

Revista de Estudios Económicos y Empresariales  
Núm. 26, 2014, pp. 189-202 - ISSN: 0212-7237

# BUOZZI E LA REGOLAMENTAZIONE GIURIDICA DEL SINDACATO

MAURIZIO BALLISTRERI  
*Docente di Diritto del Lavoro*  
*Università degli Studi di Messina*

**INDICE:** INTRODUZIONE.- 1. IL RIFORMISMO SINDACALE DI BUOZZI: L'IDEA DELLA PARTECIPAZIONE.- 1.2 La disciplina legale del sindacalismo e della contrattazione collettiva: le proposte di BuoZZi.- 2. LA SOLUZIONE DELLA COSTITUENTE: L'ART. 39.- 3. L'ORDINAMENTO INTERSINDACALE E LA SUA CRISI.- 4. IL PROTOCOLLO DEL 31 MAGGIO 2013.- 5. NUOVE DIVISIONI SINDACALI E INTERVENTO LEGISLATIVO.- 6. L'ATTUALITÀ DELLA PROPOSTA DI BUOZZI.

## RESUMEN

Bruno Buozzi ha rappresentato una delle figure più prestigiose del riformismo politico e sindacale in Italia. In questa sede si vuole approfondire il contributo giussindacale di Buozzi, in particolare sotto il profilo del rapporto tra sindacato e istituzioni e l'attualità della sua elaborazione.

Per Buozzi, il sindacalismo dopo il fascismo, avrebbe dovuto assumere lo status di "sindacato giuridico", con "la rappresentanza totalitaria della categoria professionale ed il diritto di stipulare contratti di lavoro i quali hanno forza obbligatoria per tutti gli appartenenti alla categoria per la quale il sindacato è costituito".

In sede di Assemblea Costituente il tema della disciplina giuridica del sindacalismo in Italia fu molto dibattuto. Il risultato fu l'approvazione dell'art. 39, una sorta di "terzo sistema" tra l'ordinamento di diritto pubblico delle categorie e principio privatistico di libertà sindacale, nei cui confronti si sono sollevati dubbi e rilievi da parte della dottrina maggioritaria in campo giuslavoristico.

La mancata attuazione dell'art. 39 Cost., a causa di un'inerzia legislativa conseguente alle divisioni tra le tre maggiori centrali sindacali ma anche per le diverse interpretazioni da dare alla norma costituzionale, ha determinato l'affermazione di un sistema di diritto sindacale fondato sull'autonomia privata collettiva, che ha funzionato grazie all'unità dei sindacati.

All'orizzonte delle relazioni industriali italiane si profilano però, nuove divisioni, come quella relativa all'accordo sugli esuberanti nella ristrutturazione di Alitalia, che ha visto ancora una volta la Cgil non partecipare alla sottoscrizione, con i rapporti con la Fiat a fare da capofila.

Da qui il rilancio delle tesi a sostegno dell'intervento legislativo in materia di contrattazione collettiva, pur nella rilettura dell'art. 39 della Costituzione, e quindi delle tesi di Buozzi.

**Parole chiave:** Diritto del lavoro; Relazioni industriali; Contrattazione collettiva.

**Classificazione JEL:** K31

## SUMMARY

Bruno Buozzi has been one of the most prestigious figures in the political and trade union reformism in Italy. Here, we want to explore the contribution of giussindacale Buozzi, particularly in terms of the relationship between the union and its institutions and the timeliness of processing. For Buozzi, trade unionism after fascism, he should assume the status of “legal union” with “totalitarian representation of the profession and the right to enter into contracts of employment which have binding force for all members of the category for which the union is made. “In the Constituent Assembly the issue of legal regulation of trade unionism in Italy was much debated. The result was the approval of art. 39, a sort of “third system” between the ordering of the categories of public law and private law principle of freedom of association, in respect of whom have raised doubts and remarks by the majority doctrine in the field of employment law. Failure to implement art. 39 of the Constitution, due to legislative inertia resulting divisions between the three major trade union centers but also to the different interpretations to be given to the constitutional provision, has led to the emergence of a system of law based on autonomous private collective, which worked by the unity of the trade unions. On the horizon of Italian industrial relations are emerging, however, new divisions, such as that relating to the Agreement on redundancies in the restructuring of Alitalia, which has once again seen the CGIL not participate in the underwriting, with the relationship with Fiat to act as leader . Hence the revival of the arguments in support of legislative intervention in collective bargaining, even in rereading art. 39 of the Constitution, and thus the thesis Buozzi.

Key words: Law of labour; Industrial Relations; Collective Bargaining.

JEL classification: K31

## INTRODUZIONE

Sono passati più di 70 anni da quel 4 giugno 1944, allorquando i nazisti in fuga da Roma assassinarono Bruno Buozzi<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Benvenuto, G., Maglie, A., *Bruno Buozzi il padre del sindacato*. Fondazione Buozzi, Roma, 2014.

Buozzi, leader della Fiom prima e della Confederazione generale del Lavoro a partire dal 1925, deputato socialista del PSU di Filippo Turati dal 1920 al 1926, costretto all'esilio a Parigi dal regime fascista, ove riorganizzò la Cgdl sciolta da Mussolini, che contrastò con azioni di sciopero e con l'impegno parlamentare soprattutto dopo l'omicidio di Giacomo Matteotti, ha rappresentato una delle figure più prestigiose del riformismo politico e sindacale nel nostro paese, dando un contributo fondamentale alla ricostruzione del sindacalismo libero dopo la caduta del fascismo con il Patto di Roma del 9 giugno del 1944, tra le tre maggiori correnti sindacali all'interno del Comitato di Liberazione nazionale: socialista, comunista e cattolica.

Il leader della corrente comunista Giuseppe Di Vittorio, che diverrà maggioritaria nel movimento operaio nel dopoguerra, affermò che: "Buozzi è stato tolto con violenza alla grande Confederazione generale del lavoro, della quale sarebbe stato il capo naturale"<sup>2</sup>.

In questa sede si vuole approfondire il contributo giussindacale di Buozzi, in particolare sotto il profilo del rapporto tra sindacato e istituzioni e l'attualità della sua elaborazione.

## 1. IL RIFORMISMO SINDACALE DI BUOZZI: L'IDEA DELLA PARTECIPAZIONE

Buozzi fu un convinto assertore della partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende, di quel modello cioè, di democrazia industriale che ha caratterizzato il riformismo sindacale in Europa, che trova nella Costituzione di Weimar il riferimento teorico fondamentale<sup>3</sup> e, quindi, nell'elaborazione

---

<sup>2</sup> Fondazione Bruno Buozzi, *Dietro le quinte: le relazioni di Di Vittorio, gli appunti di Buozzi, i ricordi e le testimonianze degli altri protagonisti*, Roma, 2005.

<sup>3</sup> La Costituzione di Weimar nel disegnare uno "Stato interventista democraticamente legittimato" definiva compiti e ruoli per i gruppi sociali, configurando il passaggio dalla "democrazia individualista" ad una "collettiva", con un equilibrio tendenziale tra capitale e lavoro, tra organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori, nel quadro di un rapporto positivo tra l'apparato dello Stato e di quell'idea di un'"autodeterminazione sociale nel diritto". Per un'analisi generale dell'esperienza della Repubblica di Weimar, nella prospettiva giuslavoristica e delle relazioni industriali, si veda Lewis, R., Clark, J. (a cura di), *Labour Law and Politics in the Weimar Republic*, Oxford, 1981.

dottrina di Hugo Sinzheimer<sup>4</sup>, nelle analisi dei coniugi Webb<sup>5</sup> e nel dopoguerra con le varie esperienze di democrazia nell'impresa, che hanno nel modello tedesco della *Mitbestimmung* il paradigma<sup>6</sup>.

Buozzi elaborò un peculiare modello di democrazia industriale, in cui la partecipazione era legata alla condizione di lavoro dei dipendenti nel quadro dei processi di innovazione<sup>7</sup>, un'idea che ha trovato riscontro in alcune importanti elaborazioni della dottrina giuslavoristica, che riprendono il concetto di "contropotere"<sup>8</sup>. D'altronde, già nei 45 giorni che precedono l'armistizio con le Nazioni Alleate, l'8 settembre 1943, il sindacalista socialreformista si attivò per restituire ai lavoratori italiani la libertà di eleggere i propri rappresentanti nelle aziende, con le commissioni interne, istituti di rappresentanza sottratti all'ipoteca corporativa dei fiduciari, ma anche al modello sovietista del consiglio di fabbrica rivoluzionari<sup>9</sup>, che vennero ripristinate con l'accordo tra Bruno Buozzi e Giuseppe Mazzini, rispettivamente commissari delle organizzazioni dei lavoratori dell'industria e degli industriali, attribuendo ad esse poteri di contrattazione collettiva in azienda<sup>10</sup>.

---

<sup>4</sup> Per una panoramica generale dell'opera del grande giurista tedesco si veda Fraenkel, E., *Hugo Sinzheimer*, in *Juristenzeitung*, XIII, 15, 1958, pagg. 457-461; Knorre, S., *Soziale Selbstbestimmung und individuelle Verantwortung: Hugo Sinzheimer (1875-1945). Eine politische Biographie*, Frankfurt - Bern - New York - Paris 1991.

<sup>5</sup> Webb, S. e B., *Democrazia industriale*, Ediesse, Roma, 1994.

<sup>6</sup> Solo per indicare un autore a fronte di una letteratura scientifica notevole, si segnala Streeck, W., *la cogestione in Germania: problemi aperti*, "Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali", n. 74, 2, 1997.

<sup>7</sup> Berta, G., *Il governo degli interessi industriali. Rappresentanza e politica nel nord ovest d'Italia (1906-1924)*, Saggi marsilio, 1996. Secondo lo storico per "Bruno Buozzi una volta che si fosse giunti alla stipulazione dei contratti, momento di chiusura del conflitto industriale, doveva subentrare una sorte di cogestione del processo tecnico di produzione, vale a dire che i membri del sindacato dovevano collaborare con i capi e i dirigenti dell'impresa alla migliore utilizzazione possibile dei risultati del progresso tecnico".

<sup>8</sup> Pedrazzoli, M., *Democrazia industriale e subordinazione*. Giuffrè, Milano, 1985.

<sup>9</sup> Benvenuto G., *Bruno Buozzi: un laico, un socialista, un riformista in un paese di controriforme e di verità di massa*, in *Bruno Buozzi. Ricordi, immagini, pensieri tra cronaca e storia*, Edizioni Fondazione Bruno Buozzi, Roma, 2004, p.27.

<sup>10</sup> Turone, S., *Storia del sindacato in Italia. Dal 1943 al crollo del comunismo*, Laterza, Roma-Bari, 1998.

## 1.1 LA DISCIPLINA LEGALE DEL SINDACALISMO E DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA: LE PROPOSTE DI BUOZZI

Tra il 26 febbraio e il 16 marzo 1944, nel mentre si discuteva sull'assetto della futura Cgil unitaria all'interno delle forze ciellenistiche, Buozzi, con lo pseudonimo di "Quidam" sul quotidiano socialista *"Avanti!"*, formula alcune proposte sul sindacalismo italiano. Per il leader riformista la nuova confederazione avrebbe dovuto assumere lo status di "sindacato giuridico", con "la rappresentanza totalitaria della categoria professionale ed il diritto di stipulare contratti di lavoro i quali hanno forza obbligatoria per tutti gli appartenenti alla categoria per la quale il sindacato è costituito"<sup>11</sup>. La proposta era quella del riconoscimento da parte del futuro Stato democratico di un sindacato unico (espressivo del cosiddetto "Fronte del lavoro"), con l'obbligatorietà del pagamento delle quote da parte dei lavoratori italiani e l'efficacia generale dei contratti collettivi stipulati, rispettando però, il principio della libertà sindacale<sup>12</sup>. Una posizione condivisa anche dalla corrente cattolica sindacale, ma fortemente osteggiata da quella comunista e, dopo l'assassinio di Buozzi, abbandonata dagli stessi socialisti, tra i quali il riformismo era divenuto invisibile, con il sostegno alla prospettiva sovietista nell'ambito del Patto d'Unità d'azione e del futuro Fronte popolare del 1948 con il Pci.

## 2. LA SOLUZIONE DELLA COSTITUENTE: L'ART. 39

In sede di Assemblea Costituente il tema della disciplina giuridica del sindacalismo in Italia fu molto dibattuto<sup>13</sup>. Il risultato fu l'approvazione dell'art. 39, una sorta di "ircocervo" istituzionale, definito sotto il profilo legale come un "terzo sistema"<sup>14</sup>, tra l'ordinamento di diritto pubblico delle categorie e principio privatistico di libertà sindacale, nei cui confronti si sono sollevati dubbi e rilievi da parte della dottrina maggioritaria in campo giuslavoristico<sup>15</sup>, pur con significative eccezioni<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> In *"Avanti!"*, 26 febbraio 1944.

<sup>12</sup> In *"Avanti!"*, 16 marzo 1944.

<sup>13</sup> Per una ampia ricostruzione si veda Craveri, P., *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, il Mulino, Bologna, 1977.

<sup>14</sup> Mazzoni, G., *La disciplina dei sindacati e dei contratti collettivi di lavoro nel sistema delineato dall'art. 39 Cost.*, in "Rivista del diritto del lavoro", 1949, I, p.17.

### 3. L'ORDINAMENTO INTERSINDACALE E LA SUA CRISI

La mancata attuazione dell'art. 39 Cost., a causa di un'inerzia legislativa conseguente alle divisioni tra le tre maggiori centrali sindacali ma anche per le diverse interpretazioni da dare alla norma costituzionale<sup>17</sup>, ha determinato l'affermazione di un sistema di diritto sindacale fondato sull'"Ordinamento intersindacale", "un ordinamento nell'ambito del quale contratto ed obbligazione si riquaificano nella peculiare luce di strumenti organizzativi del potere sociale paritario"<sup>18</sup> e che, a ben vedere, ha consentito di concentrare nel contratto collettivo nazionale di categoria "la tutela degli *standards* minimi uniformi"<sup>19</sup>, con il reciproco riconoscimento degli attori collettivi e che è poggiato principio di libertà e di pluralismo sancito dal primo comma dell'art. 39 della Costituzione<sup>20</sup>.

<sup>15</sup> Per tutti Mancini, F., *Libertà sindacale e contratto collettivo "erga omnes"*, in "Rivista trimestrale di diritto e procedura civile", Milano, 1953, p.11, in cui l'A. scrive circa : "l'incapacità del costituente di rinunciare agli schemi che avevano caratterizzato l'esperienza sindacale fascista se non per spogliarli del loro carattere autoritario, ossia la sua incapacità di ripensare il problema in termini radicalmente nuovi".

<sup>16</sup> Pera, G., *Problemi costituzionali del diritto sindacale italiano*, Feltrinelli, Milano, 1960, laddove l'A. evidenzia, *de jure condendo*, l'esigenza di un intervento legislativo di attuazione dell'art. 39 Cost. congegnato "in termini tali da ridurre al minimo la limitazione di libertà del sindacato, configurando i controlli solo per quanto strettamente indispensabile".

<sup>17</sup> C'è chi accettava la disciplina pubblicistica, avvertendo che i sindacati erano da considerare persone giuridiche pubbliche *sui generis*, perché garantite dal comma 1 dell'art. 39 Cost., in materia di libertà sindacale, si veda Mortati, C., *Il lavoro nella Costituzione*, in "Il Diritto del lavoro", 1954, I, p. 149; altri ritenendo privatistica la funzione del sindacato registrato, con il ricorso alla figura giuridica dell'esercizio privato di pubbliche funzioni, si veda Santoro Passarelli, F., *Nozioni di diritto del lavoro*, Jovene, Napoli, 1978, p. 47, o delineando una nuova costruzione legale. L'ufficio privato per la tutela dell'interesse collettivo. In questo senso si veda Persiani, M., *I soggetti del contratto collettivo con efficacia generale*, in "Diritto del Lavoro", 1958, I, p. 88.

<sup>18</sup> Giugni, G., *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, Giuffrè, Milano, 1960, p.116. Come è noto Giugni interpreta l'ordinamento intersindacale sulla base di un carattere "metodologico" e non "ontologico", con l'elaborazione della nozione di "negoziato indiretto", e la valorizzazione del "diritto spontaneo dei gruppi collettivi", nel quadro di quella critica al diritto positivo, la cui crisi ha consentito la diffusione delle teorie pluriordinamentali. Su quest'ultimo aspetto si veda Bobbio, N., *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*, Edizioni di Comunità, Milano, 1965, p.33 e ss.

<sup>19</sup> Grandi, M., *Rapporti tra contratti collettivi di diverso livello*, in "Atti delle giornate di studio di Arezzo 15-16 maggio 1981"-AIDLASS, Giuffrè, Milano, 1982, p.33.

<sup>20</sup> Romagnoli, U., *Il contratto collettivo di lavoro nel Novecento Italiano*, in *Il Diritto del Lavoro alla*

Tale sistema però, integrato a partire dal 1970, attraverso il Titolo III dello “Statuto dei diritti dei lavoratori”, dalla legislazione promozionale all’azione sindacale<sup>21</sup>, ha funzionato sino a quando l’intesa tra le tre maggiori confederazioni ha operato, sia nella variante “forte”, l’unità sindacale tra il 1969 e il 1984, sia in quella “debole” dell’unità d’azione sino al 2002.

A partire dall’accordo con il governo dell’epoca, il cosiddetto “Patto per l’Italia” del 5 luglio 2002, gli accordi sindacali “separati” si sono succeduti e hanno riguardato financo l’assetto del sistema contrattuale italiano, con la firma solo da parte di Cisl e Uil, il 22 gennaio 2009, di un accordo interconfederale con Confindustria e le altre associazioni datoriali, con lo zenith rappresentato dai contratti collettivi alla Fiat firmari senza la Fiom-Cgil<sup>22</sup>, segnati anche da controversie giudiziarie<sup>23</sup>.

La conseguenza logica è stato il rilancio dell’esigenza di disciplinare, anche per via legislativa gli istituti della rappresentanza e rappresentatività sindacale e della contrattazione collettiva.

---

*svolta del secolo. Atti delle giornate di studio di Diritto del Lavoro. Ferrara, 11-12-13 maggio 2000*, Giuffrè Editore, Milano, 2002, p. 91. L’A. ricorda come dopo il 1948 si fosse indicata una strada per il sindacalismo italiano, secondo la quale “l’intero movimento sindacale italiano, dovesse autonomamente costruirsi la sua, emancipandosi attraverso la dialettica e la competizione proprie del pluralismo organizzativo garantito dal primo comma dell’art. 39”.

<sup>21</sup> Giugni, G., *La legislazione promozionale del sindacato*, in “E&L”, 1968. Si deve a Giugni l’introduzione nel nostro ordinamento delle tesi sul sostegno della legge all’azione sindacale, sulla base delle teorie della “Scuola di Oxford”, fondata dal grande giuslavorista anglo-tedesco Otto Kahn-Freund, del quale si veda il classico “Il lavoro e la legge”, edizione italiana per Giuffrè, Milano, 1974.

<sup>22</sup> Sul “caso FIAT” esiste ormai un’ampia letteratura scientifica. Tra i molti contributi, si ricordano i contributi, nella prospettiva di ricostruzione di sistema, di: Lassandari, A., *La contrattazione collettiva: prove di de-costruzione di un sistema*, in “Lavoro e Diritto”, 321, 2011; Carinci, F., *La cronaca si fa storia: da Pomigliano a Mirafiori*, in “Argomenti di Diritto del Lavoro”, 1080, 2011; De Luca Tamajo, R., *L’Accordo di Pomigliano: una storia italiana*, in “Argomenti di Diritto del Lavoro”, 9, 2011; Mariucci, L., *Back to the future: il caso FIAT tra anticipazione del futuro e ritorno al passato*, in “Lavoro e Diritto”, 239, 2011; Ballistreri, M., *Le relazioni industriali in Italia e gli accordi alla Fiat*, in “Massimario di Giurisprudenza del Lavoro”, n. 10, ottobre 2012, Il Sole 24 Ore. Sul caso le posizioni elaborate da Massimo Roccella sono riproposte da Aimo, M.-Izzi, D., *Azione sindacale e vicenda FIAT: la voce di Massimo Roccella*, in “Lavoro e Diritto”, 2011;

<sup>23</sup> Vallebona, A., *L’efficacia dei contratti collettivi al tempo della divisione sindacale: col diritto non si scherza!* In “Massimario di Giurisprudenza del Lavoro”, agosto-settembre 2011, n. 8/9, p. 613.



#### 4. IL PROTOCOLLO DEL 31 MAGGIO 2013: RILANCIO DELL'AUTONOMIA COLLETTIVA

Il protocollo d'intesa tra Cgil, Cisl, Uil e Confindustria del 31 maggio 2013, sulle nuove regole per la rappresentanza e la democrazia sindacale, era sembrato esprimere la volontà di un recupero dell'unità d'azione, almeno a livello di contrattazione.

Il testo del protocollo riprende le coordinate dell'accordo interconfederale siglato il 28 giugno e sottoscritto in via definitiva il 21 settembre 2011<sup>24</sup>, che ribadiva il ruolo del CCNL e rafforzava, parimenti, la contrattazione di 2° livello, prevedendo criteri certi per misurare la rappresentatività sindacale in azienda assieme all'efficacia generale della clausola di tregua<sup>25</sup>, rilanciando, in definitiva, la struttura del sistema contrattuale italiano fondato su due livelli, nazionale e aziendale, con gli accordi interconfederali a fare da cornice di regole per i soggetti stipulanti, con la consolidata tradizione giuridica in materia di relazioni sindacali, basata sull'autonomia collettiva, con un chiaro tentativo di ripristinare un rapporto con le "comunità di riferimento" tradizionali per i sindacati.

Il protocollo del 31 maggio 2013 è fondato sui parametri legali individuati dall'accordo interconfederale del 21 settembre 2011, per definire le modalità con cui misurare la rappresentatività effettiva delle organizzazioni sindacali nella stipula dei CCNL e le regole per validare e rendere esigibili gli stessi contratti, sulla base dei processi di autorganizzazione sociale<sup>26</sup>, recuperando cioè, il valore del modello neoistituzionalista o del diritto riflessivo<sup>27</sup>, che secondo alcuni settori dottrinari sembrava avere subito un *vulnus* in occasione dell'approvazione dell'articolo 8 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> Carinci, F., *L'Accordo interconfederale del 28 giugno 2011: armistizio o pace?*, in "WP C.S.D.L.E." Massimo D'Antona IT, 125/2011.

<sup>25</sup> Ichino, P., *Il futuro prossimo del sistema italiano delle relazioni industriali dopo l'accordo interconfederale 28 giugno 2011 e il decreto-legge 13 agosto 2011 n.138*, Relazione al Gruppo Intersettoriale del Personale, Milano, 12 settembre 2011.

<sup>26</sup> Mengoni, L., *La questione del "diritto giusto" nella società post-liberale*, in "Diritto delle relazioni Industriali", n.1, 1988, p. 13 e ss..

<sup>27</sup> Lambertucci, P., *Contratto collettivo, rappresentanza e rappresentatività sindacale: spunti per il dibattito*, in "Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali", n.4, 2009, p. 590.

<sup>28</sup> Si vedano le osservazioni di Romagnoli, U., *Il diritto del lavoro e la contrattazione aziendale*, Relazione al Seminario dell'Università degli Studi di Ancona, 14 ottobre 2011.

Attraverso questo accordo interconfederale, sul piano giuslavoristico si è rilanciata la funzione dell'autonomia collettiva e, quindi, delle teorie sull'ordinamento intersindacale, proprio mentre andavano sviluppandosi in dottrina e sul terreno legislativo tendenze favorevoli ad interventi legislativi in materia di efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi nazionali e di disciplina dei sindacati, per dare attuazione all'art. 39 della Costituzione.

## 5. NUOVE DIVISIONI SINDACALI E INTERVENTO LEGISLATIVO

Ma all'orizzonte delle relazioni industriali italiane si profilano nuove divisioni, come quella relativa all'accordo sugli esuberanti nella ristrutturazione di Alitalia e la stipula del nuovo contratto collettivo di lavoro per il settore aereo, con i rapporti con la Fiat a fare da capofila.

D'altronde, le divisioni sindacali derivano, in primo luogo, dall'incertezza sociale ed economica che la globalizzazione finanziaria e la crisi dello Stato-nazione hanno prodotto, quella "società liquida"<sup>29</sup> in cui si inseriscono i problemi identitari del mondo del lavoro: fine del taylorismo-fordismo in fabbrica, crollo delle vecchie solidarietà (di classe, di ceto, di gruppo e di comunità), regressione dei diritti sociali, processo di molecolarizzazione dei soggetti collettivi<sup>30</sup>.

Da qui il rilancio delle tesi a sostegno dell'intervento legislativo in materia di contrattazione collettiva, pur nella rilettura dell'art. 39 della Costituzione, con delle alternative, per ciò che attiene il rapporto tra rappresentanza ed efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi di lavoro, in particolare ritenendo che la Costituzione, "apprende dai processi storici, siano essi compresi nell'ordinamento giuridico oppure estesi alla sfera sociale, soprattutto laddove, come avviene per l'art. 39 prima e seconda parte, non contiene solo norme di dettaglio ma principi in quanto aperti ai valori e dunque alle dinamiche di inveroamento dei valori che si sviluppano in ambiti diversi, quello dei rapporti tra stato e gruppi sociali organizzati, quello dei rapporti pluralistici tra organizzazioni contrapposte e concorrenti, quello dei rapporti tra le organizzazioni e gli

---

<sup>29</sup> Baumann, Z., *Vita liquida*, Laterza, Roma-Bari, 2006,

<sup>30</sup> Ballistreri, M., *Le relazioni sindacali in Italia tra crisi dello Stato-nazione e bipolarismo politico*, in "Atti dell'Accademia Peloritana dei Pericolanti", Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, pagg. 91-135.

individui che sono rappresentati, ma anche soggetti all'autorità normativa delle organizzazioni"<sup>31</sup>, con il ricorso al metodo ermeneutico<sup>32</sup> per una lettura "dinamica" e non "statica" della Costituzione.

Secondo tale lettura, l'art. 39 Cost. può, oggi, essere interpretato non più come diviso due blocchi ("equiordinazione interferente"): la seconda parte dello stesso non viene affrontata con l'approccio tradizionale di tipo normativistico, e cioè del contratto collettivo come fonte, ma in ragione delle strutture organizzative del sindacato. Conseguentemente viene presentata quella che si definisce la teoria del "nocciolo duro" per la seconda parte del 39 Cost.<sup>33</sup>.

E anche sulla base di questa teoria si è prospettata la possibilità che il Parlamento legiferi in materia di rappresentanza sindacale ed efficacia *erga omnes* dei contratti con legge ordinaria, seguendo il modello del pubblico impiego e, quindi, con un modello in cui:

- per essere ammessi alla stipula dei contratti collettivi *erga omnes* è sufficiente la forma associativa del sindacato e non la registrazione;
- per rilevare il requisito della democraticità degli Statuti interni alle organizzazioni sindacali oltre alla verifica degli stessi è necessario l'accertamento del consenso ai non iscritti, secondo i principi di democrazia sindacale;
- non è necessario l'organo di rappresentanza unitaria, previsto dall'art. 39, comma quarto, della Costituzione, per la negoziazione dei contratti collettivi *erga omnes*;
- dalla norma costituzionale si desume che è il contratto collettivo (e quindi l'autonomia collettiva) a determinare la categoria contrattuale (e non la legge).

Si tratta di un modello che nel campo dei rapporti sindacali, il cui sviluppo è conseguente alla crisi del normativismo, quale intervento diretto dello Stato nelle relazioni sociali ed economiche, attraverso atti indiretti che definiscono l'ossatura giuridico-istituzionale dei processi di autoregolazione dei corpi sociali<sup>34</sup> e che, in concreto, senza violare il principio della libertà e del pluralismo

---

<sup>31</sup> D'Antona, M., *Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione, oggi*, in "Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali", 1998, p. 667.

<sup>32</sup> Mengoni, L., 1996, *Ermeneutica e dogmatica giuridica*, Giuffrè, Milano, p. 1 e ss..

<sup>33</sup> D'Antona, M., *Il quarto comma dell'art. 39 della Costituzione, oggi*, op. cit., pp. 687-688.

sindacale, di cui al comma primo dell'art. 39<sup>35</sup>, conferirebbe la "legittimazione negoziale privilegiata" al sindacato comparativamente più rappresentativo<sup>36</sup>.

Sul problema della rappresentanza e della contrattazione collettiva è possibile declinare un modello che si può definire "terzo", tra autonomia collettiva e interventismo pubblico<sup>37</sup>, in cui "il contratto collettivo non vive soltanto (...) nell'ordinamento che lo ha espresso, nell'indifferenza del legislatore. Al contrario, il legislatore ha allacciato una fitta rete di relazioni con la contrattazione, sostenendola e facendo ad essa sistematicamente rinvio ai fini della regolazione di tutti gli aspetti essenziali del rapporto di lavoro, cercando in vario modo di dilatarne l'applicazione *ultra partes*, riconoscendole un potere di vincolo ed un'efficacia analoga a quella della legge, assegnandole la funzione di parametro per la determinazione delle condizioni economiche e normative nell'intero ambito di riferimento, creando intrecci e collegamenti a volte inestricabili"<sup>38</sup>.

In questa direzione, un ruolo significativo è stato svolto anche dalla Corte costituzionale<sup>39</sup> che ha "positivizzato il complesso di esperienze delle formazioni sociali"<sup>40</sup>, sostenendo e valorizzando il diritto sindacale e la sussidiarietà reciproca delle sue norme e delle sue fonti<sup>41</sup>, consentendo di trasformare un "diritto senza norme" o con "frammenti, relitti, progetti, simulacri di norme", in un "diritto senza lacune"<sup>42</sup>.

In questo scenario, fondamentali rimangono gli studi<sup>43</sup> sul diritto sindacale

---

<sup>34</sup> Mengoni, L., *La questione del "diritto giusto" nella società post-liberale*, in "Diritto delle Relazioni Industriali", n.1, 1988, pag. 27.

<sup>35</sup> Una compiuta ricostruzione in Bellocchi, P., *Libertà e pluralismo sindacale*, Cedam, Padova, 1998.

<sup>36</sup> Greco, P., *Dalla rappresentatività presunta a quella comparativa. Verso la democrazia sindacale?*, in "Lavoro Previdenza Oggi", 1998, p. 2142 e ss..

<sup>37</sup> Si veda Santoro Passarelli, F., *Libertà e Stato*, in "Justitia", 1957.

<sup>38</sup> Proia, G., *Francesco Santoro Passarelli e l'autonomia collettiva: prima e dopo*, in "Argomenti di Diritto del Lavoro", n.1, 2009, p. 47.

<sup>39</sup> De Luca Tamajo, R., *Giurisprudenza costituzionale e diritto del rapporto di lavoro*, in AA.VV., *La giurisprudenza costituzionale (1 luglio 1989-31 dicembre 2005)*, vol. IX, Roma, 2006, p. 42.

<sup>40</sup> Pessi, R., *Diritto del lavoro e regole costituzionali*, in "Argomenti di Diritto del Lavoro", n.1, 2009, p. 31.

<sup>41</sup> Persiani, M., *Il contratto collettivo di diritto comune nel sistema delle fonti del diritto del lavoro*, in "Argomenti di Diritto del Lavoro", 2004, p. 1 e ss..

<sup>42</sup> Dell'Olio, M., *Giurisprudenza costituzionale e diritto sindacale, Giurisprudenza costituzionale e diritto del rapporto di lavoro*, op. cit.

quale espressione dell'attività dottrinale e giurisprudenziale e della prassi sindacale, che nel perdurante vuoto legislativo conseguente alla mancata attuazione dell' art. 39 Cost. si è venuto a configurare come un processo di giuridificazione spontanea.

Secondo questi studi le costruzioni dottrinali sono spesso ideologiche in due sensi profondamente diversi: rispetto alla propria genesi o rispetto alla propria funzione. Una dottrina giuridica è un'ideologia quando "chi la elabora la fonda su di una preconstituita concezione dei fatti o su di una preconstituita metodologia scientifica che costituiscono una ideologia politica, ovvero impiega un linguaggio o un gergo che ha un senso o una connotazione ideologica; una dottrina giuridica è un'ideologia nel senso quando e in quanto il suo impiego da parte di un operatore giuridico tende a far evolvere e a condizionare il fenomeno giuridico disciplinato in modo da adeguarlo ad un modello"<sup>44</sup>.

Nel campo delle relazioni industriali l'applicazione di tale concezione ha consentito il superamento della previsione sulla natura giuridica dei sindacati e della contrattazione collettiva espressa dal testo costituzionale, anche attraverso peculiari interpretazioni della libertà sindacale sancita dall'art. 39, primo comma, della Costituzione, mediante l'elaborazione di un modello normativo incentrato sulla nozione di "interesse collettivo" e sulle figure giuridiche di "sindacato come associazione di fatto" e del "contratto collettivo di diritto comune".

---

<sup>43</sup> Tarello, G. *Teorie e ideologie nel diritto sindacale*, Edizioni Comunità, Milano, 1967, in cui l'A. mostra come la dottrina si dedicò al (e conseguì il) superamento della configurazione dei sindacati e della contrattazione collettiva espressa dal testo costituzionale, oltre che attraverso peculiari interpretazioni della libertà sindacale sancita dall'art. 39, I comma Cost., anche mediante l'elaborazione di un modello normativo incentrato sulla nozione dogmatica di 'interesse collettivo' e sulle conseguenti figure dei 'sindacati di diritto comune' e del 'contratto collettivo di diritto comune'. Gli esiti pratici di una simile operazione dottrinale furono molteplici. Il sindacato, nell'ambito di questa concezione, non è considerato come un organo pubblico preposto alla formazione di norme collettive, bensì come un'associazione privata, dedita alla tutela di interessi economici (e non politici) che contrae obbligazioni di diritto privato, formulando contratti normativi inquadrati come normali contratti di diritto privato – contratti obbligatori, bilaterali, a prestazioni corrispettive. Ciò consentì, tra l'altro, di sostituire ad un meccanismo (quello previsto dalla Costituzione) che eliminava la concorrenza tra i lavoratori appartenenti ad una stessa categoria professionale, un altro meccanismo che limitava esclusivamente la concorrenza tra lavoratori che siano iscritti al medesimo sindacato; ossia tendeva a permettere la concorrenza tra gruppi di lavoratori corrispondenti ai diversi sindacati e, attraverso questa concorrenza a creare le condizioni di una discriminazione (attraverso la contrattazione separata) tra gruppi di lavoratori.

<sup>44</sup> Tarello, G. *Teorie e ideologie nel diritto sindacale*, op. cit., p. 144.

## 6. L'ATTUALITÀ DELLA PROPOSTA DI BUOZZI

In questa significativa elaborazione della dottrina giuslavoristica italiana e nella difficile situazione sindacale, risiede, a 70 anni dalla sua barbara uccisione, l'attualità del pensiero di Bruno Buozzi a proposito dell'intervento statale in materia di organizzazione sindacale e contrattazione collettiva.

Il leader sindacale riformista (oggi si definirebbe socialdemocratico europeo) nell'articolo sull' "*Avanti!*" del 16 marzo 1944, precisava: "Il principio della libertà sindacale va considerato come un caso specifico della libertà d'associazione. Come tale non si discute. Il sindacato dev'essere pertanto costituito, amministrato e diretto con criteri democratici. E questo implica: adesione volontaria dei singoli, libertà di discussione per tutti, libera scelta dei dirigenti, indipendenza assoluta dell'organizzazione sia rispetto allo Stato che rispetto ai partiti politici". E aggiungeva: "Il cardine della disciplina positiva del problema sindacale sta nel riconoscimento delle associazioni professionali da parte dello stato. In effetti il riconoscimento delle associazioni professionali significa che queste sono considerate dal legislatore, cioè dallo Stato, come rappresentanti legali degli interessi della corrispondente professione o mestiere. I rapporti tra stato e sindacato qui cominciano e qui finiscono".

Una proposta di buon senso riformista, che, *mutatis mutandis* rispetto all'attuale scenario socio-economico, potrebbe essere ripresa e attualizzata.

La *Revista de Estudios Económicos y Empresariales* recibió este artículo el 21 de julio de 2014 y fue aceptado para su publicación el 8 de septiembre de 2014.