

Commissione di garanzia dell'attuazione
della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali

Diritti costituzionali Conflitto collettivo Lavoro

SCRITTI DEDICATI A GIOVANNI PINO

Raccolti da Valeria Sgrò



Giappichelli

NOTA DELLA CURATRICE

Ci sono incontri in cui singolari e imprevedibili eventi legano una persona all'altra in un destino comune. Quando ho conosciuto Giovanni Pino, docente della Scuola di specializzazione in diritto sindacale, del lavoro e della previdenza sociale presso l'Università di Roma *La Sapienza*, nel triennio 1993-1996, non potevo immaginare che, da lì ai successivi 30 anni, sarebbero nate una collaborazione professionale e un'amicizia (un vero privilegio, per me!) priva di ragioni specifiche, come tutte le vere amicizie, accompagnata al piacere di una frequentazione vissuta anche oltre l'ambiente lavorativo.

Si può dire che Giovanni Pino rappresenti la "memoria storica" della Commissione di garanzia, avendo egli avuto nella struttura tecnico-amministrativa dell'Autorità ruoli di primo piano, fin dalla sua istituzione: già dal 1991, con un incarico in qualità di esperto e poi, stabilmente, dal 1992. Durante la Presidenza di Gino Giugni (1996-2001) egli è stato Coordinatore e assistente del Presidente; successivamente, dal 2011 è stato nominato Capo di Gabinetto, ruolo mantenuto fino al suo *congedo* (mi augurerei solo formale) dall'Autorità.

Il contributo professionale di Giovanni Pino alle attività istituzionali in materia di conflitto collettivo nei servizi pubblici essenziali è noto a tutti gli esperti e gli operatori del settore. Come è stato evidenziato in vari scritti pubblicati in questo volume (tra gli altri, Mario Rusciano, Arturo Maresca, Domenico Carrieri), Giovanni ha svolto il suo ruolo in Commissione con il piglio dello "studioso", essendo arrivato con il bagaglio del ricercatore, coniugando l'attività istituzionale con l'impegno di studio e ricerca. Questo impegno è testimoniato dalla sua vasta produzione scientifica, che conta monografie, curatele di volumi collettanei, numerosi saggi e articoli, non solamente sui temi del conflitto collettivo, ma del diritto del lavoro in generale. Produzione scientifica che gli ha anche valso opportuni riconoscimenti accademici.

Ma chi conosce bene Giovanni sa che le sue qualità professionali si esprimono attraverso una personalità eclettica e una gentilezza che rappresentano il suo vero punto di forza. L'aforisma di George Herbert «*Living well is the best revenge*» mi sembra la perfetta traduzione del suo stile, autenticamente ispirato ad un esemplare apprezzamento della Vita.

Si deve a Giovanni ed al suo *appeal* la corale partecipazione di tutti gli illustri studiosi che hanno accolto con entusiasmo e sincero affetto la mia proposta di contribuire all'elaborazione di un volume a lui dedicato. Proposta, naturalmente, subito

condivisa dal Presidente Giuseppe Santoro-Passarelli e dagli altri componenti della Commissione di garanzia che hanno patrocinato la pubblicazione di questo volume.

I contributi qui pubblicati sono lo sviluppo e l'approfondimento di tematiche concernenti il diritto del lavoro e delle relazioni industriali, del diritto costituzionale, con particolare riferimento ai temi del conflitto collettivo. Ma soprattutto rappresentano un omaggio a Giovanni che, presso la Commissione di garanzia, è e sarà un punto di riferimento fondamentale per tutti gli operatori e gli amici che con lui hanno avuto l'opportunità di un incontro speciale.

A Giovanni Pino è dedicata questa raccolta di scritti e a lui va la mia gratitudine per la costante vicinanza umana e professionale dimostrata in tanti anni di comune lavoro.

Valeria Sgrò
Responsabile dell'Ufficio Affari giuridici e Contenzioso
della Commissione di garanzia

PARTE I

IL DIRITTO DI SCIOPERO TRA COSTITUZIONE E
ORDINAMENTO INTERSINDACALE

LA COMPLESSITÀ DI UNA “NORMA SEMPLICE”

Maria Vittoria Ballestrero

SOMMARIO: 1. Un libro prezioso. – 2. L'importanza del contesto. – 3. Rileggendo gli Atti. I nodi da sciogliere per sancire un diritto. – 4. Il lascito dei lavori preparatori e la costruzione delle dottrine del diritto di sciopero.

1. *Un libro prezioso*

Il sottotitolo di questo intervento, dedicato a Giovanni Pino, caro amico e all'epoca della “Commissione Giugni” mio stretto collaboratore, dovrebbe essere: *Note a margine di G. Pino (a cura di), L'assemblea costituente e il diritto di sciopero. Attualità di uno storico dibattito*, Giappichelli, Torino, 2021. Un libro prezioso, di cui dobbiamo essere grati a Giovanni, che lo ha progettato e curato, e alla Commissione di garanzia (CGS), che ne ha sostenuto la pubblicazione. Dedicato allo “storico dibattito” sul diritto di sciopero svoltosi nell'Assemblea costituente, il libro fa precedere alla pubblicazione degli Atti una raccolta di saggi che, da diversi punti di vista e con diverse angolazioni, guidano il lettore a districarsi nella selva degli interventi, segnalando utilmente anche l'appartenenza politica dell'oratore, non sempre nota o facilmente intellegibile¹.

Gli Atti dell'Assemblea costituente sono certamente noti, e ho ragione di pensare che almeno un'occhiata agli Atti l'abbiano data tutti i giuristi, e non solo i giuristi, che si sono occupati dello sciopero. Ma credo di non sbagliare dicendo che spesso si è trattato solo di una rapida scorsa. Nell'era pre-digitale, la consultazione degli Atti non era agevole: impellenti ragioni di spazio condannavano volumi cartacei anche di questa importanza a finire nei fondi o nei depositi delle biblioteche. La digitalizzazione ha reso facilmente reperibile e disponibile quello che una volta non lo era; ciò non toglie che resta preziosa l'opportunità che questo libro fornisce di poter leggere gli Atti, accuratamente selezionati, standosene comodamente sedu-

¹ Molto utili a questo fine le *Note biografiche sui costituenti* (a cura di L. GAETA, P. PASSANITI) pubblicate in appendice al volume L. GAETA (a cura di), *Prima di tutto il lavoro. La costruzione di un diritto all'Assemblea Costituente*, Ediesse, Roma, 2014, p. 411.

ti alla scrivania, sfogliando pagine di carta anziché immagini sullo schermo di un computer.

Comodità e preferenze da vecchi topi di biblioteca a parte, resta da sottolineare che una attenta lettura degli Atti consente di ricostruire il percorso sfociato nell'approvazione del testo dell'art. 36 (40 nella numerazione finale), mettendo bene a fuoco le posizioni che si confrontavano, i problemi che si affrontavano e quelli che si omettevano, le certezze, i dubbi, le ambiguità. Relazione dopo relazione, intervento dopo intervento, si svela la complessità politica e tecnica di quella che, alla fine sarebbe stata formulata, per usare un'espressione di Gaeta², come una "norma semplice".

2. *L'importanza del contesto*

Come ho detto, i saggi pubblicati nella prima parte di questo libro mettono a nostra disposizione puntuali ricostruzioni del dibattito svoltosi nella I e nella III Sottocommissione, nella Commissione dei 75, e infine nell'Assemblea costituente, su cui tornerò oltre brevemente. Iscrivo al merito del curatore del libro anche l'aver sollecitato chi si appresta a leggere gli Atti a tenere conto del contesto politico e culturale del periodo (tra l'estate del 1946 e la fine del 1947) in cui i costituenti affrontavano la questione di se e come inserire nella Costituzione il "diritto di sciopero".

Prima i fatti poi le opinioni, dice la regola prima del decalogo del buon giornalista, che non riuscirebbe tuttavia ad applicarla al reportage sugli Atti dell'Assemblea costituente. Gli Atti riportano infatti un intenso dibattito, nel quale si confrontano teorie e ideologie dello sciopero, fortemente intrecciate con le culture sindacali dell'epoca³. Ma nel dibattito i fatti latitano, perché ad essi i costituenti fanno scarsi, e talora poco calzanti, riferimenti⁴. Eppure non erano fatti di privi di rilievo.

² L. GAETA, *Le quattro facce dello sciopero*, in *Prima di tutto il lavoro*, cit., p. 255, e ora in *Sciopero, potere decisionale e rappresentatività sindacale dalla costituzione ad oggi*, in G. PINO (a cura di), cit., p. 103.

³ Le culture sindacali che si confrontano (sono i sindacalisti Di Vittorio e Rapelli i relatori nella III Sottocommissione) sono eredi, almeno in parte, delle tradizioni del sindacalismo rosso e di quello bianco. Queste culture (ma quella del pluralismo e della contrattazione, che sarà propria della CISL, era ancora immatura) erano entrambe presenti nella CGIL unitaria, che già accusava tuttavia i sintomi di una rottura che non avrebbe tardato ad arrivare: l'occasione sarebbe stata proprio lo sciopero politico, ormai al centro dello scontro interno, acuito dallo "sbarco" delle sinistre comunista e socialista dal Governo De Gasperi nel maggio del 1947. Cfr. le riletture proposte nei saggi di G.P. CELLA, *Scioperi e contesto sociale ai tempi della Costituente*, e P. PASSANITI, *Percezione culturale e politica dello sciopero al tempo della Costituente*, in G. PINO (a cura di), cit., rispettivamente pp. 27 e 171; entrambi gli AA., pure adottando angoli visuali diversi (e dunque privilegiando aspetti diversi nella ricostruzione del contesto), mettono in luce i tratti essenziali della cultura politico-sindacale che costituisce il retroterra del dibattito costituente sullo sciopero.

⁴ Si veda ad es. il battibecco tra Di Vittorio e Molè a proposito di alcuni scioperi nei pubblici ser-

Le manifestazioni di protesta operaia più vicine nel tempo ai costituenti erano i grandi scioperi nelle fabbriche del Nord del 1943-44: scioperi con espliciti obiettivi economici (la rivendicazione salariale contro il caro-vita), «ma con inequivocabili e incalzanti significati politici»⁵, «di opposizione alla guerra e di liberazione dal nazifascismo, che salda il sindacalismo alla guerra partigiana, con la deportazione in Germania di molti operai»⁶. Nei lavori della Costituente – osserva Cella⁷ – si verifica una vera e propria rimozione di quella vicenda. Come se non di scioperi politici si fosse trattato – aggiungo io – ma solo di episodi della lotta di liberazione, sul cui significato storico le opinioni erano già divise: parte di una “rivoluzione incompiuta” da tenere viva per le sinistre⁸; una vicenda definitivamente chiusa e da archiviare per il centro e la destra che dal maggio del 1947 avranno nelle mani il governo del paese.

Se i grandi scioperi del 43-44, con il loro carico politico, erano alle spalle dei costituenti, e lì era opportuno che rimanessero, è ben vero, come scrive Passaniti, che «l'intero periodo di svolgimento dei lavori della Costituente è caratterizzato da una tensione sociale altissima in cui le piazze agitate costituiscono il banco di prova della democrazia»⁹. Ma ancora una volta – l'osservazione è di Cella – lo sforzo di trovare una soluzione giuridico-formale nell'ambito di una Costituzione pluralista, porta i costituenti a distaccarsi dal contesto delle proteste e delle lotte del periodo 46-47 che circondava l'Assemblea. In questo caso, sono i tratti particolari e specifici di quelle agitazioni a spiegare il silenzio dei costituenti.

Le piazze erano agitate dalle proteste radicali e spontanee diffuse nelle zone industriali del Nord, che non godevano del sostegno della CGIL unitaria, impegnata nei primi anni della ricostruzione in un ferreo controllo centralizzato delle dinamiche salariali; la Confederazione non era favorevole al movimento, e controllava la protesta operaia indirizzandola verso lo sciopero generale¹⁰. Ma a caratterizzare il periodo erano soprattutto le forti azioni di protesta e le lotte (compresa l'occupazione delle terre) in agricoltura¹¹; l'eterogeneità dei rapporti di lavoro nel settore

vizi. Dice Di Vittorio (III Sottocommissione, 23 ottobre 1946): «si tratta di piccoli episodi. La storia degli scioperi parla di movimenti di operai e di movimenti di impiegati, specialmente nell'industria privata; l'ipotesi dello sciopero dei generali, dei magistrati ecc. ecc. non ha mai avuto conferma nella pratica. Teoricamente tutto è possibile, ma non è a questi piccoli episodi che ci si deve riferire».

⁵ G.P. CELLA, *op. cit.*, pp. 43, 45.

⁶ P. PASSANITI, *op. cit.*, p. 183.

⁷ G.P. CELLA, *op. cit.*, p. 44; una rimozione «che impediva di affrontare con maggiore realismo la questione della distinzione tra scioperi economici e scioperi politici» (p. 45).

⁸ «Ora e sempre resistenza» risuona ancora nei cortei del 25 aprile.

⁹ P. PASSANITI, *op. cit.*, p. 188.

¹⁰ Lo sciopero generale «per sua natura indica una solennità politica» (P. PASSANITI, *op. cit.*, p. 175). Come affermava Di Vittorio (III Sottocommissione, 23 ottobre 1946), per rispondere alle obiezioni contro lo sciopero politico, «lo sciopero generale politico nelle mani delle grandi masse lavoratrici può [...] considerarsi come uno strumento di difesa della democrazia».

¹¹ Il Governo cercava di disinnescare «attraverso la mediazione, inserendosi peraltro a tutti gli ef-

rendeva anche gli scioperi eterogenei rispetto a quelli “industriali” (uso il termine nel senso delle attività produttive non agricole).

Per un verso o per l’altro, le lotte e le proteste che circondavano l’Assemblea non fornivano indicazioni utili ad influire sulle opinioni dei costituenti, che partendo da visioni contrapposte dello sciopero¹², dovevano trovare una soluzione insieme politica e giuridica da tradurre in una disposizione della Costituzione. Di queste opinioni ci rendono edotti gli Atti, e su queste conviene tornare.

3. Rileggendo gli Atti. I nodi da sciogliere per sancire un diritto

Come ho detto all’inizio, la rilettura degli Atti consente di ricostruire il percorso che, partendo da posizioni anche molto distanti tra loro, arriva a trovare una soluzione di compromesso, che cela la complessità (vale a dire il groviglio di questioni politiche e tecniche) nella formula breve e apparentemente semplice, che leggiamo nell’art. 40 Cost.¹³.

Quale sia il ruolo che i lavori preparatori hanno nell’interpretazione di un enunciato normativo è questione di dottrina dell’interpretazione, e non è certo questa la sede per affrontarla. Penso allora di potermi limitare a dire che, in linea di principio, giova all’interprete dell’art. 40 avere contezza della complessità che si cela al di sotto della sua formulazione. Ma l’interprete deve evitare, confondendo storiografia e dogmatica, di far ricadere sui Padri costituenti la responsabilità delle proprie costruzioni dogmatiche, eventualmente accreditandole come interpretazioni “originaliste” (che intendo qui nel senso dell’interpretazione secondo le intenzioni originarie del legislatore).

fetti come parte politica della vertenza» (P. PASSANITI, *op. cit.*, p. 188). L’operato politico di De Gasperi in ambito sindacale è legato al lodo (giugno 1946) posto a fondamento della tregua nella vertenza mezzadrile; la mediazione era favorita dalla presenza della Confederazione nazionale dei coltivatori fondata da Bonomi nel 1944.

¹² Così efficacemente sintetizzate da P. PASSANITI, *op. cit.*, p. 174: «Nella concezione democristiana, in cui non è difficile scorgere l’impostazione operativa dei sindacati bianchi del periodo prefascista, lo sciopero si configura fondamentalmente come arma contrattuale e strumento di contrattazione in una dimensione ulteriormente depolitizzata. [...] Le sinistre vedono invece nello sciopero uno strumento di opposizione sociale, un atto di ribellione istituzionalizzata che ammette regole contenenti garanzie, ma non tollera limiti». Sullo sfondo: da una parte la normalizzazione, dall’altra la “democrazia progressiva” nella legalità costituzionale in via di costruzione.

¹³ Il primo a segnalare questa formula era stato La Pira (I Sottocommissione, 15 ottobre 1946), sostenendo che il diritto di sciopero, in quanto diritto della persona, doveva essere affermato in «maniera più assoluta di quanto non faccia la formula proposta dal Presidente». (la proposta di Tupini era: «La legge assicura ai lavoratori il diritto di sciopero»). Ma aggiungeva La Pira, il diritto di sciopero doveva essere limitato, come avviene in tutte le Costituzioni moderne; e citava la formula del progetto di Costituzione francese. Come osserva L. GAETA, *Le quattro facce dello sciopero*, cit., p. 257, l’affermazione di La Pira non fu ripresa subito, ma venne utile dopo (nel decisivo intervento di Merlin, in Assemblea).

I nodi che i Padri costituenti dovevano sciogliere, come ho detto, erano molti e moto aggrovigliati.

Il primo, fondamentale, nodo da sciogliere era come cancellare lo “sciopero-delitto” del ventennio fascista (su questo, almeno in via generale, tutti, a parte il qualunque Giannini, erano d’accordo), senza tornare allo “sciopero-libertà”, conosciuto in epoca pre-fascista grazie alla “tolleranza legale” consentita dal codice Zanardelli¹⁴ (e qui già emergeva qualche dissenso: tra i liberali c’era chi considerava ancora lo sciopero una violazione della *lex contractus*).

La soluzione più netta era sancire nella Costituzione il *diritto* di sciopero. Ma si trattava di una soluzione molto controversa, come dimostra il dibattito che si snoda nei lavori della I Sottocommissione (diritti e doveri dei cittadini, nel capitolo “libertà economiche”), a partire dalle relazioni di Togliatti e di Lucifero, e in quelli della III Sottocommissione (rapporti economici e sociali), a partire dalla relazione di Di Vittorio. I lavori delle due Sottocommissioni si concludono con la formulazione di due proposte diverse.

Partiamo dalla I Sottocommissione. Superato lo scoglio rappresentato dall’opinione favorevole a rinviare alla legge ordinaria la previsione del diritto di sciopero e dei suoi limiti, grazie alla convergenza tra la sinistra comunista e socialista e la maggioranza dei democristiani in ordine all’inserimento del diritto di sciopero in una disposizione della Costituzione; accantonata la pretesa (specie dei liberali) di affermare specularmente rispetto al diritto di sciopero il diritto di serrata (considerata non solo a sinistra come arma di offesa e non di difesa); la I Sottocommissione approva finalmente a larga maggioranza un articolo che si apre con il testo proposto da Togliatti «*La legge assicura ai lavoratori il diritto di sciopero*». Ma approva anche (a maggioranza di un voto; la sinistra esce sconfitta a causa dell’assenza di Concetto Marchesi) un ulteriore periodo dello stesso articolo (proposto da Tupini) che stabilisce *i limiti* che la legge dovrà disporre per quanto attiene: alla procedura di proclamazione; all’esperienza preventiva di tentativi di conciliazione; al mantenimento di servizi assolutamente essenziali.

L’approvazione con un solo voto di maggioranza rispecchia la forte divergenza di opinioni sulla competenza dello Stato ad ingerirsi nel conflitto (secondo la illuminante proposta di Moro, mediante i tentativi di conciliazione, «in modo che lo sciopero sia l’ultima *ratio* a cui ricorrere»). Lo scontro si accende sulla questione dello sciopero dei pubblici dipendenti (specialmente dei funzionari dello Stato) e degli addetti ai pubblici servizi, con posizioni che vanno dal divieto (sostituito dall’arbitrato obbligatorio per risolvere i conflitti), a posizioni meno drastiche e meno “corporative”, ma comunque favorevoli alla previsione, nello stesso articolo che sancisce il diritto, di limiti nella titolarità e nell’esercizio del diritto. La sinistra si oppone, esprimendo fiducia nell’autodisciplina (vale a dire nel controllo da parte

¹⁴ Sulla figura e sul ruolo di G. Zanardelli cfr. da ultimo G. De Simone, *Il liberalismo illuminato di Zanardelli: legislazione sociale e libertà sindacale*, in *Lavoro e diritto*, 2021, p. 623.

del sindacato), nella moderazione di queste categorie e nel senso civico dei lavoratori; non è contraria alla definizione di limiti mediante la legge ordinaria (lo sottolinea Ruini, presidente della Commissione dei 75), ma è contraria a scrivere i limiti al diritto di sciopero nello stesso articolo della Costituzione che lo sancisce, rischiando di vanificare la portata della garanzia costituzionale del diritto di sciopero.

Nella III Sottocommissione la relazione sull'azione sindacale è affidata a Di Vittorio (affiancato da altri due sindacalisti: Rapelli e Simonini). Sulla proposta di Di Vittorio («*La legislazione dovrà garantire le libertà sindacali e il diritto di sciopero a tutti i lavoratori*») si apre un dibattito molto intenso, nel quale si ripropongono le questioni già discusse nell'ambito della I Sottocommissione, ma si accentuano i contrasti sullo sciopero politico (che i liberali, ma anche i democristiani considerano incompatibile con lo Stato democratico) e soprattutto sullo sciopero dei pubblici dipendenti e degli addetti ai pubblici servizi. I contrasti non trovano una composizione. La convergenza dei socialisti sul fronte astensionista porta alla fine ad approvare l'ordine del giorno (proposto da Fanfani) che, premessa l'urgenza di una legge che riconosca il diritto di sciopero abrogando i divieti fascisti, dichiara di ritenere non necessario che la materia sia regolata dalla Carta costituzionale.

Sono due proposte difficili da combinare: l'una scrive nella Costituzione il diritto di sciopero, ma attribuisce allo Stato la competenza a dettare limiti assai "invasivi", l'altra decide di non scrivere niente nella Costituzione, rinviando tutto alla legge ordinaria. Tocca alla Commissione (dei 75), trovare una soluzione; a conclusione di un dibattito che si fa via via più caotico, la Commissione sforna, come ha scritto Gaeta¹⁵, un articolo "molto rosso": «*È assicurato a tutti i lavoratori il diritto di sciopero*»: tutti, nessuno escluso, e senza limiti. È il testo proposto da Di Vittorio (su cui si compatta la sinistra); viene approvato da una larga maggioranza (54 voti su 60), che include le forze laiche, ma anche molti altri, evidentemente convinti – osserva Gaeta – che quello approvato fosse solo il primo comma di un articolo che nei commi seguenti doveva stabilire quali limiti avrebbe apportato la legge ordinaria. Ma nessuna delle relative proposte, messe successivamente in votazione, riesce a passare. E così resta solo il primo e unico comma.

L'art. 36 del progetto di Costituzione, che arriva in Assemblea dopo l'intervento del Comitato di redazione, suona così: «*Tutti i lavoratori hanno diritto di sciopero*». Nel dibattito in aula, cambiano i toni (interventi lunghissimi e stile da comizio) e cambiano anche i contenuti, accentuatamente politici (polemiche sull'Unione sovietica incluse)¹⁶; tutti i nodi irrisolti tornano al pettine: lo sciopero politico, quello dei pubblici dipendenti, e quello dei pubblici servizi. Nella decisiva seduta

¹⁵ L. GAETA, *Le quattro facce*, cit., p. 266.

¹⁶ Il dibattito è riassunto con grande efficacia e puntualità da L. GAETA, *Le quattro facce*, cit., p. 267 ss., alle cui pagine non mi resta che rinviare.

del 12 maggio 1947, grazie all’attenta presidenza di Terracini, l’Assemblea riesce a varare la definitiva formulazione dell’art. 36 (poi 40). Dopo un dibattito massacrante, respinti i 22 emendamenti presentati, semplificatesi via via le posizioni, la convergenza si realizza sull’emendamento sostitutivo proposto dal democristiano Umberto Merlin che, traducendo alla lettera il testo del preambolo della Costituzione francese (*Il diritto di sciopero si esercita nell’ambito delle leggi che lo regolano*), espunge dall’articolo i contrasti, rinviandone la composizione alla legge ordinaria (dunque al Parlamento che verrà).

La soluzione non piace alla sinistra, che diffida della legge e fa invece affidamento sulla capacità di autoregolamentazione del sindacato. Ma decisivo è l’intervento a favore di Di Vittorio: pur ribadendo la convinzione che il diritto di sciopero dovrebbe essere sancito dalla Costituzione senza limitazioni, Di Vittorio afferma la volontà di non «chiudersi in una intransigenza assoluta e cieca», per cercare invece l’accordo con altri gruppi che rappresentano le grandi correnti sindacali unite nella CGIL, votando a favore di un emendamento «che possa esercitare una funzione di unificazione di larghi strati del popolo intorno a questo articolo».

E tanto basta. Alla fine, tutti, tranne i socialisti, votano a favore: «per rispetto» o per dispetto, anche il qualunquista Giannini che, in uno dei suoi teatrali interventi, si era pronunciato per la permanenza del divieto di sciopero.

Di semplificazione in semplificazione, la complessità politica e tecnica (di cui dà conto il dibattito che ho cercato di sintetizzare in poche righe) rimane per così dire occultata dalla formulazione “semplice”. La Costituzione sancisce un diritto che sarà la legge ordinaria a regolare: il punto fermo è che lo sciopero è un diritto garantito dalla Costituzione; ma chi e come potrà esercitarlo l’art. 40 non lo dice. Lo dirà la legge: con il rischio, come sottolinea Vittorio Foa, di svuotare il diritto nella sua «portata costituzionale».

Per molte ragioni che affondano le proprie radici nelle vicende politiche degli anni ’50 del secolo scorso, il rischio paventato da Foa il diritto di sciopero non lo ha corso. La legge è intervenuta solo nel 1990, e solo per regolare lo sciopero nei servizi essenziali, quando il fenomeno della “terziarizzazione del conflitto” aveva assunto dimensioni macroscopiche. Come è ben noto, il mancato intervento della legge, durato per più di quarant’anni, non ha determinato una lacuna nella disciplina dello sciopero: l’inerzia del Parlamento ha infatti creato una situazione favorevole all’esercizio da parte della dottrina e della giurisprudenza di una funzione di creazione del diritto, svolta in condizioni di eccezionale libertà dai vincoli che derivano all’interprete dalla presenza di enunciati legislativi.

4. *Il lascito dei lavori preparatori e la costruzione delle dottrine del diritto di sciopero*

Il lavoro interpretativo condotto negli anni dalla Corte costituzionale, dai giuristi e specialmente dai giudici ha dato luogo ad una complessa *disciplina extra-*

legislativa del diritto di sciopero (di cui anche il legislatore del 1990 ha dovuto tener conto), che non è ovviamente il caso di riepilogare qui¹⁷. Per avviarmi alla conclusione di questo intervento, provo invece a verificare se e in che misura questa disciplina costruita dagli interpreti dell'art. 40 abbia a che fare con il lascito dello "storico dibattito" dell'Assemblea costituente. Dei nodi che la formulazione compromissoria della "norma semplice" lascia irrisolti, ne guarderò solo tre, rilevanti nel contesto attuale: a) la titolarità del diritto; b) i limiti allo sciopero nei servizi pubblici essenziali; c) lo sciopero politico (ma mi limiterò, per ragioni di tempo, a qualche considerazione sullo sciopero generale).

a) Per quanto riguarda la *titolarità* del diritto di sciopero, il testo proposto dalla Commissione dei 75 («*Tutti i lavoratori hanno diritto di sciopero*»), viene affossato dall'Assemblea, mentre riemerge in quella sede la questione, vivamente controversa, della titolarità del diritto di sciopero dei pubblici dipendenti e degli addetti ai pubblici servizi.

Nella formulazione di compromesso che ha sostituito il "diritto di tutti i lavoratori" con il diritto che "si esercita" nell'ambito delle leggi che lo regolano, il nodo della titolarità del diritto resta irrisolto. Allora sono in molti a pensare che la legge potrà regolare l'esercizio del diritto, avendo preventivamente escluso alcune categorie di lavoratori dal novero dei titolari del diritto in questione; la stessa sinistra, che si oppone all'invasione da parte del potere pubblico delle prerogative proprie del sindacato nella gestione del conflitto, ammette però che qualche limitazione nella titolarità sia accettabile (così Di Vittorio, ma anche Togliatti)¹⁸.

Quarant'anni dopo sarà la legge ad intervenire, imponendo molte di quelle regole alle quali si opponeva la sinistra (come l'imposizione per legge di regole sulla proclamazione dello sciopero o sulla conciliazione preventiva), a fronte della evidente insufficienza dell'autoregolamentazione sindacale per regolare l'esercizio del diritto di sciopero nei pubblici servizi essenziali; insufficienza constatata, ormai anche dalle Confederazioni sindacali in crisi di rappresentatività, che si adoperano per conformare l'intervento legislativo alle esigenze di controllare la conflittualità esasperata che investe i pubblici servizi (e i trasporti in particolare).

Nei quarant'anni trascorsi tra l'entrata in vigore della Costituzione e la legge n. 146, grazie specialmente al (graduale) intervento della Corte costituzionale, i limiti

¹⁷ Cfr. il breve ma efficace riepilogo di G. PINO, nella *Introduzione* al libro da lui curato: G. PINO (a cura di), *op. cit.*, p. 3.

¹⁸ Per l'attenta ricostruzione dei punti essenziali del dibattito cfr. P. PASCUCCI, *Lo sciopero e la salvaguardia dei servizi essenziali nel dibattito costituente e la sua attualità*, in G. PINO (a cura di), *cit.*, p. 124. Sul diritto di sciopero dei lavoratori autonomi cfr. O. RAZZOLINI, *Diritto di sciopero e lavoro autonomo nell'epoca delle nuove diseguaglianze*, in G. PINO (a cura di), *cit.*, p. 151. Secondo l'A. «i lavori dell'Assemblea costituente evidenziano come il diritto di sciopero non fosse affatto collegato ad un particolare modo di lavorare – la subordinazione – bensì ad una condizione di inferiorità economica e politica che può colpire la persona». A me pare tuttavia che i costituenti, quando si riferivano ai lavoratori, pensassero ai protagonisti delle lotte operaie: lavoratori subordinati, resi inferiori e diseguali dalla condizione di subordinazione economica e giuridica.

alla titolarità del diritto di sciopero, di cui discutevano i costituenti, e di cui ancora si discuteva successivamente, sono progressivamente venuti meno; restano in piedi solo quelli imposti per legge ai militari e alla polizia. A margine si può osservare che la caduta progressiva degli ostacoli (ideologici) che si frapponevano all'estensione della titolarità del diritto di sciopero da un lato dimostra che gli interpreti (anche quelli che siedono nel palazzo della Consulta) sanno fare serenamente a meno delle intenzioni dei Padri costituenti; d'altro lato suggerisce che il riferimento allo “storico dibattito” può tornare utile, quando si tratta di dare un'ancora sicura all'intervento della legge in una materia che ne era rimasta al riparo per quarant'anni (su ciò tornerò oltre).

Ma non è della titolarità del diritto di sciopero di cui ho detto sin qui che si discute oggi (in realtà da trent'anni a questa parte), dividendosi tra sostenitori della titolarità individuale e sostenitori della titolarità collettiva, o specificamente sindacale. Per risolvere una questione, che pare oggi cruciale a causa dell'importanza preponderante assunta dagli scioperi nei servizi pubblici e dalla loro patologica proliferazione, a mio parere non c'è posto per le interpretazioni “originaliste”. I lavori dell'Assemblea costituente non forniscono elementi sufficienti ad orientare l'interprete in un senso o nell'altro¹⁹.

Dal punto di vista formale vale sottolineare che, se nell'enunciato finale dell'art. 36 (poi 40) non compaiono più “i lavoratori” e men che mai “tutti i lavoratori”, non compare più neppure la stretta connessione tra diritto di organizzazione sindacale e diritto di sciopero che era stata prospettata sia da Togliatti sia da Di Vittorio. Organizzazione sindacale e contratti collettivi sono disciplinati in una disposizione distinta (art. 35, poi 39), rispetto a quella che disciplina lo sciopero (art. 36, poi 40).

Dal punto di vista sostanziale, è indubbio che per sciopero i costituenti intendessero un'azione collettiva organizzata, e che l'organizzazione dello sciopero fosse ritenuta di competenza sindacale: così era sia nella cultura della maggioranza socialcomunista della CGIL unitaria, sia in quella della componente democristiana (che ancora insisteva però sul controllo pubblico delle procedure sindacali di proclamazione, e sulla conciliazione preventiva obbligatoria); ma anche, e a maggior ragione, nella più matura visione cislina dello sciopero come arma contrattuale e strumento di contrattazione nel conflitto industriale (dunque negoziabile e rinunciabile, se del caso).

Questo a mio avviso non implica, come pure si è autorevolmente sostenuto, che per i costituenti il diritto di sciopero fosse un diritto proprio dell'organizzazione sindacale (o come voleva qualcuno, dei soli sindacati registrati): come se il singolo lavoratore potesse scioperare solo se a ciò autorizzato dal sindacato di appartenenza (e magari a seguito di una deliberazione assunta a maggioranza degli iscritti).

La teoria della titolarità collettiva del diritto di sciopero è una costruzione dog-

¹⁹ Come dimostra, con appropriate citazioni, A. BELLAVISTA, *Il diritto di sciopero all'Assemblea costituente. Attualità di un dibattito*, in G. PINO (a cura di), cit., p. 69.

matica, come tale né vera né falsa, a sostegno della quale mi pare non possa essere richiamata l'autorità dei Padri costituenti; non diversamente dalla teoria della titolarità individuale, che è anch'essa una costruzione dogmatica, che ha dalla sua almeno l'argomento che nella Costituzione i diritti fondamentali sono diritti individuali.

Al di là delle ragioni in senso lato politiche che mi inducono a preferire la teoria della titolarità individuale, attribuisco alla teoria della titolarità individuale il merito (questa volta tecnico) di tenere distinto il *diritto* di sciopero (come diritto astenersi dal lavoro), che è un diritto individuale (che, se vogliamo citare i costituenti, non solo La Pira, anche Di Vittorio definisce “diritto della persona”), come individuale è la sua rilevanza sul piano del rapporto di lavoro, dallo *sciopero-fatto*, cioè dall'azione di lotta, che è un'azione collettiva nelle finalità e nei modi, frutto dell'esercizio del diritto di sciopero da parte di una collettività di lavoratori. Lo sciopero è un'azione organizzata perlopiù, ma non necessariamente, dal sindacato. È un'azione sindacale (nel senso migliore di questo aggettivo), anche quando ad organizzarla è una coalizione spontanea di lavoratori.

Non vado oltre, perché non intendo riaprire una discussione su cui sono già intervenuta altre volte, ribadendo la mia contrarietà alla disposizione da parte del sindacato di un diritto che, a mio giudizio, non gli appartiene.

b) Il tema dei *servizi pubblici* è ricorrente nel dibattito costituente: le opinioni, come ho già avuto modo di sottolineare sono diverse, ma si può dire condivisa anche a sinistra la preoccupazione che in questo settore (ma ciò a cui allora si pensava erano i magistrati o le forze dell'ordine) operino dei limiti a salvaguardia dei diritti e degli interessi della collettività. Si può dunque dire che non era estranea alle intenzioni dei costituenti la regolamentazione per legge dello sciopero almeno nei servizi definibili come essenziali (spe). Ma tutto si ferma qui: perché anche questo grosso nodo resta irrisolto, e risulta occultato nell'art. 40 dal rinvio generale e generico alla regolamentazione per legge dell'esercizio del diritto di sciopero.

La storia dell'intervento legislativo del 1990 e di quello successivo del 2000 è dunque *un'altra storia*: largamente nota, così come è nota la costruzione dei limiti all'esercizio del diritto di sciopero mediante l'intreccio tra fonti disparate: la legge, la contrattazione collettiva, le regolamentazioni provvisorie della CGS. Per ovvie ragioni non è il caso di riparlarne in questa sede. Anche in questo caso mi limiterò a qualche “nota a margine”.

Commentando qualche tempo fa alcune proposte avanzate da autorevoli giuristi, mi ero permessa di rilevare criticamente in quelle proposte una propensione alla iper-regolamentazione dell'esercizio del diritto di sciopero, che mi pareva corresse il rischio di trasformare in fisiologia la cura della patologica proliferazione degli scioperi proclamati da sindacati poco o per nulla rappresentativi²⁰.

Non ripeto cose già dette, e su cui non ho cambiato opinione. Nel contesto di

²⁰ M.V. BALLESTRERO, *Interesse collettivo e conflitto*, in *Lavoro e diritto*, 2018, p. 411.

queste note a margine di un libro dedicato allo “storico” dibattito costituente mi pongo invece un’altra domanda. Si possono usare gli Atti dell’Assemblea costituente come “giustificazione” di una iper-regolamentazione pubblicistica che, invadendo l’ambito delle prerogative sindacali (dal referendum preventivo, all’applicazione della regola di maggioranza), finisce per invadere la sfera del diritto di sciopero dei lavoratori addetti ai servizi pubblici essenziali dissenzienti e/o non affiliati alle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative?

La mia risposta è negativa. Se si guarda ai lavori della Costituente, la bocciatura del testo approvato dalla III Sottocommissione, e l’insuccesso dei tentativi di riproporlo successivamente mi pare probante; se si guarda alla dogmatica, regole come quelle alle quali ho fatto cenno dovrebbero comunque fare i conti con la tutt’ora dominante teoria della titolarità individuale del diritto di sciopero. Conti ai quali credo che neppure il legislatore potrebbe sottrarsi.

c) Poche battute finali sullo *sciopero politico*. I contrasti attraversano tutte le fasi dei lavori dell’Assemblea costituente, e non a caso, date le contrapposte visioni dello sciopero come arma politica da una parte, e come strumento negoziale depoliticizzato dall’altra. Ancora una volta siamo di fronte ad un nodo (e che nodo!) irrisolto.

È stata a lungo presente tra i giuslavoristi l’opinione contraria all’ammissibilità dello sciopero politico, tanto da ritenere ancora vigente l’art. 503 c.p., anche se già nei suoi primi interventi la Corte costituzionale aveva allargato la garanzia costituzionale allo sciopero che incide sulle politiche del lavoro o di solidarietà verso altre categorie²¹. La vicenda post-costituzionale dello sciopero politico²² ha trovato finalmente uno sbocco nella sentenza n. 290/1974 della Corte cost., che ha sancito l’allargamento agli obiettivi di politica economica e sociale delle finalità legittime dello sciopero economico-professionale, individuando un residuo spazio di libertà (non coperto dalla garanzia del diritto di sciopero) per le astensioni collettive dal lavoro organizzate per finalità esclusivamente politiche.

Si tratta certamente di una sentenza “storica”, ma si può ben dire che ha fatto il suo tempo: nel 1990 il legislatore (legge n. 146/1990, art. 2, comma 7) non solo ha riconosciuto la legittimità dell’esercizio del diritto di sciopero per fini politici, ma ha esentato i promotori dall’obbligo di preavviso. Solo che proprio l’interpretazione della disposizione citata ha offerto alla Corte costituzionale (sentenza n. 276/1993) l’occasione per sottrarre lo sciopero generale (per la parte che coinvolge i spe) all’applicazione dell’eccezione alla regola del preavviso, qualificandolo come economico-professionale e perciò soggetto alla regola.

La soluzione (alquanto discutibile) non toglie le castagne dal fuoco alla CGS, che, consapevole della valenza politica dello sciopero generale, si trova a dover

²¹ Cfr. P. PASSANITI, *Lo sciopero nella repubblica fondata sul lavoro. Gli anni '50 di un diritto garantito a metà*, in *Lavoro e diritto*, 2016, p. 532.

²² La vicenda è ricapitolata in da C. PINELLI, *Lo sciopero nel dibattito alla Costituente e nella giurisprudenza costituzionale*, in G. PINO (a cura di), cit., p. 55.

maneggiare il complicato insieme di regole che governano la proclamazione degli scioperi nei spe (penso soprattutto alla rarefazione soggettiva e oggettiva).

Due diversi scenari si profilano.

Un primo scenario è rappresentato dal moltiplicarsi della proclamazione di scioperi generali da parte dei sindacati di base (USB, SLAI COBAS, e altre sigle minori o molto minori). La CGS ha adottato da tempo una interpretazione “stretta” dello sciopero generale per il quale è prevista la deroga ad alcune regole; la soluzione mi pare saggia, anche se certamente non impedisce uno spregiudicato ricorso allo sciopero generale, di cui si va perdendo “la sacralità” che è scritta nella sua tradizione, da parte di sindacati che con quella tradizione ben poco hanno a che fare²³. La CGS sta attualmente lavorando alla revisione della vecchia disciplina, e mi auguro vivamente che possa varare nuove regole capaci di contenere l’uso strumentale dello sciopero generale, specie da parte di talune organizzazioni che rappresentano solo sé stesse.

Un secondo scenario è quello dello sciopero davvero generale, proclamato da alcune grandi Confederazioni, su cui pesi un giudizio (politico e per certi versi morale) di “inopportunità”, largamente diffuso dagli opinionisti nei media più seguiti. Il caso cui mi sto riferendo è quello dello sciopero generale (ad alta intensità politica) proclamato da CGIL e UIL (ma non da CISL) contro la legge di bilancio varata dal Governo Draghi.

Avendone avuta in passato diretta esperienza, posso capire l’approccio della CGS, ma vista dall’esterno della Commissione e delle sue logiche, la puntigliosa applicazione ad un vero sciopero generale di talune regole (come quelle sulla rarefazione) può essere letta come difficoltà di reprimere la tentazione di far pesare un giudizio di inopportunità che non le compete.

²³ Cfr. i dati riportati nella Relazione della CGS 2020.

LO SCIOPERO NELL'ORDINAMENTO INTERSINDACALE E NELL'ORDINAMENTO STATUALE

Franco Carinci

1. Quando nel 1960 Gino Giugni licenziò il suo libretto aureo, *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, era stata emanata l'anno prima la legge n. 741/1959, c.d. legge Vigorelli, che finiva per prendere atto dell'impossibilità di varare una disciplina attuativa degli artt. 39 e 40 Cost., la cui articolazione più completa sarebbe rimasta la presentazione del progetto Rubinacci nel 1951. E, in quello stesso 1960, avrebbero visto la luce, da un lato, la proroga della Vigorelli con la legge n. 1027, travolta da Corte cost. n. 106/1962, che comportava la definitiva esclusione di qualsiasi futuro *bypass* della procedura costituzionale prevista per conferire alla contrattazione collettiva efficacia *erga omnes*; dall'altro, Corte cost. n. 29/1960, che, col dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 502 c.p., per cui costituiva reato la serrata e lo sciopero a fini contrattuali, dava inizio ad una giurisprudenza di progressiva demolizione della normativa repressiva contenuta nel Codice penale del 1930, quella stessa criticata da Giugni nella sua tesi di laurea.

La partita aperta fra una ricostruzione privatistica e pubblicistica poteva dirsi ormai conclusa a favore della prima, che da provvisoria si era fatta definitiva con la stessa perdurante non attuazione dell'art. 39 Cost., così come ricostruita da un civilista di razza, Francesco Santoro-Passarelli, intorno alla nozione di interesse collettivo, con a protagonista il sindacato come associazione non riconosciuta, a strumento il contratto categoriale, come contratto di diritto comune. Da qui riparte Giugni, presentando il suo saggio sotto un titolo volutamente modesto, di uno studio avente ad oggetto l'autonomia collettiva, quasi si muovesse solo nell'ambito di una nozione già legittimata dalla dottrina, ma con un passo ulteriore, dato dal mettere a fuoco il fenomeno sindacale reale emerso ancor prima della fine della guerra: qui contava la lezione americana, rafforzata dalla sua esperienza all'Intersind, lo portava ad una attenzione pragmatica per il fenomeno che intendeva studiare, così come consolidatosi di fatto nell'arco di un quindicennio, senza, peraltro, suscitare interesse in una dottrina abituata a ragionare a tavolino. Ma la vera novità, quella destinata a dare dignità teorica alla sua ricostruzione, era la mutuazione della lezione di Santi Romano sulla pluralità degli ordinamenti giuridici, sì dall'assumerlo il fenomeno rilevato a sistema, come ordinamento intersindacale. Si è fatto un gran

discutere negli anni successivi se questa sua interpretazione fosse prescrittiva o descrittiva, intendesse solo restituire la dignità di una materia meritevole di essere studiata sul campo, senza per questo diventare *ipso facto* sociologica; oppure volesse anche sostenere la sua completezza ed autosufficienza rispetto alla normativa statutale. Senza la pretesa di dare una risposta a quella che lo stesso Giugni ha voluto mantenere come una posizione ambigua, l'impressione derivante da una rilettura è che fosse al tempo stesso l'una e l'altra cosa, la materia andava studiata sul campo, senza farsi carico della sua conformità alla normativa statutale; ma, poi necessitava di una porta aperta per penetrare all'interno di quella stessa normativa, quale costituita dall'interpretazione giudiziaria, che, però, cosa che avrebbe recuperato più tardi, avrebbe potuto essere non solo unilaterale (risalente dall'ordinamento intersindacale all'ordinamento statutale), ma anche bilaterale (discendente dall'ordinamento statutale all'ordinamento intersindacale).

2. In questa ricostruzione quale parte giocava lo sciopero? Oramai l'interpretazione dell'art. 40 Cost. si era affermata come un diritto a titolarità individuale e a esercizio collettivo, formula compromissoria di non facile conciliazione, che, prendeva atto della lettura della dizione ellittica del testo costituzionale, in sé e in base al dibattito assembleare, di un diritto spettante ad ogni singolo lavoratore, con un progressivo ridimensionamento del ruolo giocato dal sindacato, via via che il collegamento con l'art. 39 si riduceva al solo comma 1, con un congelamento *sine termine* dei commi 2 ss. Anche il salto di Giugni è altamente significativo, parla di conflitto, come tale ponendo l'accento su entrambe le parti, facendone il fondamento dello stesso ordinamento intersindacale, perché proprio dal conflitto nasce l'accordo e dal conflitto è sanzionato il suo fallimento, col che lo sciopero non poteva che essere assunto come uno strumento nelle mani di una delle parti, cioè quella sindacale. Se si riprende il pensiero di Santoro-Passarelli, il divario è evidente, a prescindere dal fatto che riteneva necessaria una previa autorizzazione sindacale, il diritto era ricostruito come potestativo, essendo il lavoratore legittimato a sospendere il rapporto di lavoro con un comportamento unilaterale, senza che il datore dovesse e/o potesse fare alcunché. D'altronde tutta la copiosa giurisprudenza, maturata nella assenza di una legge regolativa dell'esercizio di tale diritto, aveva dato affatto per scontato l'esserne titolare a pieno titolo il singolo, senza affannarsi affatto a prevedere un previo lasciapassare sindacale, ma concentrandosi in maniera estremamente fiscale sulle modalità esecutive e sulle finalità, con una serie di motivazioni strettamente civilistiche.

Questo, peraltro, non creava alcun particolare problema a Giugni, visto che lui faceva referente alla struttura delle relazioni collettive, così come apparivano, cioè quasi totalmente egemonizzate dalle tre Confederazioni storiche contrapposte a quelle datoriali, *in primis* la Confindustria e, al tempo, l'Intersind e l'Asap. Di fatto esse, direttamente o tramite le federazioni aderenti, disponevano del ricorso allo sciopero, che senza il loro supporto organizzativo non era in grado di aver luogo, sì da rivelarsi un mezzo spendibile solo all'interno del sistema, con proposte e con-

troposte, fino alla conclusione di una intesa, che conteneva a premessa una parte obbligatoria, destinata a lievitare con quella contrattazione articolata tenuta a battesimo dall'Intersind nel 1962, fra l'altro anticipata dallo stesso Giugni.

3. Tutt'altra sarà la scena che farà da sfondo alla stesura del disegno di legge dello Statuto dei lavoratori da parte della Commissione da lui presieduta, sarà la crisi profonda della tenuta delle tre Confederazioni, a fronte di una mobilitazione di base, con a protagonista quella figura immortalata come l'operaio massa. Qui la preoccupazione è quella di favorire la ripresa del controllo tramite una normativa promozionale sempre a favore di CGIL, CISL e UIL, sotto la veste formale di confederazioni maggiormente rappresentative, cui assicurare una presenza *ex lege* nelle unità produttive, tramite la vecchia formula delle rappresentanze sindacali aziendali (RAS) (istanze associative plurime) convertibili in rappresentanze sindacali unitarie (RSA) (istanze elettive uniche). Ma a un Giugni sempre attento all'evoluzione della realtà, con una obbiettiva forte discontinuità, la lezione del triennio di fuoco, 1969-71, non poteva certo passare come temporanea, se la sua ricostruzione del fenomeno in termini di ordinamento intersindacale non poggiava più su un sistema capace di autogovernarsi, tanto da avere bisogno di un intervento statale per ristabilizzarlo, ciò voleva dire che qualcosa non aveva funzionato, sì da richiedere di essere modificata.

Solo che la modifica suggerita o meglio imposta dall'effettiva dinamica sociale comportava una autocritica profonda, tale da incidere in maniera decisiva sulla teoria dell'ordinamento intersindacale, lo sciopero diventava uno strumento di autoorganizzazione dal basso e il contratto collettivo solo un armistizio, denunciabile in ogni momento. Per essere coerente rispetto alla realtà in atto, Giugni sembrava divenire incoerente con quel suo modello teorico destinato ad esercitare un fascino tutto particolare oltre la stessa scuola barese, ma lasciando aperta quella che gli sarebbe stata addebitata come una contraddizione, uno sciopero senza un sindacato che lo proclamasse, un contratto senza una durata certa che lo vincolasse.

4. Si può anche supporre da chi ebbe l'occasione di frequentarlo al tempo, che anche Giugni fosse influenzato da quella febbre che colse la c.d. dottrina progressista, convinta di essere in presenza di una specie di catarsi della politica ad opera di una mobilitazione spontanea che spingeva le grandi Confederazioni ad esercitare una qual sorta di supplenza, governando e canalizzando quella spinta dal basso oltre la contrattazione tradizionale all'insegna delle grandi riforme, queste sì in grado di riunificare l'intero mondo del lavoro subordinato, pubblico e privato. Era proprio lo sciopero, che si presentava in una doppia veste, strettamente correlata: da un verso, come strumento di una rinnovata democrazia dal basso, espressa in una nuova forma di istanza aziendale, nella sua origine extra-sindacale se non antisindacale, ricalcata sull'organizzazione del lavoro, dai Comitati di base ai Consigli di fabbrica, che alimentava una micro-conflittualità permanente, recuperata attraverso una contrattazione nazionale che generalizza le conquiste delle avanguardie; dal-