

## **Il contributo di Giuseppe Pera nella stagione dei grandi Commentari dello Statuto dei lavoratori\***

di *Maria Vittoria Ballestrero*

SOMMARIO: 1. Qualche premessa. – 2. Atto primo. L’impatto dello Statuto dei lavoratori sui giuslavoristi italiani. – 2.1. Una foto di gruppo. – 3. Atto secondo: il Commentario Assanti-Pera. – 4. Atto terzo: confrontando Pera e Romagnoli.

### *1. Qualche premessa*

Questo intervento, che dedico non senza commozione alla memoria di Giuseppe (Beppe, per tutti noi) Pera, prescinde dalla biografia, che lascio a chi ha avuto con lui consuetudine di rapporti personali, oltre che accademici e scientifici; sono stata legata a Pera da un’amicizia vera e di lunga durata, di cui gli sono sempre stata grata (specie quando, come diceva lui, “ero invisita a molti”), ma non ho mai fatto parte del gruppo (in senso lato) pisano. Pur essendo nata in Versilia (cioè in provincia di Lucca), non sono mai stata nemmeno “lucchese”, come Pera non mancava di farmi notare. A parte questo cenno, cercherò di evitare, per quanto possibile, altri riferimenti autobiografici; la mia autobiografia non interessa nessuno, me inclusa. Quello che è certo, in ogni caso, è che il mio non sarà un intervento agiografico: non è nelle mie corde, e soprattutto avrebbe dato un gran fastidio proprio all’amico scomparso dieci anni fa.

Né biografia, né autobiografia, dunque, e neppure la pretesa di ricostruire la complessa personalità di Pera<sup>1</sup>. Affido il compito ad una frase che forse riassume meglio di tanti discorsi il tratto essenziale della sua personalità. Nella bella intervista rilasciata a Pietro Ichino tra il 1994 e il 1995 (ma pubblicata solo nel 2006)<sup>2</sup>, richiesto di inviare un messaggio ai giovani giuslavoristi, dice: «un vecchio, quale io sono, si augura che tutti siano veramente liberi nel loro spirito, mai preoccupati della parte politica o sindacale che la loro tesi può al momento favorire: politica e sindacato hanno bisogno di questa libertà degli studiosi. E pronti sempre a cambiare idea se ne hanno vere ragioni, senza il timore di essere tacciati di incoerenza». Gran bel messaggio. Chi lo inviava era un uomo molto colto e molto libero, che si definiva “liberale”, ma non era “di destra”; che aveva un grande rispetto delle idee degli altri; che amava il proprio lavoro e rispettava

---

\* *L’intervento che segue è pubblicato, insieme agli interventi di Gian Guido Balandi e Oronzo Mazzotta, in “Lavoro e diritto”, 2017, n. 3-4, p. 643, sotto il titolo “Omaggio a Giuseppe Pera a dieci anni dalla scomparsa”. Ho presentato una versione più breve di questo intervento a Lucca, in occasione delle giornate dedicate a Giuseppe Pera dai suoi allievi a dieci anni dalla scomparsa (Lucca, 6-7 ottobre 2017).*

<sup>1</sup> Rimando al ricordo scritto da Luigi Montuschi 2007.

<sup>2</sup> Ichino 2006.

il lavoro altrui (purché fatto bene e onestamente); che aspirava alla giustizia, e con essa, al “doveroso” temperamento delle esigenze contrapposte dei lavoratori e dei datori di lavoro. Che sapeva essere anche ironico, caustico e divertente: parlare con lui era un piacere.

Ancora meno mi sentirei di formulare giudizi sull’opera di Pera; un’opera molto vasta, destinata ad esercitare notevole influenza, specie sulla giurisprudenza: per ragioni di stile (le sue tesi, anche quando decisamente orientate in una direzione che magari non era quella che tu pensavi più giusta, erano ammantate dalla suadente ragionevolezza del buon senso); per ragioni di metodo (non formalistico, e molto attento al concreto impatto delle scelte interpretative); ragioni che spiegano, al di là della grande competenza tecnica universalmente riconosciuta, il suo notevole successo.

Lascio ad altri il compito di parlare del contributo di Pera sugli svariati temi sui quali la sua autorevolezza ha orientato giurisprudenza e dottrina; io mi terrò invece nei più ristretti limiti del tema indicato nel titolo di questo intervento, tentando di ricostruire il ruolo svolto da Pera nel periodo in cui il diritto del lavoro conosceva il più forte scossone della sua storia. Concentrerò perciò lo sguardo sui due anni che vanno dall’entrata in vigore dello Statuto dei lavoratori alla pubblicazione nel 1972, per i tipi della Cedam di allora, del Commentario Assanti-Pera<sup>3</sup>.

La “stagione dei grandi Commentari” (che compare nel titolo del mio intervento) è in realtà assai più lunga di così<sup>4</sup>: il Commentario diretto da Ubaldo Prosperetti (che raccoglie intorno a sé un’area prevalentemente romana), edito da Giuffrè, esce nel 1975; il Commentario diretto da Gino Giugni (che raccoglie intorno a sé la scuola barese) è pubblicato da Cacucci nel 1979. Al di là della distanza di tempo che li separa dal Commentario Assanti-Pera, a rendere non comparabile questo Commentario con i Commentari Prosperetti e Giugni è la circostanza che questi ultimi sono opere collettive, un insieme di contributi di diversi autori di una stessa area o di una stessa scuola, coordinati da un direttore.

Nel colmo della stagione in cui si colloca il Commentario Assanti-Pera, il Commentario “comparabile” è il coevo Commentario del “gruppo bolognese” (Mancini, Romagnoli, Ghezzi, Montuschi), pubblicato anch’esso nel 1972 da Zanichelli<sup>5</sup>. Il monumentale Commentario bolognese

---

<sup>3</sup> Assanti, Pera 1972.

<sup>4</sup> La stagione dei Commentari in realtà comincia ben presto. Il primo commentario pubblicato, di cui sono autori Gino Giugni e Antonino Freni (avvocato dello Stato), è pubblicato nel 1970 (Giugni, Freni, 1970). Non è però “un grande commentario”: si tratta infatti di un testo molto stringato, dedicato alla memoria di Giacomo Brodolini; gli autori attribuiscono al commentario «un fine meramente esegetico», che serve a porre in circolazione una serie di valutazioni interpretative «di prima approssimazione». *Understatement* tipicamente giugniano, per un’opera che interviene “a caldo”, fornendo una prima interpretazione, certo non neutra, del «più notevole atto innovativo, dopo l’emanazione della Costituzione, in tema di diritto sindacale e del lavoro».

<sup>5</sup> Mancini, Romagnoli, Ghezzi, Montuschi 1972.

è opera di un piccolo gruppo ben connotato ideologicamente (una scuola di pensiero, se così vogliamo dire)<sup>6</sup>, all'epoca molto coeso; nessuno dei componenti assume il ruolo di direttore o coordinatore (anche se la guida del gruppo può essere attribuita alla coppia Mancini-Romagnoli)<sup>7</sup>. Sono proprio queste caratteristiche a suggerire la comparazione: il Commentario Assanti-Pera è opera di due autori, che scrivono ognuno per conto proprio, senza coordinarsi e mantenendo ben distinta la responsabilità di quello che scrivono. Sono anch'essi connotati ideologicamente, ma sono tutt'altro che coesi (il che non significa che non siano buoni amici).

Nel ripercorrere il biennio 1970/72, userò uno schema da *pièce* teatrale, assegnando a Pera un ruolo di attore: partirò da un primo atto, che si svolge nel 1970, a ridosso dell'emanazione dello Statuto dei lavoratori; chiuso il primo atto, nel secondo atto guarderò dentro il Commentario Assanti-Pera; nel breve atto finale, comparerò questo Commentario con quello firmato da Mancini, Romagnoli, Ghezzi e Montuschi. Sceglierò a tal fine il commento all'art. 28: quello di Pera occupa molte pagine (73 per la precisione) ed è il più lungo dedicato ad un articolo nell'intero commentario, che peraltro conta duecento pagine in meno rispetto al commentario bolognese; in quest'ultimo, l'art. 28 è commentato da Romagnoli in 42 pagine. La scelta dell'art. 28, come cercherò di spiegare oltre, non è causale.

## 2. Atto primo. *L'impatto dello Statuto dei lavoratori sui giuslavoristi italiani*

La *scena prima* è il confronto polemico e talora aspro che si svolge a Perugia nel maggio 1970, nell'occasione (“imperdibile”), delle giornate di studio AIDLASS, aperte dalla relazione di Federico Mancini sull'art. 19 dello Statuto dei lavoratori appena approvato, ma non ancora emanato. La relazione suscita un autentico vespaio; le giornate si chiudono con la replica

---

<sup>6</sup> Così Romagnoli 2017, qui p. 702; il gruppo è una “scuola di pensiero” – precisa Romagnoli – non una scuola accademica. La vicenda del Commentario di cui Romagnoli parla nell'intervista, gli fornisce l'occasione per una riflessione, non priva di amarezza, sul distacco di Mancini dal gruppo nato intorno a Tito Carnacini e legato alla *Trimestrale di diritto e procedura civile*.

<sup>7</sup> Nell'intervista citata sopra, Romagnoli (2017) racconta (o meglio svela) la storia interna del Commentario (pp. 793 ss.). «A ragione, tutti pensano che la scuola abbia monumentalizzato il suo atto di fondazione col ponderoso volume della collana edita dalla Zanichelli (...) uscito nel primo semestre del 1972. Nessuno, però, sa che Federico Mancini, unico destinatario della proposta editoriale, ne informò immediatamente me soltanto e nessuno ha mai avuto motivo di sospettare che fosse orientato ad associare nell'impresa me soltanto». Ma Romagnoli non voleva privarsi del piacere che gli avrebbe procurato «la stesura collettiva del commento della normativa statutaria»: il sottile piacere di sentirsi parte di un gruppo espressivo di una cultura giuridica di cui si «riconosceva produttore e insieme consumatore». Per questo, convinse Mancini ad estendere la proposta a Ghezzi e Montuschi. «Il loro contributo, dovette ammettere anche lui *re melius perpensa*, avrebbe sensibilmente accorciato i tempi della pubblicazione e la tempestività ci avrebbe consentito di influenzare gli svolgimenti del dibattito giuridico politico e la progettazione delle decisioni giudiziarie».

del relatore, da lui stesso considerata «di tale felicità ed eleganza» da meritare il successo<sup>8</sup>.

Le giornate di studio di Perugia del maggio 1970 sono un *topos* del diritto del lavoro; posso perciò limitarmi a rinviare al ricordo, distaccato e autoironico, del protagonista<sup>9</sup>. La sua relazione viene attaccata duramente dalla destra, dalla sinistra “ortodossa” e dall’estrema sinistra; un attacco su più fronti: la destra attacca il relatore sul piano del metodo (sociologico e non giuridico, perché parlava di fatti e non di diritto); la sinistra ortodossa sul piano più immediatamente politico, perché nella relazione di Mancini, affascinato dal movimento dei delegati, si avverte il canto delle sirene della sinistra extra-parlamentare; la sinistra-sinistra, perché il relatore non ha avuto il coraggio di mettere davvero in discussione il ruolo delle grandi confederazioni.

Perugia segna una svolta nella storia dei convegni AIDLASS (svolta di breve durata, tuttavia; poi la “normalizzazione” ci ha riportati progressivamente alla noia dei tradizionali convegni). Vale allora la pena di segnalare che alle spalle di quel mutamento di linguaggio, di quel disvelamento delle scelte e delle intenzioni senza i pudori e le cautele che avevano caratterizzato fino ad allora i dibattiti tra i giuslavoristi, stava la “lezione” di Tarello<sup>10</sup>. Accolta molto male sulle prime proprio dai protagonisti del rinnovamento del diritto del lavoro<sup>11</sup>, la lezione impartita – non senza crudeltà – da Tarello era stata metabolizzata; *Teorie e ideologie* era presto diventato una imprescindibile lettura “liberatoria”: nel senso di liberare almeno i giovani studiosi dall’incubo della dogmatica tedesca e dalle strettoie del formalismo di casa nostra<sup>12</sup>.

Ma che posizione assume Pera nella temperie del convegno perugino? Il suo dissenso è forte, ma il tono è pacato (come dice Mancini nella replica, Pera parla in modo piacevole, e dà sempre l’impressione di dire cose assennate); attacca “da destra”, ma a modo suo; il suo essere di destra non deve essere confuso con quello di altri che prendono la parola in quella

---

<sup>8</sup> Successo che in effetti ebbe: me ne ricordo bene perché ero presente; ero la “ragazza” citata da Mancini nella replica. La frase di F. Mancini riportata tra virgolette nel testo è nell’intervista rilasciata a Pietro Ichino, pubblicata in *RIDL*, 1993, I, qui p. 169. Gli atti della giornate di studio AIDLASS possono leggersi nel volume *La rappresentanza professionale e lo Statuto dei lavoratori, Atti delle giornate di studio di Perugia, 22-23 maggio 1970*, Giuffrè, Milano, 1971; un volumetto che merita di essere letto da chiunque provi interesse per la storia interna del diritto del lavoro. L’intervento di Pera, dal quale sono tratte le citazioni nel testo, è riportato alle pp. 70-78.

<sup>9</sup> Il ricordo delle giornate di studio di Perugia si legge alle pp. 167 ss. dell’intervista rilasciata da Mancini a Pietro Ichino, citata sopra.

<sup>10</sup> Tarello 1967.

<sup>11</sup> V. la critica di Giugni 1970a.

<sup>12</sup> Di tutto questo ho scritto molti anni fa, nel saggio Ballestrero 1989, al quale mi permetto di fare rinvio.

sede. Intanto avverte Mancini che «dando ascolto alla politica, non del diritto, ma dei fatti», ha gettato le basi per una palinodia, che gli pare «eccessivamente disinvolta» (l'osservazione non è benevola, perché Pera ricorda a Mancini i suoi trascorsi teorici e pratici). Poi entra, come è suo costume, nel merito, sviluppando, da giurista avvertito, una critica serrata all'art. 19 St. lav. "Trentanovista" convinto, crede alla necessità di opporre ordine al disordine, e l'ordine, nell'art. 39 Cost., consiste nell'affidare il potere di rappresentanza a organizzazioni "sicuramente" maggioritarie; vorrebbe insomma che la legge non assumesse «in definitiva, come punto di riferimento il sistema instauratosi di fatto», che lo Statuto riconosce e legalizza, privilegiando le grandi centrali sindacali e discriminando «altre eventuali associazioni, anche se consistenti e rappresentative in un ambito dato». E conclude dicendo che meglio avrebbe fatto il legislatore a riconoscere le ingiustamente bistrattate commissioni interne. L'affermazione è in certo modo *épatante* e di gusto *rétro*; lo è meno però, se si tiene conto che Pera prospetta anche l'ipotesi di un doppio canale di rappresentanza: la rappresentanza, legalmente riconosciuta, della totalità del personale; la rappresentanza sindacale (delegati eletti dai lavoratori, affiliati sindacalmente o no), costituita liberamente nello spazio aperto dall'art. 39, comma 1, Cost. Ma, alla fine, la critica più severa rivolta a Mancini investe le sue opzioni di politica del diritto: i giuristi – dice – dovrebbero contribuire a dar corso ad un sistema ordinato di relazioni nel mondo del lavoro; perché una cosa è la politica del diritto (che Pera intende come perseguimento dei valori costituzionalmente riconosciuti), «altra cosa è farsi trascinare troppo dalle contingenze politico-sindacali e dai contorcimenti degli apparati» (sindacali, aggiungiamo noi). I fatti – conclude Pera – non hanno né ordine né regole.

La *scena seconda* di questo primo atto è il confronto che si svolge, ancora nel 1970, tra Pera e Giugni e rimbalza dalle pagine del *Diritto del lavoro* a quelle della neonata *Politica del diritto*.

L'intervento di Pera a Perugia ha avuto infatti un seguito (che Balandi definirebbe "non lineare")<sup>13</sup>: in un lungo articolo intitolato *Interrogativi sullo statuto dei lavoratori*<sup>14</sup>, il nostro si «sobbarca umilmente la fatica di un paziente lavoro esegetico attorno alle singole disposizioni della legge», non senza avere premesso che «a prescindere dal frequente non buono italiano» si tratta «di una legge pessimamente fatta in termini tecnici, con formulazioni dubbie, talora di estrema oscurità, talora perfino di visibile non rispondenza alla volontà perseguita, con una distribuzione irrazionale e cervellotica della materia». Tanto premesso, nel saggio Pera "fa le pulci"

---

<sup>13</sup> Nel suo intervento (*Giuseppe Pera e la garanzia del reddito nello Stato sociale*) G.G. Balandi descrive il percorso di Pera ricorrendo all'ossimoro della «lineare contraddittorietà dell'uomo "sincero"»: un ossimoro che mi è parso molto felice.

<sup>14</sup> Pera 1970.

allo Statuto, sollevando dubbi ad ogni piè sospinto, segnalando contraddizioni, e vere e proprie “asinerie” nelle quali è incorso il legislatore: insomma ben poco di quella legge resiste alla sua critica distruttiva.

A Perugia gli aveva risposto Mancini, adesso a risponderli è Giugni, il “padre” dello Statuto dei lavoratori (come Gino proprio non amava essere chiamato). È un confronto tra due amici che si stimano e si vogliono bene; ma, come si sa, “è più facile perdonare un nemico che un amico” (William Blake, poeta inglese). E vale forse la pena di ricordare che, al di là delle divergenze politiche che corrono tra il liberale Pera e il socialista Giugni, e che il clima del periodo tende ad acuire, tra loro c’è una sorta di “ruggine scientifica”: Pera, che pure (lo dirà qualche anno dopo) considera Giugni “il più bravo di tutti noi”, non ha mai condiviso – con cocciutaggine, dice – la teoria dell’ordinamento intersindacale, e se mai ha «registrato con favore le scarse voci in dissenso»<sup>15</sup>. Giugni non apprezza questo testardo rifiuto di una teoria cui è molto affezionato e che non a torto considera “generalmente accettata”<sup>16</sup>.

Non di questo si parla nel confronto al quale mi sto riferendo, ma sullo sfondo ci sono due diversi modi di intendere il diritto e il ruolo del giurista, da cui deriva anche (e direi necessariamente) il dissenso sulla teoria dell’ordinamento intersindacale.

Giugni, in uno scritto breve e asciutto, come è nel suo stile, intitolato *I tecnici del diritto e la legge “malfatta”*<sup>17</sup>, sostiene che la critica “tecnica” di Pera («critica a valanga di asseriti errori tecnici») è una critica politica surrettizia: impressiona, scrive Giugni, «l’effetto cumulativo, che tende in ultima analisi a rifiutare in blocco la legge. Perché è mal fatta o scritta in pessimo italiano? Non sembra». E segnala, come “spie” della surrettizia politicità della critica di Pera, quella che investe la scelta del legislatore a favore delle tre grandi Confederazioni sindacali, la disciplina delle assemblee retribuite (in cui, secondo Pera, il datore di lavoro finisce per pagare la libertà sindacale avversaria), e altro ancora. «Il dissenso – conclude Giugni – è chiaramente politico ma allora occorre non mascherarlo come “modesto” e “pedestre” contributo esegetico, né forzare la mano alla tecnica interpretativa per appropriarsi di argomenti polemici».

La replica di Giugni non chiude ancora questo primo atto, perché Pera

---

<sup>15</sup> Tra queste poche voci Pera 1991 ricorda quella da me espressa in un saggio (Ballestrero 1982), di cui apprezza – bontà sua – anche e forse soprattutto l’ironia: Pera 1991.

<sup>16</sup> Giugni è tanto affezionato alla teoria dell’ordinamento intersindacale da non rimetterla in discussione neppure quando ormai la pretesa autosufficienza dell’ordinamento intersindacale originario è stata sepolta dall’intervento sempre più invasivo del legislatore (l’avvio della nuova stagione, a mio modesto parere, può essere visto proprio nel Titolo III dello Statuto dei lavoratori).

<sup>17</sup> Giugni 1970 b.

replica a sua volta, e non senza risentimento<sup>18</sup>. Respinge l'accusa di fare della critica politica surrettizia; il suo pensiero politico è chiaro e esplicito: fedele nella sostanza all'ideale di una autentica democrazia sindacale, è invece «risolutamente allergico» «agli busi diciannovisti nell'esercizio dello sciopero e della lotta sindacale, al clima di violenza che spesso domina nelle fabbriche e nelle piazze». Ribadisce, punto per punto, tutti gli interrogativi formulati nel saggio criticato da Giugni, che considera il risultato di un onesto lavoro esegetico, e non di una surrettizia critica politica alla legge (la legge c'è, afferma, e lui non può che accettarla). E conclude dicendo che, alla fine, non si pone affatto – come sostiene Giugni – il delicato problema di distinguere tra tecnica giuridica e politica del diritto, perché l'alternativa sta, semplicemente, tra politica e diritto: «è legittima politica del diritto – scrive – quella e solo quella che svolge coerentemente quanto è già positivamente posto; viceversa è semplicemente politica prendere, del diritto posto, solo quello che fa comodo nell'interesse di parte».

Insomma Pera non è disposto ad accettare che gli si appiccichi addosso l'etichetta di reazionario, solo perché giudica lo Statuto una legge malfatta e squilibrata, un “semilavorato” che lascia aperto il campo alle «scelte politiche dei giudici estratti per concorso burocratico o dei ternati nei concorsi universitari».

### 2.1. *Una foto di gruppo*

Quello che mi pare di poter ricavare da questo primo atto, segnato da un alto livello di tensione intorno al neonato Statuto dei lavoratori, è una sorta di foto di gruppo, nella quale Pera si distingue bene, ma non è al centro della scena. Non sorride, ma non ha neppure l'aria troppo arrabbiata. Pare consapevole della sua posizione al di fuori delle mode del momento, come *démodé* è il suo *look*, ispirato ad una idea ottocentesca di decoro: papillon, panciotto, panama, inseparabile bastone da passeggio (ne possedeva una grande collezione, racconta sua figlia Pia)<sup>19</sup> e ancor più inseparabile sigaro toscano. A volte si lascia un po' travolgere dal gusto della polemica e finisce per esagerare (meritandosi la secca risposta di Giugni), ma nell'insieme pare attento a non confondere i suoi ragionamenti con le reazioni sopra le righe della destra. È un liberale che le vicende del biennio 68/69 hanno un po' spaventato, ma non perde la lucidità, e tiene ferme alcune sue convinzioni di fondo: sul ruolo del giurista, come sulla giustizia

---

<sup>18</sup> Pera 1971.

<sup>19</sup> Pia Pera 2016: un libro stupendo, nel quale ogni tanto compare il ricordo del padre. Beppe aveva anche una sua personale concezione del decoro del professore universitario. Ricordo il suo commento su una nostra collega di aspetto un po' dimesso; non ha *le phisique du rôle*, diceva; e io mi chiedevo se lo stesso commento lo riservasse anche ad alcuni colleghi di sesso maschile, che non credo sarebbero stati accettati in un esclusivo club inglese e *tampoco* sulla passerella di Mister Italia.

sociale; convinzioni sulle quali pesa non poco l'insegnamento della Maestra (la Signora Riva Sanseverino) alla quale è devoto.

### 3. *Atto secondo: il Commentario Assanti-Pera*

Meno di due anni separano quella foto di gruppo dalla pubblicazione del Commentario, secondo atto della *pièce*.

Come ho accennato all'inizio, questo Commentario è un "prodotto" (così lo chiamerebbe l'ANVUR) singolare, per la sua storia interna e per il risultato che ne è derivato. Racconta Menghini<sup>20</sup> che il Commentario avrebbe dovuto essere «un lavoro a due mani, senza distinzione di autore, ed è divenuto un'opera con rigida distinzione di paternità e profonde divergenze di opinioni tra i due autori, protesi l'uno verso approdi liberali, l'altra verso approdi comunistici» (ma aggiunge Menghini, se si leggono le pagine di Assanti si ritrovano il rigore e la prudenza che ne caratterizzano l'opera). Il fatto è che Cecilia Assanti, da sempre considerata "di sinistra", si era da poco iscritta al Partito Comunista, e questo fatto deve aver inciso sul destino del Commentario. Non so come sia avvenuta fra i due autori la divisione degli articoli da commentare<sup>21</sup>: in linea di massima attraverso la distribuzione delle responsabilità per grandi aree tematiche (Assanti si dedica alla parte sindacale, Pera a quella individuale); ma solo in linea di massima, perché le incursioni di ciascuno dei due nell'area dell'altro (Assanti commenta l'art. 13 e Pera l'art. 28) rimette in discussione l'intento, che mi pare sotteso alla scelta nella distribuzione degli articoli da commentare, di non rendere il Commentario troppo visibilmente schizofrenico.

Non ho la possibilità di ripercorrere qui tutta la parte scritta da Pera, e del resto non avrebbe senso farlo. Come ho anticipato, ho scelto un pezzo importante (il commento all'art. 28): al momento in cui Pera si accinge al commento, su questa disposizione, la cui portata dirompente non sfugge a nessuno, circolano opinioni confliggenti, e già si registra una copiosa giurisprudenza pretorile che suscita la costernazione della destra giuslavoristica. Non manca nemmeno di farsi sentire la voce autorevole di Mengoni, che prefigura, ove l'art. 28 fosse applicato senza "discernimento", niente di meno che il rovesciamento dei «rapporti di forza tra le parti del conflitto industriale, privando i datori di lavoro di ogni possibile difesa dell'interesse delle imprese»<sup>22</sup>. Lo stesso Pera, nel saggio *Interrogativi sullo statuto...*, di cui ho detto sopra, parlando dell'art. 28 dice che la formula

---

<sup>20</sup> Menghini 2000, qui p. 353.

<sup>21</sup> La divisione è la seguente: Assanti prende per intero il commento al Titolo III, più gli artt. 14,15,17, del Titolo II; Pera il Titolo I, però Assanti commenta l'art. 13; Pera gli artt. 16 e 18 del Titolo II; Assanti il Titolo IV, ma Pera prende il commento all'art. 28; Pera infine il Titolo V, Assanti il titolo VI.

<sup>22</sup> La frase di Mengoni è citata da Pera, in Assanti, Pera 1972, *sub* art. 28, p. 299, nt. 9.



“repressione della condotta antisindacale” è «talmente ampia da consentire ogni possibile grave interferenza nelle decisioni dei datori di lavoro», e paventa che la miscela tra l’estremismo dei gruppi spontanei e i giudici “impegnati” possa avere effetti fortemente destabilizzanti.

Passa poco più di un anno da quel saggio, e l’atteggiamento di Pera cambia: il gusto della polemica ha ceduto il passo alla voglia di tornare al gusto della riflessione. Dell’esperienza compiuta per impulso dei pretori (a parte certe «aberranti decisioni che si iscrivono tra le pagine più vergognose della nostra giurisprudenza») va data – scrive – «una valutazione moderatamente positiva». Prevede che, col tempo, «l’esplosione di oggi andrà ridimensionandosi», anche perché interverranno le decisioni dei giudici delle istanze superiori, e del resto già nel primo anno di applicazione dell’art. 28 ai decreti dei «pretori di un certo colore politico», «possono contrapporsi, in entità non trascurabile, altri di segno contrario», cosicché non è un caso – nota – che in sede sindacale si consigli di andar cauti con i ricorsi, valutando se in quella sede si possa contare su un magistrato socialmente impegnato.

Azzeccata la previsione, acuta quest’ultima osservazione “fattuale”. A margine noterei che il Commentario è una sede giocoforza “paludata” e Pera vi si esprime con pensosa prudenza, per quanto gli è possibile; ma quando l’ambiente è poco formale e un po’ complice (il seminario fiorentino diretto da Giuliano Mazzoni, che Pera frequenta da sempre) il tono cambia ancora: il suo giudizio sull’uso che i pretori (che venivano detti “d’assalto”: e non era un complimento) fanno dell’art. 28 è molto duro nella sostanza, e spregiudicato nella forma<sup>23</sup>.

Ma veniamo al cuore del commento (l’unico su cui mi soffermerò) e cioè alla interpretazione dell’espressione “condotta antisindacale” alla cui repressione è finalizzato lo speciale procedimento di cui all’art. 28 (ometto qui di dare conto delle pagine dedicate da Pera ai profili più squisitamente processuali: sono ben consapevole della loro importanza, ma la procedura non riesce proprio ad appassionarmi).

Il commento parte da due premesse molto ragionevoli: primo, non tutto quello che è illegittimo nel comportamento del datore di lavoro è automaticamente antisindacale ai sensi e ai fini dell’art. 28; secondo, occorre individuare «senza pretendere di enunciare una formula esauriente e onnicomprensiva (l’operazione concettuale è impossibile rispetto ai mille casi della vita)» alcuni criteri di massima, che valgano ad enucleare gli estremi della condotta antisindacale deducibile nel ricorso (tenendo conto della, ma in via preliminare prescindendo dalla, limitazione della legittimazione al ricorso).

Date queste premesse, Pera affronta il primo nodo, costituito dalla

---

<sup>23</sup> Pera 1977; il testo riproduce, con l’aggiunta delle note, la relazione tenuta da Pera al seminario fiorentino.

espressa menzione (nella fattispecie legale) del diritto di *sciopero* (tema che gli è assai caro). Ebbene, il comportamento «diretto a impedire o limitare l'esercizio del diritto di sciopero», secondo Pera ha riguardo al diritto e non al fatto: quindi, conclude, è antisindacale un comportamento diretto ad impedire o limitare l'esercizio legittimo dello sciopero (e qui sarebbe necessario richiamare le opinioni di Pera sulle c.d. forme abnormi di sciopero; ma altri lo faranno), e comunque non può «accettarsi l'assunto» (pure sostenuto proprio dalla sua Maestra)<sup>24</sup> secondo il quale l'art. 28 comporterebbe il divieto di fare ricorso al *crumiraggio*. L'art. 28, sostiene Pera, non «immuta affatto, né la lettera consente diversa conclusione» in ordine ai limiti d'esercizio del diritto di sciopero, e dunque nulla dice sulla legittimità del *crumiraggio* interno ed esterno (come è noto, il *crumiraggio* interno è ancora oggi considerato legittimo dalla Cassazione, sia pure nel rispetto dell'art. 2103 c.c.). Se l'art. 28 nulla dice in proposito, la valutazione della legittimità dello sciopero (a fini del giudizio sulla eventuale antisindacalità del comportamento del datore di lavoro) spetta al magistrato (con tutti i pericoli connessi alla presenza di “pretori estremisti”). La questione di costituzionalità sollevata (strumentalmente) in proposito è giudicata da Pera infondata, e la Corte costituzionale, nel 1974, sarà di questo stesso avviso<sup>25</sup>. E neppure fondata gli pare la tesi sostenuta da Mazzoni, secondo cui il limite della “normalità” aziendale (art. 26) andrebbe riferito anche allo sciopero: lo sciopero – ribatte Pera – è intrinsecamente rottura della normalità di lavoro e lecita inflizione di danno alla controparte; le cose cambiano solo nelle c.d. forme abnormi, e lì lo Statuto dovrebbe rafforzare la tesi della intrinseca illiceità di queste forme di lotta sindacale.

Provvederà la Cassazione, nel 1980, a sconfiggere la tesi di Pera con argomenti che la raffinata penna di Onofrio Fanelli ha saputo porre alla base di una più moderna costruzione dei limiti al diritto di sciopero, dimostrando che avevano ragione quanti sostenevano che lo Statuto (e in particolare l'art. 28), non aveva lasciato le cose come stavano, e che la teoria dei limiti al diritto di sciopero doveva essere riveduta e corretta<sup>26</sup>. Ma questo avviene qualche anno dopo. Per ora Pera si muove nel contesto delle teorie che circolano a ridosso dell'entrata in vigore dello Statuto, attento a spuntare le estremizzazioni da destra e da sinistra, alla ricerca di un giusto (a suo parere) mezzo, nel segno di una ragionevolezza che sollecita i giudici a non avventurarsi per strade inesplorate.

Un secondo, grosso nodo da sciogliere, è la costruzione della nozione di condotta antisindacale: per scioglierlo occorre dire in che cosa consista l'attentato alla libertà e attività sindacale. Pera affronta anzitutto libertà e

<sup>24</sup> Riva Sanseverino 1971 (cit. da Pera, in Assanti, Pera 1972, *sub art.* 28. p. 308, nt. 59.

<sup>25</sup> Corte cost., sentenza n. 54/1974.

<sup>26</sup> Così Romagnoli, *infra* nel testo.

attività sindacale “in senso stretto” (libertà e diritti sindacali riconosciuti dallo stesso Statuto): l’attività sindacale – scrive – viene in rilievo in senso oggettivo «ogni volta che vi sia emersione e tutela dell’interesse collettivo, per spinta spontanea dal basso». Dubita però che sia deducibile la violazione di prerogative sindacali contemplate nel contratto collettivo. A farlo dubitare è il rilievo che la sanzionabilità penale dell’inottemperanza al decreto emesso *ex art. 28* farebbe riapparire una sorta di «sanzionabilità penalistica, ma unilaterale, dei patti collettivi». L’argomento, diciamo francamente, non è convincente (neppure lui ne sembra molto convinto), e infatti un largo settore della dottrina e della giurisprudenza si orientano nel senso di ritenere tutelabili *ex art. 28* i diritti sindacali di origine contrattuale (ma limitatamente alla parte obbligatoria del contratto collettivo), e lo stesso legislatore (legge n. 146/1990, art. 7) ribadirà questo assunto, riconducendo nell’alveo della condotta antisindacale deducibile *ex art. 28* la violazione di «clausole concernenti i diritti e l’attività del sindacato» (nel settore pubblico e dei pubblici servizi).

Insomma, aperture e chiusure; un colpo al cerchio e uno alla botte si potrebbe dire, a voler essere maligni. Ma a guidare Pera commentatore dello Statuto sembra essere la ricerca di un “contemperamento in concreto” degli interessi contrapposti, tenendo conto del maggior peso che proprio lo Statuto assegna agli interessi sindacali. Nella ricerca del punto di equilibrio, c’è un *test* decisivo da affrontare: perché quando dalla libertà e attività sindacale “in senso stretto” si passa alla libertà e attività sindacale in senso assai meno stretto, e cioè quando il comportamento del datore di lavoro colpisce immediatamente il singolo lavoratore (con una sanzione disciplinare, con il licenziamento), Pera è costretto a confrontarsi con l’opinione contraria ad ammettere la deducibilità *ex art. 28*, sostenuta proprio dalla sua Maestra. Ma Pera sposa “fermamente” la tesi (che già trova largo spazio nei decreti dei pretori) della *plurioffensività* del comportamento del datore di lavoro che colpisce nel contempo il singolo e, se antisindacale, «l’organizzazione cui costui fa capo». L’argomento questa volta è convincente: la rigida divisione tra collettivo e individuale, sostenuta da Riva Sanseverino, è superata con la semplice considerazione di ciò che in concreto avviene: il comportamento antisindacale spesso si concretizza – afferma Pera – «cercando di colpire o di estromettere i lavoratori sindacalmente attivi, proprio al fine di pregiudicare la controparte sociale e di minarne le possibilità di affermazione e sviluppo nelle unità di lavoro».

Una volta prescelta la tesi della *plurioffensività*, e quasi a controbilanciarla, Pera mette in evidenza le difficoltà cui tale tesi va incontro, dando grande rilievo al problema del coordinamento tra il ricorso *ex art. 28* e l’eventuale azione individuale. Procedo con cautela, passa in rassegna le varie opinioni, ma conclude, saggiamente, per l’autonomia delle due azioni; cura però di mettere bene in evidenza la “superiorità” dell’azione sindacale rispetto a quella individuale, «perché il sindacato

agisce per un interesse superiore a quello meramente privatistico delle parti individuali, in quello che può ben dirsi, dopo lo “statuto”, l’ordine pubblico sindacale nelle unità di lavoro». Il linguaggio suona arcaico, ma il senso è chiaro e il messaggio (rivolto ai giudici soprattutto) anche: l’art. 28 è un efficace strumento per il ripristino dell’ordine delle relazioni sindacali e come tale deve essere usato. Dirà cose non diverse la Corte costituzionale, nella sentenza n. 54/1974.

Ma ci sono ancora due scogli da superare e le acque sono agitate. Il primo scoglio è quello del carattere intenzionale o invece oggettivo della condotta antisindacale: Pera propende per la prima soluzione, con l’argomento che «la legge vuole garantire la presenza dialettica nelle unità di lavoro del “contropotere operaio” (fra virgolette), ma non può essere intesa nel senso che quanto giochi obiettivamente in senso avversativo di questo contropotere divenga illecito». L’argomento – in sé – non è decisivo; peraltro Pera si preoccupa di chiarire che quando il comportamento antisindacale consista nella discriminazione sindacale di un lavoratore, l’antisindacalità diviene oggettiva; è in *re ipsa*, e dunque, aggiungiamo noi, prescinde dalle intenzioni del datore di lavoro.

Il secondo scoglio, più grande del primo, è la limitazione della legittimazione attiva al ricorso. A Pera pare una scelta, più che ragionevole, ovvia quella di legittimare il sindacato al ricorso per la repressione di una condotta antisindacale; quanto alla definizione degli “organismi locali delle associazioni sindacali nazionali” conclude, con decisione, nel senso che la legittimazione spetta alle istanze locali di tipo verticale (quando Pera scrive il suo commento il tormentone sulle associazioni nazionali è ancora di là da venire). Sono, le sue, interpretazioni che troveranno conforto nella giurisprudenza (della Corte costituzionale, *in primis*, e poi della Cassazione). Sulla questione dell’interesse ad agire, in relazione alla attualità della condotta antisindacale, la sua opinione è “aperta”. Vale la pena di riportare le sue parole: «il ricorso è proponibile non solo a tutela delle situazioni già emerse, ma più in generale, per garantire la normalità sindacale nei luoghi di lavoro, un clima di legalità, che essendo nell’interesse di tutti i potenziali titolari di posizioni sindacalmente attive, è, per definizione, nell’interesse istituzionale dell’entità ricorrente; magari per rimuovere quel clima ostativo che pregiudica ogni possibile sviluppo di iniziative anche concorrenti» (cioè di altri sindacati, per chiarire).

Normalità sindacale, equilibrio fra esigenze contrapposte, legalità: alla fine l’ordine garantito dalle regole. Più o meno era quello che aveva detto a Perugia, poco più di un anno prima.

Mi fermo qui. Se concludessi dicendo “luci e ombre” direi una banale sciocchezza: riletto con gli occhi di oggi, questo commento scritto a caldo e in periodo molto caldo mette in evidenza uno dei tratti originali e più apprezzabili del giurista Pera: il coraggio delle proprie idee, anche quando non sono quelle che vanno di moda, e la capacità di esprimerle, anche

quando le circostanze lo costringono a porre a freno la sua irruente schiettezza.

#### 4. *Atto terzo: confrontando Pera e Romagnoli*

Avevo preannunciato una comparazione tra Pera e Romagnoli commentatori dell' art. 28, e dedicherò ad essa le poche battute conclusive di questo intervento.

Premetto alla comparazione la citazione di un giudizio: «oggi vedo il commento allo Statuto come un'operazione fondamentalmente tendenziosa in cui, benché avessi fatto un uso sagace dello strumento dogmatico, il segno ideologico è pesante, come non era mai stato prima e come non sarebbe mai stato dopo». Chi esprime questo giudizio è Federico Mancini. L'autocritica severa ed autoironica non sorprende chi ha avuto la fortunata avventura di conoscere questo grande e affascinante studioso. E devo confessare che il giudizio, per quanto ingeneroso, non mi pare infondato: il Commentario bolognese è effettivamente tendenzioso e pesantemente ideologico. Il che nulla toglie alla grandezza e all'importanza dell'opera.

Ho citato questo giudizio perché spiega la scarsa utilità del confronto; anche limitandosi ai soli commenti all'art. 28, confrontare le opinioni di Pera con quelle di Romagnoli non permette di aggiungere molto a quanto già sapevamo sul ruolo svolto all'epoca dai due autori: non solo perché lo stile dei commenti è tanto diverso da dare talora l'impressione che non stiano interpretando la stessa disposizione, ma specialmente perché i due autori partono da una diversa (e inconciliabile) visione del ruolo che il legislatore ha assegnato, con l'art. 28, al giudice, chiamato ad ingerirsi nel conflitto sindacale e a risolverlo con un provvedimento giudiziario. Secondo Pera la legge ha affidato al giudice il ruolo di garante della "normalità" delle relazioni sindacali nei luoghi di lavoro (cioè, potremmo dire, dell'equo contemperamento tra interessi sindacali e interessi datoriali); secondo Romagnoli la legge ha affidato esplicitamente al giudice una funzione di supplenza sindacale «che va adempiuta alla luce delle indicazioni costituzionali». «Il legislatore – scrive Romagnoli – non ha fatto altro che escogitare un mezzo per conciliare il rispetto formale del principio della neutralità dell'operato dei giudici col superamento della sostanza del principio medesimo», e perciò i giudici devono acquistare la consapevolezza che il diritto è una parte integrante del sistema sociale e del quadro politico» (pp. 426-27).

Da questa visione (in entrambi i casi ideologica) discendono, come inevitabile conseguenza, le diverse soluzioni interpretative, che sarebbe troppo lungo ed anche fuor di luogo elencare qui. Mi limito perciò a tre esempi.

Sullo *sciopero*, mentre Pera pensa che tutto debba restare come prima, Romagnoli afferma (p.424): «non può sfuggire l'importanza del recente intervento legislativo. Esso si propone, in effetti, di promuovere, sia pure

indirettamente, il riesame critico di una esperienza giurisprudenziale post-fascista, che appare ricca di elementi di reiterazione nell'ampia misura in cui si richiama all'esperienza prefascista, benché il nuovo regime politico-costituzionale assuma il diritto di sciopero tra i propri fondamenti specifici».

Sulla *plurioffensività* della condotta antisindacale Pera e Romagnoli in sostanza concordano (e anche l'argomento sostanziale che usano non è poi troppo diverso), ma dalla stretta correlazione tra profili individuali e profili collettivi del bene protetto (la libertà e attività sindacale) Romagnoli ritiene che dovrebbe dedursi una pluralità di legittimazioni processuali; per questo giudica, diversamente da Pera, la scelta del legislatore fortemente restrittiva e auspica che la Corte costituzionale, cui la questione è già stata rinviata, coordini, con una sentenza "manipolativa", diritto sostanziale e norma processuale.

Quanto infine alla *intenzionalità* della condotta antisindacale, il dissenso fra Pera e Romagnoli è radicale: il primo è contrario alla nozione oggettiva, per il secondo, invece, la prova della condotta antisindacale non può che essere indiziaria e presuntiva, e chi pretende la prova diretta dell'antisindacalità «esprime (...) un dissenso verso l'alleggerimento dell'onere della prova conseguente all'esplicazione dei poteri d'iniziativa spettanti all'autorità giudiziaria, e, ad onta del suo formalismo, investe un problema di sostanza: il ruolo del giudice».

Appunto. E con questo siamo tornati alla premessa da cui partono due modi diversi di leggere l'art. 28, e con esso, alla fine, l'intero Statuto dei lavoratori. Pera e Romagnoli interpretano la stessa disposizione, nello stesso momento storico, ma sono due studiosi profondamente diversi tra loro: per stile, metodo, opinioni politiche, carattere. I loro modi di interpretare sono fortemente segnati dal clima di quegli anni, ma sopravvivono ad esso: perché, alla fine, sono due modi diversi di intendere e di praticare il proprio ruolo di giuristi. Ambedue degni del massimo rispetto.

### *Riferimenti bibliografici*

Assanti C., Pera G. (1972), *Commento allo statuto dei diritti dei lavoratori*, Padova: Cedam.

Ballestrero M.V. (1982), *Otto Kahn-Freund e il pluralismo degli italiani*, in *Il pluralismo e il diritto del lavoro*, a cura di G.G. Balandi e S. Sciarra, Roma: Edizioni Lavoro.

Ballestrero M.V. (1989), *La fortuna di "Teorie e ideologie nel diritto sindacale"*, in S. Castignone (ed.), *L'opera di Giovanni Tarello nella cultura giuridica contemporanea*, Bologna: Il Mulino, p. 191.

Giugni G. (1970a), *Il diritto sindacale e i suoi interlocutori*, in *RTDPC*, p. 369, ora in G. Giugni (1989), *Lavoro, legge, contratti*, Bologna: Il Mulino, p. 183.

Giugni G. (1970b), *I tecnici del diritto e la legge "malfatta"*, in *PD*, 1970, p. 479.

- Giugni G., Freni A. (1970), *Lo Statuto dei lavoratori. Commento alla legge 20 maggio 1970, n. 300*, Milano: Giuffrè.
- Ichino P. (2006), *Intervista a Giuseppe Pera*, in *RIDL*, I, p. 140
- Mancini F., Romagnoli U., Ghezzi G., Montuschi L. (1972), *Statuto dei diritti dei lavoratori, Commentario del codice civile a cura di A. Scialoja e G. Branca*, Bologna-Roma: Zanichelli-II Foro italiano.
- Menghini L. (2000), *Cecilia Assanti e il diritto del lavoro italiano*, in *RIDL*, I, p. 341.
- Montuschi L. (2007), *Ricordo di Giuseppe Pera*, in *RIDL*, I, p. 369.
- Pera G. (1970), *Interrogativi sullo statuto dei lavoratori*, in *DL*, I, p. 188, ora in *Scritti di Giuseppe Pera*, vol. II, *Diritto sindacale*, Milano: Giuffrè, 2007, p. 1315.
- Pera G. (1971) *Risposta al prof. Gino Giugni*, in *Boll. ist. dir. lav. Univ. Trieste*, n. 49, p. 15.
- Pera G. (1977), *I limiti all'azione per condotta antisindacale*, in *MGL*, p. 536, ora in *Scritti*, cit., p. 1473
- Pera G. (1991), *Sulla teoria dell'ordinamento intersindacale*, in *RIDL*, I, p. 256, ora in *Scritti*, cit., p. 1641.
- Pera P. (2016), *Al giardino ancora non l'ho ancora detto*, Milano: Ponte alle Grazie, Salani.
- Riva Sanseverino L. (1971), *Parere "pro veritate" sull'art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, in *OGI*, p. 371.
- Romagnoli U. (2017), *"Ragionevoli utopie". Cultura giuridica del lavoro e cittadinanza europea. Intervista a Umberto Romagnoli di G. Cazzetta*, in *QF*, XLVI, p. 761.
- Tarello G. (1967), *Teorie e ideologie nel diritto sindacale*, Milano: Edizioni di Comunità.