-30. Cfr. L. Baldissara e M. Battini, *Introduzione*, in *Lavoro e cittadinanza* cit., pp. 8-13.

8. Il testo della Costituzione francese, in tema di lavoro, si avvicinava molto al dettato italiano; nel *Preambolo*, infatti, si leggeva: “Ognuno ha il dovere di lavorare e il diritto di ottenere un’occupazione. Nessuno può essere danneggiato, nel suo lavoro o nel suo impiego, a causa delle origini, opinioni o credenze. Ogni uomo può difendere i suoi diritti e i suoi interessi mediante l’azione sindacale, e aderire al sindacato di sua scelta. Il diritto di sciopero si esercita nel quadro delle leggi che lo regolano” (<http://www.dircost.unito.it/cs/docs/francia194.htm>; ultima visita il 26 aprile 2019). Quanto alla Legge fondamentale tedesca, il diritto al lavoro era sì considerato tra i “diritti fondamentali”, ma compariva “soltanto” all’articolo 12: “Tutti i tedeschi hanno il diritto di

1. Lavoro e cittadinanza nella Costituzione italiana

In sede di Assemblea costituente, dunque, i deputati vollero sottolineare ed esaltare il legame profondo tra “democrazia” e “lavoro”, ponendolo come il primo punto di equilibrio del nuovo ordinamento repubblicano. Per i costituenti, infatti, il cittadino della neonata Repubblica non doveva essere inteso né come l’individuo “proprietario” tipico dell’età liberale; né come l’individuo “atomizzato” dell’epoca fascista, irreggimentato in modo forzato all’interno di una massa amorfa e passiva. Il cittadino, al contrario, era innanzitutto una persona, dotata di diritti e doveri, la quale, per realizzarsi, necessitava di un lavoro. Si era pienamente cittadini, dunque, se si godeva non solo dei “diritti inviolabili dell’uomo” (articolo 2), sia civili che politici, ma anche dei diritti sociali, a partire dal “diritto al lavoro”, che era il primo dei diritti universali di cittadinanza ad essere citato (articolo 4, comma 1). Detto in altri termini, la cittadinanza poteva essere esercitata pienamente soltanto se si lavorava, poiché solamente il cittadino-lavoratore poteva essere realmente libero nelle sue scelte. In questo modo, per la Costituzione italiana il lavoro cessava di essere soltanto una prestazione o, per utilizzare le categorie marxiste, una “merce”, da offrire o da comprare sul mercato del lavoro; e diventava un “valore”, anzi *il* valore posto a fondamento della cittadinanza democratica, perché capace di assicurare a ogni persona quella “dignità sociale” prevista dall’articolo 3. Anche a costo di farne un “mito”, cioè a rischio di considerarlo come qualcosa di sacro e inviolabile⁹.

La scelta del lavoro come fondamento della cittadinanza, come detto, fu il frutto di un compromesso “alto” che si realizzò nell’Assemblea Costituente tra le principali cul-

scegliere liberamente professione, luogo di lavoro e sede di preparazione. L’esercizio professionale può essere regolato per legge. Nessuno può essere costretto a un determinato lavoro, salvo il caso del sopravvenire di un generale obbligo pubblico della prestazione di un servizio, eguale per tutti. Un lavoro forzato è ammissibile solo in seguito ad una restrizione della libertà disposta giudizialmente” (http://www.dircost.unito.it/cs/pdf/19490523_germaniaLeggeFondamentale_ita.pdf; ultima visita il 26 aprile 2019).

9. Si vedano, su questo tema, le penetranti riflessioni di Bruno Trentin, intellettuale e sindacalista, raccolte nel suo volume più importante, *La città del lavoro. Sinistra e crisi del fordismo*, Feltrinelli, Milano 1997. Cfr. G. Mari, *Le due città di Bruno Trentin*, in A. Gramolati e G. Mari (a cura di), *Il lavoro dopo il Novecento. Da produttori ad attori sociali*. La città del lavoro di Bruno Trentin per un’“altra sinistra”, Firenze University Press, Firenze 2016, pp. 13-22.

ture politiche, *in primis* tra quella cattolica e quella social-comunista, con l'apporto minoritario ma significativo dei liberaldemocratici. Gli scontri non mancarono: ad esempio sulla contrapposizione tra i termini "lavoro" e "lavoratori", o sulla preminenza da accordare alla sfera dei diritti oppure dei doveri. Inizialmente, la Dc avrebbe preferito puntare sull'idea di "famiglia", mentre le sinistre sul concetto di "classe" (lavoratrice); per i qualunque si sarebbe stata sufficiente l'espressione "Repubblica democratica", mentre i liberali avrebbero voluto valorizzare da subito il ruolo del Parlamento. Alla fine prevalse la sostanza della persona che lavora, del cittadino-lavoratore, della centralità del lavoro: un lavoro, tuttavia, inteso non nella sua dimensione "conflittuale", cioè organizzato e diretto contro il capitale, com'era nella tradizione classista del movimento operaio; ma come elemento "armonico", secondo un approccio più in linea con la dottrina sociale cristiana, evitando logoranti contrapposizioni sociali. Il lavoro di cui si parla nell'articolo 1, in definitiva, era quello poi esplicitato nell'articolo 35, cioè "il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni"¹⁰.

Al primo comma dell'articolo 1 i deputati aggiunsero poi il secondo comma, sulla sovranità popolare, da esercitare "nelle forme e nei limiti della Costituzione". L'articolo 1, dunque, come ha rilevato il costituzionalista Francesco Pallante, finiva per disegnare un organismo dotato di due gambe, entrambe fondamentali: se la prima è il lavoro, la seconda è il voto, con cui il popolo elegge i suoi rappresentanti¹¹. In definitiva, i cittadini della *res publica* esercitano periodicamente la loro sovranità democratica attraverso le elezioni. Ciò, tuttavia, è necessario ma non sufficiente: infatti, nel loro vissuto quotidiano, essi devono poter lavorare (e lavorare bene), sia per garantirsi quella "esistenza libera e dignitosa" di cui parla l'articolo 36, sia per poter esercitare al meglio proprio la sovranità popolare. Per questo nell'articolo 3, comma 2, è scritto che la Repubblica deve "rimuovere gli ostacoli" che "impediscono [...] l'effettiva

10. M. Dolores Santos Fernández e A. Loffredo, "La vita del Paese deve avere il volto del lavoro", in L. Gaeta (a cura di), *Prima di tutto il lavoro* cit., pp. 55-75; A. Loffredo, *La tutela del lavoro: una norma manifesto?*, ivi, pp. 126-132.

11. F. Pallante, *Lavoro, rappresentanza e cittadinanza: l'allontanamento dal quadro costituzionale*, in L. Baldissara e M. Battini (a cura di), *Lavoro e cittadinanza* cit., pp. 41-48.

partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". E per questo nell'articolo 4 si legge che il lavoro non è solo un "diritto" e non ha soltanto diritti (quelli stabiliti dal Titolo III sui *Rapporti economici*: la retribuzione proporzionata, il riposo settimanale, le ferie annuali, mezzi adeguati in caso di malattia o infortunio, lo sciopero, ecc.); ma – secondo comma – esso rappresenta anche un "dovere" di cittadinanza, svolto per sostenere se stessi e la propria famiglia.

In quest'ultimo passaggio i costituenti coglievano in modo efficace quella caratteristica peculiare che uno di loro, l'azionista torinese Vittorio Foa, parecchi anni dopo avrebbe definito nei suoi studi la "bivalenza" del lavoro: cioè, nello stesso tempo, un sacrificio, che può anche nascondere soprusi e sfruttamento, ma anche un potente strumento di emancipazione¹².

2. Lavoro e rappresentanza nella Costituzione italiana

Se per la Costituzione italiana il lavoro è così importante da farne il fondamento della cittadinanza, allora assume particolare rilievo anche il tema della rappresentanza del lavoro. Il riferimento, in questo caso, non è alla rappresentanza generale, "politica", dei cittadini, che è compito soprattutto dei partiti, secondo quanto stabilisce l'articolo 49; ma alla rappresentanza "sociale" dei lavoratori, che viene svolta dal sindacato, la cui azione è disciplinata dall'articolo 39: un articolo al quale gli studiosi del lavoro hanno dedicato una mole ragguardevole di analisi e riflessioni, ma la cui specificità è che non ha mai trovato attuazione in modo integrale¹³.

L'ordinamento sindacale previsto dai costituenti, infatti, si basa su due pilastri. Il primo è la libertà sindacale, fissato nel primo comma, che ha spazzato via sia l'idea del sindacato "unico", tipica delle dittature; sia l'idea del sindacato "obbligatorio", sostenuta all'epoca da molti democristiani e socialisti riformisti, coerente con la visione del "corporati-

12. V. Foa, *Il Cavallo e la Torre. Riflessioni su una vita*, Einaudi, Torino 1991, pp. 236-262. Cfr. Id., *Le autonomie e il lavoro. Le lezioni di Camerino su antifascismo e sindacato*, Ediesse, Roma 2009.

13. L. Lazzeroni, *Libertà sindacale e contrattazione collettiva: una norma impegnativa*, in L. Gaeta (a cura di), *Prima di tutto il lavoro cit.*, pp. 229-254.

smo pluralista”. I lavoratori, invece, sono liberi di aderire o meno al sindacato; così come i sindacati (ma anche i datori di lavoro) sono liberi di agire. Il secondo pilastro, sancito nel quarto comma, riguarda lo strumento per eccellenza dell’azione sindacale, cioè la contrattazione collettiva, che doveva valere *erga omnes* (cioè doveva avere “efficacia obbligatoria” per tutti i lavoratori), assicurando al sindacato, cioè a un’associazione privata, una funzione di natura pubblicitica. I comunisti, egemoni all’interno della Cgil unitaria, e resi ancora più forti dalla stretta alleanza con i socialisti, scelsero – per sbloccare una situazione di paralisi – di rinunciare al principio maggioritario, secondo cui la firma del contratto collettivo spettava alla componente maggiormente rappresentativa dei lavoratori; e accettarono, grazie alla spiccata sensibilità del loro leader Giuseppe Di Vittorio, l’idea di una rappresentanza unitaria, purché composta con metodo proporzionale¹⁴.

I problemi principali, tuttavia, sui quali si raggiunse un compromesso obiettivamente debole, furono due. Il primo riguardò la registrazione del sindacato da parte dello Stato, prevista con l’obiettivo di riconoscergli quella personalità giuridica necessaria per poter firmare contratti collettivi validi *erga omnes*; il meccanismo della registrazione, però, fu inserito senza chiarire le regole con cui esso doveva essere effettuato e senza riuscire ad annullare il timore dei sindacati di finire controllati dallo Stato stesso, come era accaduto fino a poco tempo prima, durante il fascismo. Il secondo dilemma interessava il principio di proporzionalità, che preoccupava molto le minoranze interne; anche in questo caso, infatti, i costituenti non chiarirono né le procedure per la formazione della rappresentanza unitaria, né i compiti che sarebbero spettati a tale organismo inedito¹⁵.

Ebbene, se una formulazione del genere presentava già non pochi inconvenienti in una stagione di unità sindacale, per cui sembrava inevitabile il ricorso a una legge chiari-

14. F. Loreto, *Unità nazionale e unità sindacale nel pensiero di Giuseppe di Vittorio (1944-48)*, in E. Montali (a cura di), *I 150 anni dell’Unità d’Italia. Risorgimento, unità nazionale e lavoro*, Annali della Fondazione Giuseppe Di Vittorio – Ediesse, Roma 2012, pp. 129-148. Cfr. A. Pepe, *La lezione di Di Vittorio costituente*, in Id. (a cura di), *Il lavoro e l’attività della nuova Fondazione Giuseppe Di Vittorio*, Annali della Fondazione Giuseppe Di Vittorio – Ediesse, Roma 2019, pp. 393-410.

15. P. Craveri, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, il Mulino, Bologna 1977, pp. 11-108.

ficatrice, con le scissioni sindacali del 1948 la situazione si complicò ulteriormente¹⁶. Per cui il 1948 – cioè l’anno dell’“affermazione della rappresentanza” in campo politico – rischiò di generare in campo sindacale il risultato opposto, vale a dire il caos della rappresentanza.

Gli eventi sono noti: dopo le frizioni registrate nel 1947, specie sul tema dello sciopero politico, l’anno successivo dapprima le elezioni del 18 aprile rafforzarono nella minoranza democristiana l’ipotesi di un “18 aprile sindacale”; quindi l’attentato a Togliatti del 14 luglio, con lo sciopero generale che ne scaturì, portò la stessa corrente cattolica a uscire dalla Cgil e a fondare la Libera Cgil, presto seguita dalle minoranze repubblicana e socialdemocratica. Infine, tra il 1949 e il 1950, all’apice della guerra fredda, si concluse il percorso delle scissioni, con la nascita della Cisl e della Uil¹⁷. In pochi mesi si era passati dall’unità sindacale a un regime di pluralismo: una situazione, peraltro, che si mantenne molto conflittuale per parecchi anni.

In sede di dibattito storiografico, diviso tra chi sostiene che la Cgil unitaria fu una mera soluzione tattica, subordinata ai partiti, e chi la raffigura come un soggetto pienamente autonomo, una tesi sembra emergere in modo pressoché unanime: anche se con limiti evidenti, la Cgil unitaria giocò un ruolo molto rilevante per la ricostruzione del paese e i suoi sindacalisti più autorevoli contribuirono in modo essenziale alla stesura di una Carta costituzionale molto avanzata sul terreno sociale¹⁸. Tuttavia, come ha rilevato in modo efficace Alessio Gagliardi, la Costituzione, se sul piano dei principi certamente appariva “virtuosa” in tema di lavoro (e non solo in questo specifico ambito), nella realtà rischiava di restare “virtuale” a causa di alcune formule equivoche e di strumenti inadeguati per la sua applicazione corretta e integrale¹⁹. A tale proposito, risulta

16. Cfr. M. Antonioli, M. Bergamaschi, F. Romero (a cura di), *Le scissioni sindacali. Italia e Europa*, Biblioteca Franco Serantini, Pisa 1999.

17. S. Rogari, *Sindacati e imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo a oggi*, Le Monnier, Firenze 2000, pp. 62-82. Cfr. S. Turone, *Storia del sindacato in Italia dal 1943 al crollo del comunismo*, Laterza, Roma-Bari 1992, pp. 129-168.

18. Cfr. Aa. Vv., *Il contributo del mondo del lavoro e del sindacato alla Repubblica e alla Costituzione*, Quaderni della Fondazione Giacomo Brodolini – Edizioni Lavoro, Roma 1998.

19. A. Gagliardi, *La Cgil unitaria e la nuova costituzione economica*, in G. Monina (a cura di),

piuttosto eloquente proprio l'annosa vicenda dell'articolo 39 nella storia dell'Italia repubblicana.

*Conclusioni. Uno sguardo di lungo periodo:
l'Italia repubblicana, fino ai giorni nostri*

Gli anni Cinquanta furono segnati da profonde divisioni ideologiche tra le Confederazioni e dalla riaffermazione della vecchia concezione del conflitto sociale come mera questione di ordine pubblico, in palese violazione della Costituzione. In tale contesto la Cisl e la Uil, timorose dell'egemonia della Cgil nel mondo del lavoro, e la Cgil, a sua volta preoccupata dell'alleanza potenzialmente maggioritaria tra Cisl e Uil (come accadde in occasione dell'accordo sul conglobamento del 1954), si accordarono per stabilire una sorta di autolegittimazione "paritaria", cioè un "monopolio di fatto" della rappresentanza dei lavoratori, la cui unica certificazione, con metodo democratico, era fornita periodicamente dal voto per le Commissioni interne. Si trattava, dunque, di una rappresentanza che, di fatto, restava "virtuale"²⁰.

Per oltre un decennio le culture sindacali rimasero distanti. La Cgil aveva un'idea di rappresentanza generale, politica e sociale della "classe", cioè di tutti i lavoratori, da realizzare soprattutto nei territori, con l'ausilio delle leggi e dei contratti collettivi nazionali di lavoro; la Cisl e, in misura diversa, la Uil avevano invece un'idea di rappresentanza degli iscritti, associativa, economica e tecnica, da realizzare in particolare nelle fabbriche, specie attraverso lo strumento della contrattazione aziendale, in collaborazione con le imprese e in nome della produttività²¹. Tuttavia, nonostante l'assenza di norme specifiche (come avrebbe mostrato la breve parabola della legge Vigorelli, varata nel 1959 ma

1945-1946. *Le origini della Repubblica*, vol. I, *Contesto internazionale e aspetti della transizione*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2007, pp. 349-381.

20. A. Accornero, *La parabola del sindacato. Ascesa e crisi di una cultura*, il Mulino, Bologna 1992, pp. 262-264. Dello stesso autore si veda *Gli anni '50 in fabbrica, con un diario di Commissione interna*, De Donato, Bari 1973. Cfr. L. Baldissara, *Democrazia e conflitto. Gli anni Cinquanta come storia*, in Id. (a cura di), *Democrazia e conflitto. Il sindacato e il consolidamento della democrazia negli anni Cinquanta (Italia, Emilia Romagna)*, Franco Angeli, Milano 2006, pp. 13-66.

21. F. Loreto, *Il sindacalismo nell'Italia repubblicana: organizzazioni, politiche, culture*, «Democrazia e diritto», n. 3-4, 2013, pp. 171-212; Id., *Le culture sindacali nella storia d'Italia*, «Lavori. Quaderni di rassegna sindacale», n. 3, luglio-settembre 2011, pp. 183-194.

presto dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale proprio per la violazione dell'articolo 39), tutti i contratti collettivi (persino quelli separati) vennero considerati validi *erga omnes*, in quanto – attraverso la cosiddetta “clausola di miglior favore” – risultavano sempre migliorativi delle condizioni precedenti²².

Dagli anni Sessanta, con il *boom* economico e la ripresa dell'unità sindacale, favorita dal nuovo quadro politico del centrosinistra, la situazione migliorò per i lavoratori; così, nel giro di pochi anni le Confederazioni raggiunsero l'apice del potere sindacale, soprattutto dopo le conquiste storiche del 1968-1969, le quali – in tema di rappresentanza – diffusero e rafforzarono due elementi: “il principio universalistico”, secondo il quale l'interesse degli iscritti al sindacato coincideva con l'interesse generale di tutti i lavoratori; e “l'ideologia di classe”, secondo la quale l'interesse dei lavoratori coincideva con l'interesse di tutta quanta la nazione²³. Il picco del successo sindacale fu toccato nel 1970, con la legge n. 300 del 20 maggio, meglio nota come lo Statuto dei diritti dei lavoratori: infatti, quel monopolio *de facto*, costruito nel ventennio precedente, divenne *de iure*, cioè fu sanzionato per legge, secondo un principio di tipo “politico” e “qualitativo”, accordato dal Parlamento alle “confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale”²⁴. Tale monopolio, inoltre, si rafforzò ulteriormente nel 1972, grazie alla costituzione della Federazione unitaria Cgil-Cisl-Uil; quindi, circa dieci anni dopo, esso fu esteso anche al pubblico impiego con la legge quadro

22. S. Musso, *Le rappresentanze del lavoro e la ricostruzione democratica*, in E. Montali (a cura di), *I 150 anni dell'Unità d'Italia* cit., pp. 123-128. Cfr. Id., *Storia del lavoro in Italia dall'Unità a oggi*, Marsilio, Venezia 2011, pp. 209-228.

23. A. Accornero, *La parabola del sindacato* cit., pp. 267-277. Cfr. P. Causarano, L. Falossi, P. Giovannini (a cura di), *Il 1969 e dintorni. Analisi, riflessioni e giudizi a quarant'anni dall'“autunno caldo”*, Ediesse, Roma 2010.

24. A. Accornero, *La parabola del sindacato* cit., p. 264. Questo il testo originale dell'articolo 19 dello Statuto dei lavoratori sulla “costituzione delle Rappresentanze sindacali aziendali”: “Rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva, nell'ambito: a) delle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale; b) delle associazioni sindacali, non affiliate alle predette confederazioni, che siano firmatarie di contratti collettivi nazionali o provinciali di lavoro applicati nell'unità produttiva. Nell'ambito di aziende con più unità produttive le rappresentanze sindacali possono istituire organi di coordinamento”.

n. 93 del 29 marzo 1983. Per le Confederazioni i vantaggi di potere e d'immagine furono notevoli; nello stesso tempo, tuttavia, gli avversari del mondo sindacale ebbero gioco facile a denunciare i limiti di un sistema di rappresentanza non pienamente democratico.

Dalla metà degli anni Settanta, tuttavia, complici le profonde trasformazioni del capitalismo industriale (la crisi del fordismo, il ritorno della disoccupazione di massa, l'indebolimento della classe operaia e la flessibilizzazione del rapporto di lavoro), il quadro iniziò a mutare radicalmente e la rappresentanza delle tre Confederazioni divenne sempre meno effettiva. Lo avrebbe dimostrato, ad esempio, la crescita significativa del sindacalismo autonomo, specie nel pubblico impiego, a partire dalla fine degli anni Ottanta; inoltre, nonostante la rilevanza del Protocollo Ciampi del 1993 sulla politica dei redditi e sulla riforma del sistema contrattuale (importante soprattutto per l'uscita dell'Italia dalla crisi della "Prima Repubblica" e per l'ingresso del paese in Europa), lo avrebbe dimostrato anche l'esito del referendum popolare che, nel giugno 1995, modificò ampiamente proprio l'articolo 19 dello Statuto²⁵.

Negli ultimi anni, infine, di fronte a una crisi economica molto grave e, conseguentemente, di fronte a una contrattazione collettiva sempre più "povera" (in alcuni casi siglata "in deroga", cioè peggiorativa rispetto alle norme dei contratti nazionali), le parti sociali sono riuscite a firmare alcuni accordi interconfederali sulla rappresentatività²⁶. La misurazione della rappresentanza è stata basata sulla combinazione di tre fattori, che servono a "pesare" rispettivamente la forza, il consenso e il radicamento dei sindacati: la "coesistenza associativa", cioè la misurazione certificata degli iscritti; l'"adesione ricevuta", cioè il conteggio com-

25. S. Musso, *Le relazioni industriali tra prima e seconda Repubblica*, in E. Bignami (a cura di), *L'Italia tra due secoli*, Pendragon, Bologna 2013, pp. 105-125. Il referendum cancellò tutta la lettera a) e parte della lettera b) dell'articolo.

26. Il primo accordo interconfederale sulla rappresentanza e sulla validità *erga omnes* dei contratti aziendali è stato siglato il 28 giugno 2011; per la sua applicazione si è dovuto attendere il 31 maggio 2013, con la firma di un apposito *Protocollo d'intesa*. Successivamente, nel corso del 2016 Cgil, Cisl e Uil hanno raggiunto tre importanti intese per un nuovo sistema di relazioni industriali, rispettivamente con le organizzazioni datoriali della piccola impresa industriale, dell'artigianato e del commercio; da ultimo, un'intesa analoga (*Contenuti e indirizzi delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva*) è stata firmata con Confindustria il 28 febbraio 2018.

plessivo dei voti ottenuti nelle elezioni delle Rappresentanze Sindacali Unitarie; e la “diffusione” delle strutture a livello territoriale.

Tali intese indicano chiaramente la volontà di “tornare alla Costituzione”: in particolare a quell’articolo 39 che occorre ovviamente revisionare, ma che si basa su un principio giusto di tipo quantitativo e proporzionalistico. Perciò, come ha scritto di recente in modo autorevole Umberto Romagnoli, l’articolo 39 della Costituzione, per quanto “inatuito”, continua a mantenersi “attuale”²⁷. La sfida è aperta, specie in tempi di crisi dell’industrialismo e di affermazione della società post-industriale, ben più complessa, plurale ed eterogenea della precedente. A tale proposito ha scritto Aris Accornero, uno dei più autorevoli studiosi della materia:

“Il lavoro non è facile da rappresentare. Si tratta di una merce del tutto particolare, sia perché pensa e ha comunque un’idea di sé, sia perché può essere consumata soltanto con il consenso del venditore”²⁸.

Non è facile, ma è necessario insistere e raggiungere il traguardo, presto e bene. Il rischio, altrimenti, non riguarda tanto l’arretramento del sindacato confederale, ma l’ulteriore indebolimento dei lavoratori, che già rappresentano la parte debole nel rapporto di lavoro, esposti ancora di più alle intemperie della globalizzazione, alle difficoltà in cui si dibatte l’Europa e alla crisi strutturale che attanaglia l’Italia.

27. U. Romagnoli, *Sindacati, l’unità possibile*, in <http://www.nuovi-lavori.it/index.php/sezioni/1448-sindacati-1-unita-possibile> (ultima visita il 26 aprile 2019).

28. A. Accornero, *La parabola del sindacato* cit., p. 274.