

## SINDACATO E STATO DEMOCRATICO\*

### TRADE UNION AND DEMOCRATIC STATE

di *Giada Della Rocca*\*\*

---

---

#### ABSTRACT

L'articolo, dopo aver ripercorso i vari momenti dell'evoluzione del rapporto tra sindacato e Stato, si propone di analizzare il ruolo del sindacato nell'attuale Stato democratico. Il sindacato, oltre alla regolazione collettiva di minimi di trattamento salariale ed extra salariale, in quanto corpo intermedio, anello tra società e Stato, contribuisce a consolidare la democrazia.

*The article, after having retraced the various moments in the evolution of the relationship between trade unions and the State, aims to analyze the role of trade unions in the current democratic State. In addition to the collective regulation of minimum wage and extra-wage treatment, the trade union, as an intermediate body, a link between society and State, contributes to consolidating democracy.*

---

---

**SOMMARIO:** 1. Il contrastato sviluppo dei rapporti tra sindacato e Stato. – 2. Tutela del lavoro e garanzia dei diritti sociali. – 3. Sindacato come elemento essenziale dello Stato democratico.

## 1. Il contrastato sviluppo dei rapporti tra sindacato e Stato

Il presente elaborato trae ispirazione da un'osservazione del prof. Perone in un convegno del 23 giugno 2022 presso *Universitas Mercatorum* di Roma dove ha

---

\* Questo scritto riprende ed amplia, con l'aggiunta delle note, il testo della relazione svolta al Seminario italo-brasiliano di Diritto del Lavoro su "Il sindacato fattore essenziale dello Stato democratico" il 21 marzo 2023 presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

\*\* Ricercatrice di Diritto del Lavoro – Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

affermato “non c’è sindacato senza democrazia e non c’è democrazia senza sindacato”<sup>1</sup>.

A ben vedere, il delicato momento attraversato nel nostro Paese dalla evoluzione della scena politica e della realtà sociale induce ad un approfondimento del ruolo del sindacato nello Stato democratico, problema che oggi coinvolge aspetti essenziali della vita dell’ordinamento e della società stessa. Si è indotti a chiedersi se l’assetto dei rapporti venutosi a creare tra Stato e sindacato, e in particolare la posizione ricoperta al giorno d’oggi dal secondo, rispondano ancora al disegno costituzionale e come il sindacato oggi possa restare coerente con la sua natura e con la sua fondamentale vocazione e divenire, allo stesso tempo, promotore e garante dello Stato democratico in cui opera.

È noto che l’assetto dei rapporti tra sindacato e ordinamento ha attraversato fasi diverse<sup>2</sup>, in parallelo con quelle che hanno contraddistinto il processo di emersione a livello giuridico del movimento operaio quale conseguenza diretta della prima rivoluzione industriale.

Anche in Italia alla qualificazione giuridica del sindacato, pur se in ritardo rispetto ad altri paesi europei dove la rivoluzione industriale aveva già compiuto significativi progressi, si perviene attraverso un faticoso itinerario che palesa la difficoltà dell’ordinamento ad accettare la presenza e l’attività della coalizione operaia.

Ad una fase iniziale di assoluta inibizione del fenomeno sindacale, connotata dal divieto delle coalizioni “sotto qualsiasi denominazione” e dalla repressione penale, segue, con la rimozione del preesistente divieto intervenuta all’atto dell’entrata in vigore del codice penale del 1889, un’altra fase di tolleranza che, tuttavia, relega il sindacato e la sua azione di autotutela nell’area dell’indifferente giuridico, in ragione di una disciplina della soggettività giuridica, che, nell’impostazione individualistica del codice civile dell’epoca, non contempla gli enti collettivi.

Con l’affermarsi all’interno della classe dirigente liberale di esponenti propensi ad un atteggiamento di apertura al dialogo con rappresentanze politiche e professionali del movimento operaio, lo Stato non ricaccia più il sindacato nella sfera dell’illecito ma si dispone ad accettarne la presenza e la azione nell’ambito del diritto comune dei privati. Il sindacato è ancora sconosciuto ma non più represso bensì tollerato e ricompreso tra gli altri soggetti del diritto privato, ciò lascia insoluti aspetti di primaria rilevanza attinenti all’efficacia della sua azione, aspetti sui quali si esercita l’approfondimento di giuristi dell’area privatistica, che comunque gettano le basi per una convincente ricostruzione del fenomeno attraverso l’utilizzo di

---

<sup>1</sup> G. PERONE, *Relazione*, in Seminario italo-colombiano su *La tutela dei diritti economici, sociali, culturali e ambientali tra Europa e America Latina*”, *Universitas Mercatorum*, Roma, 23 giugno 2022.

<sup>2</sup> Interessante la ricostruzione in “epoche” operata da F. ARCHIBUGI, *Sindacato e Stato: il loro rapporto in prospettiva (1958)*, su [www.francoarchibugi.it](http://www.francoarchibugi.it), p. 3.

strumenti civilistici, in contrasto con voci che circoscrivono la legittimità del sindacato alla sfera del diritto pubblico<sup>3</sup>.

Su questa situazione si innesta, a seguito dell'imporsi del regime fascista, la fase – del tutto anomala in un panorama europeo in cui i paesi industriali maturi già inaugurano la stagione della piena legittimazione di libere associazioni del movimento operaio – dell'incorporazione del sindacato nelle strutture istituzionali dello Stato corporativo.

La legge 3 aprile 1926, n. 563, sulla “disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro”, traccia un disegno organico di intervento dello Stato nelle relazioni sindacali, diretto a risolvere nell'istituzionalizzazione dell'organizzazione e della rappresentanza sindacale l'antitesi tra l'ispirazione classista del movimento operaio e l'ideologia del capitalismo liberista. Disegno cui, in linea di principio, risultava estranea la prospettiva del conflitto sociale<sup>4</sup> e si incentrava sulla corpo-

---

<sup>3</sup> Cfr. G. MESSINA, *I concordati di tariffe nell'ordinamento giuridico del lavoro*, in *Riv. dir. comm.*, 1904, I, e ora in *Scritti giuridici*. IV, Milano, 1948, p. 3. L. MENGONI, *Il contributo di Giuseppe Messina allo sviluppo del contratto collettivo nel diritto italiano*, in *Scritti in onore di salvatore Pugliatti*, vol. II, *Diritto commerciale e diritto del lavoro*, Milano, 1978, p. 445; L. BARASSI, *Il contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, Milano, 1901 e ID., *Il contratto di lavoro nell'ordinamento positivo italiano*, Milano, 1915, vol. I, e 1917, vol. 2; F. CARNELUTTI, *Il diritto di sciopero e il contratto di lavoro* in *Riv. dir. comm.*, 1907, pp. 87, 94; ID., *Le nuove forme di intervento dello Stato nei conflitti collettivi di lavoro* in *Riv. dir. pubbl.*, I, 1911, p. 412; ID., *Teoria del regolamento collettivo dei rapporti di lavoro*, Padova, 1928; U. ROMAGNOLI, *Carnelutti e il diritto del lavoro*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, I, 1996, p. 424; U. ROMAGNOLI, *Francesco Carnelutti, giurista del lavoro*, in *Lav. dir.*, 2009, 373 ss.; G. PERA, *Francesco Carnelutti Giuslavorista*, in *Riv. it. dir. lav.*, I, 1996, p. 107; G. SANTORO PASSARELLI, *Il diritto del lavoro di Francesco Carnelutti*, in *Giust. civ.*, 4, 2016; F. SANTORO-PASSARELLI, *Riflessioni sulla formulazione legislativa dei principi generali di diritto*, in *Riv. dir. civ.*, 1940, p. 271 ss.; ID., *Autonomia collettiva, giurisdizione, diritto di sciopero*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1949, p. 138; ID., *Stato e sindacato*, in *Studi in onore di Antonio Cicu*, I, Milano, 1951, p. 661 ss.; ID., *Nozioni di diritto del lavoro*, V ed., Napoli, 1951; ID., *Esperienze e prospettive dei rapporti tra i sindacati e lo Stato*, in *Accademia dei Lincei*, 37, 1956, p. 20 e ora in *Saggi di diritto civile*, Napoli, 1961, p. 139 e successivamente in *Autonomia collettiva*, in *Enc. dir.*, Milano, 1959, p. 369 e ora in *Saggi di diritto civile*, Napoli, 1961, p. 258.; ID., *Contratto e rapporto collettivo*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1933, p. 357 ss., ora in ID., *Saggi di diritto civile*, Napoli, I, 1972, p. 170 ss.; P. RESCIGNO, *La rappresentanza di interessi organizzati*, Milano, 1959, p. 102; F. MANCINI, *Libertà sindacale e contratto collettivo «erga omnes»*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1963; U. ROMAGNOLI, *Giolittismo, burocrazia e legge sull'impiego privato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1971, p. 189 ss.; F. CARINCI, *Alle origini di una storica divisione: impiego pubblico, impiego privato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1974, p. 1133 ss.

<sup>4</sup> Già con il Patto Vidoni del 2 ottobre 1925 la Confindustria e la Confederazione dei sindacati fascisti si riconobbero reciprocamente la rappresentanza esclusiva delle categorie professionali ed abolirono le commissioni interne di fabbrica assai combattive e difficili da addomesticare. Seguì l'introduzione dell'ordinamento corporativo (legge 3 aprile 1926, n. 563 e altri provvedimenti successivi), nel quale per ogni categoria autoritativamente predeterminata era attribuita personalità pubblica ad un solo sindacato di lavoratori e ad un solo sindacato di imprenditori riuniti nella Corporazione che era organo dello Stato. Tali sindacati avevano la rappresentanza legale esclusiva della categoria e conseguentemente stipulavano tra loro contratti collettivi con efficacia generale per tutti gli appartenenti alla categoria

razione nella quale confluivano i sindacati unici di categoria sia dei lavoratori che dei datori di lavoro, provvisti di personalità giuridica di diritto pubblico ed investiti per legge di un potere di rappresentanza generale dell'intera categoria di riferimento, potere in virtù del quale il sindacato era abilitato alla stipula di contratti collettivi dotati di efficacia *erga omnes* e, così aventi forza e valore pari alla legge.

Correlativamente viene negata la libertà di costituzione di liberi sindacati ed inibito il ricorso allo sciopero quale strumento di autotutela collettiva, nuovamente assoggettato a divieto penale.

L'ordinamento sindacale vigente in Italia dal 1926 fino alla caduta nel 1944<sup>5</sup>, sancito dal decreto legislativo luogotenenziale 23 novembre 1944, n. 369, ha preso il nome di corporativo ma appare decisamente differente rispetto all'esperienza storica dalla quale ha mutuato il nome<sup>6</sup> e della quale, pur restandone sostanzialmente estraneo, ha subito talune suggestioni.

Del sistema medioevale, quello omonimo moderno, ripete l'idea di un'organizzazione che inglobi tutti coloro – allora maestri di bottega e garzoni, adesso datori e prestatori di lavoro – i quali svolgano attività in un determinato settore o categoria professionale e ne rappresentino gli interessi, postulati come unitari e non confliggenti. I distinti interessi del lavoro e del capitale – in questa logica che ne nega la contrapposizione emergente in natura – sono ricondotti e stemperati nell'interesse superiore della produzione nazionale (cfr. art. 2104, comma 1, c.c., dove sopravvive, ma oggi ormai privo di sostanza, il richiamo a tale concetto di stampo corporativo, tra gli enunciati criteri di misura della diligenza che il prestatore di lavoro deve usare). L'indirizzo ispiratore dell'ordinamento corporativo è quello di una disciplina intesa a realizzare la necessaria cooperazione dei fattori del processo produttivo e rivolta all'eliminazione dei conflitti sociali, non già attraverso canali ove indirizzarne il libero corso nella maniera meno tumultuosa, bensì coattivamente, negando

---

medesima a prescindere dalla affiliazione sindacale. I contratti collettivi erano fonti del diritto in senso formale.

<sup>5</sup>In generale, v. P. UNGARI, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica del fascismo*, Brescia, 1963, p. 136. Ungari, attraverso l'esposizione del pensiero politico-giuridico di Alfredo Rocco, perviene ad "un'introduzione ideale alla problematica interna del costituzionalismo fascista", nella quale Rocco, proponendosi come l'uomo di una nuova borghesia dirigente, avrebbe inteso svolgere "il tema e il disegno di una nuova strategia istituzionale dell'autoritarismo", alla ricerca di "un equilibrio che andasse al di là della mera azione negativa e repressiva contro le forze storicamente 'sovversive', sul terreno di un nuovo modello di organizzazione sociale". Partendo dall'esame del ruolo svolto da Alfredo Rocco, quale teorico guida del nazionalismo italiano anteriore alla prima guerra mondiale, Ungari illustra dunque il disegno politico posto a fondamento dell'edificio normativo che l'autorevole guardasigilli andrà costruendo negli anni del regime.

<sup>6</sup>Sul tema sia consentito rinviare a G. DELLA ROCCA, *Origine dell'organizzazione professionale: le Corporazioni di arti e mestieri nella società medioevale e precedenti nel mondo antico*, in questa *Rivista*, 2, 2021, pp. 329-340.

alla radice la legittimità dei conflitti stessi e spegnendo *a priori* ogni germe di aperta dialettica sociale<sup>7</sup>.

Il sistema corporativo moderno ambisce a dare vita a una compagine professionale compatta e totale in cui confluiscono capitale e lavoro, anch'essa – come quella medioevale – strettamente raccordata e assoggettata al potere statale. Di cui, però, il sistema stesso – quasi in cambio della sottratta libertà – riceve in delega ed esercita funzioni: precisamente, la funzione normativa, che in materia di lavoro e di economia è decentrata in parte ai sindacati corporativi.

Il sistema corporativo, partito dal terreno lavorativo, si allarga, successivamente, all'attività economica – con il proposito di creare un'economia corporativa, dalla quale ampio spazio è lasciato alle intese tra imprenditori, realizzate per mezzo di accordi economici collettivi – e a quella politica. La rappresentanza professionale si volge a soppiantare la rappresentanza politica, trovando collocazione nella Camera, appunto, chiamata dei fasci e delle corporazioni, dove i rappresentanti del mondo professionale siedono insieme con esponenti designati dal partito fascista (legge 19 gennaio 1939, n.129).

Ben diverso da quello del precedente medioevale, però, è lo scenario nel quale il corporativismo moderno opera. Non più lo scenario dell'artigianato e dei traffici mercantili della civiltà comunale, bensì quello di una società industriale, ove non soltanto le imprese, ma anche le organizzazioni di massa dei lavoratori hanno raggiunto dimensioni e potenza tali da mettere in discussione la solidità delle stesse istituzioni politiche liberali, che avvertono la minaccia di tali nuove forze attive nella scena sociale e politica.

Gli autori dell'autoritario disegno corporativistico colgono la complessità della situazione e valutano realisticamente la capacità di resistenza delle nuove organizzazioni del movimento operaio profondamente radicate nella realtà sociale. Prendono, pertanto, atto dell'impossibilità di espungerle dall'ordinamento, nonostante

---

<sup>7</sup> Cfr. G. PERONE, *Lineamenti di diritto del lavoro*, Torino, 1999, p. 60; P. CRAVERI, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, Bologna, 1977, pp. 11-108; F. CARNELUTTI, *Stato moderno: stato corporativo*, in *Pagine libere*, Roma, 1949, p. 213: questo titolo si modifica in *Stato democratico: Stato corporativo*, in A. CANALETTI GAUDENTI-S. DE SIMONE (a cura di), *Verso il corporativismo democratico*, Bari, 1951, p. 247 ss.; U. ROMAGNOLI, *Il diritto sindacale corporativo e i suoi interpreti*, ora in *Lavoratori e sindacati tra vecchio e nuovo diritto*, Bologna, 1974, rileva una certa continuità tra l'ideologia del tardo liberismo e l'ideologia giuridica corporativa; U. ROMAGNOLI, *Il diritto del lavoro durante il fascismo. Uno sguardo d'insieme*, in *Lav. dir.*, 2003, p. 77 ss.; A. DE BERNARDI, *Operai e nazione. Sindacati, operai e stato nell'Italia fascista*, Milano, 1993; S. MUSSO, *Il sindacato fascista di fronte al cottimo e alla razionalizzazione*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 17, 1983, pp. 93-153; ID., *La gestione della forza lavoro sotto il fascismo*, Milano, 1987, p. 199; ID., *Norme contrattuali e soggetti delle relazioni industriali dalla fine degli anni trenta alla caduta del fascismo*, in *Movimento operaio e socialista*, 1-2, 1990, pp. 37-63; ID., *La società industriale nel ventennio fascista*, in *Storia di Torino*, VIII, *Dalla grande guerra alla liberazione 1915-1945*, a cura di N. TRANFAGLIA, Torino, 1998, pp. 316-423; ID., *Storia del lavoro in Italia dall'Unità a oggi*, Venezia, 2002, p. 279; ID., *Storia del lavoro in Italia dall'Unità a oggi*, Venezia, 2011 (II ed. ampliata e aggiornata).

l'ospitalità loro riservata dallo Stato, per i collegamenti con movimenti politici reputati eversivi e per la temuta turbativa degli equilibri di mercato provocata dall'azione sindacale. Rigettano, dunque, la linea del divieto e della espulsione dell'associazione sindacale dal terreno del lecito giuridico; linea che, nel momento più acuto della crisi sociale del primo dopoguerra fomentata dalle pressioni sindacali, talune correnti liberali – memori, d'altronde, del retaggio di pensiero politico individualistico – ripropongono, quale unica possibilità per uscire dalla crisi stessa. Al contrario, i fondatori del corporativismo moderno non pensano che sia praticabile, nei confronti dell'organizzazione sindacale, la strategia dell'espulsione dai confini dell'ordinamento giuridico. E si apprestano a riconoscere selettivamente espressioni sindacali consentanee con il Governo, facendone persone giuridiche di diritto pubblico, sensibili agli impulsi e docili ai controlli statali.

I sindacati riconosciuti vengono inseriti nell'organizzazione dello Stato, come suoi enti strumentali. Il riconoscimento giuridico e l'inglobamento nell'apparato pubblico sono, per le associazioni sindacali, come un'armatura, che ne potenzia le capacità difensive (degli interessi collettivi rappresentati) ma ne appesantisce inesorabilmente la libertà di movimento<sup>8</sup>.

L'obiettivo del sistema corporativo è quello di inalveare, attraverso sindacati denaturati, in quanto privati della originaria carica di tensione e di combattività, la lotta sociale in solide – ma costrittive – strutture statali. Vengono sciolti i sindacati già liberamente costituiti e operanti sul terreno privatistico, e viene riconosciuto un sindacato unico per ogni categoria professionale, individuata per legge, secondo criteri di tipo merceologico e in forza di aprioristiche determinazioni dello Stato (cosiddetto inquadramento collettivo in categorie ontologiche).

Il sindacato unico di Stato, soggetto di diritto pubblico rappresentativo *ex lege* della generalità dei lavoratori di una data categoria e correlato con l'organizzazione imprenditoriale dirimpettaia all'interno di una stessa corporazione – organo dello Stato chiamato ad attuare l'organizzazione unitaria delle forze di produzione e a designare parte dei componenti della Camera dei fasci e delle corporazioni –, funge da perno di un simile sistema, ispirato all'obiettivo di un recuperato controllo statale della realtà sociale.

Questo genere di controllo qualifica il modello corporativo più del decentramento ai sindacati di funzioni pubbliche. Cosicché la taccia di neocorporative rivolta a recenti esperienze di concertazione tra Stato e sindacati appare opinabile. Mentre risulta più interessante esaminare quanto di corporativistico possano racchiudere

---

<sup>8</sup> La Carta del lavoro, approvata dal Gran Consiglio del fascismo del 1927, era un documento di carattere politico-programmatico e le cui dichiarazioni divennero “principi generali dell'ordinamento” con la legge 30 gennaio 1941, n. 14, ammetteva la libertà sindacale anche per rispetto dei principi dell'OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro), cui partecipava l'Italia, ma di fatto gli unici sindacati operanti erano quelli fascisti, ai quali veniva in concreto riservato il riconoscimento pubblico ed i cui iscritti avevano la precedenza nel collocamento.

progetti che, attraverso altre forme di riconoscimento e privilegio giuridico delle organizzazioni sindacali e una massiccia regolamentazione legislativa, mirino a ristabilire la prevalenza statale rispetto a nuove forme di rappresentanza dei lavoratori, cresciute e prosperate ai margini del sindacalismo ufficiale e in sua fiera concorrenza. L'orientamento particolaristico di soggetti collettivi attributari di funzioni pubbliche, infatti, non esaurisce il modello corporativistico, di cui è elemento essenziale il forte controllo statale sulle forze sociali<sup>9</sup>.

È con la soppressione dell'ordinamento sindacale corporativo (subito dopo la caduta del fascismo quando furono soppresse le corporazioni con il r.d.l. 9 agosto 1943, n. 721 e commissariati i relativi sindacati), operata dal d.lgs.lgt. 23 novembre 1944, n. 369, che si apre una nuova fase del rapporto tra Stato e sindacato in Italia: la fase della promozione e del sostegno all'azione sindacale<sup>10</sup>.

Tale è l'opzione che il nuovo Stato repubblicano fa propria, consacrandola nella sua Carta fondamentale ed orientandola, prioritariamente ed in segno di netta cesura con il previgente regime, nel senso del recupero di quegli ambiti di libertà delle forme e dei mezzi di autotutela collettivi in precedenza negati.

Con l'art. 43 del richiamato d.lgs. 23 novembre 1944, n. 369 furono definitivamente soppressi i sindacati di diritto pubblico – l'accordo interconfederale Buoizzi-Mazzini (2 settembre 1943) aveva già l'anno prima ricostituito le commissioni interne – ma vennero lasciati in vigore, fino alle successive modifiche, i contratti collettivi e le altre norme corporative (art. 43), onde assicurare la necessaria continuità di disciplina dei rapporti di lavoro nelle diverse categorie in aggiunta alla normativa generale del codice civile e delle altre leggi di tutela del lavoro rimaste tranquillamente in vigore. Non furono espressamente abrogate neppure le norme del codice penale incriminatrici dello sciopero e della serrata, di cui si sarebbe occupata molti

---

<sup>9</sup> Così G. PERONE, *Lineamenti di diritto del lavoro*, cit., p. 62.

<sup>10</sup> Dopo la caduta del fascismo, il 25 luglio 1942, si creò una situazione confusa infine troncata con l'ordinanza n. 28/1944 del governo militare, la quale dispose l'eliminazione delle strutture sindacali-corporative (che in un primo momento erano state commissariate) e la ricostituzione di un regime di libertà sindacale. In generale F. LORETO, *Il sindacalismo nell'Italia repubblicana: organizzazioni, politiche, culture*, in *Democrazia e diritto*, 3-4, 2013, pp. 171-212; P. ICHINO (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, Milano, 2008, con saggi riepilogativi della storia del diritto del lavoro repubblicano di R. DE LUCA TAMAJO, R. DEL PUNTA, G. FERRARO, P. ICHINO, e interviste di (G. GIUNGI, G.F. MANCINI, L. MENGONI, G. PERA, R. SCOGNAMIGLIO); P. PASSANITI, *La Costituente tra cronaca e storia. Il nodo giuslavoristico nell'ordine democratico*, in L. GAETA (a cura di), *Prima di tutto il lavoro. La costruzione di un diritto all'Assemblea Costituente*, Roma, 2014, pp. 13-30; M. ROMANI, *Appunti sull'evoluzione del sindacato*, Roma, 1981; A. ACCORNERO (a cura di), *Problemi del movimento sindacale in Italia 1943-1973*, Milano, 1976; U. ROMAGNOLI e T. TREU, *I sindacati in Italia dal 1945 ad oggi: storia di una strategia*, Bologna, 1981; S. ROGARI, *Sindacati e imprenditori. Le relazioni industriali in Italia dalla caduta del fascismo a oggi*, Firenze, 2000, pp. 62-82; G. BAGLIONI, *Il problema del lavoro operaio. Teorie del conflitto industriale e dell'esperienza sindacale*, Milano, 1967; G.P. CELLA, *Per l'analisi dei rapporti tra azione operaia e mutamento sociale*, in *Studi di sociologia*, 3-4, 1974, p. 12.

anni dopo la Corte Costituzionale, ma di fatto si ristabilì un regime di piena libertà sindacale ivi compresa la libertà di sciopero, in attesa di una nuova organica legge sindacale che all'epoca sembrava inevitabile, ma che, invece, non sarebbe mai stata emanata, neppure dopo la Costituzione repubblicana, che rinvia al legislatore la regolamentazione del contratto collettivo (art. 39) e del diritto di sciopero (art. 40).

Pertanto, dopo la caduta del sistema corporativo, il diritto sindacale italiano si è sviluppato secondo un indirizzo diametralmente opposto: ossia sotto il segno della libertà grazie all'art. 39 che, al comma 1, proclama la libertà dell'organizzazione sindacale con norma immediatamente prescrittiva, senza che si renda necessario l'intervento della legge ordinaria, anzitutto nel rapporto tra Stato e sindacato. La norma, quindi, rappresenta una garanzia contro indebite ingerenze pubbliche, dando luogo ad un diritto soggettivo pubblico di libertà nei confronti dello Stato<sup>11</sup>.

Il sindacato, fondandosi giuridicamente sull'autonomia privata collettiva, torna a costituire espressione della libera volontà dei gruppi professionali di realizzare i loro particolari interessi, di natura privatistica, distintamente rispetto alla società generale e all'apparato dei pubblici poteri, cui fa capo l'interesse pubblico. Il diritto sindacale, risorto – come si è detto – dalle ceneri del diritto corporativo, pur senza contraddire i suoi innegabili aspetti di specialità, è cresciuto – su impulso prevalente di dottrina e di giurisprudenza, anziché del legislatore – nell'alveo del diritto comune dei contratti (è invalsa, perciò, la denominazione di associazioni sindacali di diritto comune e di contratti collettivi di diritto comune<sup>12</sup>, in questa lunga fase post-corporativa di vana attesa dell'attuazione dell'art. 39, comma 2 ss.).

La difesa della natura privata dell'organizzazione e dei mezzi di azione sindacale ha significato difesa della libertà, in una logica di pluralismo, competitivo e all'occorrenza conflittuale, in cui gli interessi – sia quelli individuali, sia quelli organizzati – dei prestatori e dei datori di lavoro sono sentiti come contrapposti<sup>13</sup>. Il sindacato, quindi, in quanto associazione privata, persegue interessi collettivi professionali privati<sup>14</sup>, interessi che vari gruppi di lavoratori (quali membri di una me-

---

<sup>11</sup> Cfr. G. PERONE, *Il principio costituzionale di libertà dell'organizzazione sindacale. Organizzazione e azione sindacale*, in G. PERONE-M.C. CATAUDELLA (a cura di), *Diritto Sindacale*, Rimini, 2022, p. 131; R. FLAMMIA, *Contributo all'analisi dei sindacati di fatto*, Milano, 1963; M. PERSIANI, *Saggio sull'autonomia privata collettiva*, Padova, 1972; G. GIUGNI, *sub art. 39*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1979, p. 257 ss.; M. DELL'OLIO, *L'organizzazione e l'azione sindacale in generale*, in M. DELL'OLIO-G. BRANCA, *L'organizzazione e l'azione sindacale*, Padova, 1980, p. 3 ss. P. BELLOCCHI, *Libertà e pluralismo sindacale*, Padova, 1998.

<sup>12</sup> F. SANTORO PASSARELLI, *Inderogabilità dei contratti collettivi di diritto comune*, in *Dir. giur.*, 1950, p. 299.

<sup>13</sup> G. PERONE, *Lineamenti di diritto del lavoro*, cit., p. 63.

<sup>14</sup> L'interesse collettivo, che è indivisibile, non va identificato nella somma degli interessi individuali dei lavoratori organizzati, costituendone piuttosto combinazione e sintesi, cfr. F. SANTORO PASSARELLI, *Autonomia collettiva*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, p. 369; M. PERSIANI, *Saggio sull'autonomia privata collettiva*, Padova, 1972.

desima categoria professionale, i lavoratori affiliati ad un sindacato, i dipendenti di un'impresa) condividono e in direzione dei quali tutti insieme tendono<sup>15</sup>, interessi distinti dalla cura dell'interesse generale cui attende lo Stato.

Tuttavia, occorre rilevare che il descritto modello corporativo non è l'unico modello di rapporto tra Stato e sindacato, anche se va messo in evidenza il perdurare della traccia che esso ha lasciato pur dopo il compimento della sua esperienza storica. Traccia registrabile nell'atteggiamento dei protagonisti della scena sindacale nella loro persistente diffidenza nei confronti di qualsiasi forma di intervento della legge a regolare la collocazione e l'attività dell'organizzazione professionale dei lavoratori per la cura dei loro interessi professionali.

## 2. Tutela del lavoro e garanzia dei diritti sociali

Un diverso modello di rapporto tra Stato e sindacato è registrabile dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Va sottolineato che, fin dai primordi, il principio protettivo dei lavoratori, identificativo e coesistente al diritto del lavoro, è stato indirizzato alla correzione di manifesta fragilità della posizione contrattuale tipica rispetto al datore di lavoro<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> W. CESARINI SFORZA, *Il diritto collettivo e i sindacati*, in *Dir. lav.*, I, 1965, p. 152.

<sup>16</sup> Il diritto del lavoro è nato, pertanto, come risposta dell'ordinamento ad una evidente situazione di disparità tra le parti del rapporto contrattuale, il cui oggetto – il lavoro, appunto – costituisce la fonte esclusiva o prevalente di sostentamento e di soddisfazione dei bisogni primari di uno dei contraenti, ciò che da atto dell'asimmetria che si è inteso correggere. Si è qualificato per l'implicazione diretta della persona del lavoratore, che ha costituito non solo l'aspetto caratterizzante, ma anche la ragione medesima della affermazione e della identificazione di tale autonomo ramo del diritto.

Sul fondamento personalistico del rapporto di lavoro, cfr. L. BARASSI, *Il Contratto di lavoro nel diritto positivo italiano*, I, Milano, 1915, p. 440 ss, il quale osserva che “il lavoro, essendo inseparabile dall'uomo, non ne è che una qualità, un atteggiamento, un modo di essere...”; F. SANTORO PASSARELLI, *Spirito del diritto del lavoro*, in ID., *Saggi di diritto civile*, II, Napoli, 1961, p. 1070; L. MENGONI, *Il contratto di lavoro nel diritto italiano*, in *Il contratto di lavoro nel diritto dei Paesi membri della CEECA*, Lussemburgo, 1965, p. 418; M. PERSIANI, *Contratto di lavoro e organizzazione*, Padova, 1966, p. 25 ss; C. SMURAGLIA, *La persona del prestatore di lavoro*, Milano, 1967, p. 173 ss; F. SANTONI, *La posizione soggettiva del lavoratore dipendente*, Napoli, 1979; G. SUPPIEJ, *Il rapporto di lavoro (costituzione e svolgimento)*, Padova, 1982, p. 89 ss.; M. RODRIGUEZ PINERO, *Diritto del lavoro e mercato*, in *Lav. dir.*, 1995, p. 39; G. PROIA, *Rapporti di lavoro e tipo*, Milano, 1997; M. GRANDI, “Il lavoro non è una merce”: una formula da rimeditare, in *Lav. dir.*, 1997, p. 557; R. SCOGNAMIGLIO, *Danno biologico e rapporto di lavoro subordinato*, in *Arg. dir. lav.*, 5, 1997, p. 27; M. GRANDI, *Persona e contratto di lavoro. Riflessioni storico critiche sul lavoro come oggetto del contratto*, in *Arg. dir. lav.*, 1999, p. 309 ss; G. PERONE, *Lineamenti di diritto del lavoro. Evoluzione e partizione della materia tipologie lavorative e fonti*, Torino, 1999, p. 159; L. MENGONI, *Il contratto di lavoro nel secolo XX*, Relazione al Convegno Aidlass, Ferrara, maggio, 2000; A. VALLEBONA, *Etica e ordinamento del lavoro*, in *Dir. lav.*, I, 2000, p. 461.

La focalizzazione del principio protettivo sulla posizione di debolezza contrattuale del prestatore rispetto al datore di lavoro, ha tradizionalmente contrassegnato il diritto del lavoro sin dai primi interventi legislativi dello Stato in chiave frammentaria<sup>17</sup> ed ha proseguito allorché l'intervento legislativo statale ha acquisito sistematicità col passaggio dalla legislazione del lavoro speciale alla incorporazione del diritto del lavoro nel codice civile.

La tutela è stata perseguita attraverso la correzione dell'asimmetria del rapporto tra le parti dei contratti individuali di lavoro, grazie a tutele compensative del soggetto esposto per la sua fragilità agli effetti negativi della sovrabbondanza dell'offerta di lavoro in ordine ai livelli di remunerazione e rischi di disoccupazione.

Fin dalle origini l'intervento dello Stato si è orientato sulla correzione della posizione di debolezza della condizione del prestatore di lavoro, contraente debole nella relazione contrattuale col datore di lavoro. La tutela è stata realizzata attraverso l'inderogabilità di leggi protettive incidenti direttamente sulla disciplina dei rapporti individuali di lavoro, ma altresì mediante l'utilizzazione degli strumenti collettivi di autonomia privata sovrapponibili a quelli dell'autonomia individuale.

La prospettiva si amplia a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, quando l'autonomia privata, nel regime di libertà sindacale sancita nell'art. 39 Cost., comma 1, recupera un fondamentale spazio di tutela seguendo la tradizionale impostazione di perfezionamento del sistema di tutele minimali del lavoratore disposte legislativamente, colmando spazi che la legge difficilmente può coprire.

L'iniziativa sindacale insieme alla inderogabilità della legislazione protettiva recupera il suo ruolo a livello collettivo e opera accanto alla legislazione per l'attuazione dei principi costituzionali in una duplice prospettiva.

In primo luogo, seguendo la tradizionale impostazione rivolta ad integrare e correggere la disciplina legislativa, e quindi a perfezionare il sistema di tutele minimali del lavoratore quale soggetto contrattualmente debole bisognoso di protezione compensativa. L'azione sindacale, infatti, nei diversi contesti nazionali e nei diversi momenti della sua storia, è comunque rivolta a un obiettivo che qualifica il sindacato per tale. Si tratta della definizione, mediante trattativa con le controparti datoriali,

---

<sup>17</sup>La legge 17 marzo 1898, n. 80 sugli infortuni è paradigmatica delle vicende relative alla nascita e allo sviluppo del diritto del lavoro. Gli infortuni sul lavoro rappresentano, infatti, la prima evidente manifestazione, sociale e poi anche giuridica, dell'avvenuta industrializzazione, giacché, così, l'infortunio colpisce un soggetto diverso dal capo dell'organizzazione produttiva e nasce quindi il problema di una peculiare responsabilità imprenditoriale per gli infortuni delle persone che adempiono la loro obbligazione contrattuale a favore e nell'ambito dell'impresa. La storia del diritto del lavoro è "consistita (...) nel riconoscere la dimensione personale della prestazione lavorativa, in altri termini nel non trattare il lavoratore come un semplice operatore sul mercato del lavoro, ma nel vedere in lui un uomo reale", non soltanto un "astratto contraente", così A. SUPIOT, *Principi di eguaglianza e limiti della razionalità giuridica*, in *Lav. dir.*, 1992, p. 219. Tale dimensione personalistica si prospetta, in primo luogo, appunto, sul terreno dell'antinfortunistica.

di una regolamentazione collettiva delle condizioni di lavoro in modo da garantire ai propri rappresentati giuste retribuzioni e condizioni di lavoro dignitose.

In secondo luogo, e non meno importante, l'orientamento sindacale è volto anche a una più ampia tutela dei lavoratori, considerati non solo come contraenti deboli nell'ottica del rapporto di scambio ma nella qualità di soggetti appartenenti ad una classe o categoria socialmente sotto protetta, la cui tutela non è più limitata alle condizioni minime di trattamento contrattuale ma si estende alla loro dignità sociale.

A seguito della costituzionalizzazione del diritto del lavoro, l'ordinamento passa dalla tutela del contraente debole nel rapporto di lavoro alla tutela del cittadino sotto protetto.

Come è stato acutamente osservato<sup>18</sup> resta carattere prevalente quello originario della normativa giuslavoristica e cioè la sua finalità protettiva del lavoro. La differenza sta nel fatto che quello che costituiva un elemento di eccezionalità o di specialità viene ora posto a fondamento ideologico della costituzione della Stato democratico. La protezione del lavoratore è divenuta ora istanza di trasformazione della sua posizione professionale e sociale nel relativo contesto che include l'ambiente di lavoro ma altresì il complessivo sistema economico. La legge fondamentale ora impegna la Repubblica a rimuovere gli ostacoli che si frappongono alla realizzazione di un'effettiva uguaglianza, non solo di fronte alla legge senza distinzione di condizioni personali e sociali ma riconosce ai cittadini pari dignità sociale.

La tutela del soggetto contraente debole non rappresenta più la finalità esclusiva in quanto ad essa si accompagna la ulteriore e più ampia garanzia dei diritti sociali. Il lavoratore, non più solo considerato nella sua debolezza nei confronti del datore ma nella più ampia prospettiva di cittadino titolare di diritti soggettivi volti a realizzare l'obiettivo dell'uguaglianza sostanziale. Il rilievo costituzionale delle tutele lavoristiche costituisce manifestazione basilare della caratterizzazione in senso sociale dello Stato democratico. Il soggetto è colto nella concretezza della sua condizione sociale così come è configurata dalla situazione in classi, in categorie e gruppi di interesse tra loro contrapposti.

Ciò non vuol dire che il diritto del lavoro tutela i soggetti in quanto appartenenti ad una classe sociale unitaria (e cioè il proletariato) bensì che sia espressione articolata delle diverse categorie sociali di lavoratori: la Costituzione italiana all'art. 35 tutela, infatti, il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, andando oltre lo stretto limite della subordinazione.

Il soggetto tutelato è la persona che lavora, colto nella sua dimensione individuale ma anche in quella collettiva. Si disegna così un nuovo rapporto tra sindacato e istituzioni pubbliche, opposto all'assetto corporativo in quanto antitetico all'assoggettamento allo Stato e neppure pago di collocazioni passive al riparo da intru-

---

<sup>18</sup> E. GHERA, *Diritto del lavoro*, Bari, 2002, p. 18.

sioni e limitazioni pubbliche, bensì ispirato ad una logica partecipativa tesa alla promozione dei diritti sociali, fondamento dello Stato democratico.

In simile prospettiva, il lavoro viene giustamente considerato come manifestazione tipica delle esigenze della persona<sup>19</sup>, caratteristica distintiva dell'essere umano, posto che "in realtà non esiste il lavoro, esistono gli uomini che lavorano"<sup>20</sup>. Ed invero, la vita di ciascun essere umano ruota intorno a tre beni essenziali: gli affetti, la salute e una fonte di guadagno. L'uomo lavora per soddisfare i bisogni fondamentali della sua persona e così assicurarsi un reddito, adeguato agli *standard* della dignità sociale, che gli permetta di costituire e mantenere una famiglia e gli dia la sicurezza rispetto agli eventi imprevisti che incidono sull'abilità al lavoro e al mantenimento in vecchiaia di un tenore di vita non troppo distante da quello acquisito sul lavoro<sup>21</sup>. Il legislatore, quindi, è andato progressivamente tessendo un insieme di garanzie centrate sulla tutela della persona del lavoratore, a motivo della sua qualità socialtipica di parte debole, ma anche di peculiari condizioni personali di tale tipo sociale<sup>22</sup>.

Non è questa la sede per ripercorrere le vicende del moderno diritto del lavoro relative alle varie teorie sul concetto di subordinazione come discrimine del campo di applicazione delle tutele e le varie proposte per giustificare una sua tendenza espansiva<sup>23</sup> per includere forme di lavoro precarie a margine della subordinazione,

---

<sup>19</sup> Lo stesso Papa Francesco, in occasione del Convegno della Fondazione *Centesimus Annus Pro Pontecife* l'8 ottobre 2022, ha sollecitato politiche di sviluppo che mettano al centro la persona: "la crescita inclusiva trova il suo punto di partenza in uno sguardo non ripiegato su di sé, libero dalla ricerca della massimizzazione del profitto. La povertà non si combatte con l'assistenzialismo, la anestetizza ma non la combatte, aiutare i poveri con il denaro dev'essere sempre un rimedio provvisorio per fare fronte a delle emergenze. Il vero obiettivo dovrebbe essere di consentire loro una vita degna mediante il lavoro. Il lavoro è la porta della dignità". Inoltre, "lo sviluppo o è inclusivo o non è sviluppo, senza un impegno di tutti per far crescere politiche lavorative per i più fragili, si favorisce una cultura mondiale dello scarto". Ha provato a spiegare questa convinzione anche nel primo capitolo dell'Enciclica *Fratelli tutti*, dove, tra l'altro, si ricorda che è aumentata la ricchezza, ma senza equità, e così accade che nascono nuove povertà. Per un'analisi della dottrina sociale della chiesa, v. M. NAPOLI, *Diritto del lavoro e dottrina sociale della Chiesa*, in *Studi in onore di T. Treu*, Napoli, 2011.

<sup>20</sup> Così, L. MENGONI, *Lo sviluppo del diritto del lavoro fattore essenziale del progresso sociale*, in *I nuovi termini della questione sociale e l'Enciclica Mater et Magistra*, Milano, 1962, p. 36.

<sup>21</sup> Con parole autorevoli, F. SANTORO PASSARELLI, *Spirito del diritto del lavoro*, in *Dir. lav.*, I, 1948, p. 274, "se tutti gli altri contratti riguardano l'avere delle parti, il contratto di lavoro riguarda ancora l'avere per l'imprenditore, ma per il lavoratore riguarda e garantisce l'essere, il bene che è condizione dell'avere e di ogni altro bene".

<sup>22</sup> Sul punto sia consentito rinviare a G. DELLA ROCCA, *Condizioni personali del lavoratore e distribuzione delle tutele*, in *Dir. lav.*, 4, 2001, pp. 265-316.

<sup>23</sup> In generale, *ex plurimis*, cfr. C. LAVAGNA, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, Padova, 1953, p. 42; U. NATOLI, *Limiti costituzionali all'autonomia privata nel rapporto di lavoro*, Milano, 1955, p. 67; F. SANTORO PASSARELLI, *Vicende attuali del diritto del lavoro*, in *Riv. dir. lav.*, 1964, I, p. 211 ss; U. PROSPERETTI, *Posizione professionale del*

se non per evidenziare che i mutamenti economici e la frammentazione del processo lavorativo hanno sempre posto il problema della protezione della molteplicità e varietà delle figure lavorative via via emerse nel tempo.

Negli ultimi decenni si è assistito a grandi cambiamenti nel mondo economico e del lavoro: dalla rivoluzione tecnologica e microelettronica, che ha favorito l'automazione e il decentramento del processo produttivo, determinando un veloce mutamento dei meccanismi di produzione e una diversificazione delle identità sociali dei produttori; al sistema di economia aperta, caratterizzata dalla globalizzazione dei mer-

---

*lavoratore subordinato*, Milano, 1958, p. 33; G. GIUGNI, *La giungla e il deserto*, in *Pol. dir.*, 1977, p. 355 secondo il quale il criterio della subordinazione “è tutt'altro che erroneo dal punto di vista della tecnica legislativa, ed infatti esso è noto in tutte le legislazioni, ma soltanto in Italia si è stabilito che tutte le forme del lavoro subordinato devono avere lo stesso grado di protezione, senza considerare, o meglio senza voler vedere, che sotto questo manto si comprendono condizioni sociali molto diverse tra loro”; T. TREU, *Sub. art. 35, primo comma*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, t. 1, Bologna, 1979, p. 13 ss.; M. D'ANTONA, *I mutamenti del diritto del lavoro e il problema della subordinazione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1988, p. 199; ID., *La subordinazione e oltre. Una teoria giuridica per il lavoro che cambia*, in M. PEDRAZZOLI (a cura di), *Lavoro subordinato e dintorni. Comparazioni e prospettive*, Bologna, 1989, p. 47; S. SIMITIS, *Il diritto del lavoro e la riscoperta dell'individuo*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 1990, p. 87 secondo il quale “la strada per la “rinascita” conduce alla riscoperta del lavoratore come soggetto”; R. PESSI, *I rapporti di lavoro c.d. atipici tra autonomia e subordinazione nella prospettiva dell'integrazione europea*, in *Riv. it. dir. lav.*, I, 1992, p. 138 ss.; F. MAZZIOTTI, voce *Lavoro* (dir. cost.), in *Enc. dir.*, Milano, 1973, p. 34; P. ALLEVA, *Flessibilità del lavoro e unità-articolazione del rapporto contrattuale*, in *Lav. giur.*, 1994, p. 781; M. D'ANTONA, *Limiti costituzionali alla disponibilità del tipo contrattuale nel diritto del lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 1, 1995, p. 88; U. ROMAGNOLI, *Un diritto da ripensare*, in *Lav. dir.*, 1995, p. 472, per il quale “il contratto stabile, a tempo pieno e indeterminato è una *figura iuris* malinconicamente avviata a diventare una foto ingiallita dell'album di famiglia”; G. PROSPERETTI, *Dalla tutela del rapporto di lavoro alla tutela della persona*, in *Scintillae Juris, Scritti in memoria di G. Gorla*, t. II, Milano, 1994, p. 1699, che riconosce “l'esigenza di costruire un diritto sociale autonomo rispetto alla vicenda economica: si tratta di concepire un sistema di tutele della persona, da realizzarsi tramite diritti pretensivi, anche variabili sotto il profilo del *quantum* ma non sotto quello dell'*an*, cioè della esistenza comunque di tali tutele”. “In questo senso è necessaria una sorta di rivoluzione culturale che ci consenta di reimpostare un sistema di tutele non più impiantato sul rapporto di lavoro ma sulla diretta tutela della persona”; U. ROMAGNOLI, *Dal Lavoro ai lavori*, in *Lav. dir.*, 1997, p. 6; G. PROIA, *Rapporti di lavoro e tipo*, Milano, 1997, p. 105 ss.; R. PESSI, *Profili previdenziali del lavoro c.d. parasubordinato*, in questa *Rivista*, I, 1999, p. 526; U. ROMAGNOLI, *Il diritto del lavoro nel prisma del principio d'eguaglianza*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1997, p. 548, individuava bene la questione: “La verità è che il secolo XXI erediterà dal XX la sfida di sdrammatizzare l'impatto sul vissuto quotidiano del passaggio dallo statuto *de l'emploi* allo statuto *de l'actif* – come dicono in Francia – ossia dal lavoro subordinato al lavoro *tout court*”; A. SUPPIOT, *Au-delà de l'emploi*, Paris, 1999, pp. 86-92, secondo il quale bisogna passare dal paradigma del *emploi* a quello dello *status* professionale che non è quello definito dall'esercizio di una professione o di un impiego determinato, ma ingloba le diverse forme di lavoro che qualunque persona può compiere durante la sua esistenza; I. MARIMPIETRI, *Lavoro e solidarietà sociale*, Torino, 1999, pp. 43-44; G. PROSPERETTI, *Ripensare lo Stato sociale*, Milano, 2019; P. ICHINO, *Sul contenuto e l'estensione della tutela del lavoro nel titolo III della Costituzione*, in *Studi sul lavoro. Scritti in onore di Gino Giugni*, Bari, 1999, p. 527; A. PERULLI, *Oltre la subordinazione. La nuova tendenza espansiva del diritto del lavoro*, Torino, 2021.

cati e dalla esternalizzazione e delocalizzazione dei processi produttivi, con una vera e propria fuga all'estero delle imprese; infine, alla società digitale e automatica, in cui il rapporto tra imprese e risorse, tra impresa e fattori della produzione non è noto, cambiamenti designati come “il passaggio dalla società del fordismo al post-fordismo”<sup>24</sup>. Il tutto con molteplici conseguenze sul mondo del lavoro<sup>25</sup> e, a cascata, sulla rappresentatività in senso lato dei sindacati che non sono riusciti a stare al passo e a “rappresentare” questa nuova massa di lavoratori *borderline* o addirittura *outsiders*.

Inoltre, in questo particolare momento storico, si può dire che stiamo attraversando una fase, come scrive R. Esposito<sup>26</sup>, di “catastrofi” e viviamo in “un’econo-

---

<sup>24</sup>G. FONTANA, “Economia di guerra”, crisi e diritto del lavoro. Note critiche, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2022, p. 156 che sul punto rinvia a E. CHIAPPERO MARTINETTI (a cura di), *La sfida dell’uguaglianza. Democrazia economica e futuro del capitalismo*, Milano, 2022.

<sup>25</sup> Per un’analisi dell’impatto della rivoluzione tecnologica e digitale sul diritto del lavoro, v. G. PERONE, *Rivoluzione tecnologica e diritto del lavoro: i rapporti collettivi*, Relazione Atti Convegno Aidlass 1985, Milano, 1986; F. CARINCI, *Rivoluzione tecnologica e diritto del lavoro: il rapporto individuale*, *ibidem*; Y. SUWA, *Innovazione tecnologica, diritto del lavoro e protezione sociale: dal “lavoro” alla “carriera” come forma di proprietà*, in *Dir. rel. ind.*, 1996, p. 67. In riferimento ai mutamenti dell’organizzazione del lavoro e al lavoro decentrato, L. GALLINO, *Profili sociologici, in Nuove forme di lavoro tra subordinazione, coordinazione, autonomia*, Bari, 1997, p. 39 ss.; ID., *Mutamenti in corso nell’organizzazione del lavoro*, in *Lav. inf.*, 1997, p. 89; F. AMATO (a cura di), *I “destini” del lavoro. Autonomia e subordinazione nella società postfordista*, Milano, 1998; Atti Convegno Aidlass 1998, su *Impresa e nuovi modi di organizzazione del lavoro*, Milano, 1999; A. PERULLI, *Diritto del lavoro e globalizzazione*, Padova, 1999; G. PROSPERETTI, *Globalizzazione e solidarietà sociale*, in *Studi sul lavoro. Scritti in onore di G. Giugni*, Bari, 1999, p. 876; P. ICHINO, *La disciplina della segmentazione del processo produttivo e dei suoi effetti sul rapporto di lavoro*, Relazione Atti Convegno Aidlass 1999, su *Diritto del lavoro e nuove forme di decentramento produttivo*, Milano, 2000, pp. 3-86; A. PERULLI, *Esternalizzazione del processo produttivo e nuove forme di lavoro*, in *Dir. lav.*, 2000, I, p. 303; L. NOGLER, *Lavoro a domicilio. Art. 2128*, Milano, 2000; S. CIUCCIOVINO, *Trasferimento di ramo d’azienda ed esternalizzazione*, in *Arg. dir. lav.*, 2000, p. 385; M. REGINI, *Modelli di capitalismo. Le risposte europee alla sfida della globalizzazione*, Bari, 2000; Atti Convegno su *Globalizzazione e diritto del lavoro. Il ruolo degli ordinamenti sovranazionali*, Trento, 23-24 novembre 2000; F. GUARRIELLO, *Trasformazioni organizzative e contratto di lavoro*, Napoli, 2000; R. DEL PUNTA, *Mercato o gerarchia? I disagi del diritto del lavoro nell’era delle esternalizzazioni*, in *Dir. merc. lav.*, 2000, p. 49; J. RIFKIN, *L’era dell’accesso. La rivoluzione della new economy*, Milano, 2000; P. PERULLI, *Dopo il capitalismo*, in A. PERULLI (a cura di), *Lavoro autonomo e capitalismo delle piattaforme*, Milano-Padova, 2018, p. 147 ss.; M. FORLIVESI, *Alla ricerca di tutele collettive per i lavoratori digitali: organizzazione, rappresentanza, contrattazione*, in *Labour&Law Issue*, 1, 2018, p. 38; A. BATTISTI, *Lavoro sostenibile imperativo per il futuro*, Torino, 2018, p. 85 ss.; F. MARTELLONI, *Individuale e collettivo: quando i diritti dei lavoratori digitali corrono su due ruote*, in *Labour&Law Issue*, 1, 2018, p. 18; A. DONINI, *Il lavoro attraverso le piattaforme digitali*, Bologna, 2019, p. 161 ss. e p. 204 ss.; C. ALESSI-M. BARBERA-L. GUAGLIANONE (a cura di), *Impresa, lavoro e non lavoro nell’economia digitale*, Bari, 2019; G. DE SIMONE, *Lavoro digitale e subordinazione. Prime riflessioni*, in *Riv. giur.lav. prev. soc.*, 2019, pp. 3-24; C. GARBUO, *L’impatto della digitalizzazione sul mercato del lavoro e sul sistema di sicurezza sociale*, in *Ricerche giuridiche*, 2020, p. 68; M. NOVELLA-P. TULLINI (a cura di), *Lavoro digitale*, Torino, 2022.

<sup>26</sup>R. ESPOSITO, *Immunità comune. Biopolitica all’epoca della pandemia*, Torino, 2022.

mia di guerra”, intesa in senso ampio, o più correttamente “un’economia della crisi”<sup>27</sup>. Appare evidente che una tale situazione suscita preoccupazione “per l’effettività dei diritti sociali fondamentali, come il diritto ad un’equa retribuzione *ex art.* 36 della Costituzione e alla garanzia della dignità per chi lavora; come pure, in modo finanche più grave, per le annunciate crisi industriali, collegate alle forniture energetiche e/o all’aumento dei costi delle materie prime, per il diritto al lavoro (art. 4 della Costituzione)”<sup>28</sup>.

I diritti fondamentali nel mercato del lavoro riguardano il lavoratore, non solo in quanto parte attuale di un qualsiasi tipo di rapporto contrattuale, ma anche in quanto persona che sceglie il lavoro come proprio programma di vita, che si aspetta dal lavoro: l’identità, il reddito, la sicurezza, cioè i fattori costitutivi della sua vita e della sua personalità. Il lavoro si pone come il fondamentale criterio di valutazione sociale in base al quale l’idealtipo del *civis bonus* è il cittadino-lavoratore, l’unico titolare dei c.d. diritti sociali.<sup>29</sup>

Il profilo essenziale dei diritti sociali si delinea in senso positivo, come pretesa del soggetto, nei confronti dello Stato e in ragione della propria situazione di debolezza sociale, di interventi pubblici di doveri solidaristici idonei a realizzare condizioni di giustizia e democrazia sostanziale che realizzi situazioni di godimento effettivo delle libertà, anzitutto la libertà dal bisogno<sup>30</sup> “ripensando in senso universa-

---

<sup>27</sup> G. FONTANA, “Economia di guerra”, *crisi e diritto del lavoro. Note critiche*, cit., p. 147 ss., qui p.149 che scrive “economia di guerra è un sintagma utilizzato per alludere all’insieme dei fenomeni che appaiono alla luce in questo periodo (...) da cui si prevede scaturiscano inflazione, recessione, crisi energetica, razionamento, crollo produttivo ed occupazionale, ed altro ancora, la cui portata, complessivamente considerata, effettivamente richiama alla mente la situazione di un paese in guerra”; v. inoltre G. VIDIRÌ, *L’economia di guerra in un “nuovo diritto del lavoro”*, in questa *Rivista*, 4, 2022, pp. 897 ss.

<sup>28</sup> G. FONTANA, “Economia di guerra”, *crisi e diritto del lavoro. Note critiche*, cit., p. 150.

<sup>29</sup> Da qui l’affermazione secondo la quale “nella norma costituzionale l’interesse dei lavoratori, e cioè di quei cittadini che hanno contribuito con il loro lavoro al benessere della collettività, appare destinato ad essere soddisfatto con un trattamento preferenziale rispetto a quello riservato all’interesse dei cittadini in genere”, M. PERSIANI, *Commento all’art. 38*, in G. GIUGNI-G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, p. 240; G. PROSPERETTI, *Ripensare lo Stato sociale*, cit., p. 6 “E se proprio l’uomo che lavora ha costituito il modello antropologico in riferimento al quale si è sviluppato il diritto moderno lungo un percorso di progressiva de-patrimonializzazione del diritto, il lavoro, in particolare quello offerto sul mercato in condizioni di dipendenza, rappresenta la pietra angolare sulla quale è stato edificato lo Stato sociale, del quale, appunto, il lavoro costituisce il principio direttivo nonché “il centro e l’archetipo” dei diritti sociali che, universalmente, come noto, hanno conferito allo Stato democratico il carattere più generale di *Welfare State*”.

<sup>30</sup> “L’affermazione dei diritti sociali, consentendo all’individuo di affrancarsi dal bisogno, rende effettivo il godimento delle libertà e, dunque, permette la piena e libera formazione della personalità e quindi di un cittadino consapevole e partecipe della vita democratica”, così F. POLITI, *Diritti sociali*, in *Treccani. Diritto on line*, 2017; come conclude il suo scritto L. MARIUCCI, *Giuslavorismo e sindacati nell’epoca del tramonto del neoliberalismo*, in *Lav. dir.*, 1, 2021, p. 40 “i diritti del lavoro sono la radice più profonda dei diritti di libertà”. Sul tema, v. anche G.G. BALANDI-A. AVIO-F. BANO-S. BORELLI, S. BUOSO-L.V. CALAFÀ-S. RENGA, *I lavoratori e i cittadini. Dialogo sul diritto sociale*, Bologna, 2020.

listico e inclusivo il circuito di garanzie intorno alla persona e agli individui nel (mercato del) lavoro che cambia e si frammenta in una miriade di condizioni e attività la cui protezione sociale richiede una lettura estensiva e inclusiva delle garanzie distribuite in una lettura sistemica tra artt. 1, 4, 35, 36-38 Cost.”<sup>31</sup>.

Tipica dei diritti sociali è la struttura che si risolve nella pretesa di prestazioni verso lo Stato<sup>32</sup>, obbligato a erogarle nei limiti di risorse disponibili<sup>33</sup>.

La titolarità dei diritti sociali viene riconosciuta in relazione alla veste di cittadino del soggetto ma in correlazione con quella di lavoratore in senso ampio, a prescindere dalla sua collocazione nel contratto di lavoro ma in riferimento al suo inserimento nella realtà sociale e mirano ad una tutela che precinda dal rafforzamento della posizione contrattuale e si pongano come baluardo a tutela del principio della dignità del lavoro<sup>34</sup>. Se c’è una realizzazione non soltanto pietistica del principio della dignità del lavoro è proprio nei diritti sociali<sup>35</sup>, che entrano ad al-

---

<sup>31</sup> G. FONTANA, “Economia di guerra”, *crisi e diritto del lavoro. Note critiche*, cit., p. 157 che rinvia a G. ALLEGRI, *Dal reddito di cittadinanza italiano al dibattito europeo sul reddito di base. Per un nuovo Welfare nella pandemia*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2020, p. 3 e G. CAVALCA (a cura di), *Reddito di cittadinanza: verso un welfare più universalistico?*, Milano, 2021, p. 47.

<sup>32</sup> “Così per il diritto al mantenimento e all’assistenza di ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari, *ex art 38, comma 1, Cost*; per il diritto dei lavoratori alla previdenza sociale, *ex art. 38, 2 comma, Cost.*; per il diritto degli inabili e dei minorati all’educazione e all’avviamento professionale, *ex art. 38, 3 comma, Cost.*”, G. PERONE, *Lineamenti di diritto del lavoro*, cit., p. 160.

<sup>33</sup> Nell’attuale “economia di guerra”, rileva G. FONTANA, “Economia di guerra”, *crisi e diritto del lavoro. Note critiche*, cit. p. 155, “per i diritti sociali e per il diritto del lavoro è vitale che si produca una nuova e diffusa coscienza pacifista e antimilitarista, se non altro perché nessuno sviluppo ed equilibrio sociale, nessuna istanza di solidarietà, nessuna riforma inclusiva del *welfare* possono altrimenti essere tematizzati; sia perché i diritti sociali sono diritti onerosi e richiedono disponibilità finanziarie che possono essere mobilitate solo in tempo di pace, sia perché essi sono necessariamente collegati ad un modello di democrazia economica incompatibile uno scontro politico-militare nel cuore dell’Europa”; F. POLITI, *Diritti sociali*, in *Treccani. Diritto on line*, 2017, in cui l’A. osserva che “di fronte ai problemi del costo dei diritti sociali anche nella attuale fase di crisi economica, va ricordato che già nel 1926, in contrapposizione al dogma liberista che chiedeva tagli alle spese pubbliche, John Maynard Keynes dimostrò che le cicliche crisi economiche andavano affrontate non con un taglio alle spese sociali ma piuttosto con un deciso intervento dello Stato nell’economia e con interventi pubblici volti a favorire un incremento della domanda di beni di consumo e una redistribuzione più equa delle risorse. I diritti, ed in particolare i diritti sociali, svolgono infatti la funzione di strumenti di una strategia di inclusione all’interno di un assetto costituzionale pluralistico e di una società aperta e comunicativa”.

<sup>34</sup> G. PERONE, *Lineamenti di diritto del lavoro*, cit., p. 159; G. DE SIMONE, *La dignità del lavoro e della persona che lavora*, in *Giorn. lav. rel. ind.*, 2019, p. 633 ss. Da ultimo, v. G. ZILIO GRANDI (a cura di), *La dignità “del” e “nel” lavoro*, Torino, 2023.

<sup>35</sup> Come rileva F. POLITI, *Diritti sociali*, in R. NANIA-P. RIDOLA (a cura di), *Diritti costituzionali*, II, Torino, 2005, p. 223, “l’elemento peculiare dei diritti sociali è che fornisce a questi il fondamento di valore è il rapporto di reciproca connessione che intercorre, nell’attuazione degli stessi, fra la tutela della dignità umana e la piena realizzazione del principio democratico. È la progressiva affermazione del principio democratico e del suo fondamento di valore (la pari dignità di ciascun uomo) a condurre a

largare il nodo dei diritti civili, dei diritti politici perché riguardano il cittadino che lavora, la persona che lavora, non riguardano solo il soggetto di un contratto di lavoro.

Il “lavoro” è alla base del tessuto sociale, politico ed economico della nostra Repubblica<sup>36</sup> ed è pertanto la chiave della cittadinanza e l’unico strumento di riconoscimento nella vita di una persona. Non si tratta di potenziare le garanzie del lavoratore inteso come soggetto debole nel rapporto di lavoro subordinato ma piuttosto di riconoscere rilevanza a diritti che, preesistendo al rapporto, attengono immediatamente alla sfera della persona, valutata autonomamente rispetto all’obbligazione lavorativa e

---

ritenere necessario il riconoscimento a ciascun individuo del diritto a godere di un *minimum* di tutela (assistenziale, sanitaria, di istruzione, ecc.) che, qualora assente, lede la dignità del soggetto e impedisce a questi di esprimere appieno la propria personalità, rivelandosi così di ostacolo alla partecipazione del singolo alla vita politica e dunque alla piena affermazione del principio democratico”; cfr. anche F. POLITI, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione repubblicana*, Torino, 2011.

<sup>36</sup> Il lavoro è posto a fondamento della Repubblica ex art. 1 Cost., viene poi valorizzato negli artt. 2 e 3 Cost. dove lo Stato si impegna a riconoscere e garantire al singolo e alle formazioni sociali una piena esplicazione della personalità e a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitando libertà e uguaglianza, possano impedire il pieno sviluppo della persona umana e la partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione del Paese. All’art. 4 Cost. la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un’attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società; è proprio attraverso il legame tra l’art. 1 e l’art. 2 Cost. che “si può desumere l’esatto significato del posto assegnato al lavoro, non fine a sé, né mero strumento di guadagno, ma mezzo necessario per l’affermazione della persona per l’adempimento dei suoi fini spirituali”, C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. lav.*, 1954, p. 154; v. anche R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, Milano, 1978; P. BARILE, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984; G. ZAGREBELSKI, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell’art. 1*, Torino, 2013; sulla supremazia gerarchica del valore-lavoro v. da ultimo L. MARIUCCI, *Giulavorismo e sindacati nell’epoca del tramonto del neoliberismo*, cit., pp. 39-40. Contro la compenetrazione tra *status civitatis* e *status professionale* e a favore di tutele sganciate da una posizione lavorativa si pone il reddito di cittadinanza introdotto dal d.l. n. 4/2019, convertito dalla legge n. 26/2019, come misura di politica attiva di contrasto alla povertà alla disuguaglianza e all’esclusione sociale (come ribadito anche dalla Corte cost. n. 19/2022). È un diritto per coloro che versano in condizione di necessità economica a percepire un reddito minimo sufficiente in virtù della sola appartenenza alla comunità nazionale e prescindendo quindi dal sinallagma con un attuale rapporto di lavoro. Per le condivisibili critiche, cfr. A. VALLEBONA, *Reddito di cittadinanza tra doppio fine e attuazione becera*, in questa *Rivista*, 1, 2019, p. 187; C. PISANI, *Dignità del lavoro e reddito di cittadinanza: un’antitesi*, in questa *Rivista*, 1, 2019, p. 118, in cui l’A. afferma: “la dignità dell’uomo che lavora è un valore assoluto che permea di sé tutto l’ordinamento e che va al di là del tipo di attività svolta, parificando i lavori gratificanti, creativi, non ripetitivi, con quelli alienanti, penosi, monotoni, parcellizzati o addirittura usuranti. Neppure questi lavori sminuiscono la dignità di chi, con pena, fatica, alienazione, assicura a sé e alla sua famiglia una esistenza “libera e dignitosa” (art. 36 Cost.)”. V. anche, C. PISANI, *Lavoro: strumento o fine*, in questa *Rivista*, 2013, p. 156; A. ACCORNERO, *Il lavoro come diritto e come cittadinanza*, in *Lav. dir.*, 1996, p. 725. Sul reddito di cittadinanza in generale, fra tanti, v. G. SIGILLÒ MASSARA, *Dall’assistenza al reddito di cittadinanza (e ritorno). Prime riflessioni sul reddito di cittadinanza*, Torino, 2019; G. SIGILLÒ MASSARA, *Reddito di cittadinanza, fra universalità e crisi pandemica*, in *Appr. dir. lav.*, Torino, 2021, p. 369.

alla gravidanza e contenuto di questa<sup>37</sup>. Il baricentro delle tutele deve spostarsi dalla tutela di una parte (lavoro subordinato) alla tutela del tutto (lavoro)<sup>38</sup>, o, ancora, alla tutela del lavoratore “potenziale” e quindi del cittadino che cerca lavoro o che il lavoro non l’ha più<sup>39</sup>.

Pertanto, è il lavoro in generale il principale canone giuridico per l’attribuzione di tutele e in questo senso è condivisibile l’affermazione secondo la quale “dobbiamo riferirci ad un concetto di lavoro che sia ricomprensivo di ogni formula e modalità di utile attività comunque ed in qualsiasi regime espletata”<sup>40</sup>, e nonché la necessità di “costruire un sistema di tutele il cui campo d’azione non si limiti al lavoro subordinato, ma investa, sia pure in modo differenziato e con tecniche diverse rispetto al passato, tutte le forme di prestazione lavorativa personale”<sup>41</sup>.

Se fin qui ci si è riferiti ad un concetto di lavoro formale di mercato, inteso in senso generale quale attività lavorativa tesa a raggiungere risultati economicamente valutabili, tuttavia non si può non valutare positivamente la possibilità di riferirsi ad

---

<sup>37</sup> G. PERONE, *Lineamenti di diritto del lavoro*, cit., p. 161 e p. 147, secondo il quale “è constatazione obiettiva che l’ordinamento prende ancora in considerazione la condizione del soggetto che dimostri debolezza economica, per riconoscergli, come lavoratore attuale o potenziale, diritti idonei ad affrancarlo da tale situazione di debolezza” e (...) “va riconosciuto che la rilevanza della persona, anzi l’inseparabilità di essa dalle prestazioni di lavoro, costituisce, più che un aspetto caratterizzante il diritto del lavoro, la ragione medesima della sua affermazione e della sua identificazione come autonomo ramo dell’ordinamento”. Il diritto comunitario del lavoro già accoglie una nozione di lavoratore che trascende i limiti di una rigida concezione contrattualistica. La definizione di lavoratore operata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia si riferisce sia al periodo in cui opera il rapporto di lavoro, e quindi alla relativa posizione del prestatore, sia anche a periodi di formazione professionale e di disoccupazione (Corte giust. CE, 27 ottobre 1971, in causa 23/71 Janseen – Alliance national des mutualités chrétiennes; 3 luglio 1986, in causa 66/85 Lawrie Blum – Land Baden-Wuttemberg; 3 maggio 1990, in causa 2/89 Kits von Hejningen), G. PERONE, *op. ult. cit.*, p. 335.

<sup>38</sup> Questa è quella che M. PEDRAZZOLI, *Dai lavori autonomi ai lavori subordinati*, Relazione Convegno Aidlass, Salerno 22-23 maggio 1998, Milano, 1999, p. 103, definisce “sineddoche giuslavoristica” che comporta la confusione tra il tutto e le parti. In effetti, per usare le parole dell’Autore, p. 17, “la nostra Costituzione, anzitutto, non può patrocinare una specifica definizione o concezione di lavoro. Nei contesti pur diversi in cui ricorrono le parole ‘lavoro’, ‘lavoratori’ e ‘sindacale’ in quanto attinente l’interesse del lavoro (artt. 3, comma 2, 4, 35, 38, 39), la Costituzione si riferisce al tutto del lavoro, non a una sua parte, e ha in mente, a volte il contesto del lavoro che c’è, altre volte esclusivamente o almeno in parte, quello del lavoro che non c’è, altre volte infine quello del lavoro che c’è stato”. V. anche, U. ROMAGNOLI, *Dalla cittadinanza industriale alla cittadinanza industriosa*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, II, 2018, p. 565 ss.

<sup>39</sup> Allargando le maglie dell’art. 4 Cost. si possono inserire tra i lavoratori anche i laboriosi, coloro i quali siano alla ricerca attiva di lavoro e si impegnano per trovarlo, così P. BOZZAO, *Poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele?*, in *Lav. dir.*, IV, 2018, p. 671.

<sup>40</sup> G. PROSPERETTI, *Dalla tutela del rapporto alla tutela della persona*, cit., p. 36.

<sup>41</sup> P. ICHINO, *Il lavoro e il mercato*, Milano, 1996, p. 30.

un concetto ancora più ampio di lavoro, in cui rilevi anche l'utilità sociale del lavoro non sinallagmatico<sup>42</sup>.

In quest'ottica, lo stesso art. 4 Cost. assume un significato particolare quando, oltre a riconoscere ai cittadini un generico diritto al lavoro e a impegnare la Repubblica per la sua realizzazione, afferma, al comma 2, che "ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società". In altri termini, la titolarità dei diritti sociali di cittadinanza spetta a quei cittadini dei quali sia stata accertata la condivisione del dovere di "svolgere una attività o una funzione" utile alla società, e quindi tale tipo di lavoro diviene l'elemento fondativo della cittadinanza<sup>43</sup>.

Il perno è il cittadino nella sua collocazione socioeconomica nel senso che si tratti di diritti sociali da riconoscere a tutte le persone che lavorano e concorrano al progresso materiale o spirituale della società. L'art. 35 Cost., tutelando il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, quindi sia il lavoro dell'operaio sia il lavoro dipendente di soggetti di più elevata posizione professionale, riconosce una dignità dovuta a qualsiasi forma di lavoro o di contributo all'avanzamento della vita produttiva economica e sociale del paese. Va, quindi, al di là dei confini della subordinazione, è una norma che ci torna utile per immaginare lo sviluppo del diritto del lavoro negli anni avvenire, dove certamente il confine tracciato dalla subordinazione reggerà sempre meno, assediato dal proliferare di contratti anomali, atipici, caratterizzati da molti aspetti del lavoro dipendente, ma non rientranti nel lavoro dipendente e ciò nonostante chiedono di avere protezione come il lavoro dipendente<sup>44</sup>. È come se tutti questi contratti anomali vivano in una situazione di "quarantena" in attesa di entrare nell'area "bunker" della subordinazione vista come l'unica

---

<sup>42</sup> In questo senso, cfr. I. MARIMPIETRI, *Lavoro e solidarietà sociale*, cit., p. 43.

<sup>43</sup> Cfr. G.G. BALANDI-G. CAZZETTA (a cura di), *Diritti e lavoro nell'Italia Repubblicana*, Milano, 2008; G.G. BALANDI, *Lavoro e diritto alla protezione sociale*, in *Lav. dir.*, 2, 1997, pp. 151-162; G. DE SIMONE, *Problemi d'identità: il "cittadino lavoratore" e l'evoluzione del diritto del lavoro*, in *Lav. dir.*, 1995, pp. 17-37; A. ACCORNERO, *Il lavoro come diritto e come cittadinanza*, in *Lav. dir.*, 1996, p. 725; U. ROMAGNOLI, *Il diritto del lavoro nel prisma del principio d'eguaglianza*, cit., p. 549; ID., *Il patto per il lavoro: quale lavoro?*, in *Lav. dir.*, 1997, p. 465; ID., *Rappresentare la cittadinanza industriale*, *ivi*, 1999, p. 547; M. MISCIONE, *Il diritto del lavoro, un diritto universale (... "fondata sul lavoro")*, in *Lav. giur.*, 1999, p. 815; sia consentito rinviare anche a G. DELLA ROCCA, *Dalla subordinazione alla cittadinanza sociale: le nuove forme di tutela del lavoro*, in *Riv. inf. mal. prof.*, I, 1999, p. 1077 ss.

<sup>44</sup> Sul tema, da ultimo T. TREU-A. PERULLI, "In tutte le sue forme e applicazioni". *Per un nuovo Statuto del lavoro*, Torino, 2022; A. PERULLI, *Per una disciplina del lavoro "in tutte le sue forme e applicazioni"*, in *Soc. lav.*, 164, 2022, p. 70 ss.; Convegno presso la Corte di Cassazione, 15 marzo 2023 su *Verso una tutela universalistica dei diritti sociali fondamentali? Dopo la sentenza della Corte di giustizia, 12 gennaio 2023, JK, C-356/2021*. Tale sentenza afferma che le tutele contro le discriminazioni lavorative basate sull'orientamento sessuale devono trovare applicazione anche con riferimento a tutte le forme di lavoro autonomo.

zona sana del mercato del lavoro, per usare una similitudine collegata ai tempi Covid, quando invece va rinquadrata la convivenza degli uni con l'altra, assicurando a tutti una tutela base, una rete protettiva, una pari dignità sociale.

In quest'ottica vanno intesi i diritti sociali, diritti dei lavoratori come cittadini, come membri di una società che si fonda sul lavoro, non quindi come solo individui, non come persone avulse da un contesto sociale più ampio<sup>45</sup>, cittadini il cui interesse comune è il lavoro ontologicamente considerato e sono quindi tutelati dai soggetti collettivi a prescindere dall'iscrizione al sindacato "in coerenza con la vocazione del sindacato a porsi come soggetto esponenziale di interessi, non solo economico-professionali, ma anche *latu sensu* politici di pertinenza di collettività più ampie degli iscritti"<sup>46</sup>. Il sindacato da coscienza del proprio ruolo nella società come cittadino-lavoratore, è quindi uno strumento di democrazia perché avvicina le soluzioni ai diretti interessati.

Da questo punto di vista dei diritti sociali, rileva il diritto sindacale in quanto, tra i diritti sociali, in primo luogo vanno collocati proprio quelli che si sono affermati con la libertà della organizzazione e dell'azione sindacale.

È noto che il sindacato nasce per regolare collettivamente minimi di trattamento salariale ed extra-salariale affinché così si recuperi quella debolezza che sul piano individuale i lavoratori soffrono nei confronti della controparte datoriale e, quindi, ha come sua espressione più diretta la tutela di condizioni minimali di salario<sup>47</sup> e di

---

<sup>45</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1989, vol. XI, pp. 7-10, in cui l'A. osserva: "È una peculiarità della Costituzione italiana (e che la differenzia da quella di altri paesi) la scelta di avere posto a base dell'ordinamento "l'idea di persona nella sua semplice dimensione di essere individuale e di essere sociale". I diritti sociali vengono a rivestire il ruolo di "componente essenziale dei valori fondamentali della democrazia" e costituiscono una componente decisiva della "trama costituzionale intessuta di pluralismo politico e sociale".

<sup>46</sup> "(...) un soggetto collettivo (...) ritenuto in grado di esprimere, in termini solidaristici, la domanda sociale di partecipazione dell'intera classe lavoratrice. Il che vale, indirettamente, a dare cittadinanza nell'ordinamento statuale a quella dimensione istituzionale della rappresentanza sindacale che la norma costituzionale, in vista dell'obiettivo dell'efficacia generale del contratto collettivo, comunque accoglieva e che, rifiutata sul piano formale dal movimento sindacale, persuaso di rinvenire nel modulo privatistico della rappresentanza volontaria e associativa un più efficiente presidio alla propria libertà appena riconquistata, si era tuttavia, affermata nella prassi", così N. DE MARINIS, *Rappresentanza e rappresentatività*, in G. PERONE-M.C. CATAUDELLA, *Diritto sindacale*, Rimini, 2022, p. 208. A riguardo, cfr. per tutti G. SANTORO PASSARELLI, *Istituzionalizzazione della rappresentanza sindacale?* e B. VENEZIANI, *Il sindacato dalla rappresentanza alla rappresentatività*, in Aidlass, *Rappresentanza e rappresentatività del sindacato*, Atti delle giornate di studio di Macerata del 5 e 6 maggio 1989, 1990, pp. 3 ss. (cit. dell'autore). Inoltre, se si tutelassero solo gli affiliati al sindacato finirebbe che "il cittadino che ha espresso il suo voto, ma non fruisce di alcuna rappresentanza in sede concertativa o lobbistica è in concreto un *capitis deminutus* rispetto a chi invece appartiene a forti gruppi di pressione", v. A. VALLEBONA, *Interesse generale e concertazione*, in *Arg. Dir. lav.*, 2008, 1, p. 3.

<sup>47</sup> La regolazione dei minimi di trattamento salariale caratterizza il sindacato al punto da dimostrare "riluttanze nei confronti di ingresso di altri nel campo della determinazione dei minimi del salario, a

trattamento di condizioni di lavoro. Tuttavia, se questa è la sua funzione primaria, la sua espressione tipica, nell'ambito dei diritti sociali il sindacato non è circoscritto a questa funzione.

È dato di comune esperienza, e di tale immediata evidenza che non vale diffondersi ad illustrarlo, che i sindacati non limitano la loro attività alla stipulazione dei contratti collettivi di lavoro, sebbene gran parte della loro attività si risolve nella negoziazione collettiva delle condizioni di lavoro. Il riconoscimento che la contrattazione collettiva e lo sciopero rappresentano gli strumenti tipici dell'azione sindacale non deve indurre, però, a ritenere che in essi si esaurisca ogni attività del sindacato. Esso ha modo di esplicitare altrimenti il suo compito di tutela degli interessi affidatigli rivolgendo la propria attenzione all'obiettivo di una sempre maggiore partecipazione dei lavoratori alla vita economica, sociale e politica del paese<sup>48</sup>.

Il sindacato nasce come organizzazione portatrice di interessi collettivi professionali distinti dagli interessi alla cui cura attende lo Stato, tuttavia, nella vicenda storica dei rapporti tra Stato e sindacato, dopo le fasi della proibizione e del non intervento, con la fase della legislazione sindacale è iniziata la tendenza a disciplinare la diretta collaborazione tra Stato e sindacato. Da una parte, c'è il bisogno del sindacato di giovare della forza dello Stato, per conseguire l'efficacia generale della sua disciplina collettiva, dall'altro, vi è la necessità dello Stato di regolare quella disciplina per armonizzarla con l'interesse generale<sup>49</sup>. Tale collaborazione è consi-

---

proposito del tema del salario minimo legale, che vede contrasti da quasi tutte le organizzazioni salariali, consapevoli che si tratterebbe di un vantaggio per i loro rappresentati ma un vantaggio che pagherebbero, secondo la loro visione, con una perdita di efficacia dell'azione diretta del sindacato nell'ambito di tutela dei salari", così G. PERONE, *Relazione*, in Seminario italo-colombiano su *La tutela dei diritti economici, sociali, culturali e ambientali tra Europa e America Latina*", *Universitas Mercatorum*, Roma, 23 giugno 2022. Sul tema in generale, cfr. R. FABOZZI, *Il salario minimo*, in R. PESSI, G. PROIA, A. VALLEBONA (a cura di), *Approfondimenti di diritto del lavoro*, Torino, 2021, p. 223; G. SIGILLÒ, *Prime osservazioni sulla direttiva europea sul salario minimo*, in questa *Rivista*, 2022, p. 604; A. BELLAVIDA, *Il problema del salario minimo e la direttiva europea*, in *Dir. merc. lav.*, 2021; M. BARBIERI, *Europa/Italia: a che serve il salario minimo*, in *Lav. dir. Eur.*, 2, 2022; T. TREU, *Salario minimo: estensione selettiva dei minimi contrattuali*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, n. 456, 2022; ID., *La proposta sul salario minimo e la nuova politica della Commissione europea*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, p. 1 ss.

<sup>48</sup> Come messo in luce nel testo di introduzione da F. BASSANINI-T. TREU-G. VITTADINI (a cura di), *Una società di persone? I corpi intermedi nella democrazia di oggi e di domani*, Bologna, 2021, "le attuali drammatiche condizioni devono ispirare una nuova e più ampia responsabilità sociale anche per gli enti intermedi. Devono spingerli non solo a interpretare le loro funzioni alla luce dei nuovi bisogni delle persone che rappresentano e a cui si indirizzano, ma ad aprire i loro obiettivi ad ambiti più ampi di persone e di interessi". V. anche P. ICHINO, *A cosa serve il sindacato? Le follie di un sistema bloccato e la scommessa contro il declino*, Milano, 2006, p. 102 ss. e p. 124 ss. che sollecita un'azione sindacale "partecipativa" e M. MARTONE, *Intervento su A cosa serve il sindacato?*, in *Dir. rel. ind.*, 2006, p. 736.

<sup>49</sup> "Punto di sintesi tra esigenze di autonomia e di collaborazione era considerato il sistema configurato dall'art. 39 Cost., posto a sicura base del rapporto in questione", così G. PERONE, *Partecipazione del sindacato alle funzioni pubbliche*, Padova, 1972, p. 3.

derata la conseguenza di una realistica valutazione della realtà sociale da parte dello Stato, che individua nei sindacati degli enti da utilizzare nell'esplicazione delle proprie funzioni e ne fa il perno di uno statuto di diritto pubblico della vita economica e sociale alla cui attuazione si ritiene esso sia chiamato da esigenze di giustizia sociale indicate dalla Costituzione (art. 3)<sup>50</sup>.

Se inquadriamo il sindacato nella logica della Costituzione italiana, come una forza sociale che insieme ad altre forze sociali, soprattutto i partiti<sup>51</sup>, con compiti diversi, fa parte dello Stato e fa da mediazione tra lo Stato e la società, diventa espressione se non dello Stato-persona dello Stato-ordinamento e lo fa come un carattere essenziale della democrazia<sup>52</sup>. Il sindacato è una formazione sociale dotata di forza politica<sup>53</sup> che si pone come uno dei poli di una dialettica sociale, della quale l'ordinamento stesso vuole assicurare il libero svolgimento. Inoltre, è chiara la scelta di assegnare al sindacato un ruolo politico nella decisione di legittimare lo

---

<sup>50</sup> Cfr. F. PERGOLESI, *Diritto sindacale*, Padova, 1961, p. 13; F. SANTORO PASSARELLI, *op. cit.*, pp. 30-31; ID., *Stato e sindacato*, in *Studi in onore di Antonio Cicu*, I, Milano, 1951, p. 661 ss e *Esperienze e prospettive giuridiche dei rapporti fra i sindacati e lo Stato*, in *Riv. dir. lav.*, I, 1956, p. 1 ss.

<sup>51</sup> Cfr. D. MORANA, *Partiti politici e sindacati tra modello e attuazione costituzionale*, in *Amministrazione in Cammino*, 2016, pp. 1-22; G. MARONGIU, *Democrazia e sindacato*, raccolta di saggi a cura di P. GALEONE-D. MORANA, Roma, 2015; C. MORTATI, *Sindacati e partiti politici*, in *L'organizzazione professionale in Italia*, Atti della XXIV Settimana sociale dei cattolici italiani, Roma, 1952, p. 213 ss.; C. ESPOSITO, *Lo Stato e i sindacati nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana – Saggi*, Padova, 1954, p. 176; P. RESCIGNO, *Sindacati e partiti nel diritto privato*, in *Jus*, 1956, p. 1 ss., ora in ID., *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Bologna, 1966, p. 190; F. GALGANO, *Partiti e sindacati nel diritto comune delle associazioni*, in *Riv. dir. civ.*, II, 1966, p. 507; V. CRISAFULLI, *Partiti, parlamento, governo* (1966), in ID., *Stato Popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 209 ss.; I. REGALIA-M. REGINI, *Sindacato, istituzioni, sistema politico*, in G.P. CELLA-T. TREU (a cura di), *Le nuove relazioni industriali. L'esperienza italiana nella prospettiva europea*, Bologna, 1998, p. 467 ss.

<sup>52</sup> C. MORTATI, *La persona, lo Stato e le comunità intermedie*, Torino, 1959, introduce il tema dei corpi intermedi sottolineando come questi svolgano un ruolo di importanza basilare divenendo essi stessi caratteri essenziali del regime democratico: "Il distacco sussistente fra l'infinitamente piccolo, il cittadino isolato, e lo Stato, troppo più grande, ed altresì l'esigenza dell'instaurazione di un più giusto assetto sociale con la vittoria sugli ostacoli, ad esso provenienti dalle forze economicamente predominanti interessate a mantenere le situazioni acquisite di privilegio, e così potenti da influenzare la condotta della cosa pubblica, frustrando le finalità assegnate agli istituti democratici, danno ragione della importanza basilare di quei corpi intermedi» che «entrano a contrassegnare uno dei caratteri essenziali del regime democratico, conferendogli la qualifica di "pluralista". Corpi intermedi diversi nell'origine e nella struttura: o ereditati dalla tradizione (come i comuni, alcuni dei quali preesistenti allo Stato), o germogliati dallo spirito associativo dei cittadini per potere formare e rendere efficienti le concezioni ed aspirazioni politiche popolari (come i partiti), o (come i sindacati) per la migliore tutela degli interessi economici e di lavoro, necessaria a promuovere e rafforzare l'opera di eliminazione delle sperequazioni di cui si è parlato e condizionanti perciò il sorgere di una società non lacerata nel suo interno da contrasti radicali, suscettibile invece di porsi a valido supporto di una vera democrazia".

<sup>53</sup> Sulla distinzione tra forza politica istituzionale e organismo dotato di forza politica, v. T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1959, p. 157.

sciopero politico quale strumento di partecipazione dei lavoratori “all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese” *ex art. 3 Cost.* <sup>54</sup>.

Partiti e sindacati sono le uniche due formazioni sociali rispetto alle quali la Costituzione italiana attribuisce rilevanza, sia pure a diverso titolo e con differente estensione, alla democraticità quale caratteristica o presupposto del loro operare <sup>55</sup>.

La democrazia non può vivere senza forze sociali che ne vivifichino la presenza, forze sociali diverse dai partiti, che hanno un ruolo fondamentale. Nella concezione dello Stato democratico, quello Stato che *ex art. 3 Cost.* si impegna a garantire l’uguaglianza sostanziale dei suoi cittadini, che si impegna a rimuovere gli ostacoli che impediscano la loro libera partecipazione alla vita politica, economica e sociale, non può fare a meno del sindacato.

Il sindacato diventa, quindi, garante di una serie di diritti connessi alla posizione socioeconomica del lavoratore e rivolti a permettere il libero sviluppo della sua personalità, al di là delle conseguenze limitative derivanti dall’inserzione nelle strutture delle imprese. Attraverso il riconoscimento, nelle costituzioni contemporanee, dei diritti sociali dei lavoratori in quanto tali, emerge la finalità che lo Stato è chiamato a perseguire: assicurare ai titolari di questi diritti libertà sostanziale e giustizia sociale, in virtù della realizzazione di diversi equilibri sociali atti a eliminare i fattori di inferiorità e può farlo con la collaborazione dei sindacati <sup>56</sup>, chiamati dalla diffusione della frammentazione sociale a farsene portavoce <sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> Come rilevato criticamente da A. VALLEBONA, *Interesse generale e concertazione*, cit., p. 3, che riporta le seguenti sentenze Corte cost. n. 290/1974, in questa *Rivista*, 1975, 1; Corte cost. n. 165/1983, in *Foro it.*, 1983, I, col. 1797; Cass. n. 1615/2004, in questa *Rivista*, 2004, 880.

<sup>55</sup> D. MORANA, *Partiti politici e sindacati tra modello e attuazione costituzionale*, *op. cit.*, p. 2.

<sup>56</sup> Come sostenuto da G. PERONE, *Partecipazione del sindacato alle funzioni pubbliche*, cit., p. 150, “l’intervento sindacale nel procedimento (legislativo) favorisce l’avvicinamento dei rappresentanti politici alla società da essi rappresentata, ossia funge da correttivo e da stimolo per il migliore esercizio della rappresentanza politica, che resta integra nel suo essenziale potere di giudizio e di determinazione”.

<sup>57</sup> Come evidenziato nel testo di introduzione, F. BASSANINI-T. TREU-G. VITTADINI (a cura di), *Una società di persone? I corpi intermedi nella democrazia di oggi e di domani*, Bologna, 2021, “le rappresentanze degli interessi, sindacati e associazioni imprenditoriali, che in passato si sono basate su gruppi sociali omogenei, traendone forza e stabilità, ora devono confrontarsi con la frammentazione del mondo del lavoro e delle imprese; anzi, ancora più a fondo, con l’individualizzazione della società che ha pervaso anche il mondo del lavoro. Per ricreare forme partecipative efficaci e credibili delle varie componenti del lavoro e dell’economia, tutte queste organizzazioni devono trovare il modo di riconciliare le varie forme di azione collettiva con le esigenze e le aspettative delle persone, che vanno sollecitate a una partecipazione consapevole”. A riguardo, interessanti spunti di riflessione li induce lo scritto di G. CAZZOLA, *Storie di sindacalisti. Partiti insieme lontano da casa per strade diverse facciamo ritorno*, in *ADAPT*, 67, 2017.

### 3. Sindacato come elemento essenziale dello Stato democratico

Da quanto sopra osservato, discende una configurazione del sindacato come elemento essenziale dello Stato democratico e si comprende l'importanza di tale configurazione da parte dell'ordinamento come parte integrante della struttura dello Stato democratico.

I tratti essenziali della democrazia sociale implicano non solo finalità più larga di quella del tradizionale Stato liberale, ma anche il fatto che a perseguire dette finalità concorrono forze sociali. Lo Stato sociale si qualifica per tale non solo per i suoi fini ma altresì per i modi in cui intende realizzarli, strumento all'uopo di primaria rilevanza è appunto il sindacato per le ragioni di cui sopra.

La considerazione acquista particolare rilievo nel momento in cui l'attuale scena nazionale è contrassegnata dalla scissione tra cultura, società e politica – come rilevato dall'acuta osservazione di De Rita<sup>58</sup> – e dalla emersione, in concorrenza con la tradizionale iniziativa sindacale, di una nuova forma di organizzazione dei ceti subalterni (ora peraltro potenziata dalla convergenza di strati di ceto medio in crisi e in decadenza) nella quale emerge, a seguito dell'accrescimento della distanza tra ceti dominanti e ceti subalterni, una massa incoerente e indeterminata di soggetti che nutrono la loro aggregazione dal rancore provato nei confronti di chi occupa gradini più elevati nella scala sociale, una massa di soggetti che presentano rivendicazioni individuali ma non sono in grado di contribuire ad un disegno collettivo e difetta loro la capacità di elaborare una sintesi razionale delle loro pulsioni sulla quale stabilire il confronto e l'eventuale dialogo con le istituzioni pubbliche. Questa massa nasce da esigenze reali di parità ma le sue istanze di partecipazione si risolvono in postulazioni di benefici al di fuori di un programma organico al cui centro sia collocato il lavoro.

Una tale situazione indebolisce la democrazia cui difetti l'apporto di organizzazioni di lavoro integrate volte alla proposizione di un positivo programma di crescita degli organizzati (“*borderline*” e “*outsiders*”) nel quadro dello sviluppo della società nazionale.

Appare, pertanto, fondamentale ridefinire il ruolo del sindacato nell'attuale sistema di relazioni industriali<sup>59</sup> e il suo rapporto dialettico con i pubblici poteri<sup>60</sup> in

---

<sup>58</sup>“Questa scissione è reale. Manca la capacità di creare identità e punti di riferimento. La politica si fa con i soggetti collettivi, con élites capaci di visione e di sintesi. Con i leader individuali si ottengono vittorie di opinione, intrinsecamente volubili. Esaltare l'opinione è stata la tragedia dell'Italia. Ha prodotto la cultura della rissa, dell'uno vale uno, dello scontro senza sintesi”, Intervista di Massimo Franco a G. DE RITA, *L'Italia, un'eterna bambina. Ma ha le virtù per crescere ancora*, in *Corriere della Sera*, 30 dicembre 2022.

<sup>59</sup>Da ultimo, v. Seminario di Bertinoro su “*La partecipazione sindacale nella crisi*”, Bologna, 15-16 dicembre 2022.

“un’epistemologia saldamente ancorata all’idea di giustizia sociale come valore da tradurre costantemente nella realtà dei rapporti di produzione”<sup>61</sup>.

I sindacati, come istituzioni poste al servizio di interessi permanenti, concorrono stabilmente e organicamente, in misura sempre più penetrante, alla definizione dell’assetto della società generale nella quale operano. È per tale motivo che “lo Stato democratico ha sempre considerato i fini sindacali come strettamente connessi all’interesse pubblico”<sup>62</sup>.

A ben vedere, nella visione dei padri costituenti vi era la costruzione di un meccanismo in cui i poteri dello Stato dovessero instaurare un “costante e costruttivo dialogo con gli enti esponenziali degli interessi organizzati nell’interesse generale, grazie alla costituzionalizzazione delle autonomie sociali e del pluralismo, anche conflittuale”<sup>63</sup>; ciò avveniva attraverso la previsione di precisi vincoli di compatibilità tra la legge e la contrattazione collettiva, nell’attuazione degli obiettivi di politica economica e dei programmi previsti. Alle parti sociali doveva essere garantito un ambito di manovra autonomo, in cui l’intervento legislativo risultava eccezionale, limitato alle sole situazioni in cui si dovevano salvaguardare interessi generali superiori. E l’art. 41 Cost. si poneva come quadro di riferimento di un nuovo modello di Governo dell’economia, prevedendo ampi spazi di libertà per i privati, ma inserendoli in un meccanismo di collaborazione con i poteri statali, nella realizzazione di finalità sociali<sup>64</sup>.

---

<sup>60</sup> Come sottolineato da T. TREU, *Salario minimo: estensione selettiva dei minimi contrattuali*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”, cit., p. 12 “le politiche utili per promuovere l’azione collettiva e in generale la causa del lavoro devono misurarsi su obiettivi che tengano conto degli interessi di *constituencies* più ampie di quelli espressi dal lavoro dipendente e che sappiano interloquire con le istituzioni non solo negli ambiti lavoristici, ma in tutte le sfere pubbliche influenti sul lavoro e sull’occupazione”.

<sup>61</sup> A. PERULLI-V. SPEZIALE, *Dieci tesi sul diritto del lavoro*, Bologna, 2022, p. 20.

<sup>62</sup> F. SANTORO PASSARELLI, *Nozioni di diritto del lavoro*, XXXV ed., Napoli, 1991, p. 30.

<sup>63</sup> V. M. RUSCIANO, *Sistema politico e ruolo dei sindacati*, in *Dem. dir.*, 2006, p. 122.

<sup>64</sup> Volgendo uno sguardo al testo Costituzionale è possibile rinvenire uno schema ben preciso delle modalità di partecipazione, suddiviso in tre diversi livelli: quello macro, in cui vi è una partecipazione a livello del Governo e del Parlamento (art. 99 Cost.), un livello intermedio in cui vi è un’autoregolamentazione normativa delle categorie (art. 39, comma 2 ss. Cost.) e, infine, quello micro della collaborazione nella gestione aziendale (art. 46 Cost.), v. F. CARINCI, *Storia e cronaca di una convivenza: parlamento e concertazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, p. 37. Sul fondamento giuridico della concertazione sociale, v. M. D’ANTONA, *Il quarto comma dell’art. 39 della Costituzione, oggi*, in *Opere*, Milano, 2000, p. 40 secondo il quale la forma e la procedura della contrattazione collettiva, così come stabilite dall’art. 39 Cost., risultavano idonee a supportare “il progressivo consolidarsi di un progetto di legislazione sindacale diverso da quello ricavabile dalla lettura in sequenza dei quattro commi dell’articolo”. Inoltre, gli artt. 40, 41 e 46 della Costituzione contenevano ulteriori indici di ricostruzione inerenti ad un modello complesso, rinvenibile nella pratica della concertazione, che prevedeva una serie di relazioni tra sindacati e Governo, la legittimazione delle organizzazioni sindacali ad intervenire nella definizione degli interventi nell’ambito della politica economica, v. M. MARTONE, *Governo dell’eco-*

In quest'ottica si inserisce la concertazione sociale<sup>65</sup>, tipica degli anni '80<sup>66</sup> tra Governo centrale e parti sociali come essenza del modello neo-corporativo, che è un vero e proprio adattamento dei sistemi democratici a periodi di forte crisi economica. La concertazione sociale ha una genesi essenzialmente europea<sup>67</sup>, se non mondiale, da collegare alle reazioni dei sistemi politici alle crisi economico-finanziarie degli anni '60, '70 e '80 del secolo scorso e definisce un procedimento di formazione delle decisioni pubbliche mediante il coinvolgimento delle parti sociali<sup>68</sup>. La concertazione, come formalizzata in patti concertativi trilaterali, mirata ad aggregare consenso generale rispetto a manovre di bilancio in anni di crisi del debito sovrano, deve dirsi superata e soppiantata da prassi di dialogo sociale, o per meglio dire

---

*nomia e azione sindacale*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, a cura di F. GALGANO, vol. XLII, Padova, 2006, p. 109. Si è parlato di un "pluralismo istituzionalizzato", inserito in un quadro di partecipazione e riconoscimento reciproco tra pubblici poteri ed organizzazioni sindacali, v. F. CARINCI-R. DE LUCA TAMAJO-P. TOSI-T. TREU, *Il diritto sindacale*, Vol. I, Milano, 2005, p. 18 ss.

<sup>65</sup> Cfr. *ex plurimis*, cfr. M. REGINI, *Stato e sindacati nel sistema economico*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 1979, p. 51; G. GIUGNI, *Concertazione sociale e sistema politico in Italia*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 1985, p. 54; P.A. CAPOTOSTI, *Concertazione e riforma dello Stato sociale nelle democrazie pluraliste*, in *Quad. cost.*, 1999, 3, p. 475; A. MARESCA, *Concertazione e contrattazione*, in *Arg. dir. lav.*, 2, 2000, p. 197 ss.; E. GHERA, *La concertazione nell'esperienza italiana*, in *Riv. it. dir. lav.*, I, 2000, p. 115 ss.; G. GIUGNI, *La lunga marcia della concertazione*, Bologna, 2003; R; F. CARINCI, *Storia e cronaca di una convivenza: parlamento e concertazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, p. 37; F. CARINCI, *La Concertazione*, in F. LUNARDON (a cura di), *Conflitto, concertazione e partecipazione*, in *Trattato di diritto del lavoro*, diretto da M. PERSIANI-F. CARINCI, Padova, 2011, 911; R. PESSI, *Diritto del lavoro: bilancio di un anno tra bipolarismo e concertazione*, Padova, 2008; A. VALLEBONA, *Interesse generale e concertazione*, cit., p. 1 ss.

<sup>66</sup> Come scrive A. PERULLI, *Modelli di concertazione in Italia: dallo "scambio politico" al "dialogo sociale"*, in *Riv. giur. lav.*, 2004, 1, p. 21 si possono individuare tre fasi della concertazione sociale italiana: la prima (negli anni '70) si è detta "prodromica e informale", la seconda (negli anni '80) è quella dello "scambio politico", la terza (anni '90) è quella "della maturità". Le tappe principali sono state: nel 1983 protocollo Scotti e nel 1984 protocollo di San Valentino, nel 1992 protocollo Amato e nel 1993 Protocollo Ciampi (denominati da Gino Giugni "nuova carta costituzionale delle relazioni industriali"), nel 1996 Accordo per il lavoro, nel 1998 patto di Natale, nel 2002 patto per l'Italia (che segnò la prima tappa per il superamento delle regole della contrattazione sancite nel Protocollo del 1993) e nel 2007 protocollo Welfare. Nel 2021 è stato firmato il Patto per l'innovazione per il lavoro pubblico e la coesione sociale che individua la necessità di avviare una nuova stagione di relazioni sindacali fondata sul confronto con le organizzazioni sindacali, ma non può considerarsi un esempio di concertazione sociale; sul punto v. F. NESPOLI, *Si fa presto a dire concertazione*, in *Bollettino Adapt*, 15 marzo 2021, n. 10.

<sup>67</sup> Per tutti, v. R. PESSI (a cura di), *Europa e concertazione: modelli a confronto*, Padova, 2010.

<sup>68</sup> La ricerca del consenso dei gruppi organizzati appare opportuna quando la materia coinvolge gli interessi rappresentati dai gruppi organizzati che richiedono un provvedimento pubblicistico al fine di rendere efficace il loro accordo (secondo il principio di sussidiarietà sancito a livello comunitario) A. VALLEBONA, *Interesse generale e concertazione*, cit., p. 2.

di mera consultazione<sup>69</sup>, neppure sempre praticata, sebbene nell'attuale grave crisi economica e in un mercato del lavoro sempre più frammentato e precario, dove la platea di soggetti socialmente deboli è in continua crescita<sup>70</sup>, viene a porsi come uno strumento utile, per quanto non tale da assurgere a livello della concertazione sociale, a garantire una protezione inclusiva del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni.

Lo Stato è sollecitato e chiamato, pertanto, a ridare al lavoro la sua funzione inclusiva, sociale ed economica e il sindacato è così tenuto a porsi come un valido strumento di supporto al raggiungimento di questo obiettivo allargando le maglie della sua rappresentanza a tutti i lavoratori, andando oltre i subordinati inseriti in contesti aziendali e facendosi portavoce di ogni tipo di lavoratore, indipendentemente dal rapporto da cui proviene o al quale vorrebbe ambire (implementando, per

---

<sup>69</sup> Nel Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia del 2001 si legge: “vi è stato un uso eccessivo della concertazione, intesa come sede consultiva e di legittimazione politica in merito ad iniziative che, in linea di principio, erano spesso di esclusiva competenza del Governo» (p. 31); “il Governo ritiene che il modello del dialogo sociale, così come regolato e sperimentato a livello comunitario, costituisca il punto di riferimento più convincente per una rinnovata metodologia nei rapporti fra istituzioni e parti sociali anche a livello interno” (punto I.2.1); l’obiettivo è consultare le parti sociali e provare a coinvolgerle, prima di realizzare interventi legislativi “in campo sociale e dell’occupazione” (p. 32), inteso che, in “caso di disaccordo tra gli stessi attori sociali sarà necessario ricorrere alla regola della maggioranza, senza pretendere unanimismi che pregiudicherebbero il buon funzionamento dello stesso dialogo sociale” (p. 33). Cfr. G. FONTANA, *Concertazione e dialogo sociale: appunti per un dibattito*, in *WP C.S.D.L.E. IT.*, n. 1, 2002; L. BELLARDI, *Dalla concertazione al dialogo sociale: scelte politiche e nuove regole*, in *Lav. dir.*, 1, 2004, p. 183 ss.; G. D’ARRIGO, *Dalla concertazione al dialogo sociale: Europa e Italia*, in *Lav. dir.*, 2, 2004, p. 391 ss.; G. LOY, *Riflessioni “povere” sulla concertazione all’indomani delle esequie*, in *Lav. dir.*, 2, 2004, p. 317; F. GUARRIELLO, *Il contributo del dialogo sociale alla strategia europea per l’occupazione*, in *Lav. dir.*, 2, 2004, p. 352; F. CARINCI, *Riparlando di concertazione*, in *Arg. dir. lav.*, 1, 2005, p. 495; R. PESSI, *Diritto del lavoro: bilancio di un anno tra bipolarismo e concertazione*, Padova, 2008; G. ZILIO GRANDI-F. BANO, *Dialogo sociale*, in *Dig. disc. priv. comm.*, Agg., IV, 2009; R. NUNIN, *Il dialogo sociale europeo. Uno sguardo al passato ed uno al futuro*, in *Var. temi dir. lav.*, 3, 2017, p. 589; M. PERUZZI, *Il dialogo sociale europeo di fronte alle sfide della digitalizzazione*, in *Dir. rel. ind.*, 4, 2020, p. 1213; M. BASSOTTI, *Concertazione e dialogo sociale*, in G. PERONE-M.C. CATAUDELLA (a cura di), *Diritto Sindacale*, Rimini, 2022, p. 233.

<sup>70</sup> “Tra tutti gli elementi della crisi weimeriana, le condizioni economiche e finanziarie sono di particolare attualità. Le paure e le aspirazioni di allora sembrano coincidere con quelle attuali. La guerra, l’inflazione, la crisi economica hanno generato grandi difficoltà nella popolazione e la conseguente nostalgia per una vita normale: “Normalità significa: un’attività lavorativa correttamente retribuita, un’abitazione modesta, la possibilità di formare una famiglia e l’accesso alla crescente offerta di beni di consumo”. Oggi molte persone in Europa, soprattutto giovani, si identificano con questo weimariano (e frustrato) desiderio di normalità”, v. M.G. LOSANO, *Democrazia in difficoltà? Hans Kelsen aveva spiegato tutto ai tempi di Weimar*, in *Avvenire*, 16 settembre 2018. In generale, v. B. CARUSO, *Nuove traiettorie del diritto del lavoro nella crisi europea. Il caso Italiano*, in B. CARUSO-G. FONTANA (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, Bologna, 2015, p. 57.

esempio, dei servizi di orientamento e di assistenza all'interno del mercato del lavoro), integrando così una riflessione e strategia comune.

Il sindacato oggi non è più solo garanzia dei minimi contrattuali ma garanzia di democrazia. Senza un sindacato forte, i diritti sociali proclamati dalla Costituzione, anche con una legislazione che sia “giacobinisticamente” diretta ad attuare tutti i principi particolari, non regge, non ha respiro. Può riguardare una parte, una fase, ma non entra nella storia, non è convissuta. Fondamento di questa funzione di cooperazione con lo Stato democratico è la Carta Costituzionale, dove non esiste una Costituzione scritta, come il Regno Unito, esiste una costituzione materiale (in materia del lavoro) che nonostante gli ondeggiamenti derivanti dal sistema bipartitico, per cui la legislazione del lavoro cambia spesso con il mutare delle maggioranze parlamentari su aspetti particolari, resta costante su aspetti di fondo, sui principi portanti che, se non sono scritti sulla carta, sono scritti nella coscienza, nel pensiero, nella sensibilità, nel cuore della gente<sup>71</sup>.

Questa fase di trasferimento dei principi sanciti sul piano giuridico alla realtà della vita è un compito che il sindacato, proiettato per sua natura a prospettive di progresso, può assumere, a differenza delle richiamate organizzazioni spontaneistiche attente essenzialmente a interessi settoriali e contingenti, facendosi carico delle rimodernate necessità dei lavoratori in un contesto di transizione ecologica e digitale<sup>72</sup>. Un sindacato che non è soltanto strumento di lotta ma porsi come strumento di crescita ed emancipazione personale, come strumento di rappresentanza generale<sup>73</sup>,

---

<sup>71</sup> Così G. PERONE, *Relazione*, in Seminario italo-colombiano su *La tutela dei diritti economici, sociali, culturali e ambientali tra Europa e America Latina*”, *Universitas Mercatorum*, Roma, 23 giugno 2022.

<sup>72</sup> La Conferenza annuale TURI (Rete degli Istituti di Ricerca Sindacali Europei) del 21/23 settembre 2022, ha affrontato il tema dei cambiamenti nelle relazioni industriali e nel mondo del lavoro indotti dalle nuove esigenze dello sviluppo, dalla transizione ecologica e digitale e due sono i punti di intervento necessari richiamati al fine di incidere nelle nuove istanze dei mercati del lavoro: il coinvolgimento nel pubblico dei sindacati e il rafforzamento dei processi di informazione e consultazione, S. PROSDOCIMI, *Quali sfide e prospettive per il sindacato? Spunti dalla 14° Conferenza annuale TURI*, in *Bollettino Adapt*, 3 ottobre 2022, n. 33; v. anche F. VARANINI, *Il difficile compito dei sindacati nell'era digitale: azioni, interventi e strumenti negoziali*, in *Agenda negoziale*, 26 aprile 2022; M. MARAZZA, *Social, relazioni industriali e (nuovi percorsi di) formazione della volontà collettiva*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1, 2019, p. 57 ss. che ben evidenzia gli impatti derivanti dall'utilizzo dei *social media* e/o *network* sull'equilibrio del sistema della rappresentanza e delle relazioni industriali.

<sup>73</sup> Come evidenziato da L. MARIUCCI, *Giuslavorismo e sindacati nell'epoca del tramonto del neoliberalismo*, cit., pp. 19-40, i sindacati “si trovano di fronte un insieme di contraddizioni difficili se non impossibili da sciogliere. La prima è quella tra sindacato come rappresentanza generale e sindacato come rappresentanza di interessi specifici. Per un verso proprio i processi di frammentazione del mercato del lavoro e di moltiplicazione dei rapporti di lavoro di tipo intermittente e precario, a cui va aggiunto il rilevante problema della integrazione degli immigrati extracomunitari, indurrebbero a ritenere che la forma più moderna e utile di rappresentanza sindacale sia appunto quella di tipo generale, sul modello delle antiche Camere del lavoro. Le quali erano anzitutto luoghi di aggregazione dei lavoratori dispersi,

un sindacato che riesca a concentrarsi sulla tutela globale degli interessi dei lavoratori latamente intesi come “classe” onnicomprensiva, un sindacato “ritenuto in grado di esprimere, in termini solidaristici, la domanda sociale di partecipazione dell’intera classe lavoratrice”<sup>74</sup>, per lo meno in un contesto democratico.

Il sindacato ha un grande compito, non solo di contrattare le condizioni di lavoro ma di educare alla democrazia, perché la democrazia senza corpi sociali tra il singolo e lo Stato non funziona, il sindacato rappresenta la priorità del lavoro rispetto alla percezione del reddito.

Col dialogo sociale, democrazia sociale e democrazia rappresentativa s’incontrano e il ruolo del sindacato di composizione degli interessi di cui si fa portatore riveste un’importanza fondamentale. È dove le parti sociali riescono a forzare democraticamente (e opportunamente) l’ascolto dei poteri pubblici, e a porsi come validi *partner* per concertare le decisioni con i Governi, che democrazia sociale e democrazia rappresentativa trovano il loro punto d’incontro ideale. Pertanto, il contributo del sindacato è oggi elemento indispensabile per una vera democrazia. Un sindacato che deve ritrovare il suo senso alla luce dell’attuale frammentazione del mercato del lavoro, senza focalizzare il suo interesse su privilegi cristallizzati ma dando voce alle nuove figure contrattuali, o meglio alle nuove categorie di precari, un sindacato che metta al centro dei suoi interessi, in sinergia col Governo, i concetti di valorizzazione del lavoratore, dignità, elevazione, partecipazione al progresso economico e sociale del Paese. Un sindacato come soggetto politico che rappresenti anche chi è fuori dalla dialettica istituzionale maggioranza/opposizione e che dia coscienza del ruolo della persona nella società come cittadino-lavoratore.

La democrazia nasce attraverso la partecipazione, una partecipazione che non sia confusa, vaga e generica, fondata su dati emotivi, destinata a consumarsi brevemente, senza lasciare traccia – come il passato offre in merito spunti di riflessione e mette in guardia dal ripetere situazioni di populismo (si pensi a Masaniello a Napoli e Cola di Rienzo a Roma, prime escrescenze di iniziativa popolare) – ma un’ini-

---

strumenti di avviamento al lavoro dei disoccupati e scuole di alfabetizzazione e istruzione professionale. Proprio ciò che serve di più oggi a fronte del lavoro povero, diffuso e in specie del lavoro degli immigrati. Al contrario, se si guardano i settori avanzati delle imprese innovative, competitive sui mercati internazionali e tutto ciò che si riconduce alla prospettiva della industria 4.0 il modello di sindacato utile appare di tipo completamente rovesciato: serve un sindacato specializzato, capace di cogliere le specifiche articolazioni dei complessi interessi in gioco e soprattutto dotato di professionalità di alto livello che gli consentano di confrontarsi con le punte più avanzate della innovazione tecnologica”.

<sup>74</sup>“La maggiore rappresentatività consente al sindacato di agire (...) in nome e per conto di collettività più vaste, realizzando la sua originaria vocazione a svolgere un’azione avente i caratteri dell’inclusività, che le fa prendere in considerazione gli interessi di grandi masse, e non quella dell’esclusività, che sono propri di un’azione sindacale limitata agli interessi dei lavoratori volontariamente associati così N. DE MARINIS, *Rappresentanza e rappresentatività*, in G. PERONE-M.C. CATAUDELLA, *Diritto sindacale*, Rimini, 2022, p. 207, cit. p. 208.

ziativa guidata, responsabile e razionale. Il sindacato è una forza sociale attiva in maniera costante ed è una forza sociale che serve a collegare le istituzioni alla volontà delle persone, e può avere un ruolo indispensabile per una situazione di autentica democrazia.

“Il terreno sul quale la partita sarà vinta o perduta è proprio quello della valorizzazione e del rilancio del ruolo, anche politico, delle comunità intermedie e della riattivazione della cultura della mediazione e del dialogo sociale e istituzionale. Dunque, dell’attuazione in concreto del principio di sussidiarietà. (...) In fondo, essere strumento di consapevolezza, formazione e partecipazione delle persone alla vita pubblica è il primo scopo di un corpo intermedio. (...) Non sembrano esserci alternative: o le comunità intermedie saranno capaci di svolgere questo ruolo, o il declino del modello di democrazia liberale, pluralista, personalista e comunitaria, delineato dalla nostra Costituzione, rischierà di divenire irreversibile”<sup>75</sup>. “Sotto questo aspetto si auspica un (ri)avvicinamento del diritto del lavoro alla dimensione del diritto pubblico inteso ormai come garante formale di una Costituzione economica-sociale dei diritti e, simmetricamente, dei doveri inerenti alla differente posizione dei cittadini nella società”<sup>76</sup>.

Secondo il Rapporto sul Dialogo sociale 2022 dell’OIL “è la contrattazione il pilastro del dialogo sociale. Il dialogo sociale e la contrattazione collettiva possono contribuire all’attuazione dell’Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile. Oltre al raggiungimento dell’obiettivo 8 (sul lavoro dignitoso e la crescita economica), il dialogo sociale può – attraverso il suo contributo alla governance inclusiva ed efficace del lavoro – promuovere la realizzazione di altri obiettivi di sviluppo sostenibile. Il ruolo delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori è fondamentale. Esse costituiscono un mezzo per dare voce ai gruppi direttamente interessati dalle politiche da adottare. È quindi necessario avvalersi del pieno potenziale delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, nonché rafforzare il dialogo sociale e la contrattazione collettiva. Una ripresa incentrata sulla persona richiede che i datori di lavoro e i lavoratori abbiano voce nelle decisioni relative al mondo del lavoro e che sia riconosciuta la loro dignità in tali processi.

*La contrattazione collettiva può rispondere alle crisi future – legate ad esempio al cambiamento climatico o altri cambiamenti sociali o economici – e promuovere la realizzazione del lavoro dignitoso. La libertà di associazione e il riconoscimento effettivo del diritto alla contrattazione collettiva sono le fondamenta della democrazia del mercato del lavoro e promuovono una governance inclusiva ed efficace del lavoro”.*

---

<sup>75</sup> v. F. BASSANINI-T. TREU-G. VITTADINI (a cura di), *Introduzione, Una società di persone? I corpi intermedi nella democrazia di oggi e di domani*, Bologna, 2021.

<sup>76</sup> In tal senso, v. L. DI MAJO, *Diritto al lavoro e ruolo dei sindacati in Italia*, contributo tratto dalla relazione tenuta al Convegno “La trasformazione del lavoro in Italia. Il nodo delle riforme. Tribunali a confronto”, Consiglio dell’Ordine degli Avvocati di S. Maria C.V., 13 aprile 2018.

Per concludere, usando le parole quanto mai attuali di Marongiu, “non c’è una sola teoria democratica e tanto meno vi è una sola possibile realizzazione della democrazia. Si può, infatti, far consistere l’essenza della democrazia nella possibilità che più forze politiche competano fra loro in una visione che rende simile l’arena politica a un mercato (...). Ma si può anche far coincidere l’essenza della democrazia in un vasto decentramento del potere sociale, che coniuga gli istituti rappresentativi e la regola della maggioranza con quello che Tocqueville chiamava il genio dell’associazione: la vocazione e quasi l’abitudine dei cittadini ad unirsi ed a organizzarsi in interessi materiali ed ideali da far entrare poi in forme spontanee o istituzionali nel circolo delle decisioni collettive e in quelle pubbliche” in una concezione etica della democrazia “come luogo nel quale individui liberi ed uguali, epicentro ciascuno di valori morali, si confrontano, confliggono e collaborano in una visione dei loro interessi, né schematicamente contrapposti, né pregiudizialmente inconciliabili”<sup>77</sup>. È proprio in una simile prospettiva che il sindacato è chiamato a giocare un ruolo da protagonista della vita democratica, in quanto espressione di un pluralismo sociale che assume il compito di ricercare soluzioni che concorrano al perseguimento dell’interesse generale.

È incontestabile l’affermazione secondo cui “la democrazia è un paradosso” perché richiede a tutti pregi e qualità che sono caratteristiche di pochi, è un’aristocrazia di massa, di sensibilità di massa<sup>78</sup>. A sciogliere questo paradosso può concorrere il sindacato in una concezione di vera democrazia.

---

<sup>77</sup> G. MARONGIU, *Democrazia e sindacato*, cit., pp. 123-124.

<sup>78</sup> P. RICOEUR, *Le paradoxe politique*, Paris, 1957, pp. 721-745; J.M. DOMENACH, *Une démocratie qui reste veuve*, Paris, 1963, pp. 67-75.

