Diritto del lavoro in trasformazione 2

Collana diretta da Pasqualino Albi

Partecipazione, conflitto ed eguaglianza nella trama del diritto del lavoro

a cura di
Pasqualino Albi

Pacini Giuridica

Partecipazione, conflitto ed eguaglianza nella trama del diritto del lavoro

Diritto del lavoro in trasformazione

Direttore
Pasqualino Albi

Comitato scientifico
Mariapaola Aimo, Vincenzo Bavaro, Alessandro Bellavista, Madia D'Onghia, Paolo Ferragina, Tommaso Greco, Daniela Izzi, Piera Loi, Marco Marazza, Carla Ponterio, Michele Raitano, Emanuele Rossi, Angelo Salento, Antonio Viscomi

Comitato di Redazione
Francesco Di Noia, Caterina Pareo, Francesca Grasso, Bruno Maria Russo, Valerio Lorenzo Cancian, Giorgio De Girolamo, Stefano Vuoto, Monica Chilla

Volumi pubblicati:
1. *Il diritto del lavoro nell'era delle transizioni*, a cura di Pasqualino Albi
2. *Partecipazione, conflitto ed eguaglianza nella trama del diritto del lavoro*, a cura di Pasqualino Albi

Partecipazione, conflitto ed eguaglianza nella trama del diritto del lavoro

Atti del Convegno – Pisa,
10 - 11 aprile 2025

A CURA DI
PASQUALINO ALBI

Pacini Giuridica

Il presente volume si colloca nell'ambito del progetto PRIN 2020 INSPIRE - Inclusion Strategies through Participation In Workplace for Organizational Well-Being (2020CJL288).

Copyright 2025 by Pacini Editore Srl

ISBN 978-88-3379-990-2

Realizzazione editoriale

Pacini Editore

Via A. Gherardesca
56121 Pisa

Responsabile di redazione
Valeria Savallo

Fotolito e Stampa
IGP Industrie Grafiche Pacini

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume /fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Ringraziamenti

L'uscita di questo volume è il frutto di un grande e complesso lavoro del gruppo di ricerca giuslavoristico dell'Università di Pisa che ho il piacere e l'onore di coordinare e di tutti i colleghi e gli amici che hanno preso parte al convegno svoltosi a Pisa il 10-11 aprile 2025.

Devo un ringraziamento particolare a Giorgio De Girolamo e Stefano Vuoto per il notevole impegno messo a disposizione per la pubblicazione di questo volume.

Indice

Ringraziamenti ..... » V

Abbreviazioni ..... » XVII

Introduzione ..... » XXI
Pasqualino Albi

1. Premessa ..... » XXI
2. Conflitto e autonomia collettiva ..... » XXII
3. Conflitto e processo del lavoro ..... » XXIII
4. L'eguaglianza come inclusione ..... » XXIV
5. Gli snodi del progetto di ricerca ..... » XXIV
6. Il dibattito ..... » XXV
7. Conclusioni – Il progetto INSPIRE e la prospettiva della ricerca ..... » XXV

Sezione I Conflitto e autonomia collettiva

Riflessioni da un percorso di ricerca sulla partecipazione dei lavoratori ..... » 3
Marina Brollo

1. Il PRIN "*INSPIRE*": un progetto di inclusione partecipata nei luoghi di lavoro. » 3
2. (*Segue*) L'interconnessione con la partecipazione dei lavoratori ..... » 7
3. Prime conclusioni scientifiche *post*-convegno pisano ..... » 13
4. (*Segue*) ... e criticità organizzativo-finanziarie della ricerca ..... » 17

Conflitto, partecipazione democratica ed emancipazione collettiva ..... » 23
Pasqualino Albi

1. Conflitto sociale ed emancipazione collettiva ..... » 23
2. Gli ostacoli all'emancipazione collettiva ed il loro possibile superamento ..... » 25
3. Il conflitto come fondamento della partecipazione democratica ..... » 30
4. Alla ricerca degli emergenti interessi collettivi ..... » 33
5. Conclusioni ..... » 37

L'azione collettiva delle origini e la sua rappresentazione visiva: un approccio 'emozionale' alla lotta per il miglioramento delle condizioni di lavoro ..... » 39
Edoardo Ales

1. Introduzione ..... » 39
2. Dolore e Disperazione ..... » 42
3. Rabbia e Ira ..... » 50
4. Forza e Speranza ..... » 63
5. Conclusione ..... » 64

Il conflitto collettivo nell'attuale stagione del Diritto del Lavoro ..... » 67
Vincenzo Bavaro

1. Premessa ..... » 67
2. Lo sciopero: un fatto riflesso nella norma ..... » 68
3. Lo sciopero: un fatto costituente la norma ..... » 69
4. La resistenza a riconoscere le forme "anomalissime" di sciopero ..... » 72
5. La "politicità" del «pericolo grave e imminente» per i limiti allo sciopero ..... » 73
6. Il contenimento concettuale dello sciopero come lotta sindacale «lecitamente svolta» ..... » 76
7. Conclusione ..... » 77

Gli interessi collettivi del lavoro tra vecchi e nuovi conflitti ..... » 79
Giuseppe Antonio Recchia

1. Una premessa e una provocazione ..... » 79
2. La nozione di interesse collettivo nella lunga elaborazione dottrinale: qualche punto fermo ..... » 81
3. Dove si posiziona oggi il conflitto del lavoro? I nuovi scenari dell'interesse collettivo ..... » 86
4. Un fotogramma finale ..... » 90

Solidarietà ibride: trasformazioni e sfide della rappresentanza del lavoro ..... » 91
Venera Protopapa

1. La letteratura sul rinnovamento dell'azione sindacale ..... » 91
2. Organizzazioni sindacali e nuovi attori sociali ..... » 94
3. Alcuni esempi di coalizione ..... » 99
   3.1. *Clean Clothes Campaign* ..... » 99

3.2. *Make Amazon Pay* ... » 101
3.3. *Schoon Genoeg* ... » 103
3.4. *Rider X i Diritti* ... » 104
4. Coalizioni e azione collettiva: questioni aperte per il diritto del lavoro ... » 106

Capitalismo neoliberale e crisi della vivibilità: lavoro, economia fondamentale e democrazia economica ... » 111
Angelo Salento
1. Introduzione ... » 111
2. Oltre il reddito: economia fondamentale e condizioni del benessere ... » 113
3. Il declino dell'economia fondamentale e le sue ripercussioni sul reddito ... » 116
4. La transizione neoliberale e la finanziarizzazione della vita quotidiana: implicazioni per la democrazia economica e l'azione sindacale ... » 119
5. Conclusioni: ricostruire vivibilità e democrazia economica ... » 122

Sezione II Conflitto e processo del lavoro

La negoziazione assistita per le controversie di lavoro tra passato, presente e futuro ... » 127
Tatiana Biagioni
1. L'introduzione della negoziazione assistita per le controversie di lavoro ... » 127
2. Gli aspetti critici della nuova disciplina ... » 129

L'onere della prova nelle dinamiche del processo del lavoro ... » 135
Giampiero Proia
1. Delimitazione del tema ... » 135
2. Ritorsioni e discriminazioni ... » 135
3. Gli indici presuntivi della subordinazione ... » 138
4. Lo stress lavoro-correlato ... » 141
5. Il *repechage* ... » 144
6. Il comporto dei lavoratori disabili ... » 146
7. Legge e giurisprudenza ... » 148

Partecipazione, conflitto ed eguaglianza: a proposito di processo e licenziamenti (ma anche di eguaglianza e licenziamenti) ... » 153
Oronzo Mazzotta
1. Licenziamento e processo: i riti e l'effettività ... » 153

2. Licenziamento, eguaglianza e ragionevolezza ..... » 154

Fragilità e lavoro ..... » 159
Ilaria Milianti

1. Breve premessa ..... » 159
2. Fragilità e diritto ..... » 159
3. Il lavoratore "fragile" ..... » 160
4. La normativa pubblicistico assistenziale ..... » 161
5. Le fragilità "silenziose" ..... » 163
6. Il lavoro di cura ..... » 164
7. Le fragilità si intrecciano: il necessario cambio di passo ..... » 166

Le relazioni collettive del lavoro pubblico e la (prima) emersione di un sistema sindacale di fatto. Evoluzione o implosione del modello? .... » 169
Sandro Mainardi

1. Come in un *medical drama*. Le relazioni sindacali del pubblico impiego alla prova delle regole legali ..... » 169
2. L'anamnesi ..... » 170
3. Sintomi e diagnosi ..... » 172
4. Soluzioni terapeutiche e prognosi ..... » 176
5. Effetti collaterali: gli istituti della partecipazione ..... » 180
6. Dalla sala operatoria alla lunga degenza. È ancora attuale (e utile) la riconduzione del sistema sindacale pubblico a quello del settore privato? ..... » 183

La condotta antisindacale tra criticità e perdurante attualità ..... » 185
Carlo Zoli

1. La centralità e la rilevanza dell'art. 28, l. n. 300/1970 ..... » 185
2. I beni protetti e le fattispecie sanzionate ..... » 186
3. Le criticità dell'art. 28, l. n. 300/1970 ..... » 189
4. Le funzioni ed il possibile attuale ruolo dell'art. 28, l. n. 300/1970 ..... » 193
5. La tutela degli interessi collettivi e le altre tecniche rimediali ..... » 195

Le rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro ..... » 199
Carla Ponterio

1. Le forme della rappresentanza ..... » 199
2. Le vicende dell'art. 19 Statuto dei lavoratori ..... » 206

3. La sentenza della Corte costituzionale n. 231 del 2013 ..... » 213
4. La nuova questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 St. lav. ..... » 220
5. La sentenza della Corte costituzionale n. 156 del 2025 ..... » 221
6. Le nuove frontiere della rappresentanza dei lavoratori ..... » 223

Sezione III L'eguaglianza come inclusione

Note introduttive ad un dialogo su eguaglianza come inclusione ..... » 227
Antonio Viscomi
1. Ringraziamento ..... » 227
2. Eguaglianza ..... » 227
3. Potere ..... » 228
4. Convivialità ..... » 229
5. Identità ..... » 229
6. Coesione ..... » 230
7. Transizione ..... » 231
8. Ecosistema ..... » 232
9. Risonanze ..... » 233

Il salario minimo nelle sentenze della Sezione lavoro della Cassazione del 2023 ..... » 235
Paolo Pascucci
1. La nuova legge delega e la giurisprudenza di legittimità del 2023 sul salario minimo ..... » 235
2. Il contratto collettivo parametro e l'art. 36 Cost. ..... » 237
3. L'uscita dal salario contrattuale e le due fasi della valutazione giudiziale di adeguatezza del salario ..... » 238
4. La prima fase e i parametri/indici esterni di inadeguatezza del salario ..... » 239
5. La seconda fase e la ricerca di parametri esterni di adeguatezza del salario » 241
6. L'inadeguatezza del salario previsto da un contratto collettivo evocato come parametro dalla legge ..... » 242
7. Il nuovo orientamento giurisprudenziale in materia retributiva e il lavoro povero ..... » 245

La questione del *gender pay gap* nel lavoro pubblico contrattualizzato: qual è il possibile ruolo delle parti sociali per il suo superamento? ..... » 249
Alessandro Boscati

1. Premessa ..... » 249

2. Le specifiche disposizioni volte a garantire la parità di genere nell'ambito del lavoro pubblico contrattualizzato ..... » 250

3. La centralità della contrattazione collettiva nella determinazione del trattamento economico ..... » 255

4. Il ruolo della contrattazione collettiva nazionale nella definizione del trattamento economico fondamentale ..... » 256

5. (*Segue*): e nella definizione del sistema di classificazione del personale ..... » 257

6. Il ruolo del contratto integrativo e delle forme di partecipazione sindacale nella disciplina del trattamento economico accessorio e di istituti che impattano sul trattamento economico complessivo ..... » 260

6.1. La disciplina degli incarichi ..... » 261

6.2. (*Segue*): la disciplina dei differenziali stipendiali ..... » 262

6.3. (*Segue*): orario di lavoro e tipologie contrattuali flessibili ..... » 266

6.4. (*Segue*): le misure di welfare a sostegno della vita familiare ..... » 270

7. Riflessioni conclusive ..... » 272

Politiche di *welfare*, inclusione sociale ed eguaglianza ..... » 275
Madia d'Onghia

1. Una premessa sulla cornice costituzionale del nostro sistema di sicurezza sociale ..... » 275

2. La crisi del *welfare state* "classico" ..... » 278

3. Il dilemma tra sostenibilità economica e sostenibilità sociale delle *policy* ..... » 280

4. La necessità di un nuovo modello di *welfare* ..... » 282

5. Una chiosa finale ..... » 284

L'accesso alla conoscenza nell'era dell'intelligenza artificiale: brevi note sulla formazione e sul *Duty of AI Literacy ex* art. 4 Reg. UE 2024/1689 ..... » 287
Marco Biasi

1. Introduzione ..... » 287

2. La centralità della formazione al tempo dell'AI ..... » 290

3. La formazione e la causa del rapporto di lavoro ..... » 292

4. Il (decisivo) ruolo delle parti sociali ..... » 296
5. L'obbligo di alfabetizzazione in materia di intelligenza artificiale ..... » 298
6. Conclusioni ..... » 302

Algorithmic Management e discriminazione. La risposta del diritto dell'Unione Europea ..... » 305
Emanuele Menegatti

1. Introduzione ..... » 305
2. Oltre il mito dell'imparzialità dell'algoritmo: Amazon e i *social networks* ..... » 308
3. Le discriminazioni algoritmiche nel diritto dell'Unione ..... » 311
3.1. Il Regolamento sull'Intelligenza Artificiale ..... » 311
3.2. Il GDPR e la direttiva sul lavoro tramite piattaforma ..... » 317
3.3. Il diritto antidiscriminatorio ..... » 321
4. Conclusioni ..... » 325

Lavoro e immigrazione ..... » 327
Laura Calafà

1. Il trilemma delle migrazioni nella ricerca interdisciplinare ..... » 327
2. Declinare la questione migratoria a partire dalla questione della cittadinanza ..... » 329
3. Il diritto del lavoro di fronte alle migrazioni: tra pubblico e privato ..... » 331
4. Il lavoro senza cittadinanza nel diritto del lavoro contemporaneo ..... » 335

Sezione IV Gli snodi del progetto di ricerca

La partecipazione nel lavoro pubblico fra precarietà e inclusione. Riflessioni sulla stabilizzabilità dei lavoratori somministrati nel prisma del diritto euro-unitario ..... » 347
Raffaele Galardi

1. Premessa ..... » 347
2. Le procedure di stabilizzazione, la cd. Riforma Madia e l'esclusione dei lavoratori somministrati ..... » 348
3. I vincoli europei in favore della stabilizzazione dei lavoratori somministrati ... » 354
4. Stabilizzazione a regime, risarcimento dei danni alla luce del diritto euro-unitario ..... » 358

La partecipazione fra modello costituzionale e recente evoluzione del sistema normativo ..... » 361
Simone D'Ascola

1. Introduzione ..... » 361
2. Premesse storico-giuridiche e contesto attuale ..... » 361
3. I modelli di partecipazione dei lavoratori ..... » 367
4. L'azione di legislatore e parti sociali sino a … ieri ..... » 370
5. Le recenti proposte di legge ..... » 372
6. La legge del 2025: criticità e debolezze ..... » 374

La partecipazione dei lavoratori nelle sfide transizionali ..... » 381
Caterina Pareo

1. Note introduttive attorno al concetto di partecipazione nel campo del diritto del lavoro ..... » 381
2. La *governance* partecipata dei rischi: una nuova frontiera per il diritto del lavoro? ..... » 385
3. La partecipazione nella transizione digitale ..... » 386
4. La partecipazione nella transizione ecologica: brevi osservazioni ..... » 393
5. Conclusioni ..... » 395

Sezione V Il dibattito

Interessi e conflitti collettivi nelle esternalizzazioni produttive ..... » 401
Bruno Maria Russo

1. Perimetri delle organizzazioni produttive ed espressione degli interessi collettivi ..... » 401
2. Conflitto degli «insindacalizzabili» e costruzione di identità collettive ..... » 404
3. L'assenza di una trama regolativa di sostegno ..... » 407
4. Quale tutela giurisdizionale per gli interessi collettivi nei rapporti con i committenti? ..... » 411

La partecipazione nel pubblico impiego: quali prospettive? ..... » 415
Valerio Lorenzo Cancian

1. Premessa ..... » 415
2. L'evoluzione della partecipazione sindacale nel pubblico impiego ..... » 416
3. Tra partecipazione e contrattazione collettiva ..... » 418
4. Tra pubblico e privato: modelli partecipativi a confronto ..... » 420

Partecipazione e conflitto: qualche riflessione alla luce di un recente intervento normativo ..... » 423
Giorgio De Girolamo

1. Premessa ..... » 423
2. La partecipazione dei lavoratori nell'ordinamento costituzionale italiano: l'inattuazione di un paradigma ..... » 424
3. Una pace senza deserto: le ragioni del conflitto nelle dinamiche partecipative ..... » 429
4. Una legge sulla partecipazione: qualche considerazione sulla l. n. 76 del 2025 ..... » 433

La rappresentatività degli attori negoziali ..... » 439
Stefano Vuoto

1. Introduzione ..... » 439
2. La tecnica del rinvio normativo e il nodo della rappresentatività ..... » 443
3. Gli Accordi Interconfederali e la rappresentatività "misurata": potenzialità e limiti ..... » 446
4. Sono maturi i tempi per una legge di governo del pluralismo sindacale? ..... » 449
5. Conclusioni ..... » 455

Partecipazione dei lavoratori nell'impresa digitalizzata
Spunti per una strategia unitaria a partire dall'art. 4 St. lav., AI Act e Direttiva Piattaforme ..... » 457
Monica Chilla

1. La metamorfosi dei poteri datoriali nell'impresa digitalizzata ..... » 457
2. Approccio *risk-based* e partecipazione organizzativa nell'impresa digitalizzata ..... » 461
3. Spunti per una partecipazione organizzativa nell'impresa digitalizzata ..... » 464
   3.1. Informazione ..... » 464
   3.2. Contrattazione ..... » 470
   3.3. Valutazione ..... » 475
4. Conclusioni. Verso una strategia partecipativa unitaria? ..... » 482

Notizie sugli autori ..... » 485

Abbreviazioni

Riferimenti normativi e termini di uso comune

AI = accordo interconfederale
avv. = avvocato / avvocati (indifferentemente nelle epigrafi delle sentenze) avv. St. = avvocato dello Stato / avvocati dello Stato
BCE = Banca Centrale Europea
c.c. = codice civile
c.f.l. = contratto formazione lavoro
c.nav. = codice di navigazione
c.p. = codice penale
c.p.c. = codice di procedura civile
c.p.p. = codice di procedura penale
ccnl = contratto collettivo nazionale di lavoro
CEDU = convenzione europea diritti dell'uomo
cig = cassa integrazione guadagni
cigs = cassa integrazione guadagni straordinaria
circ. = circolare
circ. min. = circolare ministeriale
Cnel = Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro
Cobas = Confederazione dei Comitati di Base Cost. = Costituzione
cpv. = capoverso
d.d.l. = disegno di legge
d.i. = decreto interministeriale
d.l. = decreto legge
d.lg.c.p.s. = decreto luogotenenziale del Capo provvisorio dello Stato
d.lgs.= decreto legislativo
d.lgt. = decreto luogotenenziale
d.m. = decreto ministeriale
d.p.c.m. = decreto Presidente Consiglio dei Ministri
d.p.r. = decreto Presidente della Repubblica
decr. = decreto (di Tribunale)
dir. = direttiva
disp.att. = disposizioni di attuazione
disp.prel. = disposizioni preliminari
disp.trans. = disposizioni transitorie
Dpl = direzione provinciale del lavoro
Drl = direzione regionale del lavoro
GU = Gazzetta Ufficiale
Inail = Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro
Inps = Istituto nazionale della previdenza sociale
Inl = Ispettorato nazionale del lavoro
l. = legge
l.d. = legge delega
l.fall. = legge fallimentare
l.r. = legge regionale
n. min. = nota ministeriale
oo. ss. = organizzazioni sindacali
ord. = ordinanza
PA = Pubblica Amministrazione
r.d. = regio decreto
r.d.l. = regio decreto legislativo
reg. = regolamento
rls = rappresentante/i dei lavoratori per la sicurezza
rsa = rappresentanza/e sindacale/i aziendale/i
rsu = rappresentanza/e sindacale/i unitaria/e
SO = supplemento ordinario
St. lav. = Statuto dei lavoratori
t.u. = testo unico
TCE = Trattato che istituisce la Comunità europea
tfr = trattamento fine rapporto
TFUE = Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Tratt. = Trattato
TUE = Trattato dell'Unione europea
Ue = Unione europea

Citazioni giurisprudenziali

App. = Corte di Appello
Cass. = Cassazione

Cedu = Corte europea dei diritti dell'uomo
Cons. Stato = Consiglio di Stato
Cass. pen. = Cassazione penale
Corte conti = Corte dei conti
Corte cost. = Corte costituzionale
Corte giust. = Corte di giustizia dell'Unione europea
Pret. = Pretura
TAR = Tribunale amministrativo regionale
Trib. = Tribunale
Trib. funz. pub. = Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea
Trib. giust. = Tribunale di primo grado dell'Unione europea

Abbreviazioni delle principali riviste giuridiche e opere collettanee

ASC = Ambiente & sicurezza sul lavoro
ADL = Argomenti di diritto del lavoro
CP = Cassazione penale
Comm. Carinci = Commentario di diritto del lavoro diretto da F. Carinci
Comm. Scialoja-Branca = Commentario del Codice civile Scialoja-Branca
Comm. Schlesinger = Commentario del Codice civile diretto da P. Schlesinger
CS = Il Consiglio di Stato
Contr. = Contrattazione
CI = Contratto e Impresa
CA = Corriere amministrativo
CLLPJ = Comparative Labour Law & Policy Journal
CG = Corriere giuridico
D&L = D&L Rivista Critica di Diritto del Lavoro
DD = Democrazia e diritto
DDPciv = Digesto – discipline privatistiche – sezione civile
DDPcom = Digesto – discipline privatistiche – sezione commerciale
DDPpub = Digesto – discipline pubblicistiche
DA = Diritto amministrativo
DG = Diritto e giustizia
DIC = Diritto, immigrazione e cittadinanza
DL = Il diritto del lavoro
DL Marche = Diritto e lavoro delle Marche
DLM = Diritti lavori mercati
DLRI = Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali
DML = Il Diritto del Mercato del Lavoro
DPL = Diritto e pratica del lavoro
DP = Diritto pubblico
DPCE = Diritto pubblico comparato europeo
DRI = Diritto delle relazioni industriali
DSL = Diritto della sicurezza sul lavoro
DS = Diritto e società
ED = Enciclopedia del diritto
ELLJ = European Labour Law Journal
EJIR = European Journal of Industrial Relations
EGT = Enciclopedia giuridica Treccani
EQ = Equal - Rivista di Diritto Antidiscriminatorio
FA = Foro amministrativo
FA CdS = Foro amministrativo – C.d.S.
FA Tar = Foro amministrativo – T.a.r.
FI = Il Foro italiano
GDA = Giornale di diritto amministrativo
GCost. = Giurisprudenza costituzionale
GCiv. = Giustizia civile
GI = Giurisprudenza italiana
GCM = Giustizia civile Massimario
GP = Giustizia penale
GD = Guida al diritto
GL = Guida al lavoro
JIR = Journal of Industrial Relations
ILLeJ = Italian Labour Law e-Journal
IJCLLIR = International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations
ISL = Igiene & sicurezza sul lavoro
IP = Informazione previdenziale
Labor = Labor – Il lavoro nel diritto
LD = Lavoro e diritto
LDE = Lavoro Diritti Europa

LG = Il lavoro nella giurisprudenza
LLI = Labour&Law Issues
LPO = Lavoro e previdenza oggi
LPA = Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni
MGL = Massimario di Giurisprudenza del lavoro
MGC = Massimario di Giustizia civile
NDI = Novissimo Digesto italiano
NDI App = Appendice al Novissimo Digesto italiano
NGCC = Nuova giurisprudenza civile commentata
NGL = Notiziario di Giurisprudenza del Lavoro
NLCC = Nuove leggi civili commentate
OGL = Orientamenti giurisprudenza del lavoro
PD = Politica del diritto
PS = Politiche sociali
PSA = La previdenza sociale nell'agricoltura
PS = Previdenza sociale
QC = Quaderni costituzionali
QRS = Quaderni di Rassegna Sindacale
QDLM = Quaderni di Diritti Lavori Mercati
QDLRI = Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali
QG = Questione giustizia
RI = Relazioni industriali
RFI = Repertorio del Foro italiano
RCP = Responsabilità civile e previdenza
D&L = Rivista critica di diritto del lavoro
RDSS = Rivista del diritto della sicurezza sociale
RGL = Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale
RIMP = Rivista degli infortuni e delle malattie professionali
RI = Rivista degli infortuni
RIDL = Rivista italiana di diritto del lavoro
RTDPC = Rivista trimestrale di diritto e procedura civile
Transfer = Transfer: European Review of Labour and Research
Tratt. Bussi-Persiani = Trattato di previdenza sociale, diretto da B. Bussi e M. Persiani
Tratt. Rescigno = Trattato di diritto privato, diretto da P. Rescigno
VTDL = Variazioni su temi di diritto del lavoro
WP CSDLE "Massimo D'Antona".It Working papers del Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona" dell'Università di Catania - sezione nazionale
WP CSDLE "Massimo D'Antona".Int Working papers del Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona" dell'Università di Catania - sezione internazionale
WP Adapt = Working papers dell'Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali - Adapt
WP FARI = Working papers "Facciamo Ricerca sul Lavoro"
WP Olympus = Working papers dell'Osservatorio per il monitoraggio permanente della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza sul lavoro - Olympus

Introduzione

Pasqualino Albi

Sommario: 1. Premessa. – 2. Conflitto e autonomia collettiva. – 3. Conflitto e processo del lavoro. – 4. L'eguaglianza come inclusione. – 5. Gli snodi del progetto di ricerca. – 6. Il dibattito. – 7. Conclusioni – Il progetto INSPIRE e la prospettiva della ricerca.

1. Premessa

Il convegno di Pisa del 10 e 11 aprile 2025, ospitato nel Palazzo della Sapienza, ha rappresentato molto più di un incontro scientifico. È stato un laboratorio di riflessione collettiva, un crocevia di saperi e di sensibilità diverse in cui il diritto del lavoro è tornato a interrogarsi sul proprio significato politico, sociale e costituzionale.

Il titolo scelto (*Partecipazione, conflitto ed eguaglianza nella trama del diritto del lavoro*) restituisce con chiarezza la direzione di questa ricerca: non la celebrazione di un principio astratto, ma il tentativo di comprendere come il conflitto possa tornare ad essere una forza costruttiva, un linguaggio della democrazia, un dispositivo di inclusione.

In un'epoca segnata dalla frammentazione del lavoro e dalla crisi della rappresentanza, parlare di conflitto significa misurarsi con l'urgenza di ridefinire le forme della partecipazione e dell'eguaglianza. Il convegno – parte integrante del progetto PRIN *INSPIRE – Inclusion Strategies through Participation in Workplace for Organizational Well-being* – ha offerto una prospettiva nuova: leggere la partecipazione non come tecnica gestionale o procedura negoziale, ma come espressione di una cittadinanza attiva nel lavoro, capace di generare benessere organizzativo, coesione e riconoscimento.

Il volume che raccoglie gli atti di quelle giornate si muove lungo tre assi concettuali – conflitto, partecipazione, eguaglianza – che si intrecciano in una trama comune.

Le sezioni che seguono non vanno lette come comparti disciplinari, ma come passaggi successivi di un'unica riflessione sul ruolo del diritto del lavoro nel costruire un ordine democratico delle relazioni produttive.

2. CONFLITTO E AUTONOMIA COLLETTIVA

La prima sezione del volume apre un dialogo sulla natura costitutiva del conflitto nelle relazioni di lavoro. Marina Brollo riannoda, nella sua introduzione, il percorso del PRIN *INSPIRE* e chiarisce che la funzione vitale ed irrinunciabile della partecipazione muove sempre dal riconoscimento del conflitto: non lo elude, ma lo organizza in forme di cooperazione consapevole.

A partire da questa consapevolezza, la riflessione di chi scrive propone di leggere il conflitto non come anomalia, ma come condizione indispensabile della stessa democrazia industriale. Solo attraverso il dissenso e la negoziazione il lavoro può restare spazio di libertà e non di mera subordinazione.

Edoardo Ales, con la sua lettura dell'azione collettiva delle origini, restituisce l'anima simbolica del diritto del lavoro: le immagini e i linguaggi della lotta operaia come patrimonio etico di una disciplina che non nasce nei codici, ma nelle piazze e nelle fabbriche. Su un piano complementare, Vincenzo Bavaro mostra come lo sciopero, pur nella stagione frammentata del lavoro digitale, conservi una funzione costituente: è ancora la forma elementare attraverso cui il lavoro (anche nella sua dimensione collettiva) si riconosce.

Giuseppe Antonio Recchia sviluppa questa prospettiva sottolineando la necessità di preservare la dimensione collettiva dell'interesse giuridico; senza collettività, il lavoro perde la propria ragion d'essere come fatto sociale. E se Venera Protopapa individua nelle "solidarietà ibride" il tentativo di ricomporre legami spezzati dall'individualismo produttivo, Angelo Salento amplia lo sguardo al contesto economico e culturale, alla crisi della vivibilità sociale nel tentativo di individuare il percorso per restituire senso alla democrazia economica, muovendo dal recupero e dalla valorizzazione dell'economia fondamentale.

Tutti questi contributi, pur diversi, convergono su un punto: il conflitto ha bisogno dell'autonomia collettiva e, al tempo stesso, ne rappresenta un elemento costitutivo.

È attraverso il conflitto che il diritto del lavoro ritrova la propria energia generativa, la capacità di creare istituzioni di libertà dentro la struttura economica.

3. CONFLITTO E PROCESSO DEL LAVORO

Dalla sfera collettiva il volume si sposta verso il luogo in cui il conflitto trova una possibile sede di composizione: il processo. Qui la domanda di giustizia diventa esperienza concreta di emancipazione. Tatiana Biagioni mostra come la negoziazione assistita, lungi dall'essere meramente uno strumento deflattivo, possa rappresentare un modo nuovo di restituire alle parti protagonismo e parità sostanziale.

Giampiero Proia, approfondendo il tema dell'onere della prova, rivela quanto la tecnica processuale sia sostanza di diritto: la distribuzione del rischio probatorio è misura dell'effettiva uguaglianza tra lavoratore e datore. In continuità, Oronzo Mazzotta mette in relazione il processo del lavoro e la dimensione costituzionale dell'eguaglianza, ricordando come il giudizio sul licenziamento rappresenti ancora oggi un terreno di verifica dell'equilibrio tra libertà d'impresa e tutela della persona.

L'analisi di Ilaria Milianti introduce una prospettiva nuova: il conflitto come spazio di riconoscimento delle fragilità. La vulnerabilità diventa criterio di giustizia e di riequilibrio delle asimmetrie. Con Sandro Mainardi, il discorso si allarga alle relazioni collettive nel lavoro pubblico, con le sue diversità, a volte profonde, rispetto al lavoro privato. Mainardi esamina un conflitto istituzionale che assume il volto del confronto tra regole e prassi, tra legalità formale e legittimità sostanziale e cerca di tracciare un difficile ritorno verso una visione unitaria del sistema sindacale pubblico e di quello del settore privato.

Carlo Zoli riafferma l'attualità della tutela contro la condotta antisindacale come garanzia del pluralismo, mentre Carla Ponterio, attraverso la rilettura dell'art. 19 Stat. lav. – anche alla luce della recente sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025 – riporta la riflessione al nodo della rappresentanza e del suo fondamento democratico.

Ne emerge una visione dinamica: il processo come laboratorio di uguaglianza, luogo in cui il conflitto diventa diritto e il diritto diventa strumento di emancipazione.

4. L'eguaglianza come inclusione

Il terzo movimento del volume segna un cambio di prospettiva: dal conflitto come energia costitutiva all'eguaglianza come obiettivo sostanziale. Antonio Viscomi apre la sezione con una riflessione di grande respiro politico: l'eguaglianza, letta come inclusione, è al tempo stesso il terreno e il traguardo del conflitto democratico. Essa non coincide con l'uniformità, ma con la capacità di convivere nella differenza.

In questa direzione, Paolo Pascucci mostra come la giurisprudenza sull'adeguatezza retributiva restituisca attualità all'art. 36 Cost., mentre Alessandro Boscati e Madia D'Onghia affrontano, da angoli diversi, le forme di disuguaglianza strutturale – di genere, di ruolo, di accesso – che ancora segnano il mondo del lavoro. Le loro riflessioni mi sembrano convergere su un punto decisivo: l'eguaglianza richiede politiche di redistribuzione, di welfare e di contrattazione inclusiva.

Il discorso si apre poi al piano della conoscenza e della tecnologia: Marco Biasi e Emanuele Menegatti indagano il rapporto tra intelligenza artificiale, formazione e discriminazione algoritmica. La prima diventa strumento di cittadinanza, la seconda terreno di nuove disuguaglianze da governare con un diritto capace di dialogare con la scienza.

Chiude la sezione Laura Calafà, ricordando che l'inclusione, per essere autentica, deve attraversare le frontiere della cittadinanza. Il lavoro dei migranti rappresenta oggi il banco di prova della vocazione universale del diritto del lavoro.

Nel complesso, questa sezione mostra come l'eguaglianza, lungi dall'essere condizione naturale, sia una costruzione permanente: un percorso di rimozione degli ostacoli che si rinnova di fronte a ogni mutamento economico e tecnologico.

5. Gli snodi del progetto di ricerca

La quarta sezione riporta il lettore al cuore metodologico del progetto *INSPIRE*. I saggi di Raffaele Galardi, Caterina Pareo e Simone D'Ascola traducono la riflessione teorica in pratiche di partecipazione. Galardi affronta la precarietà nel lavoro pubblico come questione di inclusione strutturale; Pareo legge le transizioni digitale ed ecologica come occasione per lo sviluppo di dinamiche parte-

cipative; D'Ascola ricostruisce l'evoluzione normativa della partecipazione nell'ordinamento italiano per analizzare infine – non senza note critiche – la recente l.n. 76/2025.

Ciò che accomuna queste esperienze è l'idea che la partecipazione non sia un principio decorativo ma un metodo di governo: un criterio di responsabilità che attraversa organizzazioni, amministrazioni e tecnologie. La ricerca mostra che solo una partecipazione informata e consapevole può garantire benessere organizzativo e coesione sociale.

6. Il dibattito

Nella quinta sezione gli interventi di Bruno Maria Russo, Valerio Lorenzo Cancian, Giorgio De Girolamo, Stefano Vuoto e Monica Chilla danno corpo a una discussione viva, segnata dalla tensione tra tradizione e futuro.

Russo richiama l'attenzione sulla frammentazione produttiva e sulla necessità di rilegittimare la titolarità collettiva dei diritti lungo le catene del valore; Cancian individua nel lavoro pubblico un laboratorio per una partecipazione amministrativa coerente con i principi di trasparenza e responsabilità; De Girolamo esprime un punto di vista critico sulla legge n. 76/2025 e riflette sulla necessità di rendere attuale e viva la partecipazione nelle dinamiche del conflitto democratico.

Vuoto riflette sulla rappresentatività come misura dell'effettività e della pluralità sindacale, mentre Chilla chiude il dialogo con una prospettiva rivolta al futuro: la partecipazione nell'impresa digitalizzata come co-regolazione del rischio tecnologico.

Questa sezione non rappresenta solo un epilogo, ma un ponte verso le sfide della prossima stagione del diritto del lavoro: l'inclusione tecnologica, la qualità della democrazia industriale, la sostenibilità dei modelli produttivi.

7. Conclusioni – Il progetto INSPIRE e la prospettiva della ricerca

Il convegno di Pisa si è rivelato un passaggio decisivo nel percorso del PRIN *INSPIRE*. Non solo per la qualità dei contributi, ma per la capacità di costruire una comunità di ricerca fondata sul dialogo e sull'ascolto reciproco. La varietà degli approcci – giuridico, economico, sociologico – ha reso evidente che il diritto del lavoro

può tornare a essere una disciplina costituente, capace di leggere i mutamenti sociali e di orientare le politiche pubbliche.

Il progetto *INSPIRE* ha offerto una cornice metodologica che unisce teoria e prassi, ricerca e azione. Esso indica una via possibile per il futuro: concepire la partecipazione come infrastruttura democratica del lavoro e come strumento di benessere collettivo.

Con questo spirito, gli atti del convegno di Pisa non rappresentano un punto d'arrivo ma un punto di ripartenza.

Il conflitto, la partecipazione e l'eguaglianza non sono categorie da archiviare, ma processi in continua rigenerazione. È in questa tensione che si misura la vitalità del diritto del lavoro e la sua capacità di contribuire a un nuovo umanesimo del lavoro, fondato sulla libertà, sulla solidarietà e sulla dignità delle persone.

Sezione I
Conflitto e autonomia collettiva

Riflessioni da un percorso di ricerca sulla partecipazione dei lavoratori

Marina Brollo

Sommario: 1. Il PRIN "*INSPIRE*": un progetto di inclusione partecipata nei luoghi di lavoro. – 2. (*Segue*) L'interconnessione con la partecipazione dei lavoratori. – 3. Prime conclusioni scientifiche *post*-convegno pisano … – 4. (*Segue*) … e criticità organizzativo-finanziarie della ricerca.

1. Il PRIN "*INSPIRE*": un progetto di inclusione partecipata nei luoghi di lavoro

È un onore presiedere, in qualità di coordinatrice nazionale del PRIN 2020[1], la sessione di apertura delle due giornate di lavori primaverili presso il magnifico Palazzo della Sapienza, la cui frequenza regala sempre una forte emozione e di ispirazione.

Ringrazio il Professor Pasqualino Albi e l'unità di ricerca pisana da lui coordinata, che, come al solito, dimostrano grande efficienza nell'organizzare queste importanti iniziative. Già dall'introduzione di Pasqualino Albi è emersa la sua passione nel coltivare i temi di questo dibattito, come si evince anche dalla scelta di tratteggiare le questioni e le ricadute attuali delle parole che stiamo maneggiando dal punto di vista giuridico.

Con il mio intervento, intendo procedere in tale direzione, illustrando le caratteristiche del progetto di ricerca e dei risultati già conseguiti.

Mi piace ricordare che il PRIN, identificato sotto l'acronimo "INSPIRE", quale sintesi di «Strategie di inclusione attraverso la partecipazione nel lavoro per il benessere organizzativo», coltiva l'obietti-

[1] Il contributo si colloca nel progetto PRIN da me coordinato, Prot. 2020CJL288, *INSPIRE - Inclusion Strategies through Participation In Workplace for Organizational Well-Being*, Università degli Studi di Udine. Questo saggio costituisce una rielaborazione (e parziale aggiornamento, specie nei due paragrafi finali) del mio contributo nel ruolo di Presidente dei lavori della prima sessione dedicata a "Conflitto e autonomia collettiva. Sciopero, interessi collettivi e trasformazione sociale", al Convegno su "Partecipazione, conflitto ed eguaglianza nella trama del diritto del lavoro", svoltosi il 10 e 11 aprile 2025, presso l'Università di Pisa.

vo di progettare un sistema di inclusione partecipata all'interno dei luoghi di lavoro. Tale obiettivo è imperniato sull'integrazione e sul valore innovativo della diversità, ormai riconosciuta quale elemento fortemente propulsivo. Ai lavori di ricerca hanno partecipato cinque unità locali – in altrettanti Atenei (Pisa, Milano, Bologna, Urbino e Udine) – coordinate rispettivamente da Pasqualino Albi, Alessandro Boscati, Emanuele Menegatti, Paolo Pascucci e da me, coinvolgendo oltre 40 unità di personale in servizio. Le unità di ricerca (selezionate in equilibrio di ruoli accademici e di generi) sono collocate, per una precisa scelta, in territori aventi un omogeneo indice di inclusività e un simile sistema locale del lavoro.

L'obiettivo del progetto è stato perseguito, al di là degli imprescindibili aspetti giuridici, in modo interdisciplinare e multidisciplinare (coprendo 7 settori scientifico-disciplinari di ambito giuridico e 5 di ambito non giuridico) data la rilevanza della conoscenza dei sistemi organizzativi aziendali e delle dinamiche sociali che caratterizzano le relazioni aziendali.

Un tale approccio si è riflesso sulla metodologia, che è stata articolata in ragione degli ambiti di indagine. Infatti, per la ricerca giuridica è stata adottata una metodologia tassonomica, volta alla conoscenza dei meccanismi normativi più rilevanti per l'indagine, mentre nella ricerca dedicata agli aspetti organizzativi e sociali, è stata effettuata un'impegnativa indagine sul campo di tipo socio/psico-logico (quantitativa e qualitativa), con la costruzione e la somministrazione di questionari per mappare la pluralità di modelli di inclusione partecipativa in diversi ambiti occupazionali partendo dalle esperienze e dalle aspettative degli attori sociali immediatamente interessati: i singoli lavoratori, con le loro caratteristiche ed esigenze personali.

Durante il triennio della ricerca (iniziato formalmente il primo giugno 2022), man mano che si sono prodotti dei risultati, c'è stata una progressiva disseminazione scientifica dei risultati parziali, congiunti o delle singole unità[2], con organizzazione di eventi informa-

[2] Sin d'ora, per la videoregistrazione degli eventi, rinvio al sito ufficiale del PRIN *INSPIRE* ospitato dall'Osservatorio "Olympus" per il monitoraggio permanente della legislazione e giurisprudenza sulla sicurezza del lavoro, costituito presso l'Università di Urbino Carlo Bo, in *https://olympus.uniurb.it/index.php?option=com_content&view=article&id=28764:prin&catid=68:doc&Itemid=61#8*, affiancato dal canale YouTube ufficiale dell'Università di Udine (Play Uniud, sezione dedicata ai temi dell'inclusione, della partecipazione e della qualità del lavoro in https://www.youtube.com/@PlayUniud/playlists).

tivi e convegni (per lo più in presenza e *on line*), comunicazioni a congressi nazionali e internazionali (per lo più in presenza), eventi formativi, nonché pubblicazioni (di saggi e di volumi), in attesa della presentazione dei risultati finali e degli *output* del progetto presso la sede dell'unità capofila.

Di più, quale prodotto innovativo della ricerca si è proceduto alla fondazione (non a caso) il 20 maggio 2024 (anniversario dello statuto dei lavoratori) di un'apposita rivista giuridica, "*EQUAL-Rivista di diritto antidiscriminatorio"*, quale strumento di divulgazione scientifica, dedicata all'inclusione partecipata (ospitata nel portale omonimo[3]).

Sin dalla presentazione della rivista, risaltano i caratteri di quest'avventura editoriale: è innovativa essendo la prima in Italia che dedica uno spazio autonomo alla riflessione sul diritto antidiscriminatorio con lo scopo di rendere effettive ed efficaci le pari opportunità nella dimensione quotidiana di lavoratrici e lavoratori[4]; è interdisciplinare per l'ambizione di contribuire ad allargare l'ambito del dibattito, seppur – stante le attuali regole di valutazione dei prodotti scientifici – con l'elezione del metodo giuridico quale denominatore comune e perciò criterio unico di selezione all'ingresso per gli aspiranti autori e per le loro pubblicazioni; è impegnativa data la sua periodicità bimestrale (e la pubblicazione *in progress* dei contributi), ma tale formula meglio garantisce tempestività e diffusione all'interno della comunità scientifica e degli operatori del diritto; ed è qualificante in quanto in grado di realizzare nuovi *network* e collaborazioni scientifiche[5], come attesta anche l'intensa e vivace implementazione del portale *Equal*[6] (cui è digitalmente associata la rivista).

---

[3] Per reperire tutti i numeri editi della rivista (attiva dal 2024) rinvio all'apposita sezione del portale Equal in *https://www.dirittoantidiscriminatorio.it/tutti-i-fascicoli/*. Segnalo che la rivista scientifica è già in fase di accreditamento presso l'ANVUR.

[4] A conferma dell'importanza cruciale della materia (sempre, non a caso), nello stesso mese e anno di nascita della rivista, si è svolto il XXI Congresso nazionale AIDLaSS dedicato a "Diritto antidiscriminatorio e trasformazioni del lavoro", Messina, 23-25 maggio 2024 (atti pubblicati da La Tribuna, Piacenza, 2025).

[5] Con l'occasione, rivolgo un sentito e affettuoso ringraziamento al Comitato di Direzione della rivista Equal-Il diritto antidiscriminatorio a partire dalla prof.ssa Anna Zilli, artefice dell'impresa, affiancata da Borzaga, De Mozzi e Maio.

[6] Questo portale per la formazione (e l'informazione) è attivo presso l'Università di Udine (in https://www.dirittoantidiscriminatorio.it) ed è dotato di un *blog* di comunicazione sui temi dell'inclusione nel lavoro e una "clinica legale" collegata.

A conti fatti, il progetto PRIN *in itinere* ha già contribuito a dar vita a una significativa forma di disseminazione permanente e *open access* per garantire la circolazione più ampia possibile dei risultati della ricerca, per agevolarne la conoscenza anche sul lungo termine, affinché auspicabilmente possa divenire la base di nuovi studi e ricerche in materia.

Ora siamo nel miglio finale di questo progetto e, purtroppo, da qui in poi comincia la fase più complicata, specie per il mio ruolo di PI (ossia di *Principal Investigator*), perché nel periodo terminale dell'indagine non c'è solo l'impegno di tirare le fila dal punto di vista scientifico (con la relazione scientifica finale), ma c'è anche la responsabilità della compilazione della relazione finanziaria dell'intero progetto, nell'ambito della "rendicontazione contabile" con il riepilogo del "costo complessivo rendicontabile", inclusa la tabella riassuntiva delle spese sostenute per unità operativa suddivise per singole tipologie di spesa ammessa. Il tutto, con le note difficoltà di redigere relazioni e rendiconti[7] da inserire su piattaforme e modellistiche pensate e costruite, in larga misura, per le ricerche delle materie tecnologiche[8] e con la necessità di un supporto e di una stretta collaborazione e condivisione con i responsabili amministrativi dei rispettivi dipartimenti e atenei. Ritornerò su questi profili critici nel paragrafo conclusivo del mio contributo, dato che la gestione operativa di un progetto di ricerca richiede sempre più rilevanti competenze e abilità "burocratico-amministrative", a detrimento del tempo di lavoro da dedicare alla ricerca scientifica.

In compenso, in questa fase, rispetto ai lavori svolti è emersa la soddisfazione di aver azzeccato la scelta di declinare il titolo della ricerca con l'acronimo INSPIRE. Con esso, abbiamo colto un aspetto fondamentale di quello che vogliamo disseminare con la nostra di indagine: vogliamo suggerire e spingere verso l'elaborazione di politiche innovative che abbiano come parole chiave quelle che intitolano le due sessioni dei lavori pisani: *"inclusione"* ed *"emancipazione"*. E vogliamo farlo accettando la scommessa di coniugarle con lo strumento possibile, ma inattuato, della partecipazione (v.

[7] Con il vincolo di un numero minimo e massimo i caratteri, senza la possibilità di aggiungere in allegato, per esempio, un file delle pubblicazioni…

[8] Ad esempio, vedi le seguenti voci: "la realizzazione di nuova strumentazione scientifica e/o dispositivi avanzati", la "realizzazione di prototipi", "la sintesi di nuove molecole e/o materiali artificiali".

infra). Non a caso, è proprio questa la parola di apertura del titolo generale del convegno: *"Partecipazione, conflitto ed eguaglianza nella trama del diritto del lavoro"*.

In conclusione, l'auspicio è che il PRIN INSPIRE, nel corso del tempo, produca non solo stimoli per un intervento in senso migliorativo della legislazione in materia di inclusione partecipata nel lavoro. Ci aspettiamo anche un ulteriore impatto in termini di contaminazione tra teoria e pratica. Questo potrebbe avere un riflesso immediato: a livello microeconomico, di miglioramento del benessere (anche dal punto di vista psicologico) delle persone che lavorano e, al contempo, di incremento dei livelli di produttività e di sicurezza delle loro imprese; nonché, a livello macroeconomico, un beneficio per la competitività del sistema produttivo nel suo complesso, incluso anche lo sviluppo di nuove professionalità di esperti nella formazione e certificazione delle organizzazioni lavorative.

2. (*Segue*) L'interconnessione con la partecipazione dei lavoratori

Entrambe le speranze potrebbero trovare, nella fase finale della ricerca PRIN, un terreno fertile proprio nella, concomitante, riemersione del tema della partecipazione dei lavoratori. Questa è una sfida attuale, perché sinora si riteneva che la partecipazione dentro l'azienda fosse un tema accantonato, se non ostacolato, quasi fosse in contrapposizione al Dna dell'evoluzione delle relazioni di lavoro (in larga misura conflittuali) e alla "nostra storia economica e politico-sociale"[9].

Come noto, la partecipazione è un tema 'classico' del diritto del lavoro e delle relazioni industriali nell'impresa[10] (anche con sovrap-

[9] Così Treu, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, Treccani, Diritto on line, 2017, in https://www.treccani.it/enciclopedia/partecipazione-dei-lavoratori-alla-gestione-delle-imprese_%28Diritto-on-line%29/.

[10] Cfr., fra gli altri, D'Antona, *Partecipazione, codeterminazione, contrattazione (temi per un diritto sindacale possibile)*, in *RGL*, 1992, 1, 137 ss.; Aa.Vv., *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, Atti delle giornate di studio AIDLaSS, La Tribuna, 2006 (spec. relazioni di Olivelli e di L. Zoppoli); Corti, *La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e l'esperienza comparata*, Milano, 2012; Biasi, *Il nodo della partecipazione dei lavoratori in Italia: evoluzioni e prospettive nel confronto con il modello tedesco ed europeo*, Milano, 2014; Zoli (a cura di), *Lavoro e impresa: la partecipazione dei lavoratori e le sue forme nel diritto italiano e comparato*, Torino, 2015; Marino, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese nella contrattazione collettiva*, in *DRI*, 2020, 4,

posizioni con il diritto societario) di molti Paesi ad economia sviluppata[11]. In particolare, il diritto dei lavoratori all'informazione, alla consultazione e alla partecipazione registra un significativo contributo normativo dell'Unione europea, sin dall'adozione del primo programma di azione sociale del 1974 accompagnato da raccomandazioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro[12]. A conti fatti, la partecipazione riguarda l'emancipazione dei lavoratori e può essere una leva strategica che, per un verso, agevola l'applicazione, corretta ed effettiva, dei principi costituzionali, per altro verso, rafforza le altre dimensioni dell'azione sindacale. Da qui, l'idea che la lotta sindacale possa essere caratterizzata non solo dal conflitto, ma finanche da partecipazione.

Ciononostante, ancora oggi, il tema, specie in Italia, è molto divisivo e incontra diffuse resistenze (e diffidenze): in particolare, dopo gli anni '70, il tema è spesso posto al bivio fra il ricorso alla contrattazione collettiva o alla partecipazione dei lavoratori e, più in generale, fra opzioni rivoluzionarie e conservatrici[13].

In questo contesto, c'è una norma importante, ma silente, che credevamo defunta o quanto meno del tutto sbiadita: l'articolo 46

1024 ss.; PEDRAZZOLI (a cura di), *Partecipazione dei lavoratori e contrattazione collettiva nell'impresa. Tendenze e mutamenti recenti in Italia, Francia, Germania e Spagna*, Milano, 2021; CORTI, *Innovazione tecnologica e partecipazione dei lavoratori: un confronto fra Italia e Germania*, in https://federalismi.it, Focus Lavoro, Persona, Tecnologia, 29 giugno 2022; BIASI, *La partecipazione dei lavoratori nel Ccnl Metalmeccanici 5 febbraio 2021: la retta via e il lungo cammino*, in ZILIO GRANDI (a cura di), *Commentario al CCNL Metalmeccanici 5 febbraio 2021*, Torino, 2021, 93 ss.; CARUSO, *Impresa partecipata e contratto di lavoro*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona". It*, 2024, 480 e ALAIMO, *I nuovi termini del discorso giuridico sulla partecipazione dei lavoratori. Partecipazione organizzativa e diretta versus partecipazione indiretta: per una dialettica senza contrapposizione*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".It*, 2024, 484.

[11] Cfr., sul piano pratico-operativo, l'interessante indagine di CARRIERI, NEROZZI, TREU (a cura di), *La partecipazione incisiva. Idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese*, Bologna, 2015.

[12] Da ultima, per una sintesi delle fonti comunitarie e della loro evoluzione su informazione, consultazione e partecipazione, v. LUNARDON, *Le relazioni collettive*, in F. CARINCI, PIZZOFERRATO (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Torino, 4a ed., 2025, 471 ss.

[13] Per una efficace ricognizione dello stato dell'arte, rinvio alle relazioni presentate nella XVII edizione dei c.d. Seminari di Bertinoro su «La partecipazione sindacale nella crisi» (Bologna, 16 e 17 dicembre 2022) di CESTER, *La partecipazione dei lavoratori: qualcosa si muove*, in *ADL*, 2023, 3, 433 ss. e di TOSI, *La partecipazione sindacale nella crisi*, in *ADL*, 2023, 2, 257 ss.

della Costituzione. La previsione è trascurata quasi da tutti[14], nonostante gli obiettivi di garantire l'«elevazione economica e sociale del lavoro» «in armonia con le esigenze della produzione» siano compito della «Repubblica» e quindi di tutti i protagonisti o portatori di interesse, c.d. *stakeholders*, nella fattispecie considerata.

È, questa, una responsabilità trascurata soprattutto dalle forze politiche, dei contrapposti schieramenti. La norma, come noto, prevede una riserva di legge. Seppur la riserva è da ritenersi nel nostro ordinamento relativa, tocca al legislatore dare gambe alla sua regolamentazione. Ma il Legislatore (e il Governo di qualunque colore e segno politico) non si è mai impegnato sino in fondo[15]. Anche per la giurisprudenza, la norma era quasi inesistente: la stessa Corte costituzionale menziona l'articolo 46 soltanto *en passant,* senza approfondire il suo portato. È un articolo talmente sconosciuto che a lezione, se devo trascurare la spiegazione di una norma lavoristica costituzionale, la scelta ricade su questa, dato che è la più incompiuta (ma v. *infra*).

Forse in passato si è sviluppato un vero e proprio *tabù* verso la partecipazione dentro l'azienda, considerata una misura che confligge con il conflitto. La paura della partecipazione formale[16] era coltivata non soltanto dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori, ma anche dalle organizzazioni datoriali.

Il bilancio è quello di un periodo di oblio, lungo quasi ottant'anni. Ciononostante, la dottrina lavorista più attenta ai fermenti trasformativi ci ha segnalato che, all'ombra dell'inattuazione costituzionale, c'è stata una sorta di "via italiana alla partecipazione"[17], di tipo volontaristico. Il cammino, però, risulta talmente accidentato e frammentato da alimentare la diffusa impressione che la partecipazione

---

[14] Da ultimo, rinvio a MICHIELI, *La partecipazione nei rapporti economici. Il compito disatteso della Repubblica*, Torino, 2024.

[15] Così è stato sino alla svolta, post-convegno pisano, di approvazione della legge n. 76 del 2025, sollecitata da un progetto di iniziativa popolare promosso dalla CISL.

[16] Invero, in certe aree del Paese (per es. nel c.d. modello Nord Est), in diverse realtà aziendali (anche significative) si è privilegiato un rapporto diretto (quasi una sorta di partecipazione informale) tra azienda e lavoratori, ma scavalcando quanto più possibile il sindacato.

[17] Sempre efficace la ricostruzione di F. CARINCI, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione: la via italiana*, in ASSANTI (a cura di), *Dallo statuto dei diritti dei lavoratori alla dimensione sociale europea*, Milano, 1991, spec. 206 ss., cui *adde*, la successiva evoluzione tratteggiata nella bibliografia citata nelle note 10 e 11.

sia rimasta una pratica poco diffusa e soprattutto poco effettiva nel contesto produttivo del nostro Paese.

Se così era, perché mettere questa norma incompiuta al centro di un Progetto di Ricerca di Interesse Nazionale? Perché impegnarsi a coltivare le dinamiche positive dell'inclusione partecipativa negli ambienti di lavoro? Non c'è dubbio, per colmare un silenzio (se non un vuoto) della ricerca di base in una fase di grandi trasformazioni (al plurale e soprattutto straordinariamente veloci). Inoltre, monitorare strategie, pratiche e buone prassi può essere utile per realizzare una partecipazione differente (si spera effettiva ed efficace) che ascolti la voce dei lavoratori, le loro peculiarità individuali, il loro coinvolgimento diretto, nel contesto organizzativo e relazionale dei luoghi di lavoro, con effetti positivi sulle persone che lavorano e sulle imprese.

Mentre stavamo elaborando il PRIN, abbiamo intravisto bagliori di futuro, che ci sono sembrati preziosi. In particolare, il progetto è stato pensato a ridosso del 2018, anno che ha registrato la firma del c.d. "Patto per la fabbrica", siglato dai tre sindacati principali (CGIL, CISL e UIL) e dalla Confindustria. È vero, nel documento si menzionava la partecipazione soltanto nella sua forma 'organizzativa'. Ma, consapevoli che quella fosse una delle dimensioni più note nella nostra esperienza sindacale e pratica, abbiamo ritenuto il richiamo molto importante e foriero di possibili sviluppi. Lo è anche perché la dimensione aziendale intercetta proprio i temi cruciali per i cambiamenti di contesto in atto e per le trasformazioni delle condizioni di lavoro: la retribuzione, i tempi di lavoro, la selezione, la formazione e la riqualificazione professionale, i licenziamenti, nonché, da ultimo, i rischi derivanti dall'uso dell'intelligenza artificiale e delle forme di *management* algoritmico nei rapporti di lavoro.

Non solo, mentre l'idea progettuale del PRIN era in fase di ultimazione, abbiamo sperimentato la drammatica crisi della pandemia, che ha accelerato e moltiplicato le trasformazioni del lavoro. Abbiamo così iniziato una sorta di viaggio imprevisto e senza mappa, imparando a navigare "a vista" e a governare gli eventi mentre stanno accadendo[18].

[18] Quale esempio emblematico, accelerato dalla pandemia, segnalo le tecnologie digitali che stanno trasformando il mercato del lavoro al punto di ipotizzare l'emersione di un diritto del lavoro digitale: BARBERA, *"La nave deve navigare". Rischio e responsabilità al tempo dell'impresa digitale*, in *LLI*, 2023, 2, 3 ss.

In questo percorso, le parti sociali hanno imparato a condividere e collaborare, con il ricorso ai Protocolli anti-Covid, con i loro Comitati che realizzano una forma di partecipazione collettiva non solo paritaria tra la rappresentanza specialistica e generalista dei lavoratori, ma altresì aperta ai livelli istituzionali. Con quella esperienza di innovazione sociale si è sviluppato, in una certa misura, un embrione di partecipazione colorata di solidarietà, che valorizza la responsabilità sociale d'impresa. Quale ricordo personale di quel periodo, segnalo l'attività (ovviamente a distanza) del gruppo di lavoro coordinato da Albi (e composto da diversi dei relatori di questo convegno) che ha accompagnato il varo del Protocollo sul lavoro agile nel settore privato del 7 dicembre 2021: in tale occasione, ho avuto la percezione di cosa significhi, e quanto sia importante, praticare una forma, sia pure *soft*, di partecipazione, quale strumento pragmatico di miglioramento delle condizioni di lavoro.

È vero lo abbiamo fatto in un momento di crisi imprevista, con la consapevolezza che le difficoltà possono agevolare l'innovazione e possono far vedere delle opportunità per tutti che prima non si intravedevano. Lo abbiamo fatto in un contesto di cambiamento rapido in cui immediatamente ci si è resi conto che la collaborazione è importante. Da qui la consapevolezza che nel rapporto di lavoro gli interessi, per loro natura, sono confliggenti, ma, in certe situazioni, possono esserci degli interessi comuni e delle convergenze tra azienda e lavoratori.

Questa ci è sembrata una lezione della crisi (sanitaria) importante per affrontare le sfide di un futuro prossimo venturo. Un orizzonte che si prospetta sempre più costellato di trasformazioni veloci e multiple: economico-sociale, digitale, ecologica e demografica (in attesa degli impatti globali delle guerre reali e di quelle commerciali dei dazi di Trump). Un futuro, quindi, foriero di un contesto di riferimento complesso e popolato di rischi, da individuare e gestire anticipatamente, in larga misura nuovi. In tale scenario, ritengo che il metodo e la logica della partecipazione possano costituire una possibile risposta per affrontare l'attuale contesto di permacrisi e per trovare soluzioni sostenibili.

Da qui la riflessione sull'articolo 46 Cost. con la consapevolezza che esso nel sancire "il diritto dei lavoratori" ricorre a un termine ambiguo: non menziona l'attività di "partecipare", bensì di "collaborare (…) alla gestione delle aziende". Da qui una formula di compromesso che riecheggia l'obbligo del lavoratore subordinato, di cui

all'articolo 2094 cod. civ., "a collaborare nell'impresa". Ad essa va sommata la contezza che le esperienze partecipative previste dalla contrattazione collettiva si fermano a una collaborazione cauta e prudente nelle singole aziende (per lo più di tipo avanzato e ad alta intensità di investimenti tecnologici), quindi, non nel 'sistema' delle aziende. Sopra questa navigazione, tuttavia, per tanto tempo è mancata la stella polare della legge che deve stabilire, come recita l'articolo 46 Cost., "modi e limiti". Ne deriva che l'attuazione del principio costituzionale della partecipazione dei lavoratori è rimesso alla volontà (tutta e solo politica) del legislatore ordinario.

Inoltre, dobbiamo tener presente che lo scopo progressivo di questa partecipazione è molto affine a quello del conflitto: l'emancipazione ("l'elevazione economico e sociale") dei lavoratori. Paradossalmente, la partecipazione potrebbe essere un altro modo di perseguire lo stesso obiettivo del percorso caratterizzato dalla lotta e dal conflitto di interessi, dato che lo stesso diritto alla partecipazione è "un concetto di forza"[19].

Non a caso, la Costituzione sublima la partecipazione di tutti i cittadini-lavoratori in un'altra norma fondamentale: l'eguaglianza sostanziale (articolo 3, comma 2). È lì che si usa la parola magica: la "partecipazione" effettiva di tutti i lavoratori "all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Non c'è dubbio, (anche) la partecipazione, collettiva e individuale, deve essere interpretata, declinata, attuata come strumento per realizzare l'eguaglianza sostanziale.

L'art. 46 Cost. racchiude anche il lato oscuro, dato dalla necessità di un giusto bilanciamento: il riconoscimento del diritto dei lavoratori deve esser fatto "in armonia con le esigenze della produzione". Tale limite esterno richiama implicitamente l'art. 41 Cost., la libertà di gestione dell'attività economica. Quest'ultimo, a sua volta, è stato da poco novellato (legge costituzionale n. 1 del 2022) con il rafforzamento dei vincoli relativi alla tutela della salute e dell'ambiente.

Nella trama costituzionale c'è, quindi, un circuito virtuoso che appare declinato in modo puntuale ed equilibrato. Da qui, il tentativo del progetto di ricerca di individuare e sviluppare approcci,

[19] Rinvio alla lezione, appena ripubblicata, di VON JHERING, *La lotta per il diritto e altri saggi*, Roma, 2025, relativa ad una concezione antagonista e attiva del diritto in generale, che procede per sforzi e rivoluzioni, dato che la "lotta è il lavoro del diritto".

flessibili e attivi, di inclusione "partecipata" nei luoghi di lavoro nella prospettiva del benessere comune (sia del lavoratore, sia dell'organizzazione), anche in un'ottica deflattiva del contenzioso.

Sicché, l'art. 46 Cost., riletto alla luce del principio di uguaglianza sostanziale, legittima la creazione di strategie di "inclusione partecipata", con una significativa ricaduta: la collaborazione dei lavoratori alla gestione e/o all'economia delle imprese concerne anche il "benessere organizzativo" (non a caso, incluso nel titolo della ricerca PRIN) inteso non soltanto come obiettivo delle strategie aziendali, ma anche come indicatore della qualità inclusiva delle relazioni di lavoro, collettive e individuali.

Del resto, nella letteratura socio-economica, è ormai un'evidenza l'interrelazione tra inclusione, benessere organizzativo e accrescimento della produttività dell'impresa, anche se i risultati delle sperimentazioni comparate non sono dirompenti. Insomma, la partecipazione è uno strumento *soft* di inclusione economico-sociale a disposizione per ridurre le diseguaglianze accentuate dalle trasformazioni del lavoro. Lo è in quanto può evitare lo spreco di risorse e talenti per la collettività e integrare in modo attivo le peculiarità individuali nel contesto organizzativo, sì da migliorare l'organizzazione e la produttività aziendale.

A conti fatti, in questa fase, sussistono le condizioni per un cambio di prospettiva, non solo perché occorre adeguarsi alla normativa europea, ma anche perché vi è un mutato atteggiamento (di alcune) delle parti sociali rispetto al ricorso a pratiche partecipative nelle relazioni aziendali, che è influenzato e, a sua volta, influenza il contesto economico, sociale e relazionale.

3. Prime conclusioni scientifiche *post*-convegno pisano ...

Nel contesto delle profonde trasformazioni economiche in atto (in particolare, la doppia transizione digitale ed ecologica) e della crescente crisi demografica che ha indotto le imprese ad adottare politiche di *attraction* e *retention* del personale, l'ideazione e lo sviluppo del progetto *INSPIRE* si sono collocati in una fase di rilevante mutamento del quadro politico, normativo e culturale in materia di inclusione, partecipazione e benessere nei luoghi di lavoro.

L'interesse per tali tematiche ha registrato, nel triennio di riferimento della ricerca, una significativa crescita, al punto da determinare un mutamento paradigmatico nelle agende pubbliche. Complice

una fortunata convergenza tra un sindacato (la CISL), promotore di una proposta di legge di iniziativa popolare, e il Governo Meloni, la partecipazione dei lavoratori, da istituto marginale o di mera rilevanza procedurale, si è progressivamente affermata quale uno degli assi strategici del nuovo disegno legislativo in materia di lavoro e relazioni industriali.

Questa rapida evoluzione ha trovato il proprio culmine, a valle del nostro convegno pisano, nell'approvazione della legge 15 maggio 2025, n. 76, recante «Disposizioni per la partecipazione dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili di impresa». Essa – nonostante il processo di sostanziale 'dimagrimento' subito nel corso del dibattito parlamentare – costituisce un vero e proprio '*codice della partecipazione*' adottato non soltanto «in attuazione dell'art. 46 della Costituzione», ma anche «nel rispetto dei principi e dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e internazionale» (art. 1, comma 1).

Invero, la normativa, discostandosi dall'approccio prevalente a livello europeo, ha optato per un diverso modello di partecipazione 'nella contrattazione'. Ma lo fa configurando la materia come oggetto di un'eventuale (e non obbligatoria) disciplina della contrattazione collettiva: la formula ricorrente nella l. n. 76/2025 si limita ad affermare la mera possibilità di tale fonte (nella formula sancita dall'art. 51, d.lgs. n. 81/2015) di intervenire nelle questioni della partecipazione. Di fatto, il legislatore pare confidare nella forza di imitazione e di attivazione di una disciplina legale che per lo più istituzionalizza pratiche già presenti nei contratti collettivi (specie aziendali), che, ricordiamolo, restano di mero "diritto comune" affidati a una nozione indefinita di rappresentanza dei lavoratori, *ex* articolo 39 Cost., nonostante i *desiderata* della CGIL.

Si configura, pertanto, un modello 'debole' di partecipazione, di natura volontaristica, privo di un obbligo di concludere effettivamente contratti[20] partecipativi e quindi idoneo a riaprire spazi al potere unilaterale dell'imprenditore di selezione discrezionale di strumenti e percorsi di coinvolgimento dei lavoratori. Ne discende il concreto

[20] Per un inquadramento, in generale, dei c.d. 'doveri di contrattare e contrarre' rinvio, per tutti, a GAMBACCIANI, *Diritti sindacali partecipativi e «dovere» di contrarre*, Torino, 2023.

rischio di derive riconducibili a una sorta di *managerializzazione* dell'istituto partecipativo.

Non stupisce, quindi, che l'entrata in vigore della normativa sia stata accompagnata da un ampio e articolato dibattito, incentrato sia sui contenuti dell'originario progetto di legge[21], sia sulle modifiche introdotte in sede parlamentare, sia, infine, sull'impianto e sul contenuto della legge in vigore[22].

In relazione alla nostra indagine, il sopravvenuto intervento legislativo in materia di partecipazione (l. n. 76/2025) ha finito per corroborare, *ex-post,* la traiettoria euristica del progetto di ricerca, conferendole un carattere quasi profetico rispetto all'evoluzione normativa. Ciò ha costituito, da un lato, un elemento di significativa valorizzazione del progetto, rendendone ancora più attuali gli esiti; dall'altro, ha posto nuove sfide di ordine metodologico e organizzativo.

Una prima consapevolezza che emerge riguarda la constatazione, alla luce dell'attuale assetto delle relazioni industriali, che l'effettività dell'istituto della partecipazione non potrà discendere unicamente dal suo riconoscimento in sede legislativa o contrattuale, ma dipenderà altresì dall'andamento generale del sistema economico e dalla relativa percezione sociale, nonché dalle concrete modalità di gestione nelle dinamiche relazionali tra le parti. Inoltre, l'intervento normativo potrà esplicare pienamente la propria efficacia solo nella misura in cui l'agenda legislativa risulterà allineata alle istanze dei diversi attori del sistema delle relazioni di lavoro – organizzazioni sindacali, lavoratori, datori di lavoro e *management* –, in modo da mobilitare effettivamente le forze sociali del Paese.

In questo quadro di accelerazione normativa e di incertezza realizzativa, si è ritenuto opportuno rinviare talune attività previste in par-

---

[21] La proposta (e la Relazione di accompagnamento) della CISL sulla "Partecipazione al lavoro - Per una governance di impresa partecipata dai lavoratori" (depositata in Parlamento il 27 aprile 2023) ha prontamente attirato l'attenzione della dottrina: rinvio alle variegate Riflessioni sulla partecipazione a partire dalla proposta CISL in *DRI*, 2023, 4.

[22] L'entrata in vigore della legge sulla partecipazione dei lavoratori è stata accompagnata prontamente e in modo dettagliato, fra gli altri, dai contributi raccolti in Tiraboschi (a cura di), *Primo commento alla legge di iniziativa popolare sulla partecipazione dei lavoratori*, Bergamo, 2025; dal Focus su "La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese" coordinato da Corti in *LDE*, 2025, 2, in *https://www.lavorodirittieuropa.it*. Cfr. inoltre Tiraboschi, *Partecipazione dei lavoratori: oggetto e finalità della legge n. 76/2025*, in *ADL*, 2025, 4.

tenariato – in particolare quelle di confronto, co-progettazione e modellizzazione partecipata – all'anno successivo dell'indagine, dedicato alla disseminazione e all'implementazione. Tale scelta è stata dettata dall'esigenza di evitare un'analisi cristallizzata in una fase di transizione normativa e, al contrario, di favorire una lettura più stabile, fondata sui primi impatti nelle variegate realtà dei luoghi di lavoro delle nuove politiche pubbliche.

In conclusione, sul piano scientifico, appare evidente come la posta in gioco della partecipazione consista oggi nel rispetto dei reciproci ruoli nell'ambito delle relazioni di lavoro: essa non può tradursi in una commistione o annacquamento delle rispettive prerogative, ma deve configurarsi quale strumento di avanzamento sia delle tutele dei lavoratori, sia delle esigenze di innovazione delle imprese.

In pratica, nell'epoca dell'intelligenza artificiale, la sostanza della partecipazione 'buona' dovrebbe essere data dall'intreccio fra *intelligenza relazionale* e *relazione corale* che, a monte, richiedono una giusta dose di formazione (per l'apprendimento) e di informazioni (per il monitoraggio) per promuovere, a valle, un'effettiva cultura, contrattazione e realtà partecipativa.

La nostra attività di ricerca mira, pertanto, a delineare percorsi innovativi in tale ambito, nella convinzione che anche gli esiti del seminario pisano costituiscano un terreno fertile per ulteriori avanzamenti nella materia. I risultati teorici sono destinati ad essere condivisi e diffusi attraverso successive attività volte all'elaborazione di indicazioni operative e raccomandazioni di *policy*, coerenti e adeguate alle specificità dei contesti aziendali, settoriali, sociali e territoriali analizzati nell'ambito della ricerca empirica quali-quantitativa condotta nel PRIN 2020.

In altri termini, la partecipazione si coniuga inscindibilmente con la formazione (o per dirla, parafrasando il titolo della famosa canzone di Giorgio Gaber e Sandro Luporini, la "partecipazione è formazione"), intesa quale strumento funzionale alla costruzione di progettualità partecipative. A ben vedere, l'attivazione della formazione per tutti gli attori della partecipazione costituisce il percorso abilitante verso una pratica effettiva ed efficace.

Non a caso, uno dei meriti della legge n. 76/2025 risiede nel riconoscimento della formazione quale leva strategica per la sperimentazione, la diffusione e il consolidamento delle pratiche partecipative. Tuttavia, la previsione di cui all'art. 12, rubricato «Formazione dei

rappresentanti dei lavoratori» (estensibile a datori e rappresentanti dell'impresa), appare di portata limitata all'essenziale: il comma 1 introduce un obbligo formativo di sole 10 ore annue – articolato in un doppio profilo, "*per* la e *sulla"* partecipazione – circoscritto alla (sola) partecipazione gestionale e organizzativa, dei (soli) rappresentanti già coinvolti nei meccanismi partecipativi disciplinati dalla legge; il comma 2, inoltre, individua tre fonti potenziali di copertura finanziaria per tali corsi. Contenuto e formulazione della disposizione si prestano a rilevanti incertezze interpretative[23] e, conseguentemente, applicative. Consapevoli delle difficoltà insite nel percorso di *compliance* alla norma, se ne può apprezzare soprattutto il valore simbolico e sistematico, volto alla valorizzazione della formazione continua quale condizione abilitante della partecipazione effettiva.

4. (*Segue*) … e criticità organizzativo-finanziarie della ricerca

Tenuto conto che nel PRIN INSPIRE la maggioranza delle risorse finanziarie del progetto MUR è stata destinata al finanziamento (o cofinanziamento) del reclutamento temporaneo di personale di ricerca non dipendente (*in primis*, con assegni di ricerca), annoto nelle prime conclusioni una lamentela finale per il crescente rischio di deriva burocratica e per l'incertezza degli strumenti e dei finanziamenti della ricerca, specie in relazione al pre-ruolo universitario. Segnalo, quindi, alcune difficoltà legate alla gestione amministrativa del reclutamento del personale di ricerca, in larga misura di giovani studiosi.

In particolare, l'attribuzione degli assegni di ricerca ha risentito delle modifiche introdotte alla disciplina nazionale in materia che – all'insegna dell'obiettivo di combattere il precariato eccessivamente lungo nella ricerca[24] – paradossalmente hanno comportato tempi

[23] Per un primo commento sistematico, e condivisibile tentativo di interpretazione estensiva, rinvio a Impellizzieri, *Formazione dei rappresentanti dei lavoratori*, in Tiraboschi (a cura di), *Primo commento alla legge di iniziativa popolare sulla partecipazione dei lavoratori*, cit., p. 209 ss.

[24] Da ultimo, in generale, vedi l'Indagine conoscitiva sulla condizione studentesca nelle università e il precariato nella ricerca universitaria (documento finale del 3 agosto 2021) a cura della 7° Commissione permanente (Istruzione pubblica, Beni culturali) del Senato della Repubblica in https://www.senato.it/Leg18/3545?indagine=18. Sempre da ultimo, per approfondire il sistema della ricerca in Italia, i suoi attori e relativi finanziamenti, rinvio a Perani, *Lo stato della ricerca scientifica in Italia*, Rapporto per

più lunghi e incertezze procedurali[25], con conseguente slittamento di alcune attività di ricerca. Tale elemento ha inciso sull'equilibrio temporale tra progettazione, raccolta dati e analisi, rendendo necessario un riadattamento del cronoprogramma originario della ricerca.

L'incertezza circa le risorse umane disponibili per la ricerca e per le prospettive di stabilizzazione dei giovani ricercatori con posizioni a termine non pare destinata a risolversi in tempi brevissimi dato che l'Università è, ora più di prima, stretta nella duplice morsa della riforma permanente e del sottofinanziamento (v. *infra*).

In tema di contrasto al precariato accademico, è in corso di definizione la riforma della disciplina della c.d. "cassetta degli attrezzi", destinata alla gestione della fase pre-ruolo della carriera universitaria[26], e, conseguentemente, anche dei percorsi dell'attività di ricerca.

De iure condito, la riforma Verducci (l. n. 79/2022, di conversione del d. l. n. 36/2022), varata dal Governo Draghi per riconoscere maggiori tutele al personale di ricerca, ha modificato l'art. 22 della l. n. 240/2010: lo ha fatto nel corso dei lavori PRIN e a finanziamenti invariati. La novella prevede, in particolare, la sostituzione dei tradizionali (e collaudati) assegni di ricerca (e dei ricercatori a tempo determinato di tipo A) con i nuovi "contratti di ricerca": rapporti di lavoro (subordinato) sottoposti a contrattazione collettiva, di durata minima biennale, inerenti a specifici progetti, quale unica (e costosa) figura pre-ruolo riservata ai dottori di ricerca.

La riforma, solo parzialmente entrata in vigore, solleva numerosi interrogativi interpretativi[27] e alimenta seri dubbi (sul piano dei co-

---

Aspen Institute Italia, Treccani, 2025 in *https://www.aspeninstitute.it/lo-stato-della-ricerca-scientifica-in-italia/*.

[25] Per una denuncia delle criticità degli strumenti di gestione burocratico-amministrativa del PRIN nella fase post-pandemica rinvio alle mie conclusioni del precedente PRIN 2017: BROLLO, *Quando lavorare non basta: l'indagine PRIN sui Working Poor Needs*, in BROLLO, ZOLI, LAMBERTUCCI, BIASI (a cura di), *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte*, Bergamo, 2024, § 3, in *https://www.adaptuniversitypress.it/prodotto/dal-lavoro-povero-al-lavoro-dignitoso-politiche-strumenti-proposte/*.

[26] Segnalo tra i primi a occuparsi della strategica questione: BELLAVISTA, *La riforma del pre-ruolo universitario*, in *DML*, 2023, 1, 136 ss.; Id., *La nuova riforma del pre-ruolo universitario e la tempesta perfetta*, in *WP FARI*, 2025, 8, in *https://www.farisullavoro.it/wp-content/uploads/2025/07/WP FARI-BELLAVISTA__8.2025.pdf*.

[27] Per un primo commento, accurato e critico, alla nuova disciplina e ai tratti identificativi del nuovo strumento rinvio a PRETEROTI, *I contratti di ricerca tra primi riconoscimenti di tutela e nuove questioni applicative*, in *AmbienteDiritto.it*, 2025, 2, in *https://*

sti) circa la sua sostenibilità economica e sociale[28]. Non sorprende, quindi, la constatazione che – grazie ai fondi del PNRR e alla disciplina transitoria della l. n. 79/2022 – gli assegni di ricerca sopravvivono, di proroga in proroga (con le correlate incertezze operative), fino al 31 dicembre 2025.

De jure condendo, per mitigare l'impatto *boomerang* sul sistema universitario prodotto dalla l. n. 79/2022, la ministra dell'Università e della Ricerca, Anna Maria Bernini, ha predisposto il disegno di legge n. 1240/S del 20 settembre 2024 recante l'introduzione di nuove figure precarie per il pre-ruolo universitario, caratterizzate da tutele ridotte e da un costo inferiore rispetto al contratto di ricerca. L'iniziativa, tuttavia, è stata successivamente dirottata dallo stesso Governo Meloni su un binario morto: l'*iter* parlamentare del disegno di legge risulta, infatti, sospeso a seguito della sua parziale anticipazione nel corso della conversione del decreto-legge del ministro dell'Istruzione e del Merito, Giuseppe Valditara, sfociata nella legge che porta lo stesso numero della precedente, 79, ma è datata 2025 (di conversione del d. l. n. 45/2025).

La novella, *de jure condito*, ha introdotto due figure dai nomi nuovi di zecca – gli "incarichi postdoc" (riservati ai dottori di ricerca) e gli "incarichi di ricerca" (accessibili ai laureati magistrali) – ma le cui caratteristiche risultano vecchie, essendo largamente assimilabili, rispettivamente, agli abrogati rapporti di ricercatore a tempo determinato di tipo A e agli assegni di ricerca. Entrambi, difatti, si configurano come figure precarie potenzialmente concorrenziali rispetto al nuovo (ma claudicante) contratto di ricerca.

Come ultima possibilità, per chi supera l'arco temporale di precariato fissato dal legislatore (*ex* l. n. 79/2025: "in ogni caso", 11 anni) o, purtroppo ipotesi non remota, rimane senza risorse finanziarie adeguate, permane come nel gioco dell'oca, il rischio/opportunità di ritornare alla casella iniziale, cioè di avere, come unica *chance* per restare in gara, quella di usufruire di una "borsa di ricerca *post-lau-*

www.ambientediritto.it/dottrina/i-contratti-di-ricerca-tra-primi-riconoscimenti-di-tutela-e-nuove-questioni-applicative/.

[28] Denunciati da Cattaneo, *Scongiurare una Caporetto della ricerca*, in *Il Foglio*, 12 maggio 2025: di dimezzamento delle posizioni in ingresso alla ricerca disponibili per i giovani che terminano il dottorato di ricerca. La senatrice ha cofirmato (con Occhiuto) uno specifico emendamento, recepito sul punto.

ream", da sempre emblema della massima precarietà e, da ora (*post* l. n. 79/2025), priva anche del (precedente) regime fiscale agevolato.

Ne emerge, in definitiva, un intervento normativo che, pur nella veste di riforma, sembra riprodurre logiche già note, confermando quel fenomeno di "gattopardismo legislativo" per cui "tutto cambia affinché nulla cambi" nel sistema del precariato universitario.

Parallelamente, sul versante del reclutamento 'in ruolo', è stato avviato l'*iter* legislativo del disegno di legge n. 1518/S del 3 giugno 2025, recante la "*Revisione delle modalità di accesso, valutazione e reclutamento del personale ricercatore e docente universitario*" *(c.d. riforma* Bernini). La proposta mira a una revisione organica delle modalità di accesso alla docenza[29], prevedendo l'abolizione dell'Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN), innovando la disciplina concernente i concorsi locali e la formazione delle relative commissioni, introducendo per i docenti un inedito meccanismo di mobilità tra gli Atenei.

Entrambi gli interventi legislativi – riguardanti la fase *pre*-ruolo e il reclutamento in ruolo – si pongono in continuità con l'attuazione delle previsioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e intervengono sulla l. n. 240/2010 (c.d. "riforma Gelmini"), a distanza di quindici anni dalla sua entrata in vigore[30]. Tra gli obiettivi dichiarati delle riforme, già approvate o *in itinere*, vi è l'ampliamento dell'accesso al sistema universitario per le nuove generazioni, assicurando maggiori garanzie contro il precariato nella ricerca.

Tuttavia, come anticipato, l'incremento delle tutele nei rapporti di lavoro non si accompagna a un adeguato potenziamento delle risorse economiche: le novelle recano una clausola di invarianza

[29] Per la storia infinita dei modelli di concorso universitario, con le relative luci e ombre, nonché per l'analisi della disciplina vigente rinvio a F. CARINCI, BROLLO (a cura di), *Abilitazione scientifica per i professori universitari. Legge n. 240 e decretazione attuativa*, Milano, 2013, cui *adde* un'analisi accurata e aggiornata di SANTUCCI, *La professionalità dei docenti universitari: le potenzialità oscurata*, in *LPA*, 2023, 525 ss. Per monitorare l'andamento dei lavori parlamentari si rinvia al sito *https://www.senato.it/leggi-e-documenti/disegni-di-legge/scheda-ddl?did=59224*. Inoltre segnalo il documento prodotto da CASAG (Conferenza delle Associazioni Scientifiche di Area Giuridica), presieduta da Maurizio Ricci, che, nelle sue linee portanti, è stato condiviso dall'Accademia Italiana di Economia Aziendale e dalla Consulta delle Scienze politiche e sociali in *https://www.transfernow.net/dl/20250729jGFZ5uzQ*.

[30] Per una esamina della versione originaria della normativa che ha modificato anche i modelli di *governance* universitaria sia permesso rinviare a BROLLO, DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'Università tra legge e statuti. Analisi interdisciplinare della legge n. 240/2010*, Milano, 2011.

finanziaria e rischiano di operare in un contesto di riduzione dei finanziamenti pubblici al settore. Il 2026, infatti, potrebbe risultare come l'anno della "tempesta perfetta" data la coincidenza dell'esaurimento temporale dei finanziamenti PNRR e la paventata riduzione in termini reali del Fondo di Funzionamento Ordinario (c.d. FFO)[31].

Ne deriva il pericolo di un restringimento delle opportunità di accesso per i giovani studiosi: riforme concepite per garantire maggiori tutele rischiano, in concreto, di determinare una riduzione dei posti disponibili, perpetuando il noto paradosso della "coperta corta", che lascia ancora una volta scoperti i "piedi" delle nuove generazioni di ricercatori. Anche questo tema si inserisce, a pieno titolo, nel più ampio dibattito sul principio costituzionale di partecipazione, quale strumento di realizzazione della parità di accesso al lavoro e di effettiva inclusione delle nuove generazioni nei percorsi di carriera universitaria.

[31] Per una riflessione aggiornata sulla principale voce di finanziamento degli atenei rinvio, da ultimo, a Cignarella, Turati, *Quali prospettive per la ricerca nelle università?*, in *https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-quali-prospettive-per-la-ricerca-nelle-universita*; più in generale, sull'evoluzione del FFO v. Nobili, Turri, *Il Fondo di Finanziamento Ordinario: dinamiche e potenzialità*, Milano, in *https://air.unimi.it/handle/2434/1159317*.

Conflitto, partecipazione democratica ed emancipazione collettiva

Pasqualino Albi

Sommario: 1. Conflitto sociale ed emancipazione collettiva. – 2. Gli ostacoli all'emancipazione collettiva ed il loro possibile superamento. – 3. Il conflitto come fondamento della partecipazione democratica. – 4. Alla ricerca degli emergenti interessi collettivi. – 5. Conclusioni.

1. Conflitto sociale ed emancipazione collettiva

Muoverò dell'assunto che il conflitto, in particolare il conflitto sociale, ha uno stretto legame con l'emancipazione.

Nel tentativo di individuare una immagine, una sequenza di immagini, che simboleggi il legame tra conflitto ed emancipazione ricorrerò ad un capolavoro cinematografico: *La Battaglia di Algeri* (1966) del regista Gillo Pontecorvo, un film che riesce a trasmettere la durezza e la brutalità del conflitto, a descrivere il dramma di un popolo oppresso e vittima di una dominazione.

Per chiarezza dirò che, quando diversi mesi fa ho ideato questo convegno, ho pensato alla Battaglia di Algeri come immagine evocativa del conflitto e ho condiviso con i miei studenti alcune riflessioni su questo capolavoro[1].

Spiegare che cos'è il conflitto può passare anche dalla discussione su un capolavoro cinematografico e comprendere la brutalità, la durezza e la drammaticità del conflitto è un passaggio obbligato per comprendere le origini e l'evoluzione del diritto del lavoro.

Di fronte all'oppressione e alla dominazione probabilmente l'unica risorsa che un popolo ha a disposizione è la coscienza del

[1] La *Battaglia di Algeri* incarna l'idea del cinema della liberazione e della resistenza di un popolo che reagisce ad una aggressione. Questa idea, che ha trovato corpo nella genialità di Pontecorvo, non è rimasta senza sviluppi artistici e culturali. Al riguardo, fra i vari spunti, v. *Forms of Desire,* Issue 1/3, 2021, French Pavillon, che ripercorre il percorso artistico di Zineb Sedira (nell'ambito di una presentazione al Padiglione francese della 59a Biennale di Venezia). Il desiderio richiamato nel titolo dato alla rivista è inteso come emancipazione e come strumento politico, con un filo conduttore che ricostruisce le tracce delle strutture cinematografiche militanti emerse all'indomani della guerra d'indipendenza algerina e delle registe in Algeria.

conflitto quale presupposto per conquistare la libertà ed è proprio questo il punto: se il conflitto assume le forme della violenza allora è conclamato il fallimento della civiltà giuridica, della libertà e della democrazia[2].

L'esempio della rivoluzione algerina è polarizzante[3] ma ci consente di rappresentare uno dei fili conduttori del legame tra conflitto ed emancipazione.

Ora se il conflitto, pur drammatico, costituisce un passaggio necessario verso l'emancipazione sociale, tuttavia, perché quell'emancipazione si traduca in autentica eguaglianza[4] e divenga partecipazione, deve assumere una dimensione collettiva.

L'emancipazione individuale del singolo, l'emancipazione dell'individuo come «atomo disperso»[5], avulsa dalla dimensione collettiva, perde il suo contatto con l'eguaglianza e con la partecipazione.

La Battaglia di Algeri incarna, anche simbolicamente, un momento storico nel quale la drammaticità del conflitto era spesso unita alla convinzione che il conflitto potesse portare all'emancipazione collettiva.

Nella stagione attuale sembra prevalere la disillusione e anzi l'opposta convinzione che dall'oppressione o dalla durezza delle condizioni dell'esistenza – dalla miseria, dalle dittature, dall'emergenza climatica, dalla guerra, dall'essere nati dalla parte sfortunata del mondo – ci si possa salvare solo individualmente.

E in effetti anche il cinema, che restituisce un'immagine artefatta quanto reale delle nostre esistenze, lascia trasparire in grandi capolavori l'impressione che il destino sia oggi solo individuale e che questa accentuazione atomistica dell'individuo, dell'individuo come

---

[2] Sia consentito un rinvio (pur circoscritto) al pensiero di H. ARENDT (*Sulla rivoluzione*, Torino, 2009) che ci esorta a contrastare il mito della violenza proprio perché la violenza porta sempre al terrore e alla fine di ogni nobile obiettivo ideale di trasformazione sociale.

[3] Un importante contributo che esamina l'esperienza drammatica della rivoluzione algerina in uno scenario più ampio è quello di FANON, *I dannati della terra*, Torino, 2007.

[4] L'idea che senza una vera uguaglianza la democrazia si riduce a forma di regime, è sviluppata da ROSANVALLON, *La società dell'eguaglianza*, Roma, 2013. Seguendo questa impostazione la disuguaglianza non è solo ingiusta, ma anche violenta e aperta all'avvento del populismo.

[5] Per il riferimento all'individuo come "atomo disperso" nel contesto dell'elaborazione del codice civile del 1942, v. BIGLIAZZI GERI, *Persona e lavoro*, in AA.VV., *Atti del XIII Congresso Nazionale dell'Associazione Italiana Giovani Avvocati*, Padova, 1994.

atomo disperso, non sia una scelta del singolo ma sia invece imposta dai fatti.

Ad esempio in un altro capolavoro cinematografico come *Io Capitano*, di Matteo Garrone (2023), il giovane protagonista riesce a salvarsi attraversando il mare (nel senso che giunge in vita dall'altra parte del mare) ma questo avviene in una dimensione che è prevalentemente individuale, nonostante il protagonista abbia intuitivamente a cuore e molto forte e straziante il suo senso di appartenenza ad un popolo, abbia vivo il senso collettivo dell'esistenza e dimostri la sua solidarietà, il suo sentirsi parte di una collettività, una collettività che però non ha la forza di emergere.

Anche il naufragio, l'annegamento di un numero indefinito di persone nelle acque del Mediterraneo, simboleggia questa impossibilità di affermazione dell'esistenza, questa negazione dell'esistenza.

In senso più ampio, *Io Capitano* è una metafora della capacità di resistenza, della determinazione e della dignità umana di fronte alla sofferenza e alla disperazione, suggerendo che ciascun migrante, nell'affrontare questa esperienza, diventa metaforicamente "capitano" della propria esistenza, chiamato a guidare se stesso.

Il punto è che in *Io Capitano* l'interrogativo se con quel guidare se stessi, la propria individualità, si intenda guidare anche gli altri o condividere con gli altri il proprio percorso di vita, quell'interrogativo rimane aperto anche nella scena finale.

Mi permetto di citare un altro capolavoro del cinema recente, *Le nuotatrici* (*The Swimmers*, 2022), diretto da Sally El Hosaini. In quest'opera il futuro delle due giovani protagoniste siriane si sviluppa nella dimensione del riscatto individuale e anche in questo caso lo sfondo è quello di una dimensione collettiva ben presente e che manifesta i suoi tratti solidaristici dell'umanità disperata che tuttavia non sembra vincere.

2. Gli ostacoli all'emancipazione collettiva ed il loro possibile superamento

L'idea del conflitto come elemento fondativo della partecipazione democratica e il nesso tra conflitto ed emancipazione collettiva (inclusa la sua contestualizzazione storica e le forme odierne di mobilitazione) sono al centro della riflessione qui sviluppata.

Si tratta di una riflessione che deve fare i conti almeno con due grandi ostacoli.

In primo luogo dobbiamo prendere atto che è dominante la convinzione che il riscatto di una persona sia indissolubilmente legato al suo agire come individuo sganciato dalla dimensione collettiva.

È tuttavia proprio questa convinzione che si sta rivelando errata perché è stato fuorviante credere che l'affermazione dell'individuo, in una società diseguale, potesse passare solo dal talento e dal duro lavoro[6].

Sia subito chiarito che l'impegno personale è necessario per raggiungere i traguardi della vita ma un simile impegno si rivela spesso insufficiente se il sistema sociale nel quale si vive è caratterizzato da forti diseguaglianze che impediscono pari condizioni di accesso e di partenza[7].

Ad esempio, negli Stati Uniti, proprio l'esplosione delle diseguaglianze sociali indotta dall'atteggiamento fideistico verso il libero mercato globalizzato che ha caratterizzato gli ultimi decenni ha reso falsa la "retorica dell'ascesa" al punto che è proprio il continuo richiamo al "*you can make it if you try*" fatto dai politici dei due principali partiti tradizionali ad avere probabilmente giocato come la benzina sul fuoco del malcontento populista. Quel richiamo è sembrato a molti cittadini americani una formula vuota perché ha messo in luce che il sogno di una mobilità sociale verso l'alto è diventato praticamente irrealizzabile[8].

La retorica del lavorare sodo si è tradotta nella «tracotanza meritocratica» che riflette «la tendenza dei vincitori a godere troppo del proprio successo, dimenticandosi della fortuna e della buona sorte che li ha aiutati nel proprio cammino»[9].

Pertanto può ritenersi che la fallacia della formula dell'autoaffermazione individuale e quindi la retorica meritocratica possano rimettere al centro della scena l'idea di una dimensione collettiva del conflitto.

In secondo luogo, dobbiamo confrontarci con la convinzione, che è andata consolidandosi negli ultimi decenni, secondo cui la globalizzazione economica abbia realizzato un equilibrio di mercato che favorisce il benessere e la pace sociale e, addirittura, la pace fra i popoli.

---

6 SANDEL, *La tirrania del merito. Perché viviamo in una società di vincitori e di perdenti*, Milano, 2021, 19.

7 *Ivi*, 26.

8 *Ivi*, 27 ss.

9 *Ivi*, 31.

Da questo punto di vista la globalizzazione economica avrebbe, per così dire, reso superflua o addirittura dannosa la logica stessa dell'emancipazione collettiva perché sono i mercati i principali strumenti per realizzare il bene pubblico.

Si tratta, anche in questo caso, di una convinzione che si è rivelata errata, dovendo prendersi atto che la globalizzazione economica ha prodotto profonde diseguaglianze sociali nel mondo ed è causa di gravi tendenze degenerative di varia natura, dalle conseguenze disastrose sul piano ambientale fino alla determinazione di guerre commerciali e finanche di conflitti bellici[10].

Per comprendere quanto accaduto possiamo prendere come riferimento esemplificativo – fra i molti – studi e indagini che hanno dimostrato come l'apertura ai mercati globali (in particolare dopo l'ingresso della Cina nel WTO) abbia avuto impatti devastanti su alcune comunità locali e settori industriali negli Usa. Il fenomeno noto come *Shock cinese* ha prodotto negli Usa effetti occupazionali profondi e di lunga durata, difficilmente compensati da nuove opportunità di impiego in altri settori o aree geografiche[11].

Le conseguenze sociali dello *Shock cinese* sono state pesantissime e hanno interessato milioni di americani, che hanno perso il loro posto di lavoro e hanno visto le loro vite rovinate o addirittura distrutte[12].

La valutazione tuttora in corso sugli effetti della globalizzazione ci fa ben comprendere perché siamo davanti ad un processo di ri-

[10] Foroohar, *La globalizzazione è finita. La via locale alla prosperità in un mondo post-globale*, Roma, 2025.

[11] Autor, Dorn, Hanson, *The China shock: learning from labor market adjustment to large changes in trade*, in *National Bureau of Economic Research*, *Working Paper Series*, June 2016.

[12] Foroohar, op. cit., 210, riferisce che, nel periodo successivo all'ingresso della Cina nel Wto, sono stati molti i produttori statunitensi che hanno cessato la loro attività. Secondo l'autrice «circa l'80 per cento del calo dell'occupazione nel settore privato registrato tra il 2000 e il 2003, può essere ricondotto alla perdita di posti di lavoro nelle fabbriche legata allo *Shock cinese* ossia il processo attraverso il quale enormi quantità di manodopera cinese a basso costo si sono riversate sui mercati dopo l'ingresso del paese nell'OMC. I posti di lavoro sono andati in Asia, i debiti negli Stati Uniti (…). La disoccupazione è aumentata insieme alle morti per disperazione». Aggiunge questa Autrice che «nelle zone del Midwest e del Sud degli Stati Uniti, nel gruppo degli adulti bianchi sprovvisti di istruzione universitaria sono notevolmente aumentati (del 50%) i decessi per cirrosi epatica, le overdosi di droga e alcol sono aumentate del 323% e i suicidi del 78%. Tutto ciò ha fatto si che per la prima volta dopo circa 100 anni si è avuta negli Stati Uniti una riduzione dell'aspettativa di vita» (211).

definizione del modello economico che ha dominato il mondo negli ultimi decenni, un processo che segna una discontinuità significativa rispetto al passato.

La globalizzazione, intesa come progressiva integrazione dei mercati, delle economie e delle culture su scala mondiale, ha attraversato una fase di espansione accelerata a partire dagli anni Ottanta del Novecento, favorita dalla liberalizzazione degli scambi, dall'innovazione tecnologica e dall'affermazione di catene globali del valore sempre più estese.

Tuttavia, le crisi recenti – dalla pandemia di Covid-19 alle tensioni geopolitiche fino all'emergenza climatica – e, soprattutto, le sue insostenibili ed inaccettabili conseguenze sociali hanno messo in discussione l'efficacia di questo modello, evidenziandone le fragilità strutturali e spingendo molti Paesi e attori economici a riconsiderare le proprie strategie.

Eppure molti autorevoli studiosi avevano da tempo segnalato i rischi di una visione "a tunnel" sulle capacità miracolistiche della globalizzazione economica, mettendo invece in luce che il mercato funziona bene solo quando è ancorato a istituzioni robuste[13].

Oggi, la globalizzazione viene sempre più spesso descritta come un fenomeno declinante o in trasformazione, che sembra lasciare spazio a una riscoperta e a uno sviluppo del sistema economico in una dimensione "locale". Questo processo, a volte definito come de-globalizzazione, si manifesta in una serie di tendenze: il ritorno delle produzioni nei Paesi d'origine, la valorizzazione delle filiere corte, la tutela delle autonomie strategiche in settori critici (come l'energia, le tecnologie digitali, la sanità) e una maggiore attenzione alla sostenibilità ambientale e sociale.

Anche in relazione a tale tema, vengono tratteggiati scenari profondamente diversi: da un lato, visioni ottimistiche che colgono in questa transizione l'opportunità di costruire un modello economico più resiliente, sostenibile ed equo, capace di generare vantaggi diffusi per il benessere collettivo, riducendo le disuguaglianze e promuovendo una maggiore partecipazione delle comunità locali; dall'altro, prospettive pessimistiche, che paventano il rischio di una crescente frammentazione dei mercati, di un ritorno al protezionismo, di ten-

[13] Si v. ad es., RODRICK, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton, 2008.

sioni internazionali e di una competizione meno cooperativa, con possibili effetti negativi sulla crescita globale, sulla stabilità e sulla capacità di affrontare sfide comuni come il cambiamento climatico.

Luci ed ombre dunque in un contesto in cui è estremamente complicato fare affidamento sull'attendibilità delle previsioni in campo.

Nello scenario tratteggiato emerge altresì che il conflitto conosce oggi la sua dimensione patologica e tragica, diventando guerra.

Ad una guerra nel cuore dell'Europa ci siamo quasi assuefatti (e la guerra in Ucraina è una guerra europea) così come ci siamo assuefatti a quanto è accaduto ed accade nella striscia di Gaza.

Eppure il tema del conflitto che assume le sembianze della guerra ormai interessa ed interesserà la riflessione giuridica[14].

Negli studi giuridici si affacciano nuovamente in Europa, dopo un secolo, le questioni legate all'economia di guerra. Ad esempio, in un recente volume si mette in evidenza che la logica della guerra, che sembrava ormai appartenere al passato almeno in una parte del mondo e certamente in Italia, è tornata ad avere un suo spazio anche nel diritto[15]. Il saggio, non a caso, si apre con una notizia: un contratto di acquisizione sottoscritto nel 2024, concluso tra due delle principali società italiane, nel quale compare in bella vista, per la prima volta, «una clausola che consente il recesso se scoppia un conflitto che possa coinvolgere l'Italia» (e per la precisione, il riferimento è proprio all'art. 5 del Trattato Nato). Si tratta di una clausola che fino a non molto tempo fa non era ipotizzabile nel contesto italiano o nell'ambito dell'area UE. «Fino a poco tempo fa, queste clausole, utilizzate nei Paesi in cui sono frequenti scontri armati o guerre civili – si legge nel libro citato – sarebbero state impensabili nell'Unione europea»[16]. Ma evidentemente non è più così.

[14] In tema v. Greco, *Critica della ragione bellica*, Bari-Roma, 2025. L'autore mette in luce che «vediamo la pace come qualcosa che non ci appartiene veramente, come una condizione che sostanzialmente nega le nostre inclinazioni più profonde». Con questa angolazione visuale, arriviamo a pensare che la pace sia un «ideale lontano» e «finiamo per non considerare strano, e per non vedere come scandaloso, che la si possa negare (v. IX e XI dell'*Introduzione*). Fra gli studiosi di diritto del lavoro, Fontana, *"Economia di guerra", crisi e diritto del lavoro. Note critiche*, in *https://www.costituzionalismo.it/*, 2022, 2, 147 ss.

[15] Saravalle, Stagnaro, *Capitalismo di guerra. Perché viviamo già dentro un conflitto globale permanente (e come uscirne)*, Milano, 2025.

[16] *Ivi*, 11.

Quali possano essere le implicazioni per il diritto del lavoro credo che sia chiaro ma facciamo forse fatica ad accettare che anche la guerra diventi oggetto di una nostra riflessione giuridica.

La guerra può essere commerciale, la guerra dei dazi, un modo diverso di giungere al conflitto nel quale può realizzarsi un meccanismo che penalizza i ceti più deboli e che può avere effetti importanti sul mercato del lavoro.

Le scelte recenti dell'amministrazione Trump sui dazi[17] rischiano peraltro di provocare pesanti conseguenze per le imprese italiane ed europee e, ovviamente, per gli stessi lavoratori[18].

In conclusione, pur nel quadro delle grandi incertezze legate all'evoluzione di grandi questioni geopolitiche e alla fase di grande trasformazione degli assetti economici su scala internazionale, la crisi della globalizzazione come modello economico consente di ritenere che vi sono spazi per una ripresa del dibattito pubblico sul conflitto sociale e sull'emancipazione collettiva.

3. Il conflitto come fondamento della partecipazione democratica

In una società democratica il conflitto non è un'anomalia da eliminare ma un elemento fisiologico e fondativo della partecipazione.

Il conflitto è il presupposto del cambiamento sociale e della trasformazione delle istituzioni: attraverso il confronto (anche aspro) tra interessi contrapposti, emergono nuove istanze e si alimenta il coinvolgimento dei cittadini nella vita pubblica.

Come si è osservato «se si anestetizza il conflitto la relazione viene svuotata: di essa può sopravvivere solo l'involucro inerte del puro diritto»[19]. Pertanto il conflitto che trova spazio istituzionale nel contesto democratico assume una valenza costruttiva.

---

[17] Per l'analisi delle conseguenze economiche dei dazi, pur riferita ai non pochi cambiamenti di rotta delle scelte dell'amministrazione Trump: MCKIBBIN, NOLAND, SHUETRIM, *The global economic effects of Trump's 2025 tariffs*, in *Peterson Institute for International Economic*, *Working Paper 25-13*, 2025; RODRÍGUEZ-CLARE, ULATE, VASQUEZ, *The 2025 trade war: dynamic impacts across U.S. states and the global economy*, in *National Bureau of Economic Research*, *Working Paper Series*, May 2025.

[18] V. lo Studio per il Parlamento Europeo *US tariffs: economic, financial and monetary repercussions*, curato da *Economic Governance and EMU Scrutiny Unit* (EGOV), luglio 2025.

[19] BOUCHARD, *Il senso della mediazione dei conflitti. Tra diritto, filosofia e teologia*, recensione del libro di MARTELLO, in *https://www.questionegiustizia.it/*, 2024.

L'avanzamento e il progresso compiuti nell'affermazione dei diritti sociali sono frequentemente il risultato di conflitti collettivi. Si pensi alle battaglie sindacali o ai movimenti per i diritti civili con obiettivi comuni di giustizia ed eguaglianza (ad es., il c.d. autunno caldo)[20].

In Italia, le lotte operaie della fine degli anni sessanta del novecento hanno avuto un impatto importante per l'emancipazione dei lavoratori, con il culmine normativo dello Statuto dei lavoratori del 1970, con lo sciopero e con il conflitto sindacale quali mezzi per la realizzazione del progresso delle condizioni di vita delle persone[21].

Ed è la nostra stessa Costituzione che integra al suo interno il riconoscimento del conflitto sociale e la necessità di governarlo, per evitare che degeneri in miseria, disordine o disuguaglianze radicali[22].

Tuttavia il conflitto può svolgere una funzione costruttiva solo se rimane entro i confini della legalità e del riconoscimento reciproco. In assenza di regole e di canali istituzionali, il conflitto rischia di degenerare in violenza o caos sociale[23].

Governare il conflitto significa individuare le procedure e le istituzioni democratiche dentro le quali questo possa svolgersi: in particolare il dialogo sociale, la contrattazione collettiva, il dibattito parlamentare, gli strumenti di partecipazione diretta[24].

La stessa giurisprudenza costituzionale italiana ha distinto nettamente il riconoscimento del diritto di confliggere (ad esempio attraverso lo sciopero, tutelato dall'art. 40 Cost.) dalla necessità di bilanciarne l'esercizio con altri diritti fondamentali[25].

A ben vedere il conflitto è parte integrante della cittadinanza democratica. Persino le espressioni più generali di conflitto sociale, come la protesta politica e lo sciopero generale, trovano legittimazione nel nostro ordinamento.

Emblematico è il riconoscimento giurisprudenziale del c.d. sciopero politico: nel 1974 la Corte costituzionale, con la sentenza n.

---

[20] Leonardi, *Lo statuto dei lavoratori quale eredità per le sfide di oggi*, in *https://www.collettiva.it/*, 20 maggio 2024.

[21] Neppi Modona, *Sciopero, potere politico e magistratura*, Bari-Roma, 1973.

[22] Fioravanti, *La Corte e la costruzione della democrazia costituzionale. Per i sessant'anni della Corte costituzionale*, 2016, in *www.cortecostituzionale.it* (area documenti).

[23] *Ivi*, 7.

[24] *Ibidem*.

[25] Cfr. McBritton, *La precettazione come strumento di gestione del conflitto sociale?*, in *https://www.giustiziainsieme.it/it/*, 19 marzo 2024.

290, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 503 c.p. che puniva lo sciopero per fini non contrattuali affermando che uno sciopero volto a fini politici o sociali ha dignità costituzionale in quanto espressione della partecipazione dei lavoratori alla vita del Paese[26]. Qui la Corte richiama esplicitamente il principio di eguaglianza sostanziale (art. 3, c. 2, Cost.) e afferma un legame nuovo e inedito fra conflitto e partecipazione.

Il conflitto collettivo, dunque lo sciopero, è in grado di garantire proprio quanto è alla base dell'eguaglianza tratteggiata dal secondo comma dell'art. 3 Cost. e cioè «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

Il conflitto è dunque la premessa della partecipazione, il conflitto è la premessa dell'eguaglianza, il conflitto realizza l'inclusione perché dà voce a istanze e interessi che altrimenti sarebbero escluse.

Il riferimento alla nota sentenza della Corte costituzionale del 1974 mi consente anche di mettere in evidenza un altro problema di fondo.

Tutti o quasi tutti noi muoviamo dalla convinzione che nell'esperienza italiana l'art. 46 Cost. non abbia avuto attuazione perché è prevalsa in Italia la tendenza al conflitto su quella alla partecipazione.

Ho l'impressione che questa convinzione non sia del tutto fondata. Che il conflitto sia prevalso sulla partecipazione, impedendo dunque l'affermarsi di modelli partecipativi è probabilmente vero per un lungo tratto del novecento italiano ma, nelle stagioni più recenti (mi sembra di poter considerare gli ultimi tre decenni), io ritengo che le cose stiano andate diversamente.

Ritengo che sia l'assenza di conflitto a non far emergere la partecipazione. Manca il conflitto nel senso che il conflitto non trova i suoi canali per essere correttamente rappresentato nei circuiti democratici e, in particolare, nella democrazia sindacale.

Il rischio ed il paradosso è che in un sistema democratico accada la cosa peggiore, forse la peggiore di tutte le cose possibili: che il conflitto sia negato, che il sistema istituzionale non sia in grado di riconoscere l'esistenza del conflitto e comprenderete che, se questo accade, la minima conseguenza è che non vi è alcuno spazio per la

[26] FIORAVANTI, op. cit., 7; cfr. LEONARDI, op. cit.

partecipazione o che la partecipazione non sia altro che una formula vuota, un puro esercizio stilistico.

Con queste premesse, ben venga la recente legge n. 76/2025 sulla partecipazione, sebbene si debba prendere atto che il modello normativo che emerge dimostra segni di particolare debolezza[27].

Al di là delle recenti scelte normative – che, con le manchevolezze accennate, aprono però uno spazio di confronto nel quale un'autonomia collettiva viva e vegeta saprebbe come entrare – occorrerebbe riflettere se siamo ancora in grado di individuare i nuovi terreni nei quali si manifesta in Italia il conflitto sociale, i nuovi conflitti sociali e quale è la nostra capacità di regolare i nuovi conflitti.

4. Alla ricerca degli emergenti interessi collettivi

La categoria degli interessi collettivi rappresenta, nel diritto del lavoro, un punto di incontro fra la dimensione giuridica e quella politica del conflitto. Essa incarna la possibilità, per il lavoro organizzato, di trasformare le tensioni sociali in rivendicazioni di giustizia e di eguaglianza. Gli interessi collettivi non preesistono al conflitto, ma ne sono il prodotto: emergono nella dialettica tra capitale e lavoro, prendono forma attraverso l'azione sindacale e si consolidano quando il diritto riconosce l'esistenza di bisogni condivisi che trascendono le singole posizioni individuali[28].

Storicamente, tale processo è stato particolarmente visibile nelle fasi di espansione democratica del secondo dopoguerra e, in particolare, sul finire degli anni Sessanta del Novecento. In quella stagione, il conflitto collettivo fu il motore di una nuova cittadinanza industriale, fondata sulla solidarietà di classe e sull'idea che la democrazia economica fosse parte integrante della democrazia politica.

Nei decenni successivi, tuttavia, la centralità del conflitto come strumento di emancipazione si è progressivamente attenuata. Negli anni Ottanta e Novanta, il mutamento del paradigma produttivo – segnato dalla flessibilizzazione del lavoro, dalla disgregazione delle grandi concentrazioni operaie e dall'affermazione del settore ter-

[27] V., per le varie questioni critiche, la recente analisi di Ingrao, *La partecipazione dei lavoratori tra istanze costituzionali e compromessi legislativi: legge n. 76/2025, anatomia di una riforma mancata*, in *RIDL*, 2025, 2, 123 ss.

[28] Recchia, *Il sindacato va al processo: interessi collettivi dei lavoratori e azione di classe*, in *LDE*, 2021, 4.

ziario – ha comportato la c.d. "terziarizzazione del conflitto" e, con essa, una crisi della rappresentanza collettiva.

Contestualmente, si è affermata una tendenza all'"aziendalizzazione" del diritto del lavoro, intesa come spostamento dell'asse della tutela dal collettivo al singolo, dalla generalità dei diritti alla particolarità dell'impresa[29]. Il sindacato, pur mantenendo un ruolo essenziale, ha dovuto misurarsi con un contesto in cui la contrattazione è diventata dispersa, frammentata e spesso subordinata alle esigenze dell'impresa.

Eppure, la parabola del conflitto non si è esaurita. Negli ultimi vent'anni si è assistito a una rinascita della dimensione collettiva in forme nuove, ibride e meno prevedibili, dove le istanze di uguaglianza si intrecciano con quelle di inclusione, sostenibilità e riconoscimento. Gli interessi collettivi non si limitano più ai tradizionali soggetti del lavoro subordinato, ma comprendono nuove figure sociali e nuove vulnerabilità.

L'interesse collettivo si presenta oggi come categoria in movimento, aperta alla pluralità dei soggetti che popolano la scena lavorativa contemporanea.

I lavoratori migranti, ad esempio, incarnano in modo emblematico la tensione fra lavoro e cittadinanza: l'accesso ai diritti civili e sociali è spesso subordinato alla disponibilità di un'occupazione, e la perdita del lavoro comporta la perdita dello status giuridico[30].

Le mobilitazioni dei braccianti stranieri contro il caporalato, le campagne per il permesso di soggiorno legato alla dignità del lavoro e gli scioperi nelle campagne del Sud testimoniano come la lotta per i diritti dei migranti non sia solo una battaglia di inclusione, ma anche una rivendicazione collettiva di riconoscimento e di libertà.

Un analogo processo si osserva nell'economia digitale. I *delivery workers* – i cc.dd. "rider" – hanno rappresentato, negli ultimi anni, uno dei fenomeni più importanti di ricomposizione collettiva in un contesto apparentemente individualizzato. Questi lavoratori, inizialmente esclusi dal perimetro delle tutele del diritto del lavoro, hanno costruito dal basso forme di organizzazione, scioperi e boicottaggi transnazionali, rivendicando compensi equi e diritti fondamentali. Attraverso la conflittualità diffusa, hanno imposto all'attenzione pub-

[29] BAVARO, *Azienda, contratto e sindacato*, Bari, 2012.
[30] CALAFÀ, *Lavoro e immigrazione*, in questo volume.

blica una nuova questione sociale e giuridica: quella del lavoro tramite piattaforma[31]. Il loro conflitto è insieme materiale e simbolico, e si gioca tanto sul terreno delle relazioni industriali quanto su quello della comunicazione pubblica e dei consumi: il *social strike*, che coinvolge i clienti e i cittadini, mostra come la costruzione dell'interesse collettivo possa oggi passare anche per l'uso strategico dello spazio digitale.

Lo sguardo sui fenomeni contemporanei mostra come il conflitto assuma forme nuove, spesso meno visibili ma non per questo meno incisive. La frammentazione del lavoro, la finanziarizzazione dell'economia e la conseguente perdita di prossimità tra capitale e lavoro hanno reso più complessa la costruzione di un'identità collettiva.

Recchia ha sottolineato come la trasformazione del capitalismo contemporaneo determini una forma di conflitto mimetico, nella quale il potere datoriale tende a occultarsi dietro reti contrattuali e scelte finanziarie apparentemente neutre. Il luogo del conflitto si sposta così "a monte" della produzione, nelle decisioni di investimento e dismissione, e "a valle", nei sistemi di valutazione individuale che frammentano la solidarietà. In tali contesti, l'interesse collettivo riemerge come esigenza di ricomposizione: la funzione emancipativa del diritto del lavoro consiste, ancora una volta, nel dare forma organizzata a una solidarietà dispersa[32].

Il medesimo fenomeno si osserva nei contesti del lavoro digitale e delle piattaforme, dove la distanza fisica e la gestione algoritmica dei rapporti di lavoro minacciano la possibilità stessa di costruire relazioni collettive. È significativo, in questa prospettiva, che la Direttiva (UE) 2024/2831 abbia imposto agli Stati membri di assicurare la disponibilità di canali di comunicazione riservati e non monitorati per i lavoratori delle piattaforme e i loro rappresentanti. Come ancora osserva Recchia, tale disposizione non costituisce un mero accorgimento tecnico, ma un vero e proprio riconoscimento giuridico del diritto a comunicare come presupposto dell'interesse collettivo. Senza comunicazione non vi è organizzazione; senza organizzazione non vi è conflitto; senza conflitto non si dà interesse collettivo[33].

---

[31] Rota, *Tecnologia e lotta sindacale: il net strike*, in *LLI*, 2019, 2.

[32] Recchia, *Gli interessi collettivi del lavoro tra vecchi e nuovi conflitti*, in questo volume.

[33] *Ibidem*.

L'uso strategico del diritto costituisce, d'altronde, un ulteriore canale di espressione dell'interesse collettivo. Le forme di *strategic litigation* sviluppatesi in Italia negli ultimi anni – dal caso FIOM-FIAT alle cause contro gli algoritmi discriminatori di Deliveroo – dimostrano come il contenzioso possa diventare strumento di emancipazione collettiva. In questi casi, la violazione di un diritto individuale funge da leva per la tutela di un gruppo, ampliando l'efficacia del diritto oltre i confini del singolo[34]. L'articolazione tra dimensione giudiziaria e azione sindacale riapre, in questo modo, il nesso fra diritto e conflitto, mostrando come anche il ricorso ai tribunali possa contribuire alla costruzione di nuove solidarietà collettive.

Un terreno emblematico di tale rinnovamento è rappresentato dalle grandi vertenze industriali recenti, come i casi GKN e Wärtsilä. In entrambe le vicende, il conflitto ha travalicato la dimensione rivendicativa per assumere tratti di *democrazia partecipata*: alle azioni giudiziarie e agli scioperi si sono affiancate iniziative di autogestione, campagne territoriali e alleanze sociali, in cui i lavoratori sono divenuti protagonisti non solo della difesa, ma anche della riprogettazione dell'impresa[35]. L'interesse collettivo, in questi contesti, non si esaurisce nella dimensione contrattuale, ma si estende alla comunità locale e alla responsabilità sociale dell'impresa.

La stessa logica si ritrova sul piano transnazionale. Nelle catene globali del valore, i diritti dei lavoratori dipendono sempre più da processi produttivi interconnessi che oltrepassano i confini nazionali. La frammentazione del lavoro globale ha generato nuove forme di vulnerabilità, ma anche nuove alleanze. Le campagne internazionali di sindacati e movimenti per condizioni di lavoro dignitose in Amazon o nel settore tessile del Bangladesh mostrano che il conflitto può riemergere come pratica coordinata e solidale su scala globale[36]. L'interesse collettivo assume così una dimensione transnazionale, nella quale la giustizia sociale si intreccia con la giustizia economica e ambientale.

Proprio l'intreccio tra lavoro e ambiente costituisce uno degli ambiti più promettenti della nuova stagione degli interessi collettivi.

---

[34] PROTOPAPA, *Uso strategico del diritto e azione sindacale*, Bologna, 2022. RECCHIA, *Studio sulla giustiziabilità degli interessi collettivi dei lavoratori*, Bari, 2018.

[35] FROSECCHI, *Diritti collettivi di informazione. Lezioni dal caso GKN*, in *LLI*, 2021, 2.

[36] BRINO, *Diritto del lavoro e catene globali del valore. La regolazione dei rapporti di lavoro tra globalizzazione e localismo*, Torino, 2020.

Il paradigma del *diritto del lavoro sostenibile*[37] propone una lettura integrata della tutela del lavoro, capace di ricomporre la frattura fra esigenze produttive e tutela ambientale. Pertanto l'interesse collettivo si estende oggi a dimensioni un tempo estranee alla sfera lavorativa, come la giustizia ambientale e la sostenibilità. Questa nuova prospettiva propone una ricomposizione tra tutela del lavoro e tutela dell'ambiente, legando la giustizia climatica a quella sociale e riaffermando il carattere unitario dei beni collettivi.

In questo senso, la ricerca degli interessi collettivi non coincide con la mera difesa di posizioni categoriali, ma con un processo di ridefinizione del legame sociale attraverso il lavoro. Essa implica la capacità di connettere i piani del diritto, della politica e della partecipazione, costruendo spazi di autonomia e di riconoscimento in cui la conflittualità non è negata, ma orientata alla costruzione di un ordine democratico più inclusivo. L'interesse collettivo si configura, così, come principio dinamico di coesione e di emancipazione: un laboratorio in cui si misurano le promesse — e le fragilità — della democrazia del lavoro contemporanea.

Il conflitto non è un fallimento della cooperazione, ma la sua condizione di possibilità: una *pratica di libertà organizzata*, che consente ai lavoratori di trasformare la propria dipendenza in potere collettivo e di rinnovare, attraverso il diritto, la promessa originaria della democrazia del lavoro[38].

5. Conclusioni

Il percorso argomentativo sviluppato evidenzia come il conflitto sociale – lungi dall'essere un disvalore – sia stato ed è un motore essenziale di emancipazione e di inclusione. Dai grandi cicli storici di lotte operaie che hanno aperto la strada a nuove tutele, fino ai conflitti post-moderni dei c.d. riders, delle donne, dei migranti o alle vertenze ambientali, ritroviamo un filo rosso: gruppi inizialmente esclusi o subordinati che, attraverso l'azione collettiva conflittuale, conquistano riconoscimento, diritti e voce. In ciò si realizza quel principio costituzionale per cui l'eguaglianza non è data una volta

[37] Del Punta, Caruso, Treu, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, Bologna, 2020; Iid., *Il diritto del lavoro nella giusta transizione*, in *http://www.csdle.lex.unict.it/*, 2023.

[38] Recchia, *Gli interessi collettivi*, cit.

per tutte, ma va costruita rimuovendo gli ostacoli e bilanciando i rapporti di forza reali. Il conflitto è spesso l'innesco che fa emergere l'ostacolo e ne impone la rimozione. Naturalmente, perché la sua funzione sia positiva, occorre che esso sia riconosciuto e governato, non negato né represso.

L'ordinamento costituzionale italiano, con saggezza, ha riconosciuto il conflitto (sciopero) come diritto e insieme ha predisposto strumenti per equilibrarlo con altri interessi, in un quadro di legalità.

La sfida odierna è proseguire su questa strada: istituzionalizzare i conflitti in forme partecipative avanzate, così che possano esprimere la loro carica innovativa.

La democrazia non deve temere il conflitto, ma abbracciarlo come fattore di vitalità, prevedendo luoghi e momenti in cui esso diventi deliberazione, contrattazione, collaborazione.

Nuovi conflitti stanno sorgendo, specchio di nuove disuguaglianze e nuovi bisogni e il diritto del lavoro deve trovare la forza di osservare le trasformazioni in corso senza perdere di vista il suo significato valoriale.

L'azione collettiva delle origini e la sua rappresentazione visiva: un approccio 'emozionale' alla lotta per il miglioramento delle condizioni di lavoro

Edoardo Ales

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Dolore e Disperazione. – 3. Rabbia e Ira. – 4. Forza e Speranza. – 5. Conclusione.

1. Introduzione

Quando Pasqualino Albi mi ha invitato a tenere una relazione su "Il conflitto nel diritto del lavoro delle origini" confesso di aver provato un sentimento misto di orgoglio e di inadeguatezza. Orgoglio rappresentato dall'opportunità di poter contribuire a un'iniziativa così importante in uno dei più prestigiosi Atenei italiani, sollecitato da uno stimatissimo Collega; inadeguatezza rispetto a un tema indubbiamente vasto e complesso, a partire dalla sua stessa delimitazione spazio-temporale.

Mi sono, poi, ricordato dell'incontro, avvenuto pochi mesi prima, con Pasqualino Albi al Festival di Montepulciano, in occasione della presentazione del bel Volume curato da un altro stimatissimo Collega, Filip Dorssemont, sulla rappresentazione artistica delle controversie di lavoro tra la fine del diciannovesimo e l'inizio del ventesimo secolo. In quell'occasione mi era stato chiesto di sintetizzare in poche battute l'impegnativa ricerca che avevo condotto e riversato in uno dei contributi pubblicati nel Volume, proprio sull'azione collettiva delle origini, prendendo spunto dalla sua rappresentazione visiva. In quel contributo avevo fatto ricorso a un approccio 'emozionale' per dare conto della lotta per il miglioramento delle condizioni di lavoro.

Il sentimento di inadeguatezza, pur permanendo di fronte all'immane compito, aveva assunto fattezze meno spaventose in considerazione della miriade di spunti che quella ricerca ancora offriva e che mi hanno consentito di svolgere una relazione se non altro

nitida nei contorni tematici. D'accordo con Pasqualino Albi, ho pensato che la rielaborazione, in lingua italiana, di quello scritto, con l'aggiunta delle conclusioni alle quali ero giunto nella relazione tenuta alla Sapienza pisana, potessero costituire un valido contributo al volume di atti da lui meritoriamente curato.

Come anticipato, lo scritto analizza l'azione collettiva delle origini attraverso la sua rappresentazione visiva. A tal fine, si avvale di un catalogo di immagini relative a eventi accaduti tra il 1875 e il 1914 in Europa e nelle Americhe[1]. Diverse tipologie di immagini entrano in relazione con le emozioni suscitate dagli eventi. Le emozioni vissute dai lavoratori durante quegli avvenimenti sono organizzate in tre binomi: dolore e disperazione, rabbia e collera, forza e speranza. A loro volta, le immagini e le riflessioni si articolano intorno ai binomi.

Sebbene lontani nel tempo e nello spazio, eventi, immagini ed emozioni traggono tutti origine dal disprezzo di datori di lavoro e autorità pubbliche nei confronti dei bisogni e degli interessi dei lavoratori. La violenza gratuita alla quale i primi non esitavano a ricorrere contro i secondi costituisce un tragico *fil rouge*.

In alcuni casi, questi eventi colpivano migranti non qualificati, spesso utilizzati dai datori di lavoro come crumiri[2] o come manodopera a basso costo in sostituzione della forza lavoro autoctona, più costosa e rivendicativa. In altri, invece, ad essere coinvolti erano gli stessi autoctoni, poveri e non qualificati, sfruttati da imprese straniere spietate, con la complicità delle autorità pubbliche locali. Esclusi dai sindacati di mestiere, sia i migranti non qualificati sia gli autoctoni erano attratti dal socialismo così come dall'anarchismo e dal comunismo, con i loro ideali rivoluzionari. Uniti e organizzati dai sindacati di categoria 'internazionali'[3] (meglio noti come *syndi-*

---

1 (*) Le immagini sono disponibili in ALES, *Early Stages of Collective Action and their Visual Representations: an Emotions Driven Approach to the Struggle for Better Working Conditions*, in DORSSEMONT (ed.), *On the Artistic Representation of Industrial Disputes in the Shadow of Repression in European Art From 1870 to 1914 and Beyond*, Cham, 2024, 51 ss.

2 Sulla metafora del crumiro v. ASIMOV, *Male Strikebreaker*, in *The Original Science Fiction Stories*, Gennaio, 1957.

3 MONTGOMERY, *Immigrants, Industrial Unions, and Social Reconstruction in the United States, 1916-1923*, in *Labour/Le Travailleur*, 1984, 101. Più in generale, PETERSON, *The One Big Union in International Perspective: Revolutionary Industrial Unionism 1900-1925*, in *Labour/Le Travailleur*, 1981, 41.

cates[4]), riuscirono a ottenere alcuni successi nella lotta per il miglioramento delle condizioni di lavoro.

Questo saggio prende in esame immagini di vario genere, come dipinti, sculture, disegni e fotografie. Talvolta, le fotografie si limitano a "catturare" gli eventi. Altre volte, ritraggono protagonisti che esprimono le loro emozioni spontaneamente o che posano per lo scatto. Le fotografie venivano pubblicate da giornali e riviste che documentavano l'evento oppure sono state conservate negli archivi locali e recuperate da ricercatori anni dopo. I disegni prendono spunto da fotografie oppure restituiscono direttamente i ricordi dell'autore, per quanto questi possano essere distorti o influenzati da emozioni e motivazioni personali. Le sculture, soprattutto se commissionate e realizzate da sostenitori della causa, celebrano i protagonisti o le vittime degli eventi e i loro ideali, con l'esplicito obiettivo di suscitare emozioni e mantenerle vive nel tempo. Come le fotografie, i disegni e le sculture, anche i dipinti incarnano e trasmettono emozioni e motivazioni all'osservatore finale, filtrate e arricchite dallo stile e dalla visione dell'artista. A volte l'artista è testimone diretto dell'evento; altre volte organizza i protagonisti o i modelli da ritrarre; talvolta è guidato dal committente, anche a distanza di anni dall'accaduto; oppure si basa su fotografie o resoconti; in altri casi ancora dà forma ai propri ideali.

Raramente il destinatario finale è semplicemente un pubblico generico. Gli artisti e i loro committenti si rivolgono e si appellano a politici e legislatori, rafforzando così il legame tra diritto ed emozioni[5], veicolato attraverso la rappresentazione visiva, l'idealizzazione o il messaggio di eventi esemplari.

Dolore e disperazione, rabbia e collera, forza e speranza sono emozioni universali. Il loro messaggio trascende i tempi e i confini territoriali, sottolineando la natura intrinsecamente internazionale del movimento dei lavoratori e dell'azione collettiva. Certo, le rea-

---

[4] Sul *syndicalism* come opposto del *trade unionism*, v. DARLINGTON, S*yndicalism and Strikes, Leadership and Influence: Britain, Ireland, France, Italy, Spain, and the United States*, in I*nternational Labor and Working-Class History*, Vol 83, 2013, 37. Temporalmente vicino agli eventi ai quali si fa riferimento in questo saggio: LEVINE, *The Standpoint of Syndicalism'*, in *Annals of the American Academy of Political and Social Science. The Outlook for Industrial Peace*, 1912, 114.

[5] Sul loro rapporto v. almeno GROSSI, *Understanding Law and Emotion*, in *Emotion Review*, 2015, 55; MARONEY, *Law and Emotion: A Proposed Taxonomy of an Emerging Field*, in *Law and Human Behavior*, 2006, 119.

zioni a quel messaggio variavano da paese a paese, a seconda del momento politico. Tuttavia, la forza del messaggio restava intatta, portando, nel lungo periodo, all'istituzione di sistemi di relazioni industriali che rifiutano la violenza e considerano il confronto e il conflitto come funzionale alla contrattazione collettiva. A loro volta, i sistemi di relazioni industriali sono necessariamente radicati in ordinamenti giuridici che riconoscono la libertà di associazione e, auspicabilmente, il diritto di azione collettiva. Il più delle volte, gli ordinamenti coincidono con i confini nazionali – un vincolo che rischia di mettere in discussione l'internazionalismo del movimento dei lavoratori.

2. Dolore e Disperazione

Göschenen

Il 27 luglio 1875, l'aria nel cantiere del tunnel del Gottardo a Göschenen (Cantone Uri - Svizzera) era così densa che i minatori che stavano scavando il tunnel uscirono e interruppero le loro attività[6]. Chiesero al capo ingegnere della compagnia Favre, Ernst von Stockalper[7], di migliorare la salute e la sicurezza all'interno del cantiere. La risposta che ricevettero fu di continuare a lavorare nelle stesse condizioni o di andarsene. Qualcun altro sarebbe stato pronto a sostituirli in breve. I lavoratori, principalmente italiani, che si erano trasferiti sul luogo per lavorare alla costruzione del tunnel, decisero di optare per una terza soluzione: il blocco del cantiere, impedendo a chiunque, supervisori compresi, di accedervi. Si dichiararono in sciopero, chiedendo una migliore aerazione del tunnel, turni più brevi e un aumento salariale di 1 franco.

La compagnia Favre era già sotto pressione, avendo sottoscritto un contratto con penali elevate in caso di ritardo nella conclusione dei lavori. Senza esitazioni, Stockalper chiese aiuto alle autorità di Göschenen per porre fine allo sciopero e inviò un telegramma alla sede centrale chiedendo denaro e 50 uomini armati per ripristinare l'ordine e permettere l'ingresso dei crumiri nel cantiere. Sia le autorità di Göschenen che la compagnia, che non disponevano dei mezzi

[6] V. Binnenkade, *Sprengstoff. Der Streik der italienischen Gotthardtunnelarbeiter – Alltag und Konflikte im Eisenbahnerdorf Göschenen 1875*, Basilea, 2018.

[7] Müller-Grieshabe, *Ernest von Stockalper*, in *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, 2011.

necessari, inoltrarono la richiesta al governo provinciale di Altdorf. In assenza di truppe immediatamente disponibili, furono arruolati circa 30 volontari e inviati a Göschenen. Accompagnati dalla polizia locale, si scontrarono con gli scioperanti, affatto pacifici, uccidendo cinque di loro e ferendo gravemente molti altri. Il blocco fu rimosso, lo sciopero interrotto e il lavoro riprese. Molti minatori furono licenziati e sostituiti.

Lo scavo del tunnel del Gottardo era frutto di un'iniziativa congiunta svizzero-italiana e tedesca. Pertanto, l'evento fu riportato anche dalla *Leipziger Illustrierte Zeitung*, che pubblicò il disegno di Georg Specht intitolato *Der Arbeitstumult bei Göschenen am St. Gotthardtunnel*. Si presume che Specht fosse uno degli ingegneri della Favre. Pertanto, ci si può chiedere se la sua rappresentazione degli eventi fosse attendibile. Al momento, tuttavia, è l'unica disponibile.

L'opinione pubblica svizzera rimase fortemente colpita. Il governo italiano chiese chiarimenti. Il giudice istruttore di Altdorf, Joseph Anton Gisler, avviò immediatamente un'indagine sulle cause esatte degli omicidi, un'indagine che difficilmente può essere considerata imparziale, dato che essi erano stati perpetrati dalle stesse autorità pubbliche. Il 15 settembre, il governo federale svizzero nominò Hans Hold come commissario speciale. Hold presentò due relazioni: una pubblicata sulla Gazzetta ufficiale il 17 novembre 1875, seguita da una confidenziale datata 27 ottobre 1875. In quest'ultima, Hold incolpava le autorità locali per la loro impreparazione e gestione sbagliata del caso. Il dibattito pubblico si concentrò su chi avesse usato per primo la violenza – gli scioperanti o le truppe – tralasciando le ragioni dello sciopero e dei disordini ad esso collegati.

Qualche anno dopo l'evento, lo scultore Vincenzo Vela realizzò una rappresentazione plastica delle terribili condizioni di lavoro che affliggevano i minatori impegnati nella costruzione del tunnel del Gottardo, come tanti altri in tutto il mondo. *Le vittime del lavoro* è un'imponente alto-rilievo in cui due minatori portano dolorosamente e pietosamente un compagno morto fuori da un tunnel[8]. Sebbene completata nel 1882, fu solo dopo la morte dell'artista, nel 1893, che il Ministero italiano per l'Istruzione ne commissionò la realizzazione

[8] V. Mina (a cura di), *Le vittime del lavoro di Vincenzo Vela 1882. Genesi e fortuna critica di un capolavoro*, Ligornetto, Museo Vincenzo Vela, 2016; Pazzaglia, *Vela Vincenzo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, 98, 2020.

in bronzo, che oggi è ancora esposto alla Galleria Nazionale d'Arte Moderna e Contemporanea di Roma. Nel 1932, celebrando il 50° anniversario del tunnel del Gottardo, le ferrovie svizzere finanziarono un altro bronzo, collocato alla stazione di Airolo (Cantone Ticino), proprio all'estremità opposta di Göschenen.

Vela, nato nel Canton Ticino nel 1820, all'altro capo del tunnel, fa esplicito riferimento ai lavori del Gottardo. Nelle le sue parole: "Non sono mai stato altro che un lavoratore, orgoglioso di esserlo. Ho sempre amato e ammirato i poveri oppressi, martiri del lavoro, che rischiano la vita tranquillamente, al contrario dei cosiddetti eroi di guerra, e che pensano solo a vivere onestamente. Bene, in un'epoca in cui milioni vengono spesi per erigere monumenti ai re così come centinaia di migliaia di franchi per perpetuare la memoria dei ricchi, le cui uniche virtù e glorie sono nei loro forzieri, mi sono sentito obbligato a ricordare ai più sinceri quegli umili martiri che sono fratelli e lavorano per chiunque tranne che per loro stessi[9]".

Gli eventi di Göschenen dicono molto delle origini dell'azione collettiva come reazione al rifiuto dei datori di lavoro di ascoltare le richieste dei dipendenti, così come sulla disperazione dei lavoratori come causa della loro violenza. Piuttosto che dialogare con i propri dipendenti, infatti, i datori di lavoro erano pronti a ricorrere alla violenza. I minatori di Göschenen non erano sindacalizzati. Tuttavia, alcuni di loro, quelli che avevano indetto lo sciopero, erano più consapevoli degli altri dello sfruttamento e della necessità di lottare per condizioni di lavoro migliori. I datori di lavoro, almeno a Göschenen, non disponevano di una milizia privata. Pertanto, dovettero fare affidamento sul supporto delle autorità pubbliche e sulla loro collusione. Ciò la dice lunga sull'esclusione sociale e sulla marginalizzazione fisica dei lavoratori migranti, soprattutto gli italiani, che non parlavano tedesco. Condizioni che ebbero importanti conseguenze in termini di atteggiamento negativo della popolazione locale verso i migranti, ben prima che iniziassero il blocco. Una mancanza totale di considerazione e comprensione per le ragioni e gli scopi dell'azione collettiva, che avrebbero potuto distinguere questa da una pura sommossa e violenza gratuita.

[9] VELA, *Lettera a Carlo Baravalle*, *25 novembre 1886*, Federal Swiss Archives, J.I.110, 1886, 3/13.

A sua volta, quella mancanza di considerazione e comprensione spiega l'assenza di qualsiasi sforzo per stabilire per legge o accordo un quadro normativo che evitasse che la presenza di interessi opposti si trasformasse in un confronto violento. Inoltre, se l'origine straniera dei minatori impiegati nella costruzione del tunnel del Gottardo facilitava la loro identificazione come gruppo etnico, non favoriva necessariamente la loro organizzazione da parte dei sindacati locali, se esistenti. Peraltro, una competizione tra lavoratori stranieri e svizzeri rispetto all'impiego nello scavo del tunnel non sembrava essere in gioco: i crumiri erano anch'essi migranti. Ricorrere alla violenza da entrambe le parti (gli scioperanti "accolsero" le truppe con il lancio di pietre), sembrò loro l'unica soluzione praticabile in assenza di canali di dialogo strutturati. La lotta per condizioni di lavoro migliori divenne una semplice questione di ordine pubblico.

Lo sconvolgente altorilievo di Vela sulla condizione disumana dei minatori materializza la disperazione dei lavoratori e spiega, pur senza giustificarlo, il ricorso alla violenza, a fronte del rifiuto dei datori di lavoro di instaurare un dialogo.

LATTIMER

In realtà, anche quando la protesta era pacifica e assumeva la forma della fuoriuscita dalle miniere per convincere i lavoratori di altri siti a unirsi alla causa, i datori di lavoro reagivano con milizie private o chiedendo alle autorità locali di reprimerla con la forza pubblica. Tuttavia, raramente queste autorità disponevano delle risorse sufficienti per intervenire. Pertanto, come a Göschenen, le milizie erano infiltrate da persone legate alle aziende che non erano interessate a una conclusione pacifica del confronto.

Un esempio terribile di questa configurazione è fornito circa vent'anni dopo dal cosiddetto Massacro di Lattimer, che avvenne a Hazleton, in Pennsylvania, il 10 settembre 1897[10]. Anche in questo caso, i lavoratori coinvolti erano migranti, provenienti, principal-

[10] V. AURAND, *The Lattimer Massacre: Who Owns History? – An Introduction*, in *Pennsylvania History, The Lattimer Massacre of 1897*, 2002, 1, 5; e nello stesso numero della rivista v. anche TURNER, *The Lattimer Massacre: A Perspective from the Ethnic Community*, 11; BLATZ, *Reflections on Lattimer: A Complex and Significant Event*, 42; DUBOFSKY, *The Lattimer Massacre and the Meaning of Citizenship*, 52; BEIK, *The Significance of the Lattimer Massacre: Who Owns Its History?*, 58.

mente, dalla Slovacchia[11]. Importati come forza lavoro non qualificata, economica e non sindacalizzata, erano perfetti crumiri. Di conseguenza, i sindacati locali (nello specifico, l'United Mine Workers of America - UMWA) li disprezzavano, decidendosi a organizzarli solo dopo il massacro. Quando gli slovacchi uscirono dalla miniera dove lavoravano, marciando verso la strada per Lattimer (Immagine 3), furono affrontati da una posse di locali, organizzata dallo sceriffo della contea di Luzerne, James F. Martin. Alcuni di loro erano componenti delle milizie private dei minatori, altri erano vicini alle aziende. Apparentemente senza l'ordine di Martin, la posse sparò contro gli scioperanti disarmati, uccidendone più di venti. Sebbene arrestati, Martin e i suoi uomini furono assolti con la motivazione di aver agito sotto la minaccia della folla.

Il Massacro di Lattimer, ampiamente trattato dai giornali locali e nazionali e vividamente rappresentato dai loro caricaturisti, sottolinea due aspetti intrecciati dell'azione collettiva delle origini, quali la non sindacalizzazione e l'etnicizzazione del conflitto. Tuttavia, se a Göschenen non c'era competizione tra locali e migranti, a Lattimer essa risulta cruciale. Ci mostra come l'uso massiccio di lavoratori migranti, appartenenti a gruppi etnici diversi, fosse la pietra angolare di una strategia dei datori di lavoro per spezzare l'approccio trade unionista di lunga data della popolazione anglosassone locale. Dopo Lattimer, per contrastare tale strategia, i sindacati locali furono costretti ad adottare un approccio inclusivo e a organizzare i lavoratori migranti, come fece lo stesso UMWA alcuni anni dopo nei giacimenti di carbone del Colorado.

LUDLOW

La Colorado Fuel & Iron Company (CF&I), fondata nel 1892 da John Cleveland Osgood[12] e acquisita dai Rockefeller nel 1903, gestiva i giacimenti di carbone nella zona di Ludlow (Colorado meridionale). La CF&I impiegava lavoratori migranti appartenenti a più di venti gruppi etnici, provenienti da tutta Europa. Importati come cru-

[11] V. STOLARIK, *A Slovak Perspective on the Lattimer Massacre*, *ibidem*, 31. Per il punto di vista di un illustre slovacco, v. NOVAK, *The Guns of Lattimer*, New York, 1978, sul quale LYDAY, *An Interdisciplinary Approach: Michael Novak's The Guns of Lattimer*, in *Pennsylvania History*, 71, 2002.

[12] V. SCAMEHORN, *John C. Osgood and the Western Steel Industry*, in *Arizona and the West*, 1973, 133.

miri, supplirono ai lavoratori nativi e, dal 1901, furono ospitati nelle *company town*[13]. Le case, i negozi e le strutture erano di proprietà e fornite dalla CF&I, che esercitava quindi un controllo totale sulle loro vite, secondo i principi del *corporate paternalism* e dell'*industrial betterment*[14]. Frequentemente, i minatori venivano pagati con *scrips* o buoni non monetari emessi dalla compagnia e spendibili solo nei negozi aziendali, una pratica che li rendeva ancora più dipendenti dal datore di lavoro.

Osgood fu un pioniere del paternalismo aziendale[15]. Durante l'ultimo decennio del XIX secolo, costruì la *company town* di Redstone (Colorado), fornendo abitazioni e strutture di assistenza per i minatori e le loro famiglie, che erano totalmente dipendenti da lui, in una sorta di "nuovo feudalesimo" in cui l'imprenditore sostituiva il proprietario terriero. Il *corporate paternalism* mirava a scoraggiare la sindacalizzazione dei lavoratori e a evitare la diffusione di socialismo, comunismo e anarchismo. Tuttavia, contribuì anche a un sostanziale miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori, inclusi l'educazione dei bambini e l'organizzazione del tempo libero. Resta il fatto che le condizioni di lavoro rimanevano un problema, poiché venivano fissate unilateralmente e indiscutibilmente dal datore di lavoro, secondo la sua convenienza economica. Le strutture di assistenza potevano essere eliminate a piacimento, come accadeva frequentemente nei periodi di difficoltà economiche.

Dopo l'acquisizione da parte di John Davison Rockefeller Jr., nella zona di Ludlow, l'aspetto sociale del *corporate paternalism* di Osgood fu abbandonato. Quello che rimase fu la determinazione unilaterale delle condizioni di lavoro e la mancanza di investimenti

---

[13] Sulle *company towns* negli Stati Uniti v. DE GIER, *The American Way'. Factory system, mass production, welfare capitalism, and company towns in the US*, in ID., *Capitalist Workingman's Paradises Revisited. Corporate Welfare Work in Great Britain, the USA, Germany and France in the Golden Age of Capitalism, 1880-1930*, Amsterdam, 2016, 67.

[14] Sull'*industrial betterment*, v. WHITNEY, *Housing and welfare work. Administration and costs of industrial betterment for employees*, in *Monthly Review of the U.S. Bureau of Labor Statistics*, 1918, 691; PRATT, A New Industrial Democracy, in Annals of the American Academy of Political and Social Science, 1912, 28; WUEST, I*ndustrial Betterment Activities of the National Metal Trades Association*, in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1912, 74. Per una critica, v. BRADLEY, *Industrial betterment and scientific management as social control*, 1890-1920, in *Berkeley Journal of Sociology*, 1972, 59.

[15] V. MUNSELL, *From Redstone to Ludlow: John Cleveland Osgood's Struggle against the United Mine Workers of America*, Boulder, 2009.

in salute e sicurezza nei giacimenti di carbone. In questo contesto, nel decennio successivo, l'UMWA intensificò i suoi sforzi per sindacalizzare i minatori migranti sulla base di una lista di sette rivendicazioni, che comprendeva: il riconoscimento dell'UMWA come agente di contrattazione collettiva; un aumento salariale del 10%; l'applicazione della legislazione sul lavoro del Colorado, che includeva la giornata lavorativa di otto ore e la legge sulla salute e sicurezza nelle miniere; il pagamento per il le attività che non riguardavano direttamente lo scavo; il diritto di eleggere il '*checkweighmen*' (la persona che pesava la quantità di carbone estratto da ciascun minatore, rilevante per il pagamento a cottimo); il diritto di fare acquisti in qualsiasi negozio, affittare una stanza ovunque e utilizzare qualsiasi medico; l'abolizione delle guardie armate nelle miniere.

La CF&I si rifiutò di aprire una trattativa. Lo sciopero fu proclamato dall'UMWA il 30 settembre 1913. La CF&I rispose sgomberando gli scioperanti e le loro famiglie dalle case aziendali. Prevedendo la mossa della CF&I, l'UMWA aveva già preparato una colonia di tende, dove circa 900 persone furono ospitate. Durante i sette mesi di sciopero, furono oggetto di ogni tipo di aggressione, colpi d'arma da fuoco inclusi, da parte delle guardie armate della CF&I. Gli scioperanti si armarono per resistere. Ricorrere alla violenza fu ancora una volta l'unico modo per affrontare una controversia collettiva.

Nonostante gli sforzi dell'UMWA, la situazione degenerò con omicidi da entrambe le parti. Preoccupato per una simile *escalation*, il governatore del Colorado, Elias Milton Ammons, schierò la Guardia Nazionale, con l'obiettivo di calmare la situazione. Tuttavia, come a Lattimer, almeno una parte della Guardia fu infiltrata dalle guardie armate della CF&I. Per liquidare lo sciopero, il 20 aprile 1914, una compagnia della Guardia, utilizzando anche una mitragliatrice, attaccò la colonia di tende di Ludlow, dandola alle fiamme. Più di 20 persone morirono, tra cui donne e bambini italiani. Uno degli organizzatori dello sciopero dell'UMWA, Elias Anastasios Spantidakis alias Louis Tikas[16], fu ucciso a sangue freddo dalla Guardia Nazionale. Come molti dei suoi connazionali, era un veterano delle guerre balcaniche.

Nel 1916, l'UMWA acquistò il sito della colonia di tende di Ludlow. Nel 1918, eresse il Monumento di Ludlow per commemorare coloro

[16] PAPANIKOLAS, *Buried Unsung: Louis Tikas and the Ludlow Massacre*, Lincoln, 1991.

che morirono durante lo sciopero. Il sito della colonia di tende fu inserito nel *National Register of Historic Places* nel 1985 e designato come *U.S. National Historic Landmark* nel 2009. Il sito è uno dei resti archeologici meglio conservati di un accampamento di questo tipo ed è stato studiato dal *Colorado Coalfield War Archaeological Project*[17].

Il massacro di Ludlow scatenò un'ondata di indignazione e rabbia in tutto il paese, soprattutto contro i Rockefeller a New York dove furono organizzati diversi attentati dinamitardi, falliti, contro John D. Rockefeller Jr. Costretto o convinto, egli reagì adottando il cosiddetto "piano Rockefeller", ideato dall'esperto di relazioni industriali e futuro Primo Ministro canadese Makenzie King. Il piano non prevedeva il riconoscimento dell'UMWA o di altri sindacati. Tuttavia, attribuiva alcuni diritti ai dipendenti, incluse forme partecipative di rappresentanza non sindacale. Nel 1917, però, sotto la guida di Osgood, la CF&I e l'UMWA firmarono finalmente il loro primo contratto collettivo[18].

Göschenen, Lattimer, Ludlow

Coprendo quattro decenni, tra il XIX e il XX secolo, gli eventi di Göschenen, Lattimer e Ludlow, come rappresentati dagli artisti e dai fotografi contemporanei, incarnano le difficoltà e la tragicità con cui si è cercato di costruire sistemi di relazioni industriali inclusivi, inseriti in un quadro legislativo che riconoscesse la libertà di associazione, la contrattazione collettiva e l'azione per condizioni di lavoro eque[19]. Anche quando un tale quadro esisteva, come in Colorado, difficilmente veniva implementato dalle imprese e persino osteggiato dalle corti locali[20].

Nonostante le enormi differenze di tempo e spazio tra il Canton Uri, la Pennsylvania e il Colorado, le questioni in gioco nel settore minerario di quel periodo sembrano essere le stesse: l'intolleranza dei datori di lavoro verso la negoziazione sulle condizioni di lavoro (stipendi,

---

[17] Cfr. *The Colorado Coalfield War Archaeological Project-Digital Atlas Home*, disponibile sul *https://www.du.edu/*.

[18] Rees, *Representation and Rebellion: The Rockefeller Plan at the Colorado Fuel and Iron Company, 1914–1942*, Boulder, 2010.

[19] Hugo, *Conditions Fundamental to Industrial Peace*, in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1912, 18.

[20] Groat, *The Attitude of the Courts towards Industrial Problems*, in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1912, 104.

turni, salute e sicurezza); l'uso massiccio di migranti non qualificati, a basso costo e non sindacalizzati, come crumiri; la diffidenza e l'avversione dei sindacati locali verso quei migranti; l'azione collettiva come una questione di ordine pubblico, senza alcuna considerazione per le necessità e le richieste dei lavoratori; il ricorso diffuso alla violenza da entrambe le parti (la cosiddetta i*ndustrial warfare*); l'impreparazione delle autorità pubbliche e la loro collusione con il potere economico[21].

Non c'è da sorprendersi che dolore e disperazione siano state le emozioni catturate nelle rappresentazioni visive di quell'epoca. Non solo dagli artisti che simpatizzavano per la causa dei lavoratori.

3. RABBIA E IRA

CHICAGO

Dopo la fine della Guerra Civile, Chicago fu una delle città industriali a crescere più rapidamente negli Stati Uniti. Di conseguenza, divenne anche uno dei principali teatri di conflitti lavorativi del paese[22]. Quando il 1° maggio 1886 scadde, senza risultati, il termine fissato quasi due anni prima dalla *Federation of Organized Trades and Labor Unions of the United States and Canada* (FOTLU) affinché il governo federale introducesse la giornata lavorativa di otto ore, migliaia di lavoratori sindacalizzati erano pronti a partecipare in tutto il paese a uno dei primi scioperi generali più significativi di quel periodo. A Chicago, un numero considerevole di anarchici si unì a loro. L'idea di base del movimento delle otto ore è riassunta efficacemente nella canzone che cantavano: "Stiamo radunando le nostre forze dai cantieri navali, dalle officine e dai mulini. Otto ore per lavorare, otto ore per riposare, otto ore per quello che vogliamo!".

La presenza degli anarchici, la maggior parte dei quali immigrati tedeschi, aggiunse un ulteriore elemento alla protesta, ossia la rivoluzione sociale come obiettivo ultimo. In modo ambiguo, la natura violenta di tale rivoluzione fu rivendicata e negata dagli anarchici[23];

---

[21] Interessante sul tema ARCHER, *Does Repression Help to Create Labor Parties? The Effect of Police and Military Intervention on Unions in the United States and Australia*, in *Studies in American Political Development*, 2001, 2, 189.

[22] BARRETT, *Unionization*, in *Encyclopedia of Chicago*, disponibile su *http://encyclopedia.chicagohistory.org/*.

[23] V. MALATESTA, Violence as a Social Factor,1895, disponibile su *https://theanarchistlibrary.org/*.

lo stesso valeva per l'uso degli attentati dinamitardi come mezzo per raggiungere i loro obiettivi. Comunque, il loro impegno come agitatori era motivo di preoccupazione per le autorità locali e per i datori di lavoro, che decisero di avvertire rispettivamente la polizia e l'agenzia investigativa Pinkerton, all'epoca famigerata per la sua violenza contro gli scioperi e i sindacati.

Nonostante la situazione tesa, almeno a Chicago, la parata del Primo Maggio fu pacifica. Al contrario, quando il 3 maggio i lavoratori in sciopero della McCormick Reaper Works si scontrarono con i crumiri durante il cambio di turno, la polizia, già allertata dalla direzione, li attaccò, uccidendo almeno tre persone. Gli anarchici, guidati da August Spies (direttore del *Chicagoer Arbeiter-Zeitung*) e Alfred Parsons (direttore de *The Alarm*), organizzarono una manifestazione di protesta il 4 maggio, il cui intento pacifico è ancora oggi oggetto di dibattito. Haymarket il luogo in cui si sarebbe tenuta. Dopo Spies e Parsons, Samuel Fielden prese la parola. Sembra che, contrariamente ai precedenti, l'atteggiamento di Fielden fosse piuttosto incendiario. Il funzionario di polizia incaricato della sicurezza del comizio gli ordinò di interrompere e alla folla di disperdersi. Un ordigno rudimentale fu lanciato contro la polizia in avvicinamento, uccidendo un agente sul colpo. Almeno sei agenti morirono successivamente per le ferite riportate. La polizia reagì sparando sulla folla. Ne seguì uno scambio di colpi di arma da fuoco tra la polizia e la folla stessa. Almeno quattro persone morirono, molte altre rimasero ferite[24].

La scena è impressionantemente rappresentata da Thure de Thulstrup, uno dei principali illustratori dell'ultimo quarto del XIX secolo negli Stati Uniti.

La legge e l'ordine, così come la violenza, furono, ancora una volta, compagni scomodi dei conflitti lavorativi. In effetti, la rabbia e l'ira degli anarchici contro l'*establishment* non contribuirono a risolvere pacificamente la situazione. La reazione delle autorità pubbliche ai cosiddetti "disordini di Haymarket" fu drastica. Spies, Parsons, Fielden e altri cinque, per lo più tedeschi, furono arrestati e accusati di essere complici di omicidio. Alla fine di un processo sommario, furono condannati a morte per impiccagione. Fielden chiese il perdono al governatore e la sua condanna fu commutata in ergastolo.

[24] AVRICH, *The Haymarket Tragedy*, Princeton, 1984.

Spies, Parsons e altri due (Georg Engel e Adolph Fischer), che rifiutarono di chiedere perdono, furono giustiziati l'11 novembre 1887.

Alcuni anni dopo, Walter Crane, un esponente di spicco del movimento *Arts & Crafts* britannico, li commemorò incidendo le loro effigi. Durante il suo soggiorno negli Stati Uniti (1892), Crane partecipò a un comizio a Boston denunciando l'ingiustizia del processo di Chicago. Come racconta nelle sue *Reminiscences*[25], fu fortemente criticato dai conservatori e molto apprezzato dai progressisti. Il 26 giugno 1893, gli anarchici condannati all'ergastolo (Fielden, Neebe e Schwab) furono graziati dal governatore dell'Illinois, John Peter Altgeld, anch'egli immigrato tedesco. Quella grazia gli costò la rielezione.

In occasione della grazia, fu eretto il Monumento ai Martiri di Haymarket, opera dello scultore Albert Weinert, anch'egli immigrato tedesco, al cimitero tedesco di Waldheim. Ciò fu possibile grazie a una sottoscrizione organizzata dalla Pioneer Aid and Support Association, formata il 15 dicembre 1887 da amici dei defunti e degli anarchici imprigionati, con l'assistenza di sindacati e altre organizzazioni etnico-culturali dei lavoratori[26]. L'iscrizione sul monumento reca "1887" come data dell'esecuzione, e sotto recita: "Il giorno verrà quando il nostro silenzio sarà più potente delle voci che oggi state soffocando", presumibilmente le ultime parole di Parsons prima dell'esecuzione.

Nonostante alcune convergenze tattiche occasionali, l'anarchismo e il sindacalismo non si somigliavano. Come già accennato, l'anarchismo promuove un cambiamento radicale e rivoluzionario del sistema politico, sociale ed economico. Di contro, il riconoscimento, la contrattazione collettiva e gli accordi su condizioni di lavoro eque sono gli obiettivi finali dei sindacati, almeno quelli di categoria e di mestiere[27]. Questo fu il caso della FOTLU, che l'8 dicembre 1886 si trasformò nella American Federation of Labour (AFL), presieduta, quasi senza interruzione, da Samuel Gompers fino alla sua morte nel 1924[28]. Come l'UMWA, sia l'AFL che la sua antesignana FOTLU

---

[25] CRANE, B*ohemia-Italy-Visit to America, 1890-1892*, in *An Artist's Reminiscences, 1907*, London, 364.

[26] Untitled Document (*chicagohistoryresources.org*).

[27] V. HOXIE, *Trade Unionism in the United States*, New York-Londra, 1917, sul quale COMMONS, *Hoxie's Trade Unionism in the United States*, in *Quarterly Journal of Economics*, 1918, 396.

[28] ROBERTSON, *Voluntarism Against the Open Shop: Labor and Business Strategies in the Battle for American Labor Markets*, in *Studies in American Political Development*, 1999, 1, 146.

per molti anni attuarono una politica etnicamente discriminatoria, facendo pressione per limitazioni legislative sull'immigrazione[29]. Gli afroamericani furono esclusi dalla loro affiliazione e quindi dall'assunzione quando sottoposti alla pratica dello *union shop*. Questo spiega perché gli immigrati europei fossero utilizzati come crumiri e perché fossero così attratti dal socialismo, dall'anarchismo e dal comunismo che potevano aver conosciuto nei loro paesi di origine.

MILANO – BUGGERRU – MILANO

L'Europa è stata la culla dell'anarchismo, del socialismo e del comunismo. Se escludiamo il Regno Unito, queste idee hanno fortemente influenzato la fioritura dei movimenti sindacali continentali.

In realtà, l'anarchismo e il socialismo hanno preceduto la seconda rivoluzione industriale. Pertanto, il loro atteggiamento verso di essa rispecchiava le convinzioni generali che avevano sulla società nel suo complesso. L'anarchismo, che guardava con sospetto a qualsiasi forma di governo, prendeva le parti dei lavoratori nel tentativo di sovvertire il dominio dei datori di lavoro, come faceva nei confronti di qualsiasi forma di autorità[30]. Il socialismo, che non rifiutava l'autorità in quanto tale[31], sosteneva la partecipazione dei lavoratori alla sua creazione e al suo funzionamento, con l'obiettivo di ottenere condizioni di lavoro più giuste tramite l'intervento legislativo e la contrattazione collettiva.

Al contrario, la teorizzazione del comunismo da parte di Marx ed Engels è una reazione diretta e contingente allo sbilanciamento di potere che la seconda rivoluzione industriale ha prodotto tra ciò che loro chiamano Capitale e Lavoro. Il comunismo sostiene la lotta di classe come strumento del Lavoro per rovesciare il Capitale[32].

Pur concordando su un cambiamento radicale e rivoluzionario con ogni mezzo, l'anarchismo e il comunismo hanno due visioni della società che sembrano essere persino incompatibili tra loro. Il

---

[29] FINE, TICHENOR, *A Movement Wrestling: American Labor's Enduring Struggle with Immigration, 1866–2007*, in *Studies in American Political Development,* 2009, 84.

[30] WOODCOCK, *Anarchism. A History of Libertarian Ideas and Movements*, New York-Cleveland, 1962; RITTER, *Anarchism: A Theoretical Analysis*, Cambridge, 1980; GRAHAM (ed.), *Anarchism. A Documentary History of Libertarian Ideas*, Vol. I, Montreal-New York-London, 2005.

[31] SPINI, *Le origini del socialismo. Da Utopia a bandiera rossa*, Torino, 1992.

[32] MARX, ENGELS, *Manifest der Kommunistischen Partei*, Londra, 1848; nella trad. it. v. MARX, ENGELS, *Manifesto del Partito Comunista. In appendice: note sulle prime edizioni del Manifesto e sulla sua diffusione*, Milano, 1998.

socialismo, invece, non accetta né il tipo di cambiamento né le visioni sostenute dall'anarchismo e dal comunismo.

L'Italia può essere considerata un esempio paradigmatico dell'influenza che anarchismo, socialismo e comunismo hanno avuto sulla fioritura del movimento operaio nazionale. L'Italia è però anche un esempio illuminante di quanto possa essere problematica la relazione tra queste idee[33]. Il tipo di relazione che ha messo in pericolo la causa del lavoro, fino a favorire l'ascesa di un regime totalitario come quello fascista, che ha negato la libertà di associazione[34].

Nel 1889, il legislatore italiano promulgò un nuovo Codice Penale, ampiamente noto come codice Zanardelli, dal nome del Ministro della Giustizia dell'epoca. Esso faceva parte della strategia adottata dal governo Giolitti per affrontare il diffuso malcontento sociale di quegli anni, cercando di coinvolgere il Partito Socialista nel nuovo corso politico.

La natura progressista del codice Zanardelli è stata oggetto di un acceso dibattito[35].

Nel Titolo II "Delitti contro la libertà", si trova il Capo IV sui "Reati contro la libertà del lavoro". In esso, l'Articolo 165 prevedeva che chiunque, con violenza o minaccia, restringesse o impedisse, in qualsiasi modo, la libertà di intraprendere o commerciare fosse punito con la reclusione fino a 26 mesi e con una multa da 100 a 3000 lire. L'Articolo 166 stabiliva che chiunque, con violenza o minaccia, provocasse o mantenesse un ritiro o una sospensione del lavoro per imporre ai lavoratori o ai padroni un abbassamento o un aumento dei salari o condizioni diverse da quelle precedentemente concordate, fosse punito con la reclusione fino a 20 mesi. Inoltre, l'Articolo 167 stabiliva che i capi o promotori di qualsiasi atto previsto dagli articoli 165 e 166 fossero puniti con la reclusione da 3 mesi a 3 anni e con una multa da 500 a 5000 lire.

---

[33] Come noto, il Partito Comunista Italiano (PCI) fu fondato solo nel 1921, come scissione dal Partito Socialista, intrattenendo, fino alla sua scomparsa nel 1989, un rapporto non sempre armonioso con il movimento operaio nel suo complesso. Su questo v.: MARTELLONI, NUZZO, *PCI, lavoro e movimento operaio a cento anni dal Congresso di Livorno*, in *DD*, 2021, 2, 106.

[34] V. MASULLI, *Il rapporto tra il sindacalismo rivoluzionario e le origini del fascismo: appunti di lavoro*, in *Diacronie*, 2014, 1, 337.

[35] V. NEPPI MODONA, *Sciopero, potere politico e magistratura, 1870 – 1922*, Bari, 1969; GAETA, *Materiali per una storia dello sciopero nei servizi pubblici: il periodo liberale*, in *LD*, 1989, 3, 133.

La partecipazione, l'organizzazione e la promozione di azioni collettive non erano più considerate reati, a condizione che non fossero accompagnate da violenza o minaccia, escludendo quindi dall'ambito di applicazione delle sanzioni qualsiasi comportamento pacifico. Un chiaro tentativo di depurare l'azione collettiva da rabbia e violenza, se vogliamo guardare a queste disposizioni da una prospettiva giuridica ed emotiva[36].

Tuttavia, l'uso della forza da parte delle autorità pubbliche avrebbe potuto indurre gli scioperanti a reagire con violenza, riportando le condotte nel campo delle disposizioni penali. Peraltro, i tribunali adottarono una nozione ampia di violenza o minaccia, includendo anche il semplice assembramento[37].

Non è un caso, comunque, che, in seguito al codice Zanardelli, il movimento operaio moltiplicò i suoi sforzi per il miglioramento delle condizioni di lavoro. Il Partito Socialista e il suo leader Filippo Turati portarono avanti un'azione politica a favore dell'introduzione di misure legislative *pro labour*[38]. I socialisti supportarono anche la creazione da parte dei sindacati delle cosiddette Camere del Lavoro, destinate a facilitare l'incontro gratuito tra domanda e offerta di lavoro, anche per garantire condizioni di lavoro giuste. Le Camere del Lavoro, soprattutto nella parte settentrionale dell'Italia, diventarono rapidamente uno degli attori più importanti nelle relazioni industriali. Pertanto, il loro controllo divenne oggetto di disputa tra le anime progressive e rivoluzionarie del movimento socialista[39], come accadde a Milano, dove la Camera del Lavoro venne istituita nel 1891[40].

---

[36] V. SAJÓ, *Emotions in Constitutional Institutions*, in *Emotion Review*, 2015, 1, 44.

[37] V. VENEZIANI, *I conflitti collettivi e la loro composizione nel periodo precorporativo*, in *RDL*, I, 1972, 230; GAETA, *Sciopero e "pacificazione sociale" tra Otto e Novecento: un viaggio in compagnia di Emanuele Gianturco*, in AA.VV., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Bari, 2008, I, 377.

[38] V. PASSANITI, *Filippo Turati giuslavorista. Il socialismo nelle origini del diritto del lavoro*, Manduria-Bari-Roma, 2008.

[39] Il cosiddetto sindacalismo rivoluzionario, sul quale v., almeno, FAVILLI, *Il sindacalismo rivoluzionario*, in *Studi Storici*, 1974, 715; MELEGARI, *Nascita e affermazione del sindacalismo rivoluzionario in Italia 1902-1904*, in *Scienza & Politica. Per una storia delle dottrine*, 1992, 52; M.G. ROSSI, *Sindacato e classe operaia*, in *Studi Storici*, 1971, 4, 845; G. VOLPE, *Le origini meridionali del sindacalismo rivoluzionario in Italia*, in *Studi storici*, 2013, 149; ID., *La disillusione socialista. Storia del sindacalismo rivoluzionario in Italia*, Roma, 2015.

[40] V. ANTONIOLI, TORRE SANTOS, *Riformisti e rivoluzionari. La Camera del lavoro di Milano dalle origini alla Grande guerra*, Milano, 2006.

Rabbia e violenza come emozioni dominanti di quegli anni sono espresse efficacemente da *L'oratore dello sciopero* o *L'arringatore* di Emilio Longoni, probabilmente la prima rappresentazione dell'azione collettiva e delle parate del Primo Maggio in Italia. La scena è Milano, Piazza Fontana, che diventerà il luogo iconico del movimento operaio, dove il 12 dicembre 1969 una bomba fascista uccise 17 persone e ne ferì 88 durante un comizio sindacale. La figura principale è un lavoratore che sale su un'impalcatura per rivolgersi alla folla tumultuosa. Sullo sfondo, le truppe sono pronte a caricare con le baionette. Longoni, uno dei maggiori esponenti del Divisionismo[41], fu lodato dal movimento operaio, diventando il suo pittore e illustratore iconico, ma fu anche tenuto sotto sorveglianza dalle autorità pubbliche come pericoloso agitatore[42].

Il ricorso massiccio dell'esercito può essere visto sia come una strategia provocatoria da parte delle autorità pubbliche sia come segno di un approccio politico miope che non ha preso adeguatamente in considerazione le conseguenze della repressione come unica risposta alle questioni sollevate dal movimento operaio. Inoltre, la repressione violenta delle manifestazioni pacifiche rafforzò la parte rivoluzionaria di quel movimento, più incline a ricorrere alla violenza nel tentativo di sovvertire l'ordine politico ed economico esistente. La repressione, inoltre, screditò l'opzione parlamentare adottata dalla maggior parte del Partito Socialista, mettendo in pericolo la leadership di Filippo Turati e aumentando la popolarità del principale avversario rivoluzionario del suo partito, Arturo Labriola[43].

Come temeva Turati, la situazione degenerò rapidamente. Tra il 6 e il 9 maggio 1898 ci furono dei disordini a Milano, causati dall'aumento della tassa sull'importazione del pane in città. Il Primo Ministro dell'epoca, Antonio Starabba, marchese di Rudinì, su richiesta del prefetto di Milano, allertò il comando militare locale, permettendo il dispiegamento di truppe e artiglieria. La sanguinosa repressio-

[41] Come codificato da PREVIATI, I principi scientifici del Divisionismo. (La tecnica della pittura), Torino-Milano-Roma, 1906.

[42] V. DALAI EMILIANI, *Una traccia per Emilio Longoni pittore sociale,* in EAD. (a cura di), *Mostra di Emilio Longoni (1859 – 1932)*, Milano, 1982, 17; PIETRINI, *Longoni, Emilio*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, Vol. 65, Roma, 2005.

[43] V. DI SCALA, *Filippo Turati, the Milanese Schism, and the Reconquest of the Italian Socialist Party, 1901-1909*, in *Il Politico*, 1979, 1, 153.

ne che seguì provocò, come ritorsione, il 29 luglio 1900, l'assassinio del re Umberto I da parte dell'anarchico Gaetano Bresci[44].

La tensione tra il movimento operaio e il governo crebbe, condannando al fallimento gli sforzi di Turati per trovare una soluzione parlamentare tramite l'azione legislativa. Quando il 4 settembre 1904 un altro massacro di minatori in sciopero ebbe luogo a Buggerru (Sardegna), il Partito Socialista non ebbe alcuna possibilità di contrastare la decisione presa dalla Camera del Lavoro di Milano, controllata da Labriola, di proclamare il primo sciopero generale in Italia, che durò dal 15 al 20 settembre.

Lo sciopero generale generò un nuovo periodo di disordini sociali che durò ininterrottamente fino al 1922[45], quando il fascismo prese il potere. I sindacalisti rivoluzionari e gli anarchici[46] furono in prima linea nella protesta e pagarono un alto tributo di sangue, come illustrato da Il funerale dell'anarchico Galli di Carlo Carrà. Carrà è stato una figura tanto centrale quanto complessa della scena artistica milanese di quel periodo, essendo passato attraverso diversi movimenti come il divisionismo, il futurismo e l'approccio metafisico all'arte.

Il funerale dell'anarchico Galli appartiene al periodo futurista di Carrà e si ispira al funerale dell'anarchico Angelo Galli a Milano. È controverso se la sua uccisione sia avvenuta durante lo sciopero generale del 1904. Secondo alcune fonti[47], Galli sarebbe stato ucciso il 10 maggio 1906 durante la preparazione di un picchetto contro la Macchi e Pessoni. Un guardiano lo avrebbe ucciso durante un alterco. In ogni caso, Carrà, che in quel momento era già vicino al movimento anarchico (dopo la presa del potere si iscrisse, però, al partito fascista), si trovò coinvolto nel funerale. Ecco la descrizione

---

[44] Bresci era un membro della comunità anarchica italiana di Paterson nel New Jersey: Mazzone, *Seta e anarchia. Teoria e prassi degli anarchici italiani a Paterson*, Soveria Mannelli, 2018. See also Petacco, *L'anarchico che venne dall'America. Storia di Gaetano Bresci e del complotto per uccidere Umberto I*, Milano, 1969.

[45] V. Bordogna, Provasi, *Il movimento degli scioperi in Italia (1881-1973)*, in Cella (a cura di), *Il movimento degli scioperi nel XX secolo*, Bologna, 1979, 169.

[46] Sull'anarchismo italiano v. almeno Pernicone, *Italian Anarchism 1864 – 1892*, Princeton, 1993, Manfredi, *Emozioni, cultura popolare e transnazionalismo. Le origini della cultura anarchica in Italia (1890-1914)*, Firenze, 2017, Papadia, *La forza dei sentimenti. Anarchici e socialisti in Italia (1879-1900)*, Bologna, 2019, Bucciantini, *Addio Lugano bella. Storia di ribelli, anarchici e lombrosiani*, Torino, 2020, tutti approfonditamente discussi da Benigno, *Tu chiamale, se vuoi, emozioni. Il radicalismo anarchico nell'Italia di fine Ottocento*, in *Storica*, 2020, 85.

[47] V. Giulietti, *Storia degli anarchici italiani in età giolittiana*, Milano, 2012.

dell'evento con le sue stesse parole: "Mi trovai casualmente al centro della lotta, e vidi davanti a me la bara tutta ricoperta di garofani rossi che svolazzavano minacciosamente sulle spalle dei portatori; vidi cavalli che scappavano, bastoni e lance che si scontravano. Era come se il corpo stesse per cadere in qualsiasi momento e i cavalli lo calpestassero. Fortemente impressionato, tornai a casa e disegnai la scena. Più tardi, quel disegno ispirò il dipinto, che fu esposto alle esposizioni futuriste di Parigi, Londra e Berlino nella primavera del 1912"[48].

Rabbia e frustrazione sono le emozioni che descrivono più efficacemente quegli anni, come confermato dai dipinti sia di Longoni che di Carrà. L'approccio rivoluzionario che caratterizzò quel periodo, così come la violenta reazione delle autorità pubbliche, resero quasi impossibile l'instaurazione di sistemi di relazioni industriali in molti paesi dell'Europa continentale. Al contrario, tale approccio stimolò la creazione di un movimento dei lavoratori il cui scopo era la distruzione del sistema salariale, anche se basato sulla contrattazione collettiva e sugli accordi. Questo avvenne anche fuori dall'Europa, in seguito alle migrazioni dai paesi europei, come nel caso dell'*Industrial Workers of the World* (IWW), fondato a Chicago nel 1905[49].

L'IWW adottò un approccio unitario e di classe sociale alla rappresentanza del lavoro, che giustifica la sua etichettatura come sindacalismo di categoria, in opposizione al sindacalismo di mestiere[50]. Il suo approccio universale alla rappresentanza ha consentito l'accettazione di migranti non qualificati e afroamericani come membri, che, come già accennato, inizialmente erano esclusi dai sindacati di mestiere. Anche l'ammissione delle donne fu consentita, in opposizione al modello sindacale maschile dominante dell'epoca. La visione dell'IWW era quella di sostituire il capitalismo e il sistema salariale con la democrazia industriale, sul posto di lavoro e alla base, ossia l'auto-organizzazione dei lavoratori e la gestione delle loro attività. L'IWW è stato il più forte oppositore della AFL (*American*

[48] CARRÀ M. (a cura di), *Carlo Carrà. Tutti gli scritti*, Milano, 1978.

[49] V. FONER, *History of the Labor Movement in the United States*. Volume IV: *The Industrial Workers of the World, 1905-1917*, New York, 1965; BROWN, *Wobbly Vitalism: Bergson, Sorel, and the Interpretation of Revolutionary Syndicalism in the United States, 1905–1915*, in *Journal of the Gilded Age and Progressive Era*, 2018, 2, 345.

[50] GOLDEN, *Industrial Peace from the Sandpoint of Trade Unionist*, in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1912, 141.

Federation of Labor) e della sua accettazione del capitalismo e del sistema delle relazioni industriali.

L'ideologo più importante dell'IWW fu Eugene Victor Debs, candidato per cinque volte alla presidenza degli Stati Uniti dal Socialist Party of America. Debs aveva avuto un ruolo fondamentale nella fondazione dell'American Railway Union (ARU), uno dei primi sindacati di categoria negli Stati Uniti[51]. Egli fu tra i leader dello sciopero del 1894 presso la Pullman Palace Car Company, una compagnia che aveva adottato il *corporate paternalism* ma che non esitò a ridurre unilateralmente i salari dei suoi dipendenti del 28% a causa della difficile situazione economica. Debs fu arrestato per la violazione dell'ingiunzione ottenuta dal governo federale degli Stati Uniti contro lo sciopero alla Pullman. Durante la sua condanna, divenne un fervente socialista, unendosi a William Dudley 'Big Bill' Haywood, leader della *Western Federation of Miners* (WFM), nella fondazione dell'IWW.

LAWRENCE

Il 1° gennaio 1912, nel Massachusetts, entrò in vigore una nuova legislazione che riduceva l'orario settimanale di lavoro per donne e bambini da 56 a 54 ore (!). Nell'industria tessile, la maggior parte dei dipendenti erano donne e bambini. I datori di lavoro reagirono alla riduzione riducendo proporzionalmente la paga. Nella città tessile di Lawrence, dove l'IWW (*Industrial Workers of the World*) era già presente, non appena i lavoratori vennero a conoscenza della riduzione, uscirono dalle fabbriche, rifiutandosi di lavorare con la nuova paga. Era il 29 gennaio. Lo sciopero si sarebbe concluso il 30 marzo con una straordinaria vittoria per l'IWW, non senza il solito, drammatico spargimento di sangue[52].

I lavoratori di Lawrence non erano solo principalmente donne e bambini, ma erano anche, in larga parte, migranti non qualificati provenienti dall'Europa, che avevano sostituito i lavoratori qualificati all'inizio del ventesimo secolo, quando il cambiamento tecnologico li aveva resi superflui. L'IWW inviò a Lawrence Joseph James Ettor, un newyorkese, figlio di un immigrato italiano. Si unì a lui Arturo

[51] Sull'*industrial unionism* v. lo stesso DEBS, *Industrial Unionism. An Address Delivered at Grand Central Palace*, New York, Sunday, December 10, 1905, Chicago, 1905.

[52] Sugli eventi di Lawrence v. NEILL (dir.), *Report on strike of textile workers in Lawrence, Mass. in 1912*, 52nd Congress, Senate, 2nd Session, Doc. N. 870, Washington, 1912.

Giovannitti, un italiano emigrato da adolescente in Canada e poi negli Stati Uniti. Era membro della Federazione Socialista Italiana del Partito Socialista degli Stati Uniti. Organizzarono un comitato di sciopero in cui erano rappresentate 14 nazionalità. Al culmine dello sciopero, 23.000 lavoratori, per lo più donne e bambini, erano coinvolti. I proprietari delle fabbriche tessili ricorsero come al solito alle autorità pubbliche, che, come prevedibile, schierarono la polizia e la Guardia Nazionale del Massachusetts.

Il primo giorno dello sciopero, durante un picchetto, una donna italiana di nome Anna LoPizzo fu uccisa con un colpo di pistola senza motivo. Secondo l'IWW, lo sparatore era un agente di polizia. Sebbene fossero lontani dalla scena del crimine, Ettor e Giovannitti furono arrestati e accusati dell'uccisione. Condannati senza cauzione, passarono diversi mesi in prigione, per essere poi assolti il 26 novembre 1912[53]. Nonostante l'omicidio di LoPizzo e la detenzione ingiustificata di Ettor e Giovannitti, gli scioperanti di Lawrence non risposero con rabbia e violenza alla gratuita brutalità delle autorità pubbliche. Né cedettero alle lusinghe dell'AFL, che i proprietari delle fabbriche avevano incaricato di fornire i 'sostituti' per gli scioperanti[54].

Come disse Haywood in supporto a Ettor e Giovannitti: "Loro [gli scioperanti] non commisero violenza, tranne quella di fermare le loro mani; mani grandi, mani gentili, mani da bambini; alcune di esse nodose, piene di cicatrici, deformate. Ma tolsero le mani dalla macchina. E quando le tolsero dagli ingranaggi della macchina, la macchina morì[55].

Come detto in precedenza, lo sciopero di Lawrence, noto anche come lo 'sciopero del pane e delle rose', fu un successo. Nonostante la sua visione rivoluzionaria, l'IWW fu molto pragmatico, chiedendo un aumento del 15% dei salari per una settimana lavorativa di 54 ore, la doppia paga per il lavoro straordinario e nessuna discriminazione contro i lavoratori per la loro partecipazione allo sciopero.

Per citare il poema "Bread and Roses" di John Hoppenheim[56]:

"Our days shall not be sweated from birth until life closes-

Hearts starve as well as bodies: Give us Bread, but give us Roses".

---

[53] V. EBERT, *The Trial of a New Society*, Cleveland, 1913.

[54] V. CARLSON, *Roughneck. The Life and Times of Big Bill Haywood*, New York-London, 1983.

[55] HAYWOOD, *On the case of Ettor and Giovannitti*, New York, 1912, 10.

[56] OPPENHEIM, *Bread and Roses*, in *American Magazine*, New York, dicembre, 1911, 214.

CANANEA E RÍO BLANCO

Lontano da Lawrence, nel tempo e nello spazio, l'IWW e il suo anarco-sindacalismo giocarono un ruolo cruciale nella formazione degli ideali del *Partido Liberal Mexicano* (PLM) – il Partito Liberale Messicano, fondato da Ricardo ed Enrique Flores Magón, esiliati negli Stati Uniti nel 1904[57]. In quegli anni, durante l'ultimo periodo del governo di Porfirio Díaz, il PLM iniziò a sostenere le richieste dei lavoratori contro i proprietari delle miniere straniere (statunitensi e francesi) in Messico, che stavano sfruttando le risorse del paese. In questo caso, i lavoratori messicani nativi venivano pagati meno rispetto ai lavoratori statunitensi, come accadeva a Buggerru, seppur in una versione italo-francese. I minatori proclamarono lo sciopero a Cananea (1° giugno 1906) e a Río Blanco (7-8 gennaio 1907). Il confronto con la direzione fu da subito brutalmente violento. Milizie private spararono sugli scioperanti, che reagirono incendiando i negozi aziendali e aggredendo i commessi statunitensi. Intervennero le truppe messicane (Rurales) e gli Arizona Rangers statunitensi senza il consenso delle autorità messicane e statunitensi. Seguirono altri omicidi ed esecuzioni di scioperanti.

Nel 1957 Antonio Arriaga Ochoa, direttore del Museo Nazionale di Storia di Città del Messico, commissionò a David Alfaro Siqueiros la realizzazione di un murale nella Sala della Rivoluzione al *Castillo de Chapultepec*, dove è ancora collocato. Doveva rappresentare gli anni d'oro della Rivoluzione Messicana. Siqueiros, rivoluzionario egli stesso, nonché uno dei fondatori del Movimento Murale Messicano insieme a José Clemente Orozco e Diego Rivera, ebbe totale libertà sul contenuto pittorico. Decise di concentrarsi sul periodo dal 1906 al 1914, che considerava la fase più importante e influente della Rivoluzione. Il supporto storico e iconografico fu fornito da Nicolás T. Bernal (amico di Ricardo Flores Magón) e Manuel Arellano, vice direttore del Centro de Investigaciones Históricas. Siqueiros lavorò incessantemente al murale per quasi 10 anni, sospendendo solo durante il suo periodo di prigionia per motivi politici. Il murale *Del porfirismo a la Revolución* fu inaugurato il 19 novembre 1966, mentre Siqueiros era ancora in libertà vigilata.

[57] CAULFIELD, *Wobblies and Mexican Workers in Mining and Petroleum, 1905-1924*, in *International Review of Social History*, 1995, 1, 51.

Gli eventi di Cananea sono al centro di questa grandiosa composizione, in cui Fernando Palomares, uno dei leader del PLM, organizzatore dello sciopero di Cananea, e William Cornell Greene[58], proprietario statunitense delle miniere, lottano per la bandiera messicana. Dietro Palomares, alcuni rivoluzionari portano il corpo di un lavoratore morto e la gente è pronta a iniziare la lotta. Greene è sostenuto dai Rurales e da alcuni Rangers. Dietro di loro si intravvedono Rafael Izabal e Luis E. Torres, governatori dello stato di Sonora, nonché Filiberto Barroso, sindaco di Cananea, tutti impegnati a reprimere lo sciopero con violenza.

Nelle parole di Siqueiros: "Qui si può vedere il periodo della Rivoluzione Messicana che va dal 1906 al 1913, il più istintivo, se si vuole, ma anche il più sano e il più vigoroso della nostra Rivoluzione. Dallo sciopero di Cananea al golpe di Victoriano Huerta. In quel periodo di sette anni entrarono in scena le lotte degli anarcosindacalisti e dei primi socialisti che, analizzati con rigore politico, dovremmo dire non furono né l'uno né l'altro, ma semplici liberali avanzati che ebbero l'acume di vedere che il problema del Messico era fondamentalmente un problema di cambiamenti sociali. Loro, che furono i più sani, diedero alla Rivoluzione Messicana una linea politica[59]".

MILANO, LAWRENCE E CANANEA

Milano, Lawrence e Cananea ci raccontano storie diverse sul sindacalismo e la sua relazione con il potere, la rivoluzione, il Capitale e il Lavoro. Se guardiamo a Milano e a Cananea, con gli occhi di Longoni, Carrà e Siqueiros, rabbia e collera emergono come emozioni dominanti. Tuttavia, Cananea segnò l'inizio di un lungo cammino verso la libertà per il Messico, liberatosi dal dominio di Porfirio Díaz e creando le condizioni per la Costituzione di Querétaro, che, già nel 1917, riconobbe la libertà di associazione e il diritto all'azione collettiva. La firma della costituzione è rappresentata, nel 1967, dal murale di Jorge González Camarena *La Costitución de 1917*, commissionato da Antonio Arriaga Ochoa per il Castillo de Chapultepec, dove è ancora collocato, vicino a *Del porfirismo a la Revolución*.

---

[58] Sul quale v. BERNSTEIN, *Colonel William C. Greene and the Cananea Copper Bubble*, in *Bulletin of the Business Historical Society*, 1952, 4, 179.

[59] Per cui v. al sito *https://mnh.inah.gob.mx/*.

I fatti di Milano, al contrario, hanno avuto un effetto controproducente sul movimento sindacale italiano, dividendo il movimento e contribuendo alla 'rivoluzione' fascista, supportata da alcuni degli anarchici-sindacalisti come Benito Mussolini, che trasformò l'idea libertaria originaria in un'idea totalitaria.

L'unicità di Lawrence è testimoniata dai risultati che, non senza sofferenza, i lavoratori migranti dell'industria tessile ottennero grazie all'approccio pragmatico che l'IWW e i suoi organizzatori, anch'essi migranti, adottarono lì. Rinunciarono alla retorica rivoluzionaria e si concentrarono sul miglioramento delle condizioni di lavoro, senza ricorrere al modello escludente dell'AFL basato sul riconoscimento datoriale. A Lawrence, i lavoratori uniti dimostrarono la forza calma ma ferma dell'azione collettiva, rifiutando ogni facile compromesso e ripudiando la violenza per giungere alla vittoria.

4. Forza e Speranza

Se non fosse stato dipinto in Italia alcuni anni prima (1901), *Il Quarto Stato* di Giuseppe Pellizza da Volpedo avrebbe potuto essere una rappresentazione visiva efficace della forza calma ma ferma con cui i lavoratori migranti tessili di Lawrence si opposero alla violenza gratuita da parte dei datori di lavoro e delle autorità. La realizzazione de *Il Quarto Stato*, il capolavoro divisionista di Pellizza e dipinto iconico del movimento operaio in Italia e oltre[60], assorbì l'Artista per un decennio. La versione finale, recentemente trasferita dal Museo del Novecento alla Galleria d'Arte Moderna di Milano, è preceduta da tre versioni precedenti: *Ambasciatori della fame* (1892), *Fiumana* (1895) e *Il cammino dei lavoratori* (1899). Pellizza usò la tecnica divisionista per presentare un gruppo di persone che marcia unite verso l'osservatore.

[60] V., almeno, Capurro, Galli, Taccola (a cura di), *Nel Quarto Stato. Indagine interdisciplinare sull'opera di Giuseppe Pellizza da Volpedo*, Busto Arsizio, 2020; *Fratelli, Dentro e oltre l'immagine di un mito*, in Ead. (a cura di), *Il Quarto Stato*, Milano, 2007, 11; Maltese, *Storia dell'arte in Italia 1785-1943*, Torino, 1960; Nani, Ellena, Scavino, *Il Quarto Stato di Pellizza da Volpedo tra cultura e politica. Un'immagine e la sua fortuna*, Torino, 2002; Onofri, *Il suicidio del socialismo. Indagine su Pellizza da Volpedo*, Roma, 2009; Scotti (a cura di), *Giuseppe Pellizza da Volpedo. Il Quarto Stato*, Milano, 1976.

Nonostante gli eventi travagliati a Milano e in tutta Italia, così come il turbolento panorama politico, che pure gli stavano a cuore[61], Pellizza decise di offrire al pubblico una visione utopicamente irenica della situazione, molto lontana dalla realtà. In effetti, Il Quarto Stato è il prodotto di un'indagine meticolosa del reale, nel senso che Pellizza si avvalse di modelli e modelle per creare l'azione che voleva dipingere. D'altra parte, Il Quarto Stato non corrisponde al mondo di quegli anni, come rappresentato 'realisticamente' da Longoni e 'futuristicamente' da Carrà.

L'idealizzazione da parte di Pellizza dell'azione collettiva come gruppo che avanza cattura il destino ineluttabile dei lavoratori che marceranno da soli finché i datori di lavoro e le autorità pubbliche non li riconosceranno e non riconosceranno le loro necessità come socialmente significative. I lavoratori si assumono le proprie responsabilità, si uniscono, calmi e disarmati, con la speranza di essere ascoltati dalla società. Il riconoscimento reciproco è, infatti, al cuore di ogni sistema di relazioni industriali inserito in un quadro legislativo che riconosce la libertà di associazione e il diritto all'azione collettiva come suoi principi fondamentali.

Non è un caso che, dall'Europa alle Americhe, un cambiamento di atteggiamento da parte delle autorità pubbliche abbia rappresentato il punto di svolta o, almeno, un incentivo per stabilire relazioni lavorative in cui le controversie possano essere risolte pacificamente, anche attraverso l'azione collettiva, senza spargimenti di sangue. Fondamentale per questo è stata l'unità di intenti del movimento operaio e la sua capacità di prevedere obiettivi che corrispondessero ai bisogni della gente, senza indulgere necessariamente in fini rivoluzionari intellettualistici che spesso si sono rivelati utopici o non abbastanza condivisi per avere successo.

5. Conclusione

La rappresentazione visiva dell'azione collettiva nel suo percorso iniziale, delle emozioni da cui essa origina e che genera negli artisti e, attraverso gli artisti, nel pubblico in generale, non solo contribuisce a una comprensione più efficace e alla commemorazione degli eventi in questione da parte della collettività ma amplifica anche

[61] V. ONOFRI, op. cit.; SCOTTI, op. cit.

quelle emozioni e, di conseguenza, il loro effetto sui decisori, contribuendo a indurre un cambiamento della loro razionalità giuridica[62] verso il miglioramento delle condizioni lavorative.

A sua volta, la rappresentazione visiva, sistematizzata attorno a emozioni come dolore e disperazione, rabbia e collera, forza e speranza, può aiutare a migliorare la comprensione dell'ambiente sociale in cui si è svolta l'azione collettiva, le motivazioni degli attori e il contesto normativo nel quale hanno operato.

Ambiente e contesto che giustificavano pienamente il ricorso all'espressione conflitto collettivo, proprio perché caratterizzati da un rifiuto assoluto della parte datoriale di stabilire un modello relazionale diverso, basato sul riconoscimento delle istanze di una classe lavoratrice che potremmo definire di seconda generazione, rispetto ai gruppi organizzati su base di mestiere tipici della prima Rivoluzione industriale. Immigrati o locali, accomunati da una bassa qualificazione professionale, alla disperata ricerca di diritti sui quali fondare l'appartenenza a società chiuse e diffidenti nei loro confronti, poco inclini a riconoscere il principio fondamentale della libertà di organizzazione collettiva di chiunque svolga un'attività lavorativa. Ma anche ideali distruttivi della prospettiva dialogica tra interessi distinti sebbene non necessariamente divergenti o confliggenti.

Viene, dunque, da chiedersi se, in un ambiente sociale e in un contesto normativo come quelli odierni sia ancora attuale e, potremmo dire, adeguato o proporzionato, concettualizzare in termini di conflitto una situazione della quale capitale e lavoro si confrontano in sistemi di relazioni industriali ormai maturi, fortunatamente lontani anni luce da quelle drammatiche vicende. Non sarebbe più rispondente alla realtà attuale ricorrere, appunto, al concetto di confronto collettivo anche nel momento in cui lavoratori e lavoratrici, attraverso le loro organizzazioni, ricorrono allo sciopero pacifico al quale non corrisponde una risposta violenta da parte delle imprese e dell'ordinamento?

Un simile ri-proporzionamento e riposizionamento concettuale lo dovremmo probabilmente ai morti di tutte le lotte operaie per i quali il conflitto, anche violento, ha rappresentato l'unico, drammatico strumento attraverso il quale costruire, col loro estremo sacrificio,

[62] Bailey, Knight, *Writing Histories of Law and Emotion*, in *Journal of Legal History*, 2017, 2, 117.

un ambiente sociale non più ostile e un contesto normativo di pieno riconoscimento del diritto alla rappresentanza, alla contrattazione e all'azione collettiva.

Il conflitto collettivo nell'attuale stagione del Diritto del Lavoro

Vincenzo Bavaro

Sommario: 1. Premessa. – 2. Lo sciopero: un fatto riflesso nella norma. – 3. Lo sciopero: un fatto costituente la norma. – 4. La resistenza a riconoscere le forme "anomalissime" di sciopero. – 5. La "politicità" del «pericolo grave e imminente» per i limiti allo sciopero. – 6. Il contenimento concettuale dello sciopero come lotta sindacale «lecitamente svolta» – 7. Conclusione.

1. Premessa

Per introdurre il tema che mi è stato chiesto di trattare dal Prof. Albi, che ringrazio per questo onorevole invito, vorrei partire da una lapide posta nel 1907 a Carloforte, per commemorare l'eccidio di Buggerru, su cui c'era scritto quanto segue: «Addì, 8 settembre 1887. Si strinsero nella Lega Battellieri i mille lavoratori del mare, insorti primi in Sardegna contro iniquo sfruttamento. Il popolo li seguì affrontando miseria, carceri, sacrifizi immensi, vittoriosamente».

Non possiamo certo trascurare che le ribellioni contro qualsiasi forma di sfruttamento hanno accompagnato la storia umana, sin da quando riusciamo ad averne traccia. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, alle ribellioni degli schiavi nell'antica Roma raccontate dagli storici romani[1]. Così come – più avanti nel tempo – alla imponente insurrezione degli operai stampatori della metà del '500 fra Parigi e Lione o l'imponente rivolta dei setaioli nel '700 a Lione ben descritte da George Lefranc descrive nel suo libro Storia del lavoro e dei lavoratori[2]. O alla grande ribellione contadina in Inghilterra (nota anche come rivolta di Wat Tyler) del 1381 contro Lo statuto dei lavoratori del 1351 che aveva imposto un tetto massimo ai salari dei lavoratori agricoli[3].

---

1 Rinvio per tutti a Fezzi, *Forme di protesta dei lavoratori nel mondo romano*, in *Storia del lavoro in Italia. L'Età romana. Liberi, semiliberi e schiavi in una società premoderna*, a cura di Marcone, Roma, 2016, 224 ss.

2 Lefranc, *Storia del lavoro e dei lavoratori*, Milano, 1976, in particolare il Capitolo nono.

3 Moulier Boutang, *De l'esclavage au salariat*, Paris, 1998, in particolare 298.

Da un certo momento in poi, tuttavia, le ribellioni diventano "conflitto sociale", diventano, cioè, un'azione collettiva e sociale che trasforma quella ribellione in insurrezione. In altre parole, quel conflitto, quell'insurrezione, cominciava ad assumere un connotato "politico" in quanto mettendo in discussione l'ordine gerarchico riferito al rapporto fra padroni e lavoratori metteva in discussione l'ordine sociale politico (e quindi giuridico) costituito. Questo spiega la ragione per la quale contro gli insorti e contro gli scioperanti intervenivano le forze dell'ordine. La manifestazione del dissenso, le ribellioni, le insurrezioni diventano, entro queste coordinate, una questione pubblica, *rectius*, di ordine pubblico.

2. Lo sciopero: un fatto riflesso nella norma

Ritengo utile e importante partire da qui; partire, cioè, da quello che è stato il conflitto, da quello che è stato storicamente e socialmente lo sciopero, per osservare come l'ordinamento giuridico ha dato forma riconoscibile a quei fatti sociali; una forma riconoscibile che, innanzitutto, la inquadrò dal punto di vista dell'ordine pubblico, cioè come un reato. Tutti i codici penali, tutti gli statuti dell'800 definiscono gli scioperi come rivolte dell'ordine costituito, quindi come reato.

Per esempio, per il Codice penale sardo del 1839 lo sciopero era un reato consistente nel «concerto di operai [col quale] impedire o rincarare i lavori»; per il Codice penale del Granducato di Toscana del 1853 il reato di sciopero consisteva in «operaj o giornalieri, che, per estorcere patti diversi dai convenuti, cessano in tre o più dal lavoro…» oppure per «restringere od impedire in qualunque maniera la libertà dell'industria o del commercio». Nel Regno d'Italia, il Codice Zanardelli del 1889 puniva «gli autori di coalizione e di sciopero soltanto nel caso di violenza o minaccia». Nondimeno, il segretario confederale sindacale Rinaldo Rigola, nella sua Storia del movimento operaio italiano, additò una certa concezione reazionaria scrivendo che «lo sciopero ha le sue leggi, e ben difficilmente si può conciliare col punto di vista di chi concepisce la libertà del lavoro come la protezione accordata dalla legge a chi, per egoismo o per ignoranza, fa opera crumiresca. Incorreranno nelle pene previste dalla legge coloro che, a sciopero dichiarato, organizzeranno la vigilanza alle porte degli stabilimenti per persuadere i dissenzienti a non tradire e a tornarsene indietro? Se si dovesse aspettare a fa-

re lo sciopero il giorno in cui il cento per cento degli operai lo ha deliberato, come vorrebbero gli zelatori della libertà individuale, lo sciopero diventerebbe impossibile»[4].

Parole che guardavano al presente di quel tempo ma che possono benissimo parlare al presente di oggi, come dirò a breve. Sta di fatto che la natura insurrezionale dello sciopero portò la magistratura penale di fine '800 a darne l'interpretazione restrittiva sia riguardo alle modalità del suo esercizio, sia riguardo ai suoi fini; in altre parole, a negare la libertà di insurrezione[5].

La giurisprudenza probivirale, lentamente e progressivamente, costruì un'altra e più moderna concezione giuridica dello sciopero «muovendo dalla natura dei fatti» come ebbe a scrivere Edoardo Ghera[6]. I fatti erano dati da un movimento sindacale sempre più forte e determinato nelle azioni di conflitto. L'azione collettiva è esercitata come atto di libertà dei lavoratori, senza alcun diritto che sancisca quella libertà: insomma, ci fu prima la pratica della libertà dei lavoratori di scioperare e dopo il suo riconoscimento del diritto.

3. Lo sciopero: un fatto costituente la norma

Fin da allora, dunque, l'opzione ermeneutica sullo sciopero dipende – per esempio – dal significato che si vuol dare alla parola «minaccia» o «violenza». Per fare un esempio che ci riporta al presente: qualificare quell'astensione dal lavoro come violenza o minaccia può dipendere dal fatto di aver messo in opera un blocco stradale? In altre parole, si tratta di capire, ancora una volta, in che modo l'ordine giuridico qualifica quel fatto. Anche perché, il compito dei giuristi non è inventare i fatti ma osservarli e qualificarli sulla base della norma posta.

Ebbene: è stata certamente una insurrezione contro l'ordine giuridico costituito l'insieme di scioperi generali del '43-'44 che hanno concorso in modo determinante a far cadere il Fascismo, proprio mentre erano qualificati come reato. D'altronde, quel fatto qualificato come reato, nel 1948 diventa diritto, anzi diritto fondamentale di rango costituzionale. Beninteso: non come un diritto derivato

[4] Rigola, *Storia del movimento operaio italiano*, Milano, 1946, 153.
[5] Cfr. Neppi Modona, *Sciopero, potere politico e magistratura (1870-1922)*, Bari, 1969.
[6] Ghera, *Il conflitto e lo sciopero nella giurisprudenza probivirale*, in *RTDPC*, 1994, 1115.

implicitamente dal diritto alla libertà sindacale, come accade in molte altre costituzioni post-belliche, ma riconosciuto come specifico diritto costituzionale: sono fermamente convinto che questa caratteristica italiana abbia una forte derivazione dal fatto che gli scioperi generali sono stati il motore della rivolta contro il Fascismo e della sua caduta.

È evidente, peraltro, che a quel fatto materiale, sociale, al pari di come si è andato a sviluppare nella società e che lo ha qualificato come diritto costituzionale, possiamo aggiungere quei fatti che danno vita al c.d. "Autunno caldo", cioè a quella stagione di straordinaria conflittualità sindacale e sociale e che aveva portato poi, negli anni '70, ad un altro fatto materiale: le ben note forme anomale di sciopero. Lo sappiamo bene: nei manuali di Diritto del Lavoro si spiega che l'orientamento giurisprudenziale originario su queste forme anomale di sciopero le qualificava come illegittime sul piano civilistico (ovviamente, non sul piano penale). Quest'orientamento cambia a partire dalla famosa sentenza della Corte di Cassazione n. 711 del 30 gennaio 1980; sentenza che ha ritenuto legittime le "forme anomale di sciopero" (ricordiamo bene gli sciopero a singhiozzo oppure a scacchiera) col solo limite di non arrecare danno alla produttività.

Si tratta di tesi ben note alla nostra cultura giuridica; ma vorrei richiamare l'attenzione sulla necessità di storicizzare e contestualizzare socialmente quel mutamento della dottrina giuridica sullo sciopero, mutamento che non fu certamente casuale. Esso, infatti, si impose dopo più di un decennio di conflittualità collettiva (e anche sociale) nel quale le forme materiali del conflitto sindacale sono state "anomale", proprio perché distanti dall'idea in base alla quale lo sciopero consisteva necessariamente in un'astensione dal lavoro di lavoratori in modo unitario, compatto, in un preciso e continuativo arco temporale. La Corte di Cassazione non fece altro che adeguare la fattispecie normativa, cioè l'immagine proiettata nel sintagma "sciopero", la sua concettualizzazione giuridica, al fatto materiale.

Si trattò di una scelta "politica", ma nell'accezione etimologica della parola, cioè nel senso che il diritto riconosce, dandone forma, un determinato fatto che l'ordine materiale (cioè sociale e politico) riconoscono come meritevole di tutela e protezione (oppure, al contrario, di divieto e repressione). D'altronde, ci basta osservare come si evolve la giurisprudenza allorché una norma giuridica resta immu-

tata: la spiegazione sta nel raccordare quella norma ai fatti regolati che possono mutare nel tempo.

Nel 1980, dunque, si innova una concezione giuridica che riconosce un fatto sociale ormai consolidato, non fosse altro perché "la nottola di Minerva viene sempre sul far della sera" (sempre per confermare che vengono prima i fatti e poi le norme). Eppure, il 1980 segna anche l'inizio di una nuova fase storico-sociale (certamente per il nostro Paese): insieme a questa sentenza della Cassazione, nel 1980 lo sciopero dei 35 giorni della Fiat fu stoppato dalla c.d. "marcia dei 40.000" a Torino[7]. Insomma, il 1980 segna l'inizio di un'altra fase storica per l'Italia.

Per cosa si caratterizza questa nuova fase storica? Continuiamo a stare ai fatti.

Ebbene, secondo il rapporto dell'OCP dell'Università Cattolica di Milano, elaborando dati ISTAT sulle ore non lavorate per sciopero, cioè a dire su quanti scioperi si sono svolti secondo una serie storica, nel 1969 ci furono circa 225.000 ore di sciopero nell'industria e circa 50.000 ore di sciopero nei servizi. Si tratta di una percentuale pari a oltre 250 ore di sciopero per 1.000 ore lavorate. Prendiamo invece le statistiche relative al periodo 2005-2022. Prendendo un campione composto da circa un 23% di imprese con più di 500 dipendenti, dove è più facile che ci possano essere azioni di sciopero risulta che, nell'industria, in quel periodo le ore di sciopero per 1.000 ore sono scese da circa 60 a 10 ore e nei servizi si passa da poco più di 10 ore a meno di 6. Insomma, dal 2005 al 2022, in soli 16 anni, abbiamo avuto un drastico calo di ore non-lavorate per sciopero (senza considerare il raffronto col 1969).

Siamo di fronte ad un fatto, lo sciopero, che non è più il tratto caratterizzante principale delle relazioni industriali, non solo in Italia ma un po' ovunque in Europa (e forse in Occidente). Non è mia intenzione discutere in questa sede le ragioni e le caratteristiche di questo mutamento di fase; mi limito a prendere atto di questo fatto e, contemporaneamente, a osservare che, nonostante questo ridimensionamento statistico-sociale dello sciopero, l'ordinamento giuridico (limitiamoci a quello italiano) sembra reagire proprio in

[7] Sul valore emblematico della vicenda Fiat del 1980 ritengo utile la lettura di Polo e Sabattini, *Restaurazione italiana. Fiat, la sconfitta operaia dell'autunno 1980: alle origini della controrivoluzione liberista*, Roma, 2000.

direzione della devalorizzazione del diritto di sciopero. Dico "ordinamento" perché – come dirò fra un attimo – non si tratta semplicemente di una modifica sul piano delle norme legislative, ma anche sul piano dell'interpretazione (giurisprudenziale o amministrativa) di norme esistenti oltre che di orientamenti di politica del diritto.

Mi limito a tre esempi emblematici di questa tendenza dell'ordinamento giuridico italiano che, se li collochiamo nella medesima prospettiva, dimostrano qual è la concezione del diritto di sciopero che sembra andare maturando in questa fase storica.

4. La resistenza a riconoscere le forme "anomalissime" di sciopero

Il primo esempio che vorrei riportare riguarda una sentenza di Cassazione di ormai dieci anni fa: Cass. n. 24653 del 3 dicembre 2015 che ritengo molto interessante nonostante abbia avuto poca attenzione nel dibattito dottrinale giuslavorista[8]. Si tratta di una sentenza che aveva ad oggetto la legittimità di uno sciopero proclamato alla Esselunga in forma anomala, anzi – mi si conceda il superlativo – "anomalissima". In quel caso, i sindacati proclamarono lo sciopero della durata di una settimana, lasciando liberi i lavoratori di astenersi quando lo ritenevano più opportuno; insomma, uno sciopero di una settimana con i lavoratori liberi di astenersi o rientrare al lavoro liberamente, anche più volte nella settimana.

Va detto, sin da subito, che un mutamento giurisprudenziale l'avevamo già affrontato con la giurisprudenza della Corte di Giustizia nei casi *Laval* e *Viking* negli anni 2009-2010. D'altronde, non dobbiamo mai dimenticare che la Carta di Nizza riconosce lo sciopero come diritto fondamentale ma mettendolo sullo stesso piano del diritto di azione collettiva delle imprese: non possiamo non vedere la differenza fra una carta costituzionale che riconosce solo il diritto di sciopero e una carta costituzionale che riconosce paritariamente diritto di sciopero e diritto di serrata.

Tuttavia, la Corte di Cassazione, nella sentenza del 2015 prima richiamata, non ha qualificato l'astensione di quei lavoratori come sciopero poiché quell'astensione avrebbe arrecato all'impresa un

[8] Cass. 3 dicembre 2015, n. 24653, in *ADL*, 2016, 3, 675 ss., nt. DONÀ. V. anche D'ONGHIA, *Il diritto di sciopero nell'interpretazione giurisprudenziale. Verso un arretramento della logica del conflitto?*, in *RGL*, 2019, 3, 390-416.

danno ingiusto, consistente non in un danno alla produttività (per richiamare l'orientamento della Cassazione del 1980), ma – ed è questo il dato su cui occorre prestare particolare attenzione – in «pregiudizi derivanti dall'impossibilità di prevenire i rischi». In altri termini, se un lavoratore addetto alla cassa si astenesse per sciopero potrebbe accadere che i clienti in fila per pagare in possesso di merci possano uscire dal supermercato senza pagare: questo sarebbe, dunque, un pregiudizio perché Esselunga non potrebbe prevenire questo rischio. Pertanto, l'unico modo per prevenire questo rischio è che l'Azienda sia informata preventivamente non solo dello sciopero, della sua durata, ma anche del personale che dovrebbe aderirvi, quantomeno da inizio turno. Insomma, ad avviso di quella Cassazione nella distribuzione (grande o piccola) sarebbe illegittimo qualsiasi sciopero "a singhiozzo" e pure qualsiasi sciopero spontaneo.

Si potrebbe aprire una discussione sul ruolo che potrebbe essere riconosciuto al servizio di vigilanza presente in quel supermercato proprio con riferimento al rischio di furto da parte della clientela; oppure discutere delle diverse funzioni dei lavoratori rispetto a questo specifico rischio per l'azienda, distinguendo allora chi lavora alla cassa e chi – per esempio – alla fornitura degli scaffali (una sorta di catalogo di prestazioni minime indispensabili alla protezione dei beni aziendali); ma in questo momento non intendo approfondire tali questioni volendo limitarmi a osservare che siamo di fronte a un orientamento giurisprudenziale inedito e molto restrittivo.

Allo stesso modo, non mi sentirei di escludere che, qualora questa modalità di sciopero fosse perpetrata per diversi anni, la Cassazione potrebbe ripetere quanto fatto nel 1980, e cioè riconoscere la legittimità di questa nuova forma anomala di sciopero. Intanto, però, siamo in presenza di una interpretazione restrittiva (e assai dubbia sul piano costituzionale).

5. La "politicità" del «pericolo grave e imminente» per i limiti allo sciopero

Passiamo al secondo esempio che riguarda la disciplina dello sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Ci è ben noto che il vero punto di equilibrio fra esercizio del diritto di sciopero e garanzia degli altri diritti costituzionali della persona è sempre stato dato dalla definizione delle prestazioni minime indispensabili. A fronte di questo punto di equilibrio, cosa ci

presenta la più recente prassi applicativa e interpretativa della disciplina legislativa?

Come prima questione su questa materia vorrei ricordare a tutti noi di non sottovalutare l'orientamento maturato nelle ultime Commissioni di garanzia (quantomeno nelle due precedenti a quella attualmente in carica) secondo cui si proponeva (non potendolo imporre) un vero e proprio mutamento della consolidata concezione dogmatica sulla titolarità del diritto di sciopero. La Commissione di Garanzia denuncia l'eccessivo ricorso allo sciopero, pur rispettando la normativa di riferimento, proponendo una riflessione riguardo ai casi di reiterata e continua proclamazione di scioperi da parte di organizzazioni sindacali ritenute di scarsa rappresentatività.

Messa in questi termini questa proposta potrebbe apparire apprezzabile essendo finalizzata a differenziare le organizzazioni sindacali più rappresentative rispetto a quelle meno rappresentative. Sennonché, oggi, in particolare nei settori dei pubblici esercizi (penso prima di tutto proprio al variegato settore del trasporto pubblico) c'è un problema oggettivo di frammentazione della rappresentanza sindacale, di cui – è bene avere consapevolezza – la frammentazione del conflitto è una logica conseguenza. L'orientamento dell'Autorità competente (la Commissione di Garanzia) finisce per proporre un assetto interpretativo/normativo che non intende regolare un fenomeno ma mira a negare una condizione di fatto del sistema di relazioni industriali italiano. Tutto ciò con un paradosso: anziché misurare la rappresentatività sindacale ai fini della titolarità dei diritti collettivi (rappresentanza, contrattazione) si finisce per proporre una più o meno certificata misurazione al fine di limitare l'esercizio di un diritto individuale (ancorché ad esercizio collettivo) qual è il diritto di sciopero.

C'è una seconda questione attinente sempre alla disciplina dello sciopero nei servizi pubblici. Prendiamo in esame la recente delibera della Commissione di garanzia sulla rarefazione dello sciopero che porta da 10 a 20 giorni il termine di rarefazione. A seguito di impugnazione giudiziale da parte della Filt-Cgil, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 2116 del 1° marzo 2023, ha dichiarato l'illegittimità dell'ordinanza della Commissione perché «dalla motivazione appena riprodotta nonché dall'esame degli elementi portati a conoscenza delle sigle destinatarie della decisione, non si rinvengono spie utili a poter dichiarare completa ed esauriente l'istruttoria svolta dalla Commissione, rispetto alla quale dunque, verosimilmente ed

obiettivamente (…), meritavano di essere spesi (e conseguentemente esternati) ulteriori approfondimenti, anche in termini comparativi con i settori più affini (…), prima di poter adottare la deliberazione n. 18/95 del 16 marzo 2018, limitatamente alla disciplina regolante l'istituto della rarefazione». Mi limito a osservare che se la Commissione avesse addotto elementi più completi ed esaurienti avrebbe potuto legittimamente modificare il periodo di rarefazione, riducendo così i margini di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali.

La terza questione non può non porre la nostra attenzione sulla precettazione. Ci sono casi recenti di precettazioni che sono state valutate dalla giurisprudenza amministrativa con i recenti provvedimenti del TAR relativi a uno stesso caso di sciopero e conseguente precettazione (Decreti n. 8170 e 8171 del 14 dicembre 2023[9] e n. 6084 del 28 marzo 2024[10]). Con i primi il TAR Lazio aveva rigettato la domanda di sospensione cautelare proposta dai sindacati perché l'ordinanza di precettazione aveva evidenziato le criticità derivanti dalla durata dello sciopero. In sede di merito, invece, lo stesso TAR l'ha ritenuta legittima.

Nondimeno, le due sentenze mi sembrano accomunate da un medesimo principio che porta a valutare la legittimità o meno dell'ordinanza di precettazione basato sulla valutazione della Commissione di garanzia rispetto alla sussistenza del «pericolo grave e imminente ai diritti della persona costituzionalmente orientati», come previsti dall'art. 8, c. 1, della l. n. 146/1990. Sarebbe a dire che la legittimità della precettazione dipende dalla valutazione della Commissione di Garanzia. Sicché la configurazione delladel «ilpericolo grave e imminente» sembra essere affetta da una progressiva tendenza alla degiurisdizionalizzazione in favore di una rimessione della valutazione a un'Autorità che, per quanto autorevole, non è Giurisdizionale. In ogni caso, in tutto questo pare irrilevante quello che avrebbe dovuto essere l'architrave dell'equilibrio costituzionale fra diritto di sciopero e diritti della persona, cioè le ormai derubricate prestazioni minime indispensabili.

---

[9] Cfr. Vigorita, *Il delicato rapporto tra Commissione di Garanzia e autorità precettante alla luce della recente prassi applicativa dell'art. 8, L. n. 146/1990*, in www.ambientediritto.it , 2025, 2.

[10] Cfr. Izzo, *Il TAR Lazio ridefinisce i confini del potere di precettazione*, in *LDE*, 2024, 3.

Tutto questo mentre, d'altro canto, la medesima Commissione di Garanzia (invero, sia quella attualmente in carica sia quelle precedenti) sembra trascurare altri fenomeni di autentico disservizio derivante dalla proclamazione di scioperi. Mi riferisco a quei casi, quasi sempre riferiti al settore del trasporto pubblico locale, che si caratterizzano per una evidente sproporzione fra il tasso di lavoratori aderenti allo sciopero (in genere molto basso) e la quantità di servizi ridotti. Basti ricordare alcuni esempi fatti da Mimmo Carrieri in un articolo pubblicato nel 2017 (peraltro quando ricopriva la carica di Commissario di Garanzia)[11]: nel novembre 2015, durante lo sciopero all'azienda Trenord di Milano, vi fu il 7% di adesione dei lavoratori ma, al contempo, ci fu la soppressione di oltre il 50% dei treni circolanti; nel giugno 2015, durante uno sciopero all'ATAC di Roma, ci fu il 4,8% di adesioni con una soppressione del 47% delle corse; nell'ottobre 2016, durante uno sciopero proclamato all'EAV di Napoli, vi fu lo 0,77% di adesione dei lavoratori (in pratica, nessuno) con una soppressione di oltre il 70% delle linee programmate. Ebbene: anziché chiedere spiegazioni alle aziende su tale disservizio si preferisce proporre restrizioni all'esercizio del diritto di sciopero.

6. Il contenimento concettuale dello sciopero come lotta sindacale «lecitamente svolta»

Chiudo con il terzo esempio.

Una recente sentenza di Cassazione penale n. 21400 del 18 maggio 2023 ha dichiarato inammissibile il ricorso presentato dalla Procura della Repubblica di Piacenza contro una sentenza di Tribunale con la quale – ecco il principio di diritto – aveva negato che alcuni sindacalisti di base, in occasione di un conflitto sindacale nel settore della logistica, avessero commesso più delitti di violenza privata, di resistenza a pubblico ufficiale, di interruzione di pubblico servizio e di sabotaggio. Secondo il Tribunale «il fine dell'associazione per delinquere contestata dall'accusa non sarebbe stato costituito dalla commissione di reati di violenza privata, ma dal conseguimento degli scopi tipici di qualsiasi associazione sindacale».

[11] CARRIERI, *Lo sciopero polverone: si può contenere?*, in *DLM*, 2017, 225 ss. Casi analoghi vengono citati nella Relazione del Presidente della Commissione per l'anno 2017, da RAZZOLINI, *Appunti sull'obbligo di comunicazione preventiva di partecipazione allo sciopero*, in *I Quaderni della Commissione*, 2018, 1, 45 ss.

Premesso che la Cassazione ha ritenuto inammissibile il ricorso perché ha ritenuto che la valutazione dei fatti spetterebbe solo al Giudice di merito e non perché una condotta sindacale conflittuale, per definizione, non potrebbe avere la finalità di delinquere, il problema è che se una Procura della Repubblica arriva addirittura a ipotizzare la sovrapposizione tra conflitto sindacale e reato penale vuol dire che alcuni dogmi costituzionali sembrano messi in discussione. D'altronde, in un commento alla sentenza di Cassazione si è affermato che «occorre allora intendersi su cosa debba, o possa, essere compreso nel concetto di "lotta sindacale" o, più ampiamente e per dirla con le parole dell'ordinanza, di "attività sindacale lecitamente svolta"»[12].

Questo orientamento – peraltro con un certo grado di diffusione, seppur in forme implicite – mi ha fatto tornare alla mente nuovamente il codice Zanardelli del 1889, quello per il quale, come ho già detto, lo sciopero e la coalizione erano consentiti purché svolti senza violenza o minaccia. Insomma, sciopero si, ma occorre fare attenzione a non violare il Codice penale perché così non è sciopero. In altri termini, non conta solo il fine dell'azione collettiva ma anche la sua forma. Il punto di fondo è, ancora una volta, lasciarsi tentare dall'effettuare un'operazione di discernimento: distinguere ciò che è sciopero da ciò che non lo è proprio quando si va a oltrepassare un dato limite (la violenza o la minaccia nel codice Zanardelli, oppure il picchettaggio, scontri con forze di polizia, occupazione di strade, sabotaggio come nel caso oggetto di questa sentenza penale).

7. Conclusione

Ebbene, per concludere, mi sento di affermare che questi esempi mostrano una cultura giuridica del conflitto collettivo che, in questa fase storica di riduzione e contenimento del fenomeno conflittuale, appare più restrittiva. Il paradosso è che proprio a fronte di questo ridimensionamento del fatto sociale che chiamiamo "sciopero" riemergano concezioni che tendono a iper-disciplinare l'esercizio di questo diritto ridimensionandone pesantemente il suo esercizio. Per

[12] Lamberti, *La finalità di azione sindacale degli strumenti di lotta dei lavoratori prevale sulle modalità di esercizio, anche se effettuata con ricorso a mezzi illeciti*, in *RGL*, 2023, 4, II, 547.

quel che ci riguarda, noi giuristi del lavoro, di fronte a questa tendenza iper-regolativa, dovremmo sempre conservare la necessaria e indispensabile apertura cognitiva ai fatti materiali, al senso sociale di quella dimensione conflittuale.

Gli interessi collettivi del lavoro tra vecchi e nuovi conflitti

Giuseppe Antonio Recchia

Sommario: 1. Una premessa e una provocazione. – 2. La nozione di interesse collettivo nella lunga elaborazione dottrinale: qualche punto fermo. – 3. Dove si posiziona oggi il conflitto del lavoro? I nuovi scenari dell'interesse collettivo. – 4. Un fotogramma finale.

1. Una premessa e una provocazione

Scopo di questo breve contributo è quello di offrire qualche spunto per la riflessione giuslavoristica sulla perdurante valenza del concetto di interesse collettivo, inteso come proiezione sintetica di interessi, e del suo ancoraggio normativo. Tale concetto, che pure rappresenta una delle tradizionali cifre distintive del diritto del lavoro, apparirebbe, secondo una prospettazione che ritorna ciclicamente con grande insistenza, messo a dura prova dalla complessità delle trasformazioni di lavoro; l'interesse collettivo sarebbe, a conti fatti, un simulacro del Novecento e di una legislazione, in special modo quella di sostegno al sindacato, che oggi potrebbe essere declinata tenendo conto piuttosto di una (diversa) molteplicità di interessi che l'organizzazione del lavoro chiama in gioco.

Volendo scoprire da subito le carte, chi scrive è dell'idea che, anche nella misura in cui il lavoro si trasforma (e a patto che esso sia poi davvero rimasto immutato sino all'avvento delle più innovative tecnologie digitali e all'ingresso nella fase della post-modernità)[1], non si può rinunciare né alla nozione di interesse collettivo, né, per quanto si dirà, all'idea di conflitto che lo determina, e che il primo collega il secondo all'(ancora necessaria) azione sindacale.

Per far questo, si può partire dall'osservazione, *melius* dalla provocazione, che la corposa e stratificata legislazione lavoristica non

[1] O come ironizzava Mariucci, *Giuslavorismo e sindacati nell'epoca del tramonto del neoliberismo*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 2020, 1, 4, della «società post-fordista, post-industriale, post-moderna, tanto per citare alcuni degli inflazionati stereotipi a cui si connette il prefisso *post*».

contiene ancora oggi alcun esplicito riferimento all'interesse collettivo; paradossalmente, l'espressione si rinviene, e con una certa frequenza, in altri ambiti disciplinari, come il diritto consumeristico[2] e quello assicurativo[3].

Ci si può invero domandare se sia in fondo davvero necessario "codificare" una nozione che continua a essere parte integrante del diritto del lavoro vivente, come testimoniato da una giurisprudenza che, ancora di recente, in tema di diritto di critica attraverso il rilascio di dichiarazioni o interviste a organi di stampa o su piattaforme social, ha stabilito che la figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza possa essere equiparata a quella del rappresentante sindacale, e meriti dunque le medesime tutele, in quanto ne condivide la funzione di «portatore di interessi collettivi»[4].

Piuttosto, la circostanza che si registri contemporaneamente l'assenza di un esplicito ancoraggio normativo e l'invocazione costante da parte della dottrina e della giurisprudenza deve indurre a una più attenta riconsiderazione di una nozione data a lungo per scontata. Ed anzi, anche quando la strada da tempo intrapresa dalla legislazione del lavoro, non solo nazionale, preferisce promuovere l'autonomia individuale anche in una dimensione emancipatoria, la "resistenza" dell'interesse collettivo deve far convenire, come è stato acutamente sottolineato, che «la dogmatica della riscoperta dell'individuo nella disciplina giuslavoristica non sembra in grado di obliterare il rilievo della dimensione collettiva *sans phrase* (non solo sindacale) del di-

---

[2] Da ultimo, nel D.lgs. 10 marzo 2023 n. 28, di attuazione della direttiva Ue relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori, che ne fornisce altresì una definizione come «gli interessi di un numero di consumatori che sono stati o potrebbero essere danneggiati da una violazione delle disposizioni relative ai temi della responsabilità per danno da prodotti difettosi, delle clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, della responsabilità del vettore aereo con riferimento al trasporto aereo dei passeggeri e dei loro bagagli, della protezione dei consumatori in materia di indicazione dei prezzi dei prodotti offerti ai consumatori, del commercio elettronico, della sicurezza alimentare, delle pratiche commerciali sleali e della protezione dei dati personali».

[3] Cfr. il d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private) e le attività svolte dall'Autorità indipendente a presidio dell'adeguata protezione degli assicurati.

[4] Cass., 5 settembre 2024, n. 23850, in *RGL*, 2025, 1, II, 104 con nota di FEDERICI, *Il rappresentante dei lavori per la sicurezza (RLS): libertà e immunità nel quadro delle tutele sindacali*.

ritto del lavoro, pena il rischio di esporre «a manipolazioni degenerative» gli interessi da regolare»[5].

2. La nozione di interesse collettivo nella lunga elaborazione dottrinale: qualche punto fermo

Così prezioso, eppure così fragile, l'interesse collettivo, viene, come è noto, teorizzato da Francesco Santoro Passarelli come «interesse di una pluralità di persone ad un bene idoneo non già a soddisfare il bisogno individuale di una o di alcune di quelle persone, ma il bisogno comune di tutte. In questo senso l'interesse collettivo è indivisibile»[6]. Si tratta di una indicazione che trova più di un contatto negli studi di relazioni industriali di Otto Kahn Freund e nell'adagio del potere dei lavoratori come contropotere collettivo (*on the labour side, power is collective power*)[7].

Su questa nozione, è altrettanto noto, si è innestata la teoria che attribuisce all'interesse collettivo valore fondativo del potere di autonomia collettiva, sottraendo l'autonomia dell'organizzazione e dell'attività del sindacato post-corporativo a qualunque intervento da parte dello Stato[8].

Per mera economia del contributo, va appena ricordato come l'originale impostazione abbia conosciuto una laboriosa e tormentata (ri)elaborazione dottrinale, travisando, correggendo, mettendo in discussione alcuni dei suoi elementi portanti, ma non riuscendo mai a negarla del tutto, a dimostrazione della capacità persuasiva delle sue argomentazioni.

Si è sviluppata così una variante per così dire "massimalista" della tesi di Santoro Passarelli, in cui il rapporto tra interesse individuale di chi partecipa all'organizzazione e interesse collettivo espresso viene irrigidito nella predeterminazione statica del secondo, virando verso il gruppo o la categoria (e, dunque, un non-soggetto), o

---

[5] Così Papa, *Retrotopici o postmoderni? Giuslavoristi e dimensione collettiva nel diritto del lavoro*, in Falsone (a cura di), *Essere giurista del lavoro, oggi. Un contributo generazionale per un dibattito senza tempo*, Torino, 2024, 224.

[6] Santoro Passarelli, *Autonomia collettiva, giurisdizione, diritto di sciopero* (1949), ora in *Saggi di diritto civile*, Napoli, 1961, 177.

[7] Kahn Freund, *Labor and the law*, Londra, 1972, 8.

[8] Tarello, *Teorie e ideologie nel diritto sindacale*, Milano, 1967, 31.

semplicemente postulato come interesse istituzionale[9]. All'opposto di questa, nello sforzo di non cadere nell'ipostatizzazione, altre tesi hanno finito con l'assottigliare progressivamente le differenze tra collettivo e individuale, appiattendo il primo sul secondo: l'interesse collettivo sarebbe allora nulla più che una mera formula verbale, per indicare un interesse individuale che il suo titolare ritiene più facilmente perseguibile, coordinandolo con l'interesse, parimenti individuale, di altri singoli[10]. Né ancora sono mancate letture che hanno valorizzato la cifra della indivisibilità dell'interesse collettivo per farne un interesse strumentale al perseguimento di quello individuale, o, con riferimento al prodotto finale dell'autonomia collettiva, il contratto collettivo, un interesse reso rilevante giuridicamente dall'inderogabilità riconosciuta all'accordo[11].

Ma se tali sono le riletture "storiche" dell'interesse collettivo, l'attenzione per la sua teorizzazione non è venuta meno con gli anni. Spicca, all'inizio di questo secolo, la riflessione di Riccardo Del Punta, il quale, in un saggio breve ma assai denso[12], si è interrogato su cosa si debba intendere, nel discorso lavoristico, per collettivo; cogliendo come non sia possibile concedersi un'eccessiva distanza dalla realtà del lavoro, lo scritto pone con chiarezza due conclusioni: innanzitutto, le trasformazioni e la frammentazione del lavoro comportano la necessità di sostituire ad una declinazione al singolare dell'espressione il pluralismo degli interessi collettivi di gruppi e sotto-gruppi, anche in potenziale conflitto tra loro; inoltre, riprendendo alcune delle posizioni già brevemente ricordate, di fronte a tali conflitti, il "collettivo" non si scontra, ma si pone al servizio

---

[9] Cfr., in particolare, FERRARO, *Ordinamento, ruolo del sindacato, dinamica contrattuale di tutela*, Padova, 1981; ma anche, in maniera più sfumata, RUSCIANO, *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, Torino, 1984.

[10] Il riferimento è soprattutto allo studio di FLAMMIA, *Contributo all'analisi del sindacato di fatto*, Milano, 1963, secondo cui la partecipazione (all'organizzazione) sindacale porrebbe in termini di effettività, ovvero di effettiva capacità di affermazione, l'autotutela da parte dei singoli dei propri interessi; ma anche, con maggiore complessità argomentativa, SCARPELLI, *Lavoratore subordinato e autotutela collettiva*, Milano, 1993, specialmente nella lettura dell'art. 39 Cost. come riferimento al comportamento *organizzatorio* del lavoratore (più che alla organizzazione come gruppo), come modalità necessitata (ma libera) di espressione della propria autotutela.

[11] PERSIANI, *Saggio sull'autonomia privata collettiva*, Padova, 1972.

[12] DEL PUNTA, *Individuale e collettivo: una coppia da ripensare?*, in *LD*, 2008, 305 ss. e ora anche in *Trasformazioni, valori e regole del lavoro. Scritti scelti di diritto del lavoro*, a cura di CHIAROMONTE, VALLAURI, vol. II, 2024, 193 ss.

dell'"individuale" e, nella predilezione del *capability approach*, vi fornisce condizioni di effettiva eguaglianza di opportunità.

Il riposizionamento teorico dell'interesse collettivo attraversa altresì la riflessione di una nuova generazione di giuriste e giuristi.

Guardando solo ai contributi più recenti, vi è chi ne ha propugnato la traslazione nell'orizzonte (più ampio) del mercato del lavoro, legandolo dunque ad una condizione lavorativa che include anche l'inattività; si tratta di una prospettiva certamente interessante ma che, al di là dell'indiscutibile ruolo attribuito al sindacato nel governo del mercato (si pensi solo ai diritti di informazione, di natura legale e contrattuale), si muove in continuità con la visione di un interesse collettivo come meramente strumentale (in questo caso, alla lotta al lavoro sommerso o alla tutela dell'occupabilità e della professionalità della persona che lavora)[13].

Convince di più l'attenzione che un recente studio monografico sull'uso strategico del diritto da parte del sindacato pone alla ricomposizione tra individuale e collettivo tanto nel riconoscimento giuridico dei diversi piani della tutela processuale (nelle azioni *ex* art. 28 St. lav. ed *ex* art. 28, d.lgs. n. 150/2011) quanto, più ancora, nella relazione tra rappresentanti e rappresentati colta in termini di *accountability*, sicché l'azione deve essere costruita con il più ampio consenso possibile, con la finalità di intensificare l'impegno di chi già aderisce all'organizzazione e insieme di attrarre nell'organizzazione chi è ad essa esterno[14].

Ad ogni buon conto, al netto della diversità di accenti, si può affermare che ancora oggi restano saldi due tratti della originaria formulazione della teoria dell'interesse collettivo.

Il primo è che si tratta di un interesse che non esiste se non rispetto all'assetto reale del processo produttivo e alla diversa distribuzione di potere che quest'ultimo determina; in tal senso, l'interesse collettivo non è e non può essere predeterminato a priori; né, tantomeno, è predeterminato l'interesse di ruolo, perché, anche come momento meramente teorico, è condizionato dalle dinamiche reali dei processi del lavoro e dell'organizzazione, così come dai loro cambiamenti.

---

[13] Deleonardis, *L'organizzazione sindacale e il mercato del lavoro*, Modena, 2024, 70.

[14] Protopapa, *Uso strategico del diritto e azione sindacale*, Bologna, 2021, specialmente 173 ss.

Il secondo tratto che non può essere messo in discussione è la necessità del momento organizzativo, quello cioè che trasforma l'interesse (che lo si chiami di ruolo, di gruppo, e che coincida, sotto il profilo del suo oggetto ma non del processo che lo determina, con quello del singolo o di una pluralità di singoli individui) in impulso all'azione (collettiva)[15]. Che poi il momento organizzativo sfoci nella forma più tradizionale dell'organizzazione sindacale o in una più semplice, e magari meno stabile, coalizione nulla cambia rispetto alla dinamica che ne è alla base ed è condizione stessa per parlare di interesse collettivo.

Se questi due aspetti non possono essere negati, non lo può essere nemmeno la necessaria premessa. L'unico "terreno" fertile per la sintesi organizzativa e l'inveramento dell'interesse collettivo è quello del conflitto del lavoro, determinato da processi produttivi e organizzativi che continuano a privare una (buona) parte di chi vi partecipa di qualunque potere di direzione e controllo di quei processi.

Qualche anno fa, avevo provato a sintetizzare questa relazione nella sequenza «conflitto è organizzazione è interesse collettivo»[16], dando al verbo non un valore di identità, ma la forza di un atto performativo/generativo: l'interesse collettivo esiste perché c'è un'organizzazione che lo sintetizza e quella organizzazione esiste perché c'è un conflitto che la determina. L'osservazione dei fenomeni economico-sociali, su cui si tornerà a breve, non offre ragioni per ricredermi. L'interesse collettivo si determina proprio perché l'(auto)organizzazione permette di contrapporsi rispetto a chi dirige e controlla il processo produttivo e organizzativo e intende incidere proprio sulla condizione di disparità di potere.

La permanenza del conflitto non è smentita dalle molteplici trasformazioni del lavoro, se alla base della relazione impresa-lavoro, nelle tante e mutevoli forme che i due lemmi continuano ad assumere, (r)esiste un'asimmetria di potere, che pure necessita di essere colta nelle sue diverse (ri)configurazioni[17].

---

[15] M.G. GAROFALO, *Interessi collettivi e comportamento antisindacale dell'imprenditore*, Napoli, 1979, 156.

[16] RECCHIA, *Studio sulla giustiziabilità degli interessi collettivi dei lavoratori*, Bari, 2018, 186.

[17] Si legga l'interessante ricostruzione di MUSSO, *Le trasformazioni del lavoro nelle Rivoluzioni industriali*, in CIPRIATI, GRAMOLARI, MARI (a cura di), *Il lavoro 4.0. La Quarta Rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*, Firenze, 2018, 359 ss., che individua sette punti di osservazione – divisione del lavoro/qualità del

Anzi, le preoccupazioni dottrinali degli ultimi due decenni sulla nozione di interesse collettivo inducono a fare maggiore attenzione a un conflitto da concepire in un'accezione non solo più ampia di quella di sciopero (come diritto al conflitto), che ne è solo un epifenomeno, ma anche dell'espressione 'conflitto industriale' che si connota ormai per la sua storicità: lo sguardo deve piuttosto portare a includere il conflitto terziario, «nel senso che in esso muta il bersaglio, non più «binario» (lavoratori/padrone) come nel conflitto industriale tradizionale, e coinvolge i terzi (la popolazione)»[18], ma anche quello che si determina al confine (e al di là) della subordinazione, dove il lavoro si coniuga alla dipendenza economica nei confronti dell'altrui organizzazione[19].

Da qui si possono trarre due necessarie conseguenze.

La prima è che, da un punto di vista concettuale, la partecipazione, *melius* il paradigma partecipativo – oggi nuovamente sollecitato dalla recentissima approvazione della l. n. 76/2025[20] – e l'idea di modelli di relazioni industriali più collaborativi è un'alternativa credibile a strumenti più antagonistici, solo se si affianca a questi, e soprattutto se non nega l'esistenza stessa del conflitto del lavoro, inteso non come modello relazionale, ma come matrice stessa della creazione dell'interesse collettivo (dei lavoratori) e che anche attraverso la partecipazione può trovare mediazione e composizione con quelli (fisiologicamente contrapposti) d'impresa.

Il secondo corollario riguarda invece il riconoscimento giuridico dell'interesse collettivo; se si condividono le argomentazioni sin qui sviluppate, non v'è bisogno che il diritto del lavoro lo menzioni espressamente perché esso appare già nell'art. 39 Cost. e nel riconoscimento dell'organizzazione come passaggio necessario e necessitato dell'interesse collettivo del lavoro; nella garanzia della libertà di

---

lavoro quanto a contenuti di professionalità; natura giuridica del rapporto di lavoro (contratto individuale/collettivo); stabilità del rapporto di lavoro; rapporto tra tempo di lavoro e tempo libero (o tempo di vita); rappresentanza e dialettica degli interessi; welfare/legislazione sociale; distribuzione del reddito – per cogliere le trasformazioni del lavoro nel succedersi storico delle rivoluzioni industriali.

[18] Ballestrero, *Interesse collettivo e conflitto*, in *LD*, 2018, 3, 411.

[19] Se ne occupava già Voza, *Interessi collettivi, diritto sindacale e dipendenza economica*, Bari, 2004.

[20] Il provvedimento, come è noto, si pone l'obiettivo esplicito di attuare l'art. 46 Cost. e, segnatamente, il diritto dei lavoratori ivi sancito di «collaborare […] alla gestione delle aziende»; e non, per un primo commento, si rinvia a Corti, *Il modello partecipativo italiano nel confronto comparato*, in *LDE*, 2025, 2.

organizzazione, v'è la protezione (e la proiezione) delle dinamiche reali che dal posizionamento (teorico) del ruolo portano alle traiettorie concrete d'azione.

3. DOVE SI POSIZIONA OGGI IL CONFLITTO DEL LAVORO? I NUOVI SCENARI DELL'INTERESSE COLLETTIVO

Se quanto sin qui detto consente di poter riconoscere ancora la centralità dell'interesse collettivo, e di mantenere inalterato il suo valore euristico, è tuttavia il conflitto, inteso come sostrato e matrice di quell'interesse, a risentire maggiormente dei rivolgimenti economici, produttivi e sociali, finendo dunque per condizionare e rendere più incerto l'esito organizzativo e di rappresentanza.

Rappresenta ormai un dato acclarato, non solo a chi studia il fenomeno sindacale, che alla omogeneità delle condizioni di disparità di potere della società industriale, si è andata sostituendo una realtà caratterizzata dalla frammentazione organizzativa e dalla proliferazione delle tipologie contrattuali (dentro e fuori il *genus* della subordinazione), che ha certamente compromesso la "sintetizzabilità" degli interessi di cui sono portatori soggetti che difficilmente si riconoscono ciascuno in un "ruolo". Si è andata così smarrendo l'identità di una condizione, elemento imprescindibile per la (c)reazione della solidarietà motrice del processo di organizzazione degli interessi. Coglie bene questo cambio di passo l'ormai celebre analisi di David Weil, *The Fissured Worplace*[21], che, attraverso la potente immagine delle crepe e delle fenditure nelle pareti di un ideale luogo di lavoro, racconta non solo della "fuga" delle più tradizionali funzioni di impresa, ma anche del complessivo impoverimento dell'architettura protettiva del lavoro.

Ma vi è di più. Ben oltre la diffusione dei processi di segmentazione dell'impresa o il moltiplicarsi di forme di impiego diverse dal tradizionale contratto di lavoro a tempo pieno ed indeterminato, il vero elemento di novità che emerge oggi dall'osservazione delle dinamiche economiche e sociali è quella di un conflitto che appare sempre più stemperato, di fronte ad un potere datoriale che sfuma sino a diventare impalpabile, e che proprio per questo rischia di farsi immanente ed irrisolto.

[21] WEIL, *The Fissured Workplace*, Harvard, 2014.

In altre parole, il conflitto si mimetizza, o perlomeno così pare se lo si cerca nelle forme con cui tradizionalmente si è manifestato. Il riferimento non è solo, naturalmente, al management algoritmico[22], ma anche agli effetti della finanziarizzazione dell'economia: ne offre un concreto esempio la ben nota vicenda della chiusura dello stabilimento della Gkn di Campi Bisenzio che, prima ancora di riguardare la delocalizzazione della produzione, testimonia un conflitto che si realizza a monte, e a prescindere dallo stesso lavoro, legato piuttosto a logiche di massimizzazione di profitto e a modelli di business che contano sulla continua attrazione di investitori attraverso strategie (puramente finanziarie) di acquisizioni, ristrutturazioni o dismissioni[23]. Ma il conflitto si mimetizza anche quando l'evoluzione delle regole del lavoro sembra, paradossalmente, "liberare" il lavoratore, con riferimento ad esempio ai temi della professionalità o della conciliazione vita-lavoro: in questa prospettiva, la diffusa revisione dei sistemi di classificazione verso modelli basati sul ruolo anziché sulle mansioni[24], o l'ampliamento della flessibilità oraria in funzione conciliativa[25], senza nulla togliere alla legittima aspirazione a una maggiore valorizzazione della persona (e della personalità) del lavoratore[26], rischia di addossare su quest'ultimo un conflitto orga-

[22] Sul tema, si rinvia almeno a Gaudio, Algorithmic management*, poteri datoriali e oneri della prova: alla ricerca della verità materiale che si cela dietro l'algoritmo*, in *LLI*, 2020, 2, 19 ss.; Gargiulo, *Intelligenza Artificiale e poteri datoriali: limiti normativi e ruolo dell'autonomia collettiva*, in *federalismi.it*, 2023, 29, 171 ss.; Pareo, *L'emersione degli interessi collettivi nell'epoca del management algoritmico fra conflitto e partecipazione*, in *https://federalismi.it,* 2025, 20, 214 ss.

[23] *Amplius*, sulla vicenda, ma anche sul conflitto determinato dalla scelta di delocalizzazione, Nuzzo, *Delocalizzazioni e chiusure di stabilimenti: i nuovi limiti all'iniziativa economica privata tra scelte legislative e prospettive possibili*, in *RIDL*, 2022, 4, I, 517 ss.; Frosecchi, *Diritti collettivi di informazione. Lezioni dal caso GKN*, in *LLI*, 2021, 2, 37 ss.

[24] Si rinvia all'analisi di Barbieri, *Innovazioni tecnologico-organizzative e inquadramenti nei rinnovi dei CCNL delle imprese private*, in *LLI*, 2023, 1, 1 ss.

[25] Sul tema, cfr. Militello, *Conciliare vita e lavoro. Strategie e tecniche di regolazione*, Torino, 2020, specialmente 141 ss. e i contributi contenuti in Calvellini, Loffredo (a cura di), *Il tempo di lavoro tra scelta e imposizione*, Napoli, 2023.

[26] Cfr. Tomassetti, *Competenze e formazione nei sistemi d'inquadramento di nuova generazione*, in *RGL*, 2022, 2, I, 193, che parla di «uno scambio che tende ad arricchirsi di elementi che, rispetto al parametro falsamente rassicurante delle mansioni, ruotano attorno alla valorizzazione della professionalità del lavoratore come persona, e al bilanciamento tra qualità del lavoro, da un lato, e interiorizzazione delle norme, dei valori e degli obiettivi dell'impresa, dall'altro».

nizzativo, trasfigurando in una dimensione prettamente individuale, addirittura solipsistica, la reale disparità di potere.

Bastano questi pochi riferimenti per confermare come la presunta esplosione, o in questi ultimi casi, implosione dell'interesse collettivo (come dato concreto, storicamente dato) non solo non esclude la sua categorizzazione concettuale, ma, al contrario, la rafforza nella misura in resta il necessario contrappunto ad un potere, ieri (solo) datoriale, ed oggi più diffusamente organizzativo, ovvero rinvenibile tutte le volte in cui un lavoratore, qualunque esso sia, si trovi in una condizione di disparità. Una disparità tutt'altro che singolare, perché condivisa, che ne sia più o meno consapevole.

Piuttosto, il riposizionamento del conflitto stimola due processi paralleli e auspicabilmente convergenti.

Per un verso, infatti, obbliga l'organizzazione di rappresentanza tradizionale a ridiscutere il processo di selezione e valorizzazione dell'interesse protetto, aprendosi a scenari sino a quel momento poco esplorati o non sufficientemente valorizzati. Si può in questa sede esemplificare il ragionamento, osservando quanto possa essere cruciale il tema dello sviluppo urbano e della povertà abitativa[27], non nuovo per il sindacato, ma che assume oggi una connotazione completamente diversa e dimostra la possibilità di inveramento di un interesse collettivo che non è determinato dalle dinamiche del lavoro, ma che certamente le incorpora. L'azione si può qui sviluppare in una pluralità di direzioni: su un piano più emergenziale, può sfidare tanto le difficoltà di bilancio degli enti locali (spesso gestite con la vendita degli immobili) e l'assenza di investimenti quanto il crescente disagio economico dei destinatari degli alloggi e pure i meccanismi di assegnazione, spesso discriminatori nei confronti dei cittadini e dei lavoratori stranieri; può rivolgersi, su un piano più politico, alla relazione tra povertà lavorativa e effetti di *displacement* e trasferimenti urbani forzati rispetto ai costi sempre più esorbitanti dell'edilizia privata[28]; o ancora, può assumere le forme, nei tentativi di rigenerazione urbana (intesa non solo come recupero di quartieri in condizione di abbandono e degrado, ma anche come de- e ri-

[27] Sia consentito il rinvio a MATTEI, RECCHIA, *Il sindacato come attore dello spazio urbano*, in *LD*, 2025, 2, 321 ss.

[28] E tanto, come dimostra il recente documento *The right to adequate, decent and affordable housing* approvato dalla Confederazione europea dei sindacati il 15 ottobre 2024, può maturare anche a un livello sovranazionale.

costruzione dello spazio urbano contemporaneo nella intersezione delle nuove questioni sociali e ambientali), di una (nuova) negoziazione sociale.

Per altro verso, invece, la rappresentanza (e l'azione collettiva) può emergere in spazi di conflitto nuovi, come quello del lavoro su piattaforma o *crowdwork*, sinora poco indagato rispetto al lavoro della gig economy reso a livello locale, come nel tipico caso della consegna di cibo o del trasporto di persone.

Qui è del tutto evidente la difficoltà che può incontrare il processo di sintesi dell'interesse collettivo, non solo per la peculiare condizione di una forza lavoro digitale e dispersa, ma più ancora per la mancata percezione di sé come effettivamente sottoprotetta, ed è dunque più alto il rischio di alimentare, a proprio discapito, un alto tasso di competitività (quella che negli anni '90 avremmo chiamato la contrapposizione tra insiders e outsiders nei processi produttivi e nel mercato del lavoro) quando, ad esempio, le piattaforme che operano come intermediari tra i freelance e i clienti modificano in via unilaterale le condizioni di accesso (e dunque di permanenza) in questo mercato virtuale del lavoro[29].

Eppure, non mancano le riflessioni, tratte dalla ricerca empirica, su come nei forum online di lavoro dei *crowdworkers* si possa costruire la formazione di una solidarietà e di un'identità collettiva[30]. E il diritto può fare molto, se oltre a garantire una protezione più alta ed astratta (come quella della libertà sindacale), offre un supporto e uno spazio di guarentigia concreto, come fa ad esempio l'art. 20 della Direttiva Ue 2024/2831, che impone agli Stati membri di creare

[29] Chiariscono bene i termini della questione Schou, Bucher, *Divided we fall: The breakdown of gig worker solidarity in online communities*, in *New Technology, Work and Employment*, 2023, 3, 472 ss., che analizzano le conseguenze dell'annuncio nell'aprile 2019, da parte della piattaforma di intermediazione creativa Upwork, della fissazione di un prezzo per i c.d. *connect*, ovvero i *token* necessari per candidarsi alle proposte di lavoro, sino a quel momento offerti gratuitamente: alla reazione iniziale di diffusa indignazione è presto seguita la rottura del possibile fronte solidaristico e l'emersione di sottogruppi e identità diverse, laddove i lavoratori di più alto livello hanno visto nella manovra della piattaforma l'opportunità di marginalizzare la presenza dei *lowballers*, ovvero *freelance* non altrettanto quotati e disposti a lavorare in cambio di corrispettivi più contenuti.

[30] Hertwig, Holz, Lorig, *Solidarity and collective issues in remote crowd work: a mixed methods study of the Amazon Mechanical Turk online forum*, in *New Technology, Work and Employment*, 2024, 2, 281 ss.

canali di comunicazione privati e non monitorati per i lavoratori e le loro rappresentanze all'interno delle piattaforme.

4. UN FOTOGRAMMA FINALE

Distribuito tra l'ovvio boicottaggio delle più grandi piattaforme di streaming, il documentario del 2024 "Union", diretto dai registi Brett Story e Stephen Maing, racconta la storica vittoria dei lavoratori di Amazon nel voto sulla sindacalizzazione di un enorme magazzino a Staten Island, riuscendo così a costituire l'*Amazon Labor Union* (ALU), primo sindacato di una sede statunitense del colosso della logistica.

Sono numerosi gli spunti che le immagini offrono, dalla facile metafora del Davide contro Golia, ancora più straordinaria nell'assenza di esperienza sindacale dei suoi protagonisti, privi anche di alcun sostegno istituzionale, allo stile e alle strategie poco convenzionali messe in campo dal gruppo.

Ma il vero punto di forza del documentario, che si vuole sottolineare proprio per gli spunti che qui si è cercato di sviluppare, è nella complessità delle tensioni individuali che alimentano il dibattito interno al collettivo sulla sua *governance* e le sue strategie, tra gli attivisti bianchi e laureati e quelli di colore e della classe operaia, l'entusiasmo dei primi nel protestare e farsi arrestare e il disagio dei secondi, per i quali lo stesso gesto significa rischiare la vita.

Lungi da risolvere quelle tensioni, la telecamera rimarca con nettezza che la vittoria (così come eventualmente la sconfitta) è collettiva.

Un adagio antico, eppure incredibilmente moderno.

Solidarietà ibride: trasformazioni e sfide della rappresentanza del lavoro

Venera Protopapa

Sommario: 1. La letteratura sul rinnovamento dell'azione sindacale. – 2. Organizzazioni sindacali e nuovi attori sociali. – 3. Alcuni esempi di coalizione – 3.1. *Clean Clothes Campaign*. – 3.2. *Make Amazon Pay.* – 3.3 *Schoon Genoeg*. – 3.4. *Rider X i Diritti*. – 4. Coalizioni e azione collettiva: questioni aperte per il diritto del lavoro.

1. La letteratura sul rinnovamento dell'azione sindacale

Il dibattito comparato mette in luce una fase di relativa debolezza delle organizzazioni sindacali, visibile in un processo di erosione delle principali risorse di potere sindacale: la capacità di radicamento, di reclutamento e di mobilitazione; il ruolo delle organizzazioni sindacali nei sistemi di contrattazione collettiva e di concertazione sociale; la posizione dei lavoratori nei mercati del lavoro e nei processi produttivi, che consente di esercitare pressione attraverso lo sciopero o altre forme di conflitto[1].

Sul versante associativo, la densità mostra una tendenza discendente generalizzata nella gran parte dei paesi avanzati[2]. In quasi tutti i paesi OCSE, dagli anni Ottanta in poi, si è registrata una contrazione significativa degli iscritti: in Francia il tasso è sceso all'8%, in Germania e Regno Unito si è fortemente ridimensionato, mentre nei paesi dell'Europa centro-orientale i livelli si sono assestati a valori vicini al 10%[3]. Anche laddove la densità è rimasta piuttosto stabile, come in Italia, la composizione degli iscritti rivela un profondo

[1] Vedi da ultimo, Arnholtz, Refslund, *Power Resource Theory for Contemporary Society: A Research Framework*, in Arnholtz, Refslund (a cura di), *Workers, Power and Society: Power Resource Theory in Contemporary Capitalism*, London–New York, 2024, 1.

[2] Bryson, Ebbinghaus, Visser, *Introduction: Causes, consequences and cures of union decline*, in *EJIR*, 2011, 99; Ibsen, Tapia, *Trade union revitalisation: Where are we now? Where to next?*, in *Journal of Industrial Relations*, 2017, 59, 2, 175.

[3] Etui, *European trade unionism: from crisis to renewal?*, Report 133, Bruxelles, 2014, 8.

squilibrio generazionale e occupazionale, con scarsa presenza di giovani e lavoratori della conoscenza[4].

Quanto alla contrattazione, la copertura ha tenuto più della densità laddove permangono assetti multi-datoriali con meccanismi di estensione legale dell'efficacia dei contratti; ma al prezzo di una maggiore frammentazione e spazio per le imprese di adattare in senso peggiorativo standard e condizioni di lavoro. Viceversa, nei sistemi più "volontaristi" copertura e densità tendono a muoversi insieme[5].

La progressiva perdita di iscritti e la frammentazione della contrattazione hanno ridotto anche l'influenza dei sindacati come attori politici. L'indebolimento dei legami storici con i partiti socialdemocratici e la crisi della concertazione hanno ulteriormente eroso la capacità di incidere sulle scelte pubbliche[6].

Il risultato complessivo è una rappresentanza più fragile e meno incisiva, spesso limitata a specifici settori o categorie, con divari crescenti tra privato e pubblico impiego[7].

Un ulteriore indicatore dell'indebolimento del sindacato è la progressiva rarefazione dello sciopero come strumento di lotta collettiva. I dati mostrano che dagli anni Novanta in avanti la media europea delle giornate di sciopero per 1.000 lavoratori si è drasticamente ridotta, con rare eccezioni legate a scioperi generali in contesti di crisi, come quello della recessione post 2008[8]. Il 2023 ha segnato un picco rispetto gli anni precedenti senza pero mettere in discussione la tendenza di lungo periodo[9]. A ciò di aggiunga che in alcuni contesti sono state adottate riforme di carattere restrittivo che pur non

---

[4] FELTRIN, CARRIERI, *Al bivio: lavoro, sindacato e rappresentanza nell'Italia di oggi*, Roma, 2016; LEONARDI, *Trade unions and collective bargaining in Italy during the crisis*, in LEHNDORFF, DRIBBUSCH, SCHULTEN (a cura di), *Rough Waters. European Trade Unions in a Time of Crises*, Bruxelles, 2017, 109.

[5] IBSEN, TAPIA, op. cit., 176.

[6] ETUI, op. cit., 49.

[7] EBBINGHAUS, *Trade unions' changing role: membership erosion, organisational reform, and social partnership in Europe*, in *Industrial Relations Journal*, 2002, 469-470.

[8] VANDAELE, *Interpreting strike activity in Western Europe in the past 20 years: the labour repertoire under pressure*, in *Transfer*, 2016, 22, 3, 277; v. *Strike map of Europe*, disponibile in: https://www.etui.org/strikes-map (ultimo accesso: 1 settembre 2025).

[9] EUROFOUND, *Labour disputes across Europe in 2023: Ongoing struggle for higher wages as cost of living rises* disponibile in: https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/all/labour-disputes-across-europe-2023-ongoing-struggle-higher-wages-cost-living (ultimo accesso: 1 settembre 2025).

adottando espliciti divieti rendono più difficile l'esercizio del diritto di sciopero[10].

Dal punto di vista delle cause, occorre guardare ad alcune trasformazioni interconnesse: lo spostamento dell'economia verso il settore dei servizi dove i sindacati sono storicamente più deboli; la globalizzazione dei mercati e la strutturazione dei processi produttivi in catene globali del valore ha reso meno efficace la regolazione sindacale ancorata allo Stato-nazione; le imprese si sono riorganizzate in forme flessibili e reticolari (fino alle piattaforme), riducendo il potere strutturale dei lavoratori. A ciò si sommano mutamenti nella composizione e nelle identità della forza lavoro (più segmentata e mobile, meno ancorata all'identità industriale novecentesca), riducendo gli incentivi individuali all'iscrizione e rendendo più difficile organizzare lavoratori dispersi lungo filiere frammentate o impegnati in rapporti brevi e intermittenti[11].

In questo scenario, le organizzazioni sindacali affrontano un doppio profilo di legittimazione interna (rapporto rappresentanti-rappresentati, capacità di costruire un "noi" credibile) ed esterna (riconoscimento da parte dei datori di lavoro e delle istituzioni).

Se in alcuni contesti la crisi è soprattutto interna, il timore è che senza una ricostruzione delle relazioni di rappresentanza e delle identità collettive, il solo ancoraggio istituzionale non basti a compensare l'erosione della base sociale. Da qui il dilemma strategico: investire nella gestione degli assetti esistenti (che preservano risorse e ruoli) oppure rifondare dall'interno tramite l'attività organizzativa, nuove leadership e inclusione dei gruppi "periferici", con ridefinizione di interessi e priorità in modo partecipato[12].

Mentre ci si interroga sul loro futuro[13], le organizzazioni sindacali hanno avviato percorsi di rinnovamento, che implicano anche l'assunzione di una quota di responsabilità per la crisi della rappresen-

[10] Cornell, Dukes, *Strikes and the Struggle for Democracy*, in *CLLPJ*, 2025, 288.

[11] Ibsen, Tapia, op. cit., 174. Vedi in questo senso in Italia, già negli anni '90, D'Antona, *Diritti sindacali e diritti del sindacato: il titolo III dello Statuto dei lavoratori rivisitato*, in *LD*, 1990, 2, 247.

[12] Dufour, Hege, *The legitimacy of collective actors and trade union renewal*, in *Transfer*, 2010, 360.

[13] Visser, *Will they rise again? Four scenarios for the future of trade unions,* in *Economic and Industrial Democracy,* 2024, 45, 3, 629.

tanza[14]. Tali percorsi richiedono volontà politica, risorse e capacità di tenere insieme logiche d'azione diverse[15], lungo una traiettoria di "sperimentazione democratica" dalla quale emergeranno nuove forme organizzative e di azione collettiva[16].

Tra le misure adottate in questa direzione, la ricerca empirica segnala la costruzione di coalizioni con nuovi attori sociali, soprattutto nei contesti in cui la rappresentanza tradizionale risulta più fragile; filiere transnazionali del valore, settori femminilizzati o di prevalente manodopera migrante, economia delle piattaforme[17].

2. Organizzazioni sindacali e nuovi attori sociali

La costruzione di coalizioni ha da sempre fatto parte del repertorio del movimento sindacale, dalle campagne antifasciste del Novecento alle alleanze con i movimenti per i diritti civili e contro la guerra, ancora in alcuni contesti, tra cui quello italiano, all'antirazzismo. Oggi, tuttavia, il tema della costruzione di alleanze si pone con un'urgenza nuova: l'erosione delle risorse tradizionali di potere rendono indispensabile per i sindacati la capacità di stringere alleanze stabili con soggettività altre per ampliare le basi della rappresentanza e rafforzare la propria legittimazione[18].

Le coalizioni possono essere definite come forme di azione congiunta – continue o episodiche – tra sindacati e soggetti "non sin-

[14] TURNER, *Why revitalise? Labour's urgent mission in a contested global economy*, in FREGE, KELLY (a cura di), *Varieties of Unionism: Strategies for Union Revitalization in a Globalizing Economy*, Oxford, 2004, 5; IBSEN, TAPIA, op. cit. 175.

[15] MUNDLAK, *Organizing Matters. Two Logics of Trade Union Representation*, Cheltenham, 2020.

[16] MURRAY, *Union renewal: what can we learn from three decades of research?*, in *Transfer: European Review of Labour and Research*, 2017, 23, 1, 23; HYMAN, GUMBRELL-MCCORMICK, *Trade Unions in Western Europe: Hard Times, Hard Choices*, Oxford, 2013, 191.

[17] Vedi, già nel 2004, l'analisi comparata di FREGE, HEERY, TURNER, *The New Solidarity? Trade Union Coalition-Building in Five Countries*, in FREGE, KELLY (a cura di), *Varieties of Unionism: Strategies for Union Revitalization in a Globalizing Economy*, Oxford, 2004, 137; Sul rilievo delle coalizioni nei percorsi sperimentazione avviati dalle organizzazioni sindacali, LAROCHE, MURRAY, *What does experimentation teach us about union renewal?*, in LAROCHE, MURRAY (cura di), *Experimenting for union renewal: challenges, illustrations and lessons*, Brussels, 2024, 215.

[18] FREGE, HEERY, TURNER, op. cit., 137.

dacali", finalizzate alla realizzazione di obiettivi comuni o complementari[19].

Le stesse possono operare in ambiti tradizionali di azione sindacale, dando sostegno a campagne di *organizing* e reclutamento, scioperi, o favorendo iniziative di contrattazione, con rafforzamento della capacità dei sindacati di incidere nel conflitto industriale. Oltre i confini tradizionali della rappresentanza, le coalizioni possono orientare l'azione sindacale verso un'agenda più ampia, che comprende, ad esempio, il diritto all'alloggio, la giustizia ambientale e la transizione ecologica, le politiche migratorie, il contrasto all'elusione fiscale delle multinazionali, contribuendo così a ridefinire il ruolo politico del sindacato[20].

Gli obiettivi perseguiti possono, di conseguenza, spaziare dal rafforzamento dell'azione organizzativa e contrattuale, a una maggiore capacità di influenzare le scelte a livello legislativo e di politiche pubbliche; a un ampliamento del perimetro classico dell'azione sindacale e alla costruzione di consenso pubblico intorno alla funzione collettiva del sindacato.

Quanto agli attori, le ricerche empiriche restituiscono un quadro piuttosto ampio: ONG per i diritti umani, associazioni femministe, ambientaliste, movimenti religiosi e studenteschi, reti comunitarie, ma anche soggetti esplicitamente orientati alla tutela lavoro: associazioni finalizzate alla difesa di determinati segmenti della forza lavoro, *worker centers* e collettivi auto-organizzati.

In termini in parte provocatori, alcuni autori hanno sostenuto che la relazione tra organizzazioni sindacali e questi nuovi soggetti era destinata a evolvere verso la sostituzione delle prime ad opera delle seconde, complice lo spostamento della mobilitazione da identità economiche di classe/impresa/professione a identità radicate fuori dal mercato (genere, razza, origine etnica, età, disabilità, orientamento sessuale)[21]. A distanza di anni, né la tesi della sostituzione, né la tesi della fusione sembrano descrivere le dinamiche in atto[22], che delineano piuttosto uno scenario di co-esistenza, conflitto, coopera-

---

[19] *Ibidem*.

[20] Frege, Heery, Turner, op. cit., 139.

[21] Piore, Safford, *Changing Regimes of Workplace Governance, Shifting Axes of Social Mobilization, and the Challenge to Industrial Relations Theory*, in *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 2006, 45, 2, 299.

[22] Heery, *Fusion or replacement? Labour and the «new» social movements*, in *Economic and Industrial Democracy*, 2018, 39.

zione, e competizione che tende a variare a seconda della questione affrontata e al contesto di riferimento[23].

I benefici reciproci rappresentano un fattore decisivo per comprendere le spinte cooperative. La letteratura più recente in materia di risorse di potere parla esplicitamente di "*coalitional power*", intendendo con ciò la capacità degli attori di costruire alleanze, allineare i propri interessi e definire spazi e modalità delle coalizioni, in modo da rendere possibile un'azione congiunta capace di produrre risultati irraggiungibili se perseguiti individualmente[24].

Le coalizioni offrono, reciprocamente, l'opportunità di accrescere le proprie risorse, a partire da quelle materiali, come spazi, finanziamenti e infrastrutture[25].

Dal punto di vista sindacale, le coalizioni consentono l'accesso a reti di attivisti e militanti, capaci di ampliare la mobilitazione, dare visibilità pubblica al conflitto e sostenere azioni di pressione su più fronti[26]. Un ulteriore beneficio riguarda la possibilità di acquisire conoscenze specialistiche: le organizzazioni partner, infatti, presidiano campi tematici cruciali – dalle politiche migratorie alla discriminazione di genere, dalle questioni ambientali alla regolazione delle catene globali del valore – e mettono a disposizione saperi che i sindacati operando da soli, difficilmente potrebbero maturare[27]. Inoltre, le coalizioni permettono ai sindacati di ripensare i propri repertori di azione, aprendosi a nuove forme di mobilitazione[28]. Accanto a queste risorse concrete, le stesse offrono anche legittimazione pubblica: il sostegno di associazioni, movimenti e ONG consente di

[23] ALCALDE-GONZÁLEZ, GÁLVEZ-MOZO, VALENZUELA-BUSTOS, *Social movement unionism in Spain's feminized precarious service sector: Criticism, cooperation and competition*, in *British Journal of Industrial Relations*, 62, 2024, 169.

[24] ARNHOLTZ, REFSLUND, op. cit., 4.

[25] FREGE, HEERY, TURNER, op. cit., 139; TATTERSALL, *There is Power in Coalition*. op. cit., 107; ALCALDE-GONZÁLEZ, GÁLVEZ-MOZO, VALENZUELA-BUSTOS, op. cit., 165; LAROCHE, MURRAY, op. cit., 229.

[26] FREGE, HEERY, TURNER, op. cit., 140-141; REINECKE, DONAGHEY, *After Rana Plaza: Building coalitional power for labour rights between unions and (consumption-based) social movement organisations*, in *Organization*, 2015, 22, 5, 728.

[27] FREGE, HEERY, TURNER, op. cit., 140. REINECKE, DONAGHEY, op. cit., 729.

[28] HEERY, op. cit., 674; PASQUIER, *The 'Fight for 15' movement. An experimental mobilisation at the crossroads of the 'old' labour and 'new' social movements*, in LAROCHE, MURRAY (cura di), *Experimenting for union renewal*, cit., 171.

presentare le rivendicazioni sindacali non come interessi corporativi di categoria, ma come istanze di giustizia sociale più ampia[29].

Per i partner non sindacali, le coalizioni significano possibilità di intrecciare le proprie rivendicazioni con le pratiche quotidiane di rappresentanza dei lavoratori. Un altro aspetto molto rilevante riguarda l'accesso a strumenti di pressione propri del repertorio sindacale, in primo luogo il potere di contrattare collettivamente, e più in generale la possibilità di beneficiare delle prerogative che l'ordinamento giuridico riconosce al sindacato, a tutti i livelli: dall'ambito aziendale fino alla definizione delle politiche pubbliche[30]. Parimenti, le coalizioni consentono di trarre vantaggio dalla consolidata esperienza delle organizzazioni sindacali di gestire il conflitto e la messa a punto di sistemi di protezione dei lavoratori coinvolti, ad esempio attraverso la tutela in giudizio[31].

Se i sindacati possono beneficiare di nuove forme di legittimazione sociale, i partner non sindacali possono aspirare a rafforzare l'impatto politico delle proprie iniziative collegandole alle rivendicazioni salariali e occupazionali, così da costruire *frame* inclusivi che parlano a un pubblico più vasto e diversificato, soprattutto a fronte di una rinnovata consapevolezza della centralità delle differenze socioeconomiche nell'ambito di qualsivoglia agenda progressista.

La letteratura non offre una classificazione univoca delle coalizioni, ma propone diversi schemi che riflettono prospettive di analisi differenti.

Ponendo al centro delle coalizioni l'attore sindacale, una prima classificazione individua tre modelli: le coalizioni *vanguard*, in cui i partner si limitano a dare sostegno agli obiettivi del sindacato, senza incidere sulla strategia; le coalizioni *common-cause*, in cui gli attori mantengono interessi distinti ma convergenti; e le coalizioni *integrate*, dove i sindacati incorporano come propri obiettivi e repertori dei partner, ridefinendo la propria identità. A questa tripartizione si aggiunge la distinzione tra *coalitions of influence*, orientate al

[29] Tattersall, *There is Power in Coalition*. cit., 107; Hyman, Gumbrell-Mccormick, *Resisting labour market insecurity: old and new actors, rivals or allies?*, in *Journal of Industrial Relations*, 54, 4, 548; Frege, Heery, Turner, op. cit., 140; Laroche, Murray, op. cit., 230-231.

[30] Reinecke, Donaghey, op. cit., 728; Rizzo, Atzeni, *Workers' Power in Resisting Precarity: Comparing Transport Workers in Buenos Aires and Dar es Salaam*, in *Work, Employment and Society*, 2020, 34, 6, 1123-1125.

[31] Alcalde-González, Gálvez-Mozo, Valenzuela-Bustos, op. cit., 169.

lobbying istituzionale nei contesti politici inclusivi, e *coalitions of protest*, fondate sulla mobilitazione quando i canali istituzionali sono limitati[32].

Un'altra proposta valorizza l'elemento degli interessi e della struttura organizzativa, distinguendo tra coalizioni *ad hoc*, *support*, *mutual-support* e *deep*. Le prime sono alleanze episodiche e temporanee, costruite per iniziative specifiche; le seconde formalizzano una relazione di supporto tra i partner, con qualche misura di pianificazione comune; le terze sono caratterizzate dall'individuazione di un interesse comune e maggiore condivisione delle scelte; le quarte implicano una capacità di pianificazione strategica condivisa e una forte partecipazione della base, con potenziale trasformativo per tutti i soggetti coinvolti[33].

Altri studi si concentrano sulle logiche che guidano l'azione collettiva. Le coalizioni possono essere orientate da logiche strumentali – rivolte alla difesa degli interessi immediati dei membri – oppure da logiche valoriali, più inclusive e universalistiche, fondate su principi di giustizia sociale[34]. Gli autori rilevano una certa fluidità tra le due logiche, che varia in relazione al contesto e, in particolare, alla natura delle sfide con cui il sindacato si confronta.

Come già accennato, la realtà smentisce visioni semplificate sulla relazione tra organizzazioni sindacali e partner non sindacali, restituendo piuttosto un quadro complesso di convivenza. Se, da un lato, alcune esperienze di cooperazione pragmatica, con esiti positivi, mostrano potenzialità che non possono essere trascurate, dall'altro, affiche le coalizioni possano farsi veicolo di rivitalizzazione sindacale, occorre guardare a forme di interazione più profonda in cui l'azione congiunta si accompagna a processi di ridefinizione delle identità collettive, linguaggi e pratiche di rappresentanza[35].

---

[32] FREGE, HEERY, TURNER, op. cit., 141-145.

[33] TATTERSALL, *There is Power in Coalition. A framework for assessing how and when union–community coalitions are effective and enhance union power*, in *Labour & Industry*, 2005, 97.

[34] BEHRENS, PEKAREK, *Divided We Stand? Coalition Dynamics in the German Union Movement*, in *British Journal of Industrial Relations*, 2021, 503.

[35] ALCALDE-GONZÁLEZ, GÁLVEZ-MOZO, VALENZUELA-BUSTOS, op. cit., 169.

3. Alcuni esempi di coalizione

Per mettere a fuoco le diverse modalità con cui le coalizioni sperimentano forme ibride di solidarietà fuori dalle dinamiche tradizionali della rappresentanza può essere utile qualche esempio. I casi sono stati selezionati per riflettere la varietà dei contesti e dei soggetti coinvolti. La *Clean Clothes Campaign* rappresenta una rete transnazionale di ONG e sindacati che agisce sulle filiere globali della moda, con un focus su campagne di pressione e *advocacy* transnazionale. *Make Amazon Pay* costituisce un esempio di mobilitazione globale contro una grande multinazionale del digitale, che unisce sindacati e movimenti sociali in forme di azione coordinata. La campagna *Schoon Genoeg* nei Paesi Bassi, ispirata al modello statunitense di *Justice for Janitors*, offre un esempio di coalizione tra organizzazioni sindacali e attori non sindacali a livello nazionale finalizzata a sostenere le rivendicazioni dei lavoratori del settore delle pulizie e rafforzare la loro capacità di mobilitazione. La Rete *Rider X i Diritti* rappresenta il punto di arrivo della collaborazione tra sindacati tradizionali e *union rider* nel contesto italiano. La Rete nasce in seguito agli sforzi di mobilitazione dei lavoratori delle piattaforme digitali di consegna a domicilio con lo scopo di tutelare il diritto alla contrattazione collettiva e rafforzare le tutele dei *rider*.

3.1. *Clean Clothes Campaign*

La *Clean Clothes Campaign* (CCC) è una rete internazionale fondata nel 1989 ad Amsterdam, oggi composta da oltre 220 organizzazioni e sindacati in più di 45 paesi, con una presenza significativa sia in Europa sia nei principali paesi produttori di abbigliamento in Asia, Africa e America Latina[36]. La campagna nasce dall'iniziativa di un gruppo di attivisti che, nello stesso anno, si mobilitarono in solidarietà con le lavoratrici di una fabbrica di abbigliamento nelle Filippine licenziate per aver rivendicato il diritto al salario minimo legale.

Gli obiettivi dichiarati della campagna sono garantire condizioni di lavoro dignitose e il rispetto dei diritti fondamentali per i lavoratori e le lavoratrici dell'industria dell'abbigliamento e delle calzature, con particolare attenzione al diritto a un salario dignitoso, alla tutela

[36] Clean Clothes Campaign, *Who we are*, disponibile in: https://cleanclothes.org/about (ultimo accesso: 1 settembre 2025).

della libertà di associazione e contrattazione collettiva, alla sicurezza sul lavoro e alla parità di genere.

Gli strumenti utilizzati comprendono attività di ricerca e monitoraggio indipendente delle condizioni di lavoro, azioni di pressione sulle imprese, interventi di *advocacy* politica presso istituzioni nazionali e sovranazionali e attività di sensibilizzazione dei consumatori sulle condizioni di lavoro delle persone che producono i loro capi[37]. Per assicurare che l'azione della rete risponda concretamente ai bisogni dei lavoratori, è stato creato un sistema di *urgent appeals*, campagne attivate in collegamento con violazioni specifiche dei diritti, che permettono di mobilitare rapidamente la rete internazionale ed esercitare pressione su imprese e governi[38].

La rete opera anche a livello nazionale attraverso coalizioni che collegano l'azione a livello globale alle dinamiche locali. In questo modo, le iniziative transnazionali trovano radicamento nei contesti nazionali, mentre le mobilitazioni locali si inseriscono in una strategia più ampia di solidarietà internazionale[39].

Un tratto distintivo del lavoro della CCC è la capacità di trasformare le pratiche di consumo da semplici atti individuali – come l'acquisto di abiti – in scelte cariche di valore pubblico e politico[40]. In questo senso la Campagna combina diversi repertori di azione, che includono la creazione di spazi di partecipazione politica per i consumatori.

In seguito agli eventi del crollo del Rana Plaza in Bangladesh e dell'incendio di Ali Entreprise in Pakistan, la campagna ha offerto sostegno alle richieste di risarcimento delle vittime e promosso alcune cause strategiche[41]. Trai risultati più significativi si annoverano la stipula di accordi vincolanti sulla sicurezza, quali il *Bangladesh*

---

[37] BALSIGER, *Making Political Consumers: The Tactical Action Repertoire of a Campaign for Clean Clothes*, in *Social Movement Studies*, 2010, 9, 3, 311.

[38] MERK, HOND, STOLWIJK, *A Strategic-Interaction Analysis of the CCC Urgent Appeal System and its Outcomes for Garment Workers*, in *Mobilization: An International Quarterly*, 2014, 19, 1, 83; v. alcuni esempi *https://cleanclothes-ea.org/node/91* (ultimo accesso: 1 settembre 2025).

[39] Ci sono 14 coalizioni che operano a livello nazionale. Una di queste è la Campagna Abiti Puliti; v. per ulteriori informazioni Campagna Abiti Puliti, *Chi siamo,* disponibile in: *https://www.abitipuliti.org/chi-siamo/* (ultimo accesso: 1 settembre 2025).

[40] BALSIGER, op. cit., 312.

[41] ECCHR and others v TÜV Rheinland AG, OECD National Contact Point (Germany), 26 June 2018; Ali Enterprises Factory Fire Affectees Association and others v RINA Services S.p.A, OECD National Contact Point (Italy), 9 December 2020; SAAGE-MAASS, *Legal Interventions and Transnational Alliances in the Ali Enterprises Case: Struggles for Workers' Rights in Global Supply Chains*, in AA.VV. (a cura di), *Transnational Le-*

Accord on Fire and *Building Safety* (2013)[42] e il successivo *International Accord* (2021), che hanno coinvolto centinaia di marchi globali e rafforzato gli standard di sicurezza nelle fabbriche di abbigliamento[43]. La Campagna rientra tra le organizzazioni accreditate come firmatarie testimoni (*witness signatories*)[44].

3.2. *Make Amazon Pay*

Lanciata nel 2020 da *UNI*, il sindacato globale dei servizi, *Progressive International*, un'organizzazione nata con l'obiettivo di unire, organizzare e mobilitare le forze progressiste di tutto il mondo, e *Amazon Workers International*, un collettivo autorganizzato di lavoratori, la campagna *Make Amazon Pay* riunisce un ampio fronte di soggetti[45].

Accanto alla componente sindacale, che include l'*ITUC*, diverse federazioni globali, alcuni sindacati nazionali e regionali, alla campagna aderiscono importanti organizzazioni non governative e coalizioni tematiche, tra cui *Clean Clothes Campaign, Tax Justice Network, Oxfam* e *Attac*. Sono inoltre coinvolti gruppi ambientalisti come *Greenpeace* e altre reti per la giustizia climatica[46]. Pur avendo uno *steering committee* che ha il mandato di sviluppare una strategia condivisa, i soggetti aderenti la campagna rimangono liberi di definire ciascuno le proprie strategie e azioni[47].

Gli obiettivi della campagna *Make Amazon Pay* sono molteplici. Essa chiede ad Amazon di riconoscere e rispettare i diritti dei lavora-

gal Activism in Global Value Chains: The Ali Enterprises Factory Fire and the Struggle for Justice, Cham, 2021, 25.

[42] Per un'analisi della natura complementare delle risorse messe a disposizione dalle organizzazioni sindacali e partner sociali, v. Reinecke, Donaghey, op. cit., 720.

[43] Per ulteriori informazioni, v. *https://internationalaccord.org/* (ultimo accesso: 1 settembre 2025).

[44] Micheli, *Industria globale dell'abbigliamento e sicurezza sul lavoro. Quale futuro per il modello di regolazione del Bangladesh Accord?*, in *DLM*, 2022, 3, 559; Frosecchi, *International Accord for Health and Safety in the Textile and Garment Industry: il metodo dell'Accordo Rana Plaza oltre il Bangladesh*, in *DLRI*, 2022, 173, 151.

[45] Vedi sulle origini e la struttura della campagna, Goldmann, *Blocking the Global Factory: Transnational Worker Organising in E-Commerce and Logistics – The Case of Amazon*, Tesi di dottorato, Faculty of Political and Social Sciences, Scuola Normale Superiore, 2023.

[46] *Make Amazon Pay Campaign*, disponibile in: *https://makeamazonpay.com/* (ultimo accesso: 1 settembre 2025).

[47] Fudge, Shamir, *Strike Law and Workers' Power Resources in Global Supply Chains and Platform Giants*, in *CLLPJ*, 2025, 45, 2, 385.

tori, garantendo salari equi, condizioni di lavoro sicure e la libertà di organizzazione sindacale e di contrattazione collettiva. Un secondo obiettivo riguarda la giustizia fiscale, con la richiesta che l'azienda versi la propria quota di imposte nei paesi in cui opera. Un terzo ambito di rivendicazione è la sostenibilità ambientale, con impegni concreti per ridurre l'impatto ecologico della logistica e delle filiere. Infine, la campagna pone attenzione anche alla regolazione del potere digitale, domandando maggiore trasparenza nell'uso dei dati e limiti al potere monopolistico di Amazon[48].

Sul piano delle azioni, la campagna ha introdotto dal 2020 le giornate globali di azione in coincidenza con il *Black Friday* e il *Cyber Monday*, con inviti ai consumatori a non comprare, campagne per la cancellazione di Amazon Prime e altre iniziative di pressione reputazionale e proteste in numerosi paesi. In questo quadro, è stato promosso il coordinamento transnazionale degli scioperi, con mobilitazioni simultanee in diversi paesi, in particolare in Germania, Francia, Spagna, Italia, UK e Stati Uniti. Parallelamente sono state organizzate manifestazioni dei lavoratori nei paesi del Sud globale come Bangladesh e India. Gli attivisti climatici hanno messo in atto diverse iniziative di blocco dei magazzini[49]. La campagna ha svolto anche un importante lavoro di *advocacy* politica intesa a promuovere una maggiore consapevolezza dell'impatto della multinazionale sui diritti dei lavoratori, l'ambiente, la tenuta del sistema democratico[50], raccogliendo il sostegno di oltre 400 parlamentari provenienti da 34 paesi[51].

I risultati osservabili includono la crescente visibilità internazionale delle condizioni di lavoro in Amazon, la diffusione del coordinamento transnazionale degli scioperi e la capacità di collocare i temi del lavoro, della giustizia fiscale e della sostenibilità ambientale

[48] *Make Amazon Pay Campaign*, disponibile in: *https://makeamazonpay.com/* (ultimo accesso: 1 settembre 2025).

[49] UNI Global Union, *Make Amazon Pay Global Day of Action 2024*, disponibile in: *https://uniglobalunion.org/news/map24/* (ultimo accesso: 1 settembre 2025); Business & Human Rights Resource Centre, *Make Amazon Pay campaign*, disponibile in: *https://uniglobalunion.org/news/makeamazonpay2023/* (ultimo accesso: 1 settembre 2025).

[50] FORD, GILLAN, *Coalition-building as a power resource: Transnational collaborations between global unions and non-union actors*, in *Social Movement Studies*, 2025, 8.

[51] *Make Amazon Pay Campaign*, disponibile in: *https://makeamazonpay.com/* (ultimo accesso: 1 settembre 2025).

al centro del dibattito pubblico[52]. Dopo anni di mobilitazione, i lavoratori hanno conseguito una serie di miglioramenti delle loro condizioni di lavoro in diversi contesti; tuttavia, solo in Francia e Italia ci sono stati risultati in termini di contrattazione collettiva[53].

Nel 2023, *Make Amazon Pay* ha organizzato il suo primo Summit che si è tenuto a Manchester, con l'obiettivo di condividere pratiche di contrasto allo sfruttamento dei lavoratori da parte di Amazon e di trasformare la mobilitazione popolare in interventi regolatori[54].

3.3. *Schoon Genoeg*

La campagna *Schoon Genoeg* (che tradotto letteralmente significa "abbastanza pulito"), è stata avviata nel 2007 nei Paesi Bassi dal sindacato *FNV Bondgenoten*[55] sul modello delle campagne "*Justice for Janitors*" (USA) e "*Justice for Cleaners*" (UK)[56]. La campagna si è concentrata sulla tutela dei diritti dei lavoratori delle pulizie, per lo più migranti, donne e precari, esposti agli effetti dell'esternalizzazione dei servizi di pulizia e della logica della competizione al ribasso negli appalti[57].

Oltre al sindacato, vi hanno preso parte associazioni per i diritti dei migranti, gruppi religiosi, reti comunitarie e di studenti, dando vita a una coalizione ampia e radicata.

La campagna è stata costruita intorno a due principali rivendicazioni: miglioramenti salariali e maggiore riconoscimento del valore

---

[52] The Guardian, *Amazon faces protests and strikes on Black Friday*, disponibile in: *https://www.theguardian.com/business/2024/nov/25/amazon-protest-strike-black-friday?* (ultimo accesso: 1 settembre 2025). Ford, Gillan. op. cit., 9; Fudge, Shamir, op. cit., 386.

[53] Fudge, Shamir, op. cit., 386.

[54] Progressive International, *Summit to Make Amazon Pay*, disponibile in: *https://progressive.international/movement/article/2023-10-10-make-amazon-pay-campaign-to-hold-international-summit/en* (ultimo accesso: 1 settembre 2025).

[55] Per la genesi della campagna, v. Connolly, Marino, Martínez Lucio, *Justice for Janitors' Goes Dutch: The Limits and Possibilities of Unions' Adoption of Organising in a Context of Regulated Social Partnership*, in *Work, Employment and Society*, 2017, 31, 2, 319.

[56] Sui collegamenti tra la campagna statunitense e quella olandese, Knotter, *Justice for Janitors Goes Dutch. Precarious Labour and Trade Union Response in the Cleaning Industry (1988–2012): A Transnational History*, in *International Review of Social History*, 2017, 62, 1.

[57] *Stakende schoonmakers*, disponibile in: *https://vakbondsverhalen.nl/verhaal/stakende-schoonmakers?* (ultimo accesso: 1 settembre 2025).

del lavoro di pulizia da parte dei datori di lavoro e del pubblico in generale.

Gli strumenti di mobilitazione hanno incluso, petizioni, azioni spettacolari e sit-in in spazi pubblici ad alta visibilità nonché campagne di denuncia rivolte direttamente a committenti e imprese. In Amsterdam, i cortei di lavoratori e attivisti hanno fatto il tour delle sedi dei principali committenti accompagnati da un'orchestra di samba. L'elemento, tuttavia, più significativo è rappresentato dall'organizzazione di due importanti scioperi che hanno riguardato principalmente l'Aeroporto di Schiphol e in misura minore alcune stazioni ferroviarie: nel 2010, per nove settimane, e nel 2012, per 15 settimane. Le principali azioni di sciopero nei Paesi Bassi dal 1933[58]. Nel corso dello sciopero del 2012 sono state organizzate 10 "marce del rispetto" in diverse località, ciascuna con diverse migliaia di partecipanti, picchetti, riunioni, iniziative di mobilitazione del pubblico e l'occupazione simbolica dell'Università di Amsterdam dove le rivendicazioni del personale di pulizie hanno incrociato le proteste e rivendicazione degli studenti.

La campagna si è conclusa con risultati particolarmente rilevanti: incrementi salariali, possibilità di formazione professionale, accesso a corsi di lingua e maggiori garanzie collettive, soprattutto attraverso la contrattazione di settore[59]. Al tempo stesso, l'attenzione mediatica a livello nazionale e internazionale ha consentito alle lavoratrici e ai lavoratori delle pulizie di uscire dall'invisibilità per sentirsi protagonisti dello spazio pubblico e rivendicare rispetto per il proprio lavoro[60].

3.4. *Rider X i Diritti*

Rider X i Diritti (RxD) è una rete nazionale costituitasi in Italia nel 2021. La rete rappresenta uno dei punti di arrivo degli sforzi di mobilitazione dei lavoratori del *food delivery*. Come noto, in seguito alle proteste di Torino, nel 2016, nei confronti di Foodora[61], l'azione auto-organizzata dei *rider* si è estesa in altre città dove sono nati dei

[58] *Ibidem*.

[59] FNV Bondgenoten, *Successen van de vakbond*, disponibile in: *https://www.fnv.nl/over-de-fnv/wat-we-doen/successen* (ultimo accesso: 1 settembre 2025); CONNOLLY, MARINO, MARTÍNEZ LUCIO, op. cit., 23-28.

[60] Il tema dell'invisibilità ha rivestito un'importanza cruciale in tutte le iniziative di organizzazione dei lavoratori delle pulizie; v. KNOTTER, op. cit., 18-19.

[61] CINI, MACCARRONE, TASSINARI, *With or Without U(nions)? Understanding the Diversity of Gig Workers' Organizing Practices in Italy and the UK*, in *EJIR*, 2022, 28, 3, 341.

collettivi autorganizzati, le c.d. *union rider*. A *Deliverance Project Torino*, costituito nel 2016, hanno fatto seguito *Riders Union Bologna*, *Deliveroo Strike Raiders*, e *Deliverance Milano* nel 2017. Altri collettivi, che nel corso del tempo, hanno iniziato a definirsi come sindacati informali sono nati a Roma, Firenze, Napoli e Catania[62]. Le *union* hanno ottenuto un riconoscimento immediato a livello istituzionale. Almeno nelle fasi iniziali, sono state le uniche rappresentanze a essere invitate alle consultazioni promosse dal Ministero del Lavoro nei tavoli che hanno preceduto l'adozione della L. 128/2019. Dopo l'adozione della legge, le consultazioni sono proseguite con l'obiettivo di facilitare la negoziazione di un contratto collettivo, con le organizzazioni confederali che hanno acquisito gradualmente maggiore influenza. Tuttavia, il dialogo tra governo e parti sociali si è interrotto inaspettatamente a seguito della conclusione, il 15 settembre 2020, di un contratto collettivo tra Assodelivery e UGL Rider che classificava i *rider* come lavoratori autonomi e introduceva un sistema retributivo a cottimo.

La Rete nasce come risposta alla firma di questo accordo collettivo ritenuto peggiorativo e lesivo dei diritti dei *rider* e si pone come primo obiettivo la contestazione dello stesso[63].

Tra le mobilitazioni più significative vi è sicuramente il *No Delivery Day* del 26 marzo 2021, una giornata di protesta nazionale che ha coinvolto decine di città con l'appello ai consumatori a non effettuare ordini per la consegna di cibo a domicilio[64]. Oltre al coordinamento delle iniziative in occasione del *No Delivery Day*, la rete ha promosso iniziative di sensibilizzazione pubblica e sostenuto una serie di azioni in giudizio intese a tutelare le prospettive di contrattazione collettiva a tutela dei *rider*[65].

---

[62] Marrone, Finotto, *Challenging Goliath. Informal Unionism and Digital Platforms in the Food Delivery Sector. The Case of Riders Union Bologna*, in *Partecipazione e Conflitto*, 2019, 12, 3, 691.

[63] Pirone, *Piattaforme globali e lotte metropolitane. Scenari dalle mobilitazioni del food delivery in Italia*, in Pirone (a cura di), Ultimo miglio. Lavoro di piattaforma e conflitti urbani, Milano, 2023, 122.

[64] Martelloni, *La convergenza delle lotte nel «No Delivery Day». Domani i rider scioperano in 30 città* (25 marzo 2021), disponibile in: *https://ilmanifesto.it/la-convergenza-delle-lotte-nel-no-delivery-daydomani-i-rider-scioperano-in-30-citta* (ultimo accesso: 1 settembre 2025).

[65] Protopapa, *It's Strategic! Riders, Unions, and Litigation in Italy*, in *IJCLLIR*, 2024, 40, 3, 347.

Uno dei risultati più significativi della mobilitazione è rappresentato dalla firma del contratto collettivo aziendale *Just Eat*, il primo accordo in Europa a riconoscere i *rider* come lavoratori subordinati attraverso l'applicazione del CCNL logistica[66].

4. COALIZIONI E AZIONE COLLETTIVA: QUESTIONI APERTE PER IL DIRITTO DEL LAVORO

Il tema delle coalizioni interpella oggi in modo diretto il diritto del lavoro. La collaborazione con una pluralità di soggetti arricchisce il repertorio dell'azione sindacale con pratiche nuove. Si pensi ai boicottaggi mirati contro marchi o imprese, che spostano la pressione sul piano reputazionale; alle campagne online e alla mobilitazione digitale, capaci di collegare lavoratori dispersi e aumentare la visibilità dei lavoratori in settori frammentati; alle proteste pubbliche e occupazioni, diffusi soprattutto nei contesti di lavoro informale, migrante o del lavoro tramite piattaforma. O ancora, al ricorso a forme di contenzioso strategico, spesso fuori dal perimetro delle tutele strettamente lavoristiche, come strumento per rafforzare l'azione organizzativa e contestare la cultura dell'irresponsabilità che caratterizza alcuni ambiti produttivi[67].

Queste pratiche risultano decisive soprattutto nei contesti in cui esistono barriere strutturali alla sindacalizzazione e attualizzano il significato di autotutela collettiva. Se vogliamo, si possono definire "autonome", nel senso che la loro efficacia non dipende dal riconoscimento dei datori di lavoro o dei governi.

Dal punto di vista analitico, tali trasformazioni della rappresentanza del lavoro sollevano una serie di domande cruciali, sotto il profilo della democrazia interna: su quali forme di legittimazione si fonda l'azione dei soggetti coinvolti? Attraverso quali procedure si realizza la sintesi di interessi spesso eterogenei e potenzialmente confliggenti? E ancora, come si modifica il rapporto tra l'interesse

[66] Il Manifesto, *Accordo con Just Eat: i rider sono lavoratori dipendenti con i diritti*, disponibile in: *https://ilmanifesto.it/accordo-con-just-eat-i-riders-sono-lavoratori-dipendenti-con-i-diritti* (ultimo accesso: 1 settembre 2025); v. per un approfondimento sui contenuti dell'accordo il numero 1 del 2021 di *LLI*.

[67] PROTOPAPA, *Uso strategico del diritto e azione sindacale*, Bologna, 2021.

collettivo dei lavoratori e l'interesse generale e su quali basi si ridefiniscono i legami di solidarietà?[68]

Queste domande sono tanto più rilevanti se si è consapevoli non solo delle potenzialità ma anche delle criticità che accompagnano le coalizioni e le difficoltà di allineare gli interessi di diversi soggetti[69]; le frizioni tra logiche diverse di azione – strumentali o valoriali – che possono generare conflitti interni e coalizioni concorrenti[70]; i rischi di cooptazione o strumentalizzazione, con il pericolo di indebolire l'autonomia sindacale e di snaturarne la capacità di rappresentare gli interessi del lavoro[71]; le asimmetrie di potere tra i diversi soggetti che compongono la coalizione, con rischio di marginalizzazione di alcuni interessi a vantaggio di altri[72].

Mentre diversi autori riflettono già sul modo in cui il diritto del lavoro condiziona le opzioni percorribili e quindi gli incentivi a costruire coalizioni[73]; sul piano dell'ordinamento giuridico, le forme di azioni collettive da queste promosse invitano a tornare a riflettere sul "*core* collettivo della disciplina" confermandone, al di là del ridimensionamento del significato sociale dello sciopero, la centralità[74].

Bisognerebbe chiedersi, innanzitutto, se e in quale misura queste forme di azione collettiva sono tutelate dall'ordinamento giuridico e in quali termini? La questione non è nuova alla dottrina lavorista che contestualizzando lo sciopero come mezzo di autotutela adatto al "modello dominante dell'impresa industriale, concepita come un'istituzione che sottoponeva una collettività di lavoratori al potere di un datore di lavoro sotto l'egida di una legge nazionale", ne pone in rilievo i limiti, a fronte della trasformazione del contesto economico e giuridico, segnalando l'esigenza di un ripensamento delle tutele

---

[68] V. per una riflessione nel contesto delle catene globali del valore, Reinecke, Donaghey, *Stitching Governance for Labour Rights: Towards Transnational Industrial Democracy?*, Cambridge, 2023.

[69] Tattersall, *Coalition power resources*, in Arnholtz, Refslund (a cura di), op. cit, 118; Ford, Gillan, op. cit., 8.

[70] Behrens, Pekarek, op. cit., 503.

[71] Butković, Czarzasty, Mrozowicki, *Gains and pitfalls of coalitions: Societal resources as sources of trade union power in Croatia and Poland*, in *EJIR*, 2023, 43.

[72] Rizzo, Atzeni, op. cit., 1126.

[73] Alcalde-González, Gálvez-Mozo, Valenzuela-Bustos, op. cit., 169; Rizzo, Atzeni, op. cit. 1124.

[74] Papa, *Retrotopici o postmoderni? Giuslavoristi e dimensione collettiva nel diritto del lavoro*, in Falsone (a cura di), *Essere giurista del lavoro, oggi. Un contributo generazionale per un dibattito senza tempo*, Torino, 2024, 268.

dell'azione collettiva, al di là del binomio datore di lavoro/lavoratore e in modo da tenere conto dell'ampliamento delle sue finalità[75]. È stato evocato in proposito un passaggio "dallo sciopero al potere della coalizione", comprensivo quest'ultimo di tutte le manifestazioni del conflitto nella società contemporanea e rappresentativo di una sorta di ritorno alle origini e alle pratiche precedenti l'affermazione del diritto alla libertà sindacale, alla contrattazione collettiva e di sciopero[76].

Di grande interesse, specie alla luce della ristrutturazione dell'impresa in forma reticolare e della sua dimensione transnazionale, risulta la fattispecie del boicottaggio. Mentre sul piano dell'ordinamento nazionale si esclude una rilevanza di carattere penale in collegamento con la decisione della Corte costituzionale n. 84/1969 sull'illegittimità dell'art. 507 c.p., in relazione all'ipotesi della propaganda e nella misura in cui l'azione di boicottaggio non raggiunga "un grado tale di intensità e di efficacia da risultare veramente notevole", sul piano dell'ordinamento europeo la questione solleva delicati problemi di compatibilità con le norme in materia di concorrenza[77].

Un'analisi comparata della giurisprudenza, non solo europea, sulle forme di azione sindacale diverse dallo sciopero, nonché sullo sciopero di solidarietà e sullo sciopero politico (quali esempi di tutela di interessi che eccedono quelli strettamente contrattuali), appare uno strumento essenziale per immaginare una diversa logica di sistema, in cui il diritto all'azione collettiva si pone non solo come diritto dei lavoratori di astenersi dallo svolgimento dell'attività lavorativa, ma anche come diritto dei cittadini di influire collettivamente sul potere economico[78].

Appare parimenti necessario un approfondimento sull'applicabilità delle tutele in materia antisindacale: chi ne può beneficiare e chi può essere chiamato a risponderne? Come si modifica dal punto di visto oggettivo il perimetro delle condotte rilevanti? Quali altri mec-

---

[75] SUPIOT, *Revisiter les droits d'action collective*, in *Droit social*, 2001, 7/8, 687; v. sulla necessità di riformare iI quadro giuridico del diritto di sciopero, FUDGE, SHAMIR, op. cit., 370.

[76] SUPIOT, op. cit., 688; CARUSO, *Il conflitto collettivo post-moderno: come si adegua il diritto del lavoro*, in *DLRI*, 2002, 102, che richiama Lyon Caen; LASSANDARI, *La tutela collettiva nell'età della competizione economica globale*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT, n. 25/2005.

[77] LASSANDARI, op. cit., 55-56.

[78] SUPIOT, op. cit., 679.

canismi di protezione possono essere eventualmente attivati? Particolare attenzione bisognerà prestare alla pratica delle c.d. *Strategic Lawsuits Against Public Participation* (SLAPPs), cause intentate da parte di alcune imprese per intimidire e scoraggiare forme di partecipazione pubblica e protesta nei loro confronti[79] e che assumono tipicamente la forma di azioni civili per diffamazione, violazione di marchio, concorrenza sleale, oppure di richieste di danni patrimoniali conseguenti a occupazioni, boicottaggi o campagne di denuncia[80].

Più in generale, queste nuove manifestazioni della rappresentanza del lavoro evocano una ulteriore serie di interrogativi che attengono al riconoscimento e al sostegno del fenomeno sindacale da parte dell'ordinamento giuridico. Si tratta in questo senso di tornare a ragionare su chi ha diritto di essere ascoltato, chi può negoziare per i lavoratori, chi può agire in giudizio[81] e infine chi può rivendicare l'esercizio di diritti sindacali[82].

[79] *The Coalition Against Slapps In Europe*, *SLAPPs Report 2024*, disponibile in: *https://www.the-case.eu/wp-content/uploads/2024/12/CASE-2024-report-vf_compressed-1.pdf* (ultimo accesso: 1 settembre 2025).

[80] La gravità del fenomeno ha trovato riconoscimento nel diritto dell'Unione europea che con la Direttiva (UE) 2024/1069 ha introdotto misure di protezione per giornalisti, attivisti e organizzazioni della società civile, riconoscendo l'effetto dissuasivo che tali azioni possono avere sull'esercizio delle libertà fondamentali, in primis la libertà di espressione e di partecipazione.

[81] Protopapa, *Uso strategico del diritto,* cit. 185.

[82] V. rispetto ai collettivi autorganizzati dei lavoratori del *food delivery*, Martelloni, *Quali diritti sindacali per le Unions dei riders?*, in *LLI*, 2021, 7, 1, 211.

Capitalismo neoliberale e crisi della vivibilità: lavoro, economia fondamentale e democrazia economica

Angelo Salento

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Oltre il reddito: economia fondamentale e condizioni del benessere. – 3. Il declino dell'economia fondamentale e le sue ripercussioni sul reddito. – 4. La transizione neoliberale e la finanziarizzazione della vita quotidiana: implicazioni per la democrazia economica e l'azione sindacale. – 5. Conclusioni: ricostruire vivibilità e democrazia economica.

1. Introduzione

La lunga stagione di trasformazioni che ha accompagnato l'affermazione del paradigma neoliberale – a partire dalla fine degli anni Settanta – ha profondamente ridefinito la struttura dei redditi e il significato stesso del lavoro. La riduzione della quota dei salari sul prodotto interno lordo, la crescente instabilità occupazionale e la diffusione della flessibilità contrattuale hanno segnato il passaggio verso un capitalismo in cui la precarietà è divenuta tratto sistemico. In Europa occidentale, la curva discendente della quota salari è ben documentata dalle analisi internazionali[1].

Questo mutamento materiale si è intrecciato a una perdita di significato simbolico del lavoro stesso. Come osservava Aris Accornero alla fine degli anni Settanta – alla vigilia della crisi del movimento operaio – il valore simbolico del lavoro dipendeva in larga misura dalla "coscienza che la classe operaia ha di sé e del proprio ruolo"[2]. La destrutturazione del tessuto industriale e il tramonto del compromesso fordista hanno eroso quelle basi culturali e politiche,

[1] Oecd, *The Labour Share in G20 Economies*, 2015 (*https://www.oecd.org/*); v. anche International Labour Office (ILO), *Global Wage Report 2012/13: Wages and equitable growth*, Geneva, 2012; European Commission, *The labour income share in the European Union*, in *Employment in Europe*, Brussels, 2007, 237-72.

[2] Accornero, *Il lavoro come ideologia*, Bologna, 1979, 53.

dissolvendo l'idea del lavoro come fondamento dell'identità sociale e della cittadinanza.

Parallelamente, la ristrutturazione neoliberale ha promosso una forma di cittadinanza centrata sulla capacità individuale di produrre reddito e di partecipare ai mercati[3]. Il modello di cittadinanza di mercato ha progressivamente sostituito quello fondato sui diritti sociali e sull'intervento pubblico, affidando la qualità della vita alle sole risorse individuali. Ne è derivata una condizione di insicurezza diffusa, non solo economica ma esistenziale, che oggi si traduce in una vera e propria crisi di vivibilità.

L'obiettivo di questo contributo è mostrare che la crisi della vivibilità non può essere spiegata soltanto attraverso le dinamiche occupazionali e retributive, ma richiede di considerare le trasformazioni dell'economia fondamentale – quell'insieme di attività che producono e distribuiscono beni e servizi indispensabili per la vita quotidiana[4]. Anche questi settori sono stati progressivamente subordinati alle logiche di redditività e di accumulazione del capitale, con effetti profondi sulla coesione sociale e sul benessere collettivo.

Come ha mostrato Thomas Piketty, le dinamiche della distribuzione dei redditi e della ricchezza nel lungo periodo segnalano una crescente concentrazione del capitale e un indebolimento strutturale del lavoro[5]. Queste trasformazioni non si limitano alla dimensione economica: esse investono i modi di vita, la percezione del futuro e la capacità collettiva di costruire sicurezza. In questo senso, la crisi della vivibilità si presenta come una crisi complessiva della democrazia economica, nel senso che Amartya Sen ha attribuito alla libertà di sviluppo[6].

Rigenerare le infrastrutture della vita quotidiana significa dunque affrontare una sfida che è insieme economica, politica e costituzionale. Si tratta di ridefinire i confini della legittimità dell'azione d'impresa e di ripensare la cittadinanza economica delle imprese stesse, restituendo all'attività economica un senso di responsabilità verso la società e i territori. Una sfida che, come si sosterrà nelle conclusio-

---

[3] MOINI, *Neoliberismo*, Milano, 2020.

[4] COLLETTIVO PER L'ECONOMIA FONDAMENTALE, *Economia fondamentale. L'infrastruttura della vita quotidiana*, Torino, 2019, 103.

[5] PIKETTY, *Le capital au XXI siècle*, Paris, 2013; trad. it. *Il capitale nel Ventunesimo Secolo*, Milano, 2014.

[6] SEN, *Development as Freedom*, Oxford, 1999; trad. it. *Lo sviluppo è libertà*, Milano, 2001.

ni, può essere raccolta anche dal sindacalismo europeo, chiamato a ricostruire spazi intermedi di rappresentanza e partecipazione democratica[7].

2. Oltre il reddito: economia fondamentale e condizioni del benessere

Che il progressivo indebolimento dei redditi da lavoro rappresenti oggi uno dei nodi centrali delle economie occidentali è un dato ormai consolidato. La spiegazione più diffusa di questa tendenza – anche tra economisti di orientamento non ortodosso – la riconduce al rallentamento della produttività. Tuttavia, i dati mostrano un quadro più complesso: negli ultimi quarant'anni, la forbice tra produttività, in crescita pur moderata, e salari reali stagnanti si è ampliata costantemente, determinando una riduzione della quota salari sul PIL europeo di circa quindici punti percentuali rispetto alla metà degli anni Settanta, mentre profitti e rendite sono aumentati, accentuando la concentrazione della ricchezza[8].

La questione salariale, pur cruciale, non esaurisce la spiegazione della crisi di vivibilità che attraversa le società occidentali. Le crisi recenti – quella finanziaria del 2008 e quella sanitaria del 2020-2022 – hanno rivelato la fragilità delle infrastrutture della vita quotidiana e i limiti dei sistemi di welfare sotto pressione[9]. L'idea, radicata nel discorso dominante, che il mercato possa rispondere a ogni bisogno e che il benessere dipenda esclusivamente dal reddito, si è dimostrata illusoria. La sofferenza sociale diffusa deriva anche dal declino di un'altra dimensione del benessere: la possibilità di accedere in modo stabile e universale a beni e servizi essenziali[10].

Le concezioni non riduttive dell'economia riconoscono che la qualità della vita si realizza solo quando alla disponibilità di reddito si accompagna una solida base di beni e servizi collettivi, indispen-

---

[7] Salento, Masino, *La fabbrica della crisi. Finanziarizzazione delle imprese e declino del lavoro*, Roma, 2013, cap. 5.

[8] Oecd, *The Labour Share in G20 Economies*, 2015 (https://www.oecd.org/); International Labour Office (ILO), *Global Wage Report 2012/13: Wages and equitable growth*, Geneva, 2012; European Commission, "The labour income share in the European Union", in *Employment in Europe*, Brussels, 2007, 237-72; Piketty, *Le capital au XXI siècle*, Seuil, Paris, 2013; trad. it. *Il capitale nel Ventunesimo Secolo*, Milano, 2014.

[9] Dagnes, Salento, *Prima i fondamentali. Le infrastrutture della vita quotidiana tra profitto e benessere*, Milano, 2022.

[10] Collettivo per l'economia fondamentale, op. cit., 103.

sabili sia nella quotidianità sia nei momenti di crisi. Accanto al reddito, dunque, un secondo pilastro del benessere è costituito dall'economia fondamentale, che comprende il welfare in senso stretto – sanità, istruzione, assistenza – e l'economia materiale che sostiene la vita quotidiana: abitazione, acqua, energia, trasporti, alimentazione, comunicazioni, gestione dei rifiuti, servizi bancari di prossimità[11].

A tali sistemi di affidamento (*reliance systems*) si affiancano le infrastrutture della socialità: spazi di relazione, apprendimento e cooperazione come biblioteche, parchi, teatri, piazze, impianti sportivi. Questi luoghi producono fiducia e coesione, elementi indispensabili per la democrazia e la responsabilità civica[12].

La disponibilità di beni e servizi fondamentali rappresenta una delle più importanti eredità del Novecento. Tuttavia, anche queste conquiste si sono rivelate reversibili: gli ultimi decenni, segnati dalla sconfitta del movimento operaio e dall'avvento della "rivoluzione passiva" neoliberale, hanno dimostrato che non solo le garanzie del lavoro e del reddito, ma anche le infrastrutture della coesione sociale possono essere destrutturate[13].

Molte di queste infrastrutture risalgono già all'età industriale – basti pensare alle reti idriche e di trasporto urbano – ma la loro piena fioritura si colloca nel dopoguerra, con l'espansione del welfare e dei servizi pubblici. In quella fase costituente delle democrazie europee, la cittadinanza economica veniva concepita come diritto di accesso ai beni e ai servizi fondamentali, sia lungo la scala sociale sia su tutto il territorio nazionale. Come ricordava Lelio Basso all'Assemblea Costituente, "la democrazia si difende includendo tutti nella vita dello Stato, fino all'ultimo pastore dell'Abruzzo, all'ultimo minatore della Sardegna, all'ultima donna di casa nei casolari della Calabria"[14].

Questa visione, comune alle culture collettiviste del Novecento – socialista, cattolica e liberale – fonda la regolazione dell'economia fondamentale del dopoguerra. Essa nasce come costruzione politica e sociale volta a rispondere a bisogni umani primari, determinando che cosa produrre, come e per chi.

---

[11] SCHAFRAN, NOAH SMITH, HALL, *The spatial contract. A new politics of provision for an urbanized planet*, Manchester, 2020.

[12] F. BARBERA, *Le piazze vuote*, Roma-Bari, 2023, 45.

[13] COLLETTIVO PER L'ECONOMIA FONDAMENTALE, op. cit.

[14] Seduta del 6 marzo 1947, discussione dell'art. 4.

Come ha mostrato Fernand Braudel, l'economia non è un tutto omogeneo regolato da un unico ordine di leggi, ma un insieme di domini distinti, governati da principi e da regole differenti. Ignorare questa pluralità significa, come sottolineava Karl Polanyi, compromettere la comprensione della vita sociale fondata sul pluralismo delle forme economiche[15]. L'economia fondamentale è – e deve rimanere – uno spazio economico distinto, non governato dalle logiche della competitività ma da principi di protezione e redistribuzione, orientato all'inclusione sociale e alla coesione territoriale.

Il massiccio investimento pubblico in questi settori ha reso l'economia fondamentale anche un grande bacino occupazionale. Il Piano Fanfani, ad esempio, non fu solo un programma di edilizia popolare, ma anche un mezzo per promuovere il lavoro artigiano e l'occupazione locale. Ancora oggi, circa il 40% della forza lavoro europea è impiegata in attività riconducibili all'economia fondamentale, che spaziano dal vigile del fuoco al chirurgo, dall'insegnante all'ingegnere elettrico[16].

Nei quadri costituzionali e legislativi europei si è consolidato un insieme di principi che definiscono la specificità di questo dominio economico.

Seguendo gli studi di Schafran e altri studiosi, i principi basilari dell'economia fondamentale possono riassumersi in sei punti: (a) la subordinazione delle attività a finalità sociali e non alla massimizzazione del profitto, (b) la necessità di perseguire sempre il loro rafforzamento e ampliamento, (c) la finalità di promuovere inclusività dell'accesso a beni e servizi essenziali, (d) la necessità di alimentare la coesione territoriale, (e) il contrasto allo sfruttamento, (f) la trasparenza gestionale[17].

Questo quadro è oggi minacciato dalla riduzione dell'intervento pubblico e dalla penetrazione delle logiche estrattive, che trasformano beni comuni e servizi essenziali in spazi di profitto, erodendo la base stessa della cittadinanza economica[18].

---

[15] Braudel, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme. XVe–XVIIIe siècles. Les structures du quotidien*, Paris, 1979; Polanyi, *The Great Transformation*, New York, 1944; trad. it. *La grande trasformazione*, Torino, 2010.

[16] Collettivo per l'economia fondamentale, op. cit., cap. 2.

[17] Schafran, Noah Smith, Hall, op. cit.

[18] Collettivo per l'economia fondamentale, op. cit.

3. IL DECLINO DELL'ECONOMIA FONDAMENTALE E LE SUE RIPERCUSSIONI SUL REDDITO

La pandemia ha rappresentato un potente rivelatore della centralità e, al tempo stesso, della fragilità dell'economia fondamentale. Le misure di emergenza sanitaria hanno permesso di individuare con chiarezza il perimetro delle attività indispensabili per la vita collettiva – come mostrato dall'elenco delle imprese che non potevano sospendere la produzione nel D.P.C.M. del 22 marzo 2020 – ma anche di constatare le condizioni di debolezza strutturale in cui versano settori cruciali come sanità, istruzione e trasporti pubblici. È emerso con evidenza il ruolo essenziale dei lavoratori che garantiscono tali servizi e, al contempo, la loro sottovalutazione sociale ed economica[19].

Il caso del sistema sanitario è emblematico. Negli ultimi vent'anni, l'applicazione ai servizi pubblici dei principi del New Public Management ha trasformato gli ospedali in organismi gestiti secondo logiche di efficienza e profitto, riducendo posti letto e risorse in nome del contenimento dei costi[20]. Ma un ospedale "ottimizzato" per il funzionamento ordinario è, per definizione, impreparato alle emergenze. La prima fase della crisi pandemica lo ha dimostrato drammaticamente. La seconda fase, invece, ha messo in luce l'indebolimento della sanità territoriale: la rete dei presidi locali e dei servizi di prossimità, concepita dal legislatore del 1978 con la creazione del Servizio Sanitario Nazionale, si è progressivamente disgregata. Il risultato è stato un deficit di cura diffusa che ha aggravato le disuguaglianze territoriali e sociali.

Questa condizione non è isolata. L'intero universo delle attività fondamentali ha subito un processo di regressione dovuto non solo ai tagli di bilancio, ma alla loro reinterpretazione come aree di business appetibili per la finanza e per i grandi operatori privati. Privatizzazioni, esternalizzazioni e politiche di austerità hanno eroso l'infrastruttura della vita quotidiana, amplificando le disuguaglianze.

I principi fondativi dell'economia fondamentale – universalità, accessibilità, prossimità, trasparenza – sono stati progressivamente

[19] FP CGIL, *Piano Straordinario per l'Occupazione. Report 2022* (*https://occupa.fpcgil.it/*).

[20] POLLITT, THIEL, HOMBURG (eds.), *New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives*, London, 2007.

disattesi, invertendo di fatto le traiettorie intraprese nel secondo dopoguerra: Tra le distorsioni principali si segnalano:

(A) *Orientamento gestionale al profitto*. Molte imprese operanti nei settori fondamentali adottano modelli ispirati alla massimizzazione del valore per gli azionisti, anche quando si tratta di aziende controllate dalla mano pubblica.

(B) *Tendenza alla riduzione dei costi strutturali e del volume dei servizi*. La ricerca di redditività immediata ha comportato un continuo ridimensionamento delle strutture operative e del personale, spesso con effetti di riduzione del volume dei servizi e di dis-organizzazione dei processi.

(C) *Targetizzazione dell'offerta*. I servizi vengono orientati verso segmenti di utenza più solvibili, privilegiando territori centrali e abbandonando le aree periferiche, con un conseguente aumento delle disuguaglianze territoriali.

(D) *Precarizzazione del lavoro*. L'esternalizzazione dei servizi e la frammentazione produttiva hanno moltiplicato rapporti precari e indebolito la rappresentanza sindacale, con effetti negativi sulla coesione sociale[21].

(E) *Opacità gestionale*. Le imprese dei settori fondamentali raramente garantiscono trasparenza effettiva: le informazioni di bilancio e governance sono rivolte agli investitori, non ai cittadini.

Un aspetto particolarmente rilevante riguarda (F) il *costo di accesso* ai beni e ai servizi fondamentali. La riduzione dell'intervento pubblico, unita alla gestione concorrenziale, ha trasferito sui cittadini oneri crescenti, trasformandoli da titolari di diritti a consumatori. I dati ISTAT mostrano che, già tra il 2006 e il 2016, le tariffe dei servizi pubblici (con la sola eccezione delle tariffe telefoniche) sono cresciute molto più dell'inflazione: acqua +89,2%, raccolta rifiuti +52,1%, trasporti ferroviari +46,2%, urbani +29,5%, pedaggi +42,5%, servizi postali +41,5%, gas +7,3%, tariffe telefoniche -15,7%[22].

L'aumento dei prezzi e delle tariffe dei beni e dei servizi fondamentali è, dunque, un processo di lungo corso, iniziato nei primi anni Duemila. Negli ultimi anni la situazione si è ulteriormente aggravata, soprattutto per quel che riguarda i costi energetici. Inoltre,

[21] Salento, Costalunga, *Sindacato, partecipazione, economia fondamentale*, in *Economia e società regionale*, 3, 2023, 15-33.

[22] Collettivo per l'economia fondamentale, op. cit., cap. 2.

dalla seconda metà dello scorso decennio si è registrato un aumento drammatico della spesa privata per la sanità: secondo il monitoraggio della Ragioneria dello Stato, la spesa *out of pocket* per i servizi sanitari è passata da 28,13 miliardi nel 2016 a 40,26 miliardi nel 2022, passando da 34,85 nel 2019.

Questa tendenza colpisce soprattutto le famiglie economicamente più deboli, e opera di fatto come una tassazione regressiva, perché l'incidenza della spesa per beni e servizi essenziali sul reddito è inversamente proporzionale al reddito stesso. Come mostra la comparazione fra le tabb. 1 e 2 – elaborate in seno al Collettivo per l'Economia Fondamentale[23] – l'impatto della più recente crisi del costo della vita è molto differente per le famiglie più povere e per quelle più *benestanti*. Nel caso dell'Italia, ad esempio, il *residual income* delle famiglie più povere risulta ridotto del 35,7%, contro il 9,9% delle famiglie più agiate.

Tab. 1 - Spesa (euro) per quattro beni essenziali (cibo, casa, energia, trasporti) e *residual income* (spesa per tutti gli altri beni) delle famiglie più povere[24]

	Spesa totale	Spesa per 4 beni essenziali (cibo, casa, energia, trasporti)	Reddito residuo (spesa per tutti gli altri beni)						
		Prima della crisi	Dic 2022	Differenza	Prima della crisi	Dic 2022	Differenza		
Austria	1.530	697	131	131	18,8%	833	702	-131	-15,8%
Belgio	1.899	1.059	168	168	15,9%	841	673	-168	-20,0%
Francia	1.435	687	109	109	15,9/	749	639	-109	-14,6%
Germania	1.030	740	68	68	9,1%	290	222	-68	-23,3%
Italia	1.205	867	121	121	13,9%	338	218	-121	-35,7%
Regno Unito	1.030	536	109	109	20,4%	494	384	-109	-22,2%

[23] BASSENS, FROUD, HASLAM, JOHAL, WILLIAMS, *Market entitlement and the foundational economy/FE 4 metric after the "cost of living crisis"*, Working Paper n. 11, 2023 Foundational Economy Collective (*https://foundationaleconomycom.files.wordpress.com/*).

[24] Primo quartile per il Belgio, primo quintile per l'Italia, primo sestile per la Germania, media dei primi due decili per Austria, Francia e Regno Unito. L'anno di misurazione prima della crisi è il 2021 per Germania, Italia e Regno Unito, il 2020 per Austria e Belgio, il 2018 per la Francia.

Tab. 2 - Spesa per quattro beni essenziali (cibo, casa, energia, trasporti) e *residual income* (spesa per tutti gli altri beni) delle famiglie più abbienti[25]

	Spesa totale	Spesa per 4 beni essenziali (cibo, casa, energia, trasporti)	Reddito residuo (spesa per tutti gli altri beni)						
		Prima della crisi	Dic 2022	Differenza	Prima della crisi	Dic 2022	Differenza		
Austria	4.560	1.581	1.913	333	21,1%	2.979	2.647	-333	-11,2%
Belgio	4.189	1.919	2.214	295	15,4%	2.270	1.975	-295	-13,0%
Francia	3.509	1.563	1.774	211	113,5%	1.946	1.735	-211	-10,9%
Germania	4.383	2.156	2.349	193	9,0%	2.227	2.034	-193	-8,7%
Italia	4.288	2.146	2.359	213	9,9%	2.142	1.929	-213	-9,9%
Regno Unito	3.701	1.578	1.809	231	14,7%	2.123	1.892	-231	-10,9%

Questo divario mostra che il reddito nominale, per quanto importante, è solo una parte della questione. Il benessere effettivo dipende anche dal costo dei beni fondamentali e dall'azione pubblica necessaria a contenerlo. Quando lo Stato arretra e l'economia fondamentale è trattata come un mercato competitivo, il potere d'acquisto reale e la qualità della vita dei cittadini si riducono drasticamente.

In sintesi, il declino dell'economia fondamentale non è un fenomeno settoriale, ma strutturale: incide sulla distribuzione del reddito, sulla coesione sociale e sulla tenuta democratica delle società europee[26].

4. La transizione neoliberale e la finanziarizzazione della vita quotidiana: implicazioni per la democrazia economica e l'azione sindacale

La transizione comunemente definita "neoliberale" è stata interpretata in molteplici modi: come progetto politico, come dottrina economica e come dispositivo regolativo fondato sulla presunta superiorità del mercato rispetto all'intervento pubblico[27]. Le sue con-

[25] Ultimo quartile per il Belgio, ultimo quintile per l'Italia, ultimo sestile per la Germania, media degli ultimi due decili per Austria, Francia e Regno Unito. L'anno di misurazione prima della crisi è il 2021 per Germania, Italia e Regno Unito, il 2020 per Austria e Belgio, il 2018 per la Francia.

[26] Dagnes, Salento, op. cit.

[27] Moini, op. cit.

seguenze sono ormai visibili: privatizzazioni, riduzione della progressività fiscale, deregolamentazione dei mercati e compressione dei diritti sociali. Tuttavia, un aspetto meno esplorato riguarda la subordinazione delle condizioni materiali di vita alla logica di creazione di valore per gli investitori[28].

L'espansione della finanziarizzazione ha progressivamente colonizzato anche l'economia fondamentale, ponendo al centro il principio della massimizzazione del valore per gli azionisti (*shareholder value maximization*). Le attività destinate a garantire beni e servizi essenziali vengono così orientate da obiettivi di rendimento finanziario anziché da finalità di utilità sociale. È una trasformazione profonda, che investe non solo i meccanismi di produzione e distribuzione, ma le stesse modalità di accumulazione del capitale e di definizione dell'impresa.

Negli anni Novanta, anche nei paesi europei di tradizione "renana", dove l'impresa era storicamente intesa come istituzione sociale[29], si è imposto un modello centrato sull'investitore, in cui la direzione tecnica e professionale è subordinata alla logica finanziaria. Il potere di decisione è tornato nelle mani del capitale, mentre gli attori produttivi e i territori sono rimasti vincolati a criteri di profitto di breve periodo.

Per comprendere la natura di questa trasformazione, è utile richiamare la riflessione di Werner Sombart: "la sola cosa che si possa fare, finché la forza del capitalismo resta intatta, è adottare misure protettive per salvaguardare anima, corpo e beni"[30]. Quelle "misure protettive" oggi non possono più limitarsi al diritto del lavoro, ma devono estendersi al diritto commerciale e societario, per riequilibrare il rapporto tra proprietà e controllo e introdurre forme di democrazia economica.

L'economia fondamentale rappresenta un terreno privilegiato per sperimentare questo riformismo radicale. Poiché riguarda direttamente la qualità della vita dei cittadini e la riproduzione sociale, essa può diventare un ambito di rigenerazione economica e politica non

---

[28] SALENTO, MASINO, op. cit.

[29] ZAPPA, *Tendenze nuove negli studi di ragioneria*, discorso inaugurale dell'a.a. 1926-27 nel Regio Istituto Superiore di Scienze Economiche e Commerciali di Venezia, Milano, 1927.

[30] SOMBART, *Der Bourgeois. Zur Geistesgeschichte des modernen Wirtschaftsmenschen*, München, 1913; trad. it. *Il borghese. Lo sviluppo e le fonti dello spirito capitalistico*, Parma, 1994, 286.

subordinata alla logica di mercato[31]. Tuttavia, per realizzare questo obiettivo è necessario identificare gli attori capaci di guidare tale transizione e costruire alleanze sociali e istituzionali adeguate.

In questo scenario, i sindacati emergono come uno degli attori collettivi più rilevanti, per estensione organizzativa, presenza territoriale e competenze[32]. Nonostante la crisi di rappresentanza che attraversano da decenni, le organizzazioni sindacali europee – e in particolare quelle italiane – conservano risorse strategiche per orientare il rinnovamento dell'economia fondamentale. La tradizione del sindacalismo confederale italiano, ad esempio, ha sempre intrecciato la difesa del lavoro con l'impegno per la giustizia sociale[33].

Negli ultimi anni, questo ruolo si è rafforzato: i sindacati intervengono sempre più spesso nei settori fondamentali non solo per migliorare le condizioni di lavoro, ma anche per garantire qualità e accessibilità dei servizi. La loro azione si muove su tre principali dimensioni – *campaigning*, dialogo sociale e partenariato – a cui si aggiunge una quarta, trasversale: la produzione di conoscenza.

Sul piano del *campaigning*, gli esempi più noti riguardano la mobilitazione per l'acqua pubblica e le campagne per la sanità universale. In questi contesti, il sindacato agisce come soggetto collettivo di garanzia dei diritti, intrecciando la difesa del lavoro con la tutela dei cittadini[34].

Il dialogo sociale si esprime soprattutto attraverso la *contrattazione territoriale*, strumento di negoziazione con amministrazioni e imprese locali su temi come salute, politiche giovanili, casa e pari opportunità. Le organizzazioni dei pensionati, in particolare, sono protagoniste di tali pratiche, che riflettono la capacità del sindacato di connettere dimensione sociale e territoriale[35].

Il *partenariato sociale* costituisce invece l'ambito più complesso. Le alleanze tra sindacati, movimenti civici e associazioni – come

---

[31] Collettivo per l'economia fondamentale, op. cit.

[32] Froud, Marino, Martinez Lucio, Plank, Salento, *Trade unions and the foundational economy: understanding shifting boundaries, politics and functions of economic participation and social action within industrial relations*, in *Transfer,* 2025.

[33] Salento, Costalunga, op. cit., 15-33.

[34] Pocock, *Rethinking unionism in a changing world of work, family and community life*, in *Relations Industrielles/Industrial Relations*, 2011, 4, 562-84.

[35] Fondazione Di Vittorio, *XIII Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, Roma, 2022; Osservatorio Sociale Della Contrattazione Territoriale, *Rapporto 2020. Ritorno al futuro: resilienza e lotta*, Roma, 2022.

ANPI, ARCI o Libera – nascono spesso intorno a obiettivi specifici e tendono a dissolversi una volta raggiunti. Tuttavia, queste reti rappresentano un laboratorio essenziale per il rinnovamento della rappresentanza collettiva[36].

Infine, la *produzione di conoscenza*: fondazioni e centri studi come l'IRES, la Fondazione Di Vittorio, la Fondazione Tarantelli o il Centro Studi CISL svolgono un ruolo crescente nella ricerca sull'economia fondamentale. Attraverso report e attività formative, contribuiscono alla costruzione di politiche più eque e sostenibili[37].

In tutti questi ambiti, il sindacato appare come un attore chiave della rinascita democratica dell'economia fondamentale: un soggetto che può coniugare diritti sociali, sostenibilità e partecipazione, riportando al centro del dibattito pubblico la questione della vivibilità come dimensione essenziale della democrazia economica.

5. Conclusioni: ricostruire vivibilità e democrazia economica

Le due grandi crisi che hanno segnato l'inizio del XXI secolo – quella finanziaria del 2008 e quella sanitaria del 2020-2022 – hanno lasciato in eredità un profondo deficit di vivibilità nelle società occidentali. Le basi del benessere costruite nel Novecento – lavoro stabile, redditi adeguati, welfare diffuso e accesso universale ai servizi fondamentali – risultano oggi erose sotto il profilo economico, istituzionale e simbolico. La stagnazione dei redditi e la precarietà occupazionale alimentano insicurezza; parallelamente, la trasformazione dell'economia fondamentale in spazio di profitto riduce la capacità dei sistemi collettivi di garantire servizi accessibili e di qualità[38].

Il discorso pubblico tende a concentrarsi sulla crisi del lavoro, ma trascura il declino delle infrastrutture della vita quotidiana. Eppure, questo processo incide direttamente sulla giustizia sociale e sulla qualità della cittadinanza. Nelle democrazie europee contemporanee, la cittadinanza tende a fondarsi sul *market entitlement*, ovvero

[36] SCHNABEL, *Union membership and density: Some (not so) stylized facts and challenges*, in *EJIR*, 2013, 3, 255-72; MURRAY, *Union renewal: What can we learn from three decades of research?*, in *Transfer*, 2017, 1, 9-29.

[37] SALENTO, COSTALUNGA, op. cit.

[38] COLLETTIVO PER L'ECONOMIA FONDAMENTALE, op. cit.

sulla capacità individuale di accedere ai beni attraverso il mercato, più che sul diritto garantito dallo Stato[39].

Questo paradigma ha deluso le sue promesse di prosperità e libertà, sostituendo la sicurezza collettiva con la competizione individuale. La crisi di vivibilità che attraversa l'Europa è, in gran parte, il risultato di questa trasformazione: la rarefazione dei beni comuni, la fragilità dei servizi pubblici e la mercificazione delle necessità quotidiane hanno compromesso il tessuto sociale e la fiducia collettiva.

Ricostruire un'economia della vivibilità richiede dunque un progetto di riformismo radicale, capace di integrare la questione del lavoro con quella dell'economia fondamentale. Solo agendo su entrambi i fronti – reddito e infrastrutture sociali – è possibile restituire solidità e coesione alle democrazie europee. Ciò implica una revisione profonda delle politiche economiche e istituzionali, per orientare la produzione di beni e servizi essenziali verso finalità di interesse pubblico, ponendo limiti alla finanziarizzazione e al profitto immediato.

Un tale progetto non può essere affidato esclusivamente allo Stato, spesso vincolato da logiche di austerità e compatibilità macroeconomica. Richiede il coinvolgimento di attori collettivi capaci di rappresentare bisogni e interessi diffusi e di promuovere alleanze sociali innovative. Tra questi, le organizzazioni sindacali possono svolgere un ruolo decisivo: il sindacato, infatti, è storicamente il luogo di mediazione tra lavoro e cittadinanza, tra diritti individuali e collettivi.

Nel contesto attuale, esso può estendere questa funzione oltre la contrattazione tradizionale, contribuendo a delineare una nuova democrazia economica fondata su partecipazione, responsabilità sociale e solidarietà territoriale.

Le confederazioni europee potrebbero così farsi promotrici di un'agenda comune per il rinnovamento dell'economia fondamentale, articolando proposte condivise su servizi pubblici, sostenibilità e coesione sociale.

Una tale agenda non rappresenterebbe solo una difesa del passato, ma un investimento nel futuro. La ricostruzione di un'economia della vita quotidiana sostenibile – socialmente, ambientalmente e democraticamente – è condizione indispensabile per affrontare le

[39] Bassens, Froud, Haslam, Johal, Williams, op. cit.

sfide della transizione ecologica e della giustizia climatica. Come suggeriscono le riflessioni più recenti sulla *just transition*, solo un equilibrio tra crescita, diritti e solidarietà può garantire la stabilità delle società europee nel lungo periodo.

In definitiva, il rinnovamento dell'economia fondamentale è il terreno su cui ricostruire un nuovo patto sociale europeo: uno spazio in cui si incontrano saperi, lavoro e cittadinanza, e dove l'attività economica può tornare a essere espressione di responsabilità collettiva. Solo così la vivibilità potrà tornare a essere misura del progresso e fondamento di una democrazia economica all'altezza delle sfide del XXI secolo.

Sezione II
Conflitto e processo del lavoro

La negoziazione assistita per le controversie di lavoro tra passato, presente e futuro

Tatiana Biagioni

Sommario: 1. L'introduzione della negoziazione assistita per le controversie di lavoro. – 2. Gli aspetti critici della nuova disciplina.

1. L'introduzione della negoziazione assistita per le controversie di lavoro

Fin dalla sua fondazione nel 2002, AGI, anche sulla scorta di esperienze di altri ordinamenti, ha sempre sostenuto che, per gli accordi conclusi da lavoratore e lavoratrice e datore di lavoro, con l'assistenza dei propri legali, non dovesse trovare applicazione la disciplina dell'impugnabilità delle rinunzie e transazioni prevista dall'art. 2113, c. 1, 2, 3, c.c., quanto la disciplina contenuta nel co. 4 del medesimo articolo. Tuttavia, negli anni, nonostante il progressivo rilevante allargamento del novero delle sedi "protette", tali accordi sono rimasti soggetti alla disciplina dell'impugnazione, con la conseguenza che le parti, e i propri legali, raggiunto l'accordo in ogni sua parte, concluso l'iter, erano tenuti a cercare una sede "protetta" per ri-sottoscriverlo, identico, solo al fine di conferire al medesimo stabilità.

Nel 2014, come noto, è stato introdotto nell'ordinamento l'istituto della negoziazione assistita operata dagli avvocati. Tuttavia, la materia del lavoro è stata esclusa nel corso dell'esame parlamentare[1]. Si ritenne irragionevolmente – oggi è possibile affermarlo con fermezza, alla luce dell'evoluzione normativa dell'istituto – che l'assistenza di un avvocato o un'avvocata non fosse idonea a compensare la debolezza contrattuale dei lavoratori.

[1] Sul punto, Trisorio Liuzzi, *La procedura di negoziazione assistita da uno o più avvocati,* in *GPC,* 2015, 4; Dalfino, *La procedura di negoziazione assistita,* in *www.treccani.it;* Licci, *Mediazione e negoziazione assistita nelle controversie di lavoro,* in *LDE,* 2021, 3.

Già al tempo, però, l'irragionevolezza di tale scelta era desumibile da alcune circostanze: (i) allo strumento della negoziazione assistita si poteva ricorrere nell'ambito di altre materie, diverse dal diritto del lavoro, ma che alla stregua di quest'ultimo, regolano rapporti tra soggetti potenzialmente vulnerabili, come il diritto di famiglia; (ii) in termini di garanzia di tutela del lavoratore, l'assistenza legale, nell'ambito della negoziazione assistita, non fu considerata alla stregua dell'assistenza sindacale offerta nell'ambito della conciliazione, né alla stregua di quella offerta nell'ambito degli accordi conclusi innanzi alle commissioni di certificazione, nonostante gli avvocati, come noto, abbiano conseguito una laurea in Giurisprudenza, svolto anni di tirocinio presso uno studio di avvocati, sostenuto un esame per ottenere l'abilitazione all'esercizio della professione e siano vincolati ad un codice deontologico e al dovere di competenza, nonché titolari di un'assicurazione professionale obbligatoria. Ma, soprattutto, gli avvocati hanno le caratteristiche di indipendenza, competenza, capacità e quindi tutte le carte in regola, in particolare i giuslavoristi, per effettuare con professionalità il controllo di legittimità e legalità dell'accordo.

Dal 2014 AGI, in qualità di associazione forense maggiormente rappresentativa, si è con costanza impegnata, mediante mozioni, delibere, istanze, audizioni, affinché, anche in materia di lavoro, le parti potessero ricorrere allo strumento deflattivo del contenzioso della negoziazione assistita.

Come noto, dopo numerosi cambi di rotta, solo nel 2021 la legge delega n. 206 ha previsto la possibilità di ricorrere, anche per le controversie di cui all'art. 409 c.p.c., alla negoziazione assistita. Successivamente, in applicazione dei criteri oggetto della legge delega, è il d.lgs. 149/2022 che, introducendo l'art. 2-ter al d.l. 132/2014, ha regolato lo strumento[2].

In considerazione del lavoro svolto sino ad oggi, si è soddisfatti del traguardo raggiunto. Non si tratta affatto di un lavoro volto alla difesa corporativa, ma di un percorso di giustizia. Tuttavia, a distanza di quasi tre anni dall'introduzione dell'istituto, è utile fare

[2] LICCI, *La negoziazione assistita per le controversie di lavoro,* in *Giustizia Civile,* 2023, 2, 244; LICCI, *La centralità della giustizia consensuale nelle controversie di lavoro,* in *Giustizia Consensuale,* 2024, 1, 31.

un bilancio sull'attuale disciplina, muovendo anche qualche critica costruttiva.

Occorre anzitutto evidenziare che l'effettivo impatto dell'istituto in termini deflattivi del contezioso del lavoro non è ad oggi noto, non essendo stati diffusi dal CNF dati aggregati sul punto, come previsto dall'art. 11, d.l. 132/2014. Al riguardo, preme evidenziare che AGI, già a giugno 2023, ha avviato una importante ricerca quantitativa, rivolgendosi a tutti i presidenti degli ordini degli avvocati d'Italia per condividere i numeri degli accordi di negoziazione assistita in materia di lavoro, trasmessi in applicazione di quanto previsto dalla citata norma. Seppur i dati ad oggi pervenuti risultino ancora parziali, AGI ritiene in ogni caso di condividerli per poter avviare una riflessione di tipo qualitativo in merito al ricorso all'istituto (Tabella 1).

2. Gli aspetti critici della nuova disciplina

Fatta tale necessaria premessa, si condividono le riflessioni su quelli che, a seguito di numerosi confronti in seno alla nostra associazione, possono essere definiti i punti critici della disciplina.

(i) La necessità che l'accordo di negoziazione sia preceduto dalla convenzione di negoziazione – che costituisce solo l'accordo con il quale le parti convengono di cooperare in buona fede e lealtà per risolvere in via amichevole la controversia e che non ha nessuna incidenza immediata sui diritti in contesa – vincola le parti ad una serie di regole formali che rischiano di impedire il raggiungimento dell'accordo stesso[3]. Al riguardo, infatti, si osserva che la sede protetta in caso di negoziazione assistita è costituita dalla presenza degli avvocati, non già dalla previsione che prima dell'accordo le parti si siano impegnate a cooperare con lealtà.

Tenendo ben a mente che simili "lacci e lacciuoli" non sono previsti, nell'ambito di altri strumenti di risoluzione alternativa delle controversie, ove il lavoratore non è assistito dal proprio legale di fiducia, la proposta è dunque quella di semplificare la procedura, attribuendo la stabilità dell'accordo raggiunto con l'assistenza di avvocati anche a prescindere dalla preventiva sottoscrizione della

[3] Licci, *La negoziazione assistita per le controversie di lavoro,* cit., 251.

convenzione di negoziazione, non prevista nelle altre forme di conciliazione *ex* art. 2113 c.c.

(ii) Ancora, l'art. 2, d.l. 132/2014 prevede che «la convenzione di negoziazione deve precisare: a) il termine concordato dalle parti per l'espletamento della procedura, in ogni caso non inferiore ad un mese e non superiore a tre mesi, prorogabili per ulteriori trenta giorni su accordo tra le parti». Al riguardo si osserva che, se la previsione del termine minimo trova una funzione nei casi in cui la negoziazione ha carattere obbligatorio, cosicché la domanda proposta prima dei 30 giorni sarebbe improcedibile, perché non sarebbe garantita la durata minima della procedura obbligatoria, nel caso della negoziazione a carattere facoltativo in materia di lavoro, di tale previsione non si comprende la ratio. AGI ritiene, e ciò è sostenuto anche dalla dottrina, che l'accordo possa legittimamente concludersi anche prima dei 30 giorni[4]. È in ogni caso necessario modificare il testo della norma per eliminare espressamente, al fine di fugare ogni dubbio, un termine del quale non si comprende la ragione.

Si propone dunque la seguente modifica dell'art. 2-*ter*: «1. Per le controversie di cui all'art. 409 del codice di procedura civile, fermo restando quanto disposto dall'articolo 412-*ter* del medesimo codice, le parti possono ricorrere alla negoziazione assistita senza che ciò costituisca condizione di procedibilità della domanda giudiziale. Il contenuto e la forma dell'accordo di negoziazione sono regolati dall'art. 2 del presente decreto, ferma tuttavia restando la possibilità di concludere un valido accordo o, alternativamente, di adire l'autorità giudiziaria prima dei termini ivi previsti. L'istanza di negoziazione assistita interrompe la prescrizione che non decorre per l'intero periodo indicato nella convenzione per lo svolgimento delle trattative e impedisce la decadenza, anche agli effetti dell'art. 6, l. 604/1966. Ciascuna parte è assistita da almeno un avvocato e può essere anche assistita da un consulente del lavoro. All'accordo raggiunto all'esito della procedura di negoziazione assistita si applica l'articolo 2113, quarto comma, del codice civile».

(iii) L'obbligo di depositare l'accordo presso le commissioni di certificazione comporta un ulteriore onere economico posto a carico delle parti che rischia di vedere sacrificati i benefici sul piano della tutela per ragioni economiche. Stando al parere della Commissione

[4] LICCI, *La negoziazione assistita per le controversie di lavoro,* cit., 250.

Giustizia del senato, il deposito dell'accordo presso le commissioni di certificazioni «avrebbe lo scopo di offrire una soluzione mediana utile a contemperare la volontà del legislatore di estendere lo strumento della mediazione al contenzioso del lavoro e la necessaria tutela della parti in causa (e in particolar modo del lavoratore)». Tuttavia, non è ancora dato comprendere quale sia il ruolo delle commissioni, in considerazione del fatto che, a differenza di quanto accade per gli accordi di conciliazione in sede sindacale che necessitano di omologa per l'ottenimento del titolo esecutivo (art. 411, co. 3, c.p.c.), l'accordo di negoziazione è già titolo esecutivo valido sin dalla sua sottoscrizione ai sensi dell'art. 5, d.l. n. 132/2014[5].

La proposta è dunque quella di abrogare il comma 2 dell'art. 2-*ter*. Tuttavia, l'unico senso che si può attribuire a tale deposito, potrebbe essere quello di attribuire data certa all'accordo. In tal caso ci si chiede se tale scopo possa essere ugualmente raggiunto mediante il deposito dell'accordo sulla "piattaforma unica nazionale per il deposito delle copie degli accordi di negoziazione assistita da avvocati" del CNF.

(iv) L'art. 2-*ter* stabilisce che l'introduzione della negoziazione assistita nelle controversie dell'art. 409 c.p.c. non pregiudica la possibilità di ricorrere alla conciliazione dell'art. 412-*ter* c.p.c. Il legislatore sembra voler sottolineare che la conciliazione sindacale non debba essere disincentivata per il sol fatto che sia stata introdotta la negoziazione assistita. Precisato che la negoziazione assistita e la conciliazione sindacale costituiscono solo due degli ADR previsti nel nostro ordinamento, si ritiene che il legislatore debba porsi in una posizione di neutralità rispetto ad ognuno di tali strumenti, riservando la manifestazione della preferenza nella selezione di tali strumenti esclusivamente alle parti. Ad ogni buon conto, quand'anche l'intenzione del legislatore fosse quello della "promozione" dello strumento della conciliazione sindacale, si ricorda che le conciliazioni in sede sindacale, seppur concluse in una delle sedi "protette", non sono di certo impermeabili a varie problematiche, come dimostrano le recenti pronunce in materia[6].

---

[5] Licci, *La centralità della giustizia consensuale nelle controversie di lavoro,* cit., 53.

[6] *Ex multis,* Cass. 15 aprile 2024, n. 10065 in *Banca Dati Dejure,* secondo cui «l'assistenza prestata da rappresentanti sindacali (esponenti della organizzazione sindacale cui appartiene il lavoratore o, comunque, dal medesimo indicati, cfr. Cass. n. 4730/2022; Cass. n. 12858/2003; Cass. n. 13217/2008) deve essere effettiva e ha lo

In considerazione di quanto detto, la proposta è quella di abrogare il periodo «fermo restando quanto disposto dall'art. 412-*quater*» dell'art. 2-*ter*.

(v) Da ultimo occorre evidenziare, in considerazione del carattere facoltativo dello strumento della negoziazione assistita, l'assistenza tecnica è interamente a carico delle parti, quand'anche non abbienti. Tale circostanza può costituire elemento disincentivante del ricorso allo strumento della negoziazione, forse in considerazione della particolarità della materia e delle parti coinvolte[7].

Si può riflettere sulla circostanza che possa trovare applicazione anche sul tema della negoziazione assistita in materia di lavoro il decreto sul patrocinio a spese dello Stato.

Tabella 1

Ordine degli avvocati	n. accordi negoziazione assistita in materia di lavoro 2023	n. accordi negoziazione assistita in materia di lavoro 2024	n. accordi negoziazione assistita in materia di lavoro gennaio – giugno 2025
Agrigento	-	-	-
Alessandria	-	-	-
Ancona	-	2	3
Arezzo	3	13	20
Asti	-	11	5
Avellino	1	4	-
Barcellona Pozza di Grotto	-	10	7
Bari	17	13	6
Biella	1	2	1
Bologna	Non comunicato	20	11
Brescia	12	25	21
Cagliari	7	9	6
Catanzaro	20	4	-
Como	-	8	2

scopo di porre il lavoratore in condizione di sapere a quale diritto rinuncia e in che misura (cfr. Cass. n. 24024/2013; Cass. n. 21617/2018; Cass. n. 25796/2023 e Cass. n. 18503/2023), così da consentire l'espressione di un consenso informato e consapevole. E i luoghi selezionati dal legislatore hanno carattere tassativo e non ammettono equipollenti, sia perché direttamente collegati all'organo deputato alla conciliazione e sia in ragione della finalità di assicurare al lavoratore un ambiente neutro, estraneo al dominio e all'influenza datoriale».

[7] LICCI, *La centralità della giustizia consensuale nelle controversie di lavoro,* cit., 51.

Cosenza	-	5	4
Cuneo	-	1	-
Genova	6	29	10
Isernia	2	2	1
Ivrea	-	1	3
Lanciano	-	-	-
Lodi	1	2	5
Matera	-	-	-
Milano	Non comunicato	74	43
Modena	13	32	6
Monza	Non comunicato	5	-
Nocera Inferiore	1	6	5
Novara	3	10	15
Padova	431	294	18
Palermo	-	-	9
Parma	-	1	2
Patti	-	-	-
Pavia	8	11	5
Pescara	-	7	1
Potenza	1	-	-
Ragusa	3	3	0
Ravenna	-	4	1
Reggio Calabria	-	-	-
Reggio Emilia	-	5	-
Rieti	-	2	-
Roma	Non comunicato	Non comunicato	Non comunicato
Rovereto	-	-	-
Rovigo	-	-	-
Sondrio	-	3	-
Taranto	2	7	1
Torino	7	59	56
Trento	-	3	2
Udine	1	6	6
Venezia	6	8	6
Verona	10	8	2

L'onere della prova nelle dinamiche del processo del lavoro

Giampiero Proia

Sommario: 1. Delimitazione del tema. – 2. Ritorsioni e discriminazioni. – 3. Gli indici presuntivi della subordinazione. – 4. Lo stress lavoro-correlato. – 5. Il *repechage*. – 6. Il comporto dei lavoratori disabili. – 7. Legge e giurisprudenza.

1. Delimitazione del tema

Il mio intervento non intende offrire una trattazione sistematica della disciplina dell'onere della prova nel diritto del lavoro, tanto più che, al riguardo, è possibile fare rinvio agli studi fondamentali già prodotti dalla nostra dottrina[1].

Si vuole invece svolgere, senza pretese di completezza, una breve rassegna degli interventi che, più di recente[2], per mano del legislatore e dell'interpretazione giurisprudenziale, hanno operato nella nostra materia significative deviazioni rispetto ai principi generali dell'*onus probandi*, ponendo in luce gli effetti che ne derivano nella concreta dinamica processuale.

2. Ritorsioni e discriminazioni

L'innovazione più rilevante introdotta dal legislatore è senza dubbio individuabile nella normativa volta a contrastare le ritorsioni e le discriminazioni da parte del datore di lavoro.

Pur trattandosi di disposizioni eterogenee[3], e nelle quali non sempre è chiara la distinzione tra discriminazione e ritorsione[4], un

---

[1] Si veda, tra gli altri, Vallebona, *L'onere della prova nel diritto del lavoro,* Padova, 1988.

[2] Approssimativamente, si farà riferimento al primo quarto del nuovo secolo.

[3] Si veda: art. 8, comma 5, d.lgs. n. 81 del 2015; art. 18, comma 3-*bis*, l. n. 81 del 2017; art. 14, d.lgs. n. 105 del 2022; art. 10, lett. *g*), dell'allegato alla l. n. 4 del 2021; artt. 17 e 24, d.lgs. n. 24 del 2023; art. 3, d.lgs. n. 151 del 2021; art. 25, comma 2-*bis*, art. 26, commi 2-*bis,* 3 e 3-*bis*, art. 41-*bis*, d.lgs. n. 198 del 2006; art. 4-*bis*, d.lgs. n. 215 del 2003; art. 4-*bis*, d.lgs. n. 216 del 2003.

[4] Cfr. Borelli, *I divieti di discriminazione e i divieti di ritorsione. Un puzzle da ricomporre*, in Renga (a cura di), *Lungo la strada della conciliazione spunti per il dibattito*,

dato ad esse comune è la previsione di un alleggerimento della prova posta a carico del lavoratore[5].

Di massima, nel caso delle ritorsioni, viene introdotta una sorta di presunzione relativa in base alla quale l'atto pregiudizievole subito dal lavoratore, a seguito dell'esercizio del diritto riconosciutogli dalla legge, si considera ritorsivo. Il lavoratore è, dunque, esonerato dall'onere di provare l'effettivo collegamento tra l'atto pregiudizievole e il motivo ritorsivo, mentre incombe sempre a carico del datore di lavoro l'onere di provare che l'atto sia stato determinato da una ragione diversa dalla ritorsione.

È da osservare, peraltro, che in tal modo non si realizza una vera e propria inversione dell'onere probatorio; o, meglio, questa non si realizza in tutte le ipotesi in cui l'atto pregiudizievole sia di per sé sottoposto ad un obbligo di giustificazione causale, come nel licenziamento o nel trasferimento, la cui prova è secondo la disciplina ordinaria sempre a carico del datore di lavoro. Il mancato assolvimento della prova, però, incide sulle conseguenze sanzionatorie applicabili, perché determina la qualificazione dell'atto datoriale in termini di ritorsività e non di mera ingiustificatezza (determinando, ad esempio, nel caso di licenziamento, l'applicazione della tutela più incisiva prevista dall'art. 18, comma 1, della legge n. 300 del 1970 e dall'art. 2 del d.lgs. n. 23 del 2015).

Diverso è il modo in cui opera l'agevolazione probatoria nel caso delle discriminazioni, in quanto la configurabilità di queste ultime opera sul piano oggettivo e prescinde dall'intento discriminatorio (possibile ma non necessario) da parte dell'autore dell'atto o della condotta impugnata.

Secondo il modello recepito dall'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011[6], da un lato, è sufficiente che il ricorrente fornisca elementi di fatto (anche desunti «da dati di carattere statistico») dai quali si «può» pre-

---

Torino, 2023, 99 ss. Più recentemente TAMBASCO, *Il divieto di misure ritorsive e le condotte persecutorie*, in CANTONE, PARISI, TAMBASCO (a cura di), *Whistleblowing. Commento sistematico alla disciplina del d.lgs. n. 24/2023. Ambiti applicativi, governance, strumenti di segnalazione e protezione,* Milano, 2025, 480 ss.

[5] Si veda, da ultimo, l'accurata analisi delle diverse fattispecie condotta da MARINELLI, *Sulle misure di protezione: la disciplina antiritorsiva a tutela del whistleblowing*, in *RGL*, 2025, I, 103 ss.

[6] «Quando il ricorrente fornisce elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico, dai quali si può presumere l'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori, spetta al convenuto l'onere di provare l'insussistenza della discriminazione».

sumere l'esistenza di condotte discriminatorie. D'altro lato, ove siano stati forniti tali elementi, si verifica una inversione piena dell'onere della prova dovendo il datore di lavoro dimostrare in modo inequivoco l'insussistenza della discriminazione[7].

È da notare che gli elementi di fatto che il lavoratore può limitarsi a fornire non devono necessariamente avere i requisiti richiesti dall'ordinario regime delle presunzioni semplici di cui all'art. 2729 c.c. Come è stato evidenziato, l'inversione dell'onere probatorio nel processo contro le discriminazioni viene «a situarsi in un punto del ragionamento presuntivo anteriore rispetto alla sua completa realizzazione secondo i canoni di cui all'art. 2729 c.c.», giacché gli «elementi di fatto» richiesti dall'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 «non devono avere le caratteristiche contemplate da quest'ultima norma (gravità, precisione e concordanza)»[8].

Più specificamente, si afferma che il requisito non necessario è quello della «gravità»[9], il quale, invece, è il carattere più rilevante ai fini della configurabilità della prova presuntiva *ex* art. 2729 c.c. La gravità, infatti, attiene al grado di probabilità della sussistenza del fatto ignoto desumibile da quello noto[10], mentre i requisiti della «precisione» e della «concordanza» assumono un rilievo più limitato. Ed anzi, il requisito della «concordanza» è solamente eventuale, nel senso che è richiesto solo ove i fatti noti siano più di uno[11].

Dunque, nel processo contro le discriminazioni, l'espunzione del requisito della gravità degli elementi indiziari (che può essere anche uno solo e desunto da dati statistici) comporta l'inversione dell'onere probatorio a carico del datore di lavoro anche nel caso in cui la sussistenza della denunciata discriminazione possa desumersi in termini di probabilità non elevata, ossia con un grado di probabilità inferiore all'*id quod plerumque accidit* cui fa riferimento la regola

---

7 Cfr. Cass. 28 marzo 2024, n. 9870.

8 Cass. 2 gennaio 2020, n. 1.

9 Cass. 12 ottobre 2018, n. 25543. In tal senso, si veda anche la specifica disposizione dell'art. 40 del d.lgs. n. 198 del 2006, la quale, in materia di discriminazione per sesso, è esplicita nel richiedere che, al fine di determinare l'inversione dell'onere probatorio, gli elementi fattuali forniti dal ricorrente siano «idonei a fondare, in termini precisi e concordanti» la presunzione della discriminazione, omettendo significativamente il richiamo al carattere della «gravità».

10 Così Cass. 27 novembre 2024, n. 30555.

11 Sulla mera eventualità, ma non necessità, del concorso di più elementi presuntivi, si veda Cass. 31 maggio 2024, n. 15288, Cass. 28 aprile 2021, n. 11162; Cass. 29 gennaio 2019, n. 2842.

generale dell'inferenza probabilistica applicabile in materia di responsabilità civile[12].

In sostanza, ed in termini ancora più incisivi, la giurisprudenza ritiene sufficiente che gli elementi forniti dal ricorrente rendano non già «probabile», ma semplicemente «plausibile» l'esistenza della discriminazione[13].

Una volta forniti tali elementi, la prova dell'insussistenza della discriminazione deve essere data dal datore di lavoro in modo rigoroso ed inequivoco. Ed infatti, nel caso in cui dalla prova offerta residui «comunque un margine di incertezza in ordine alla sussistenza dei fatti costitutivi della fattispecie discriminatoria», ricade sullo stesso datore di lavoro «il rischio della permanenza dell'incertezza»[14].

3. Gli indici presuntivi della subordinazione

Più diversificati sono gli interventi operati dalla giurisprudenza al medesimo fine di agevolare sul piano probatorio le domande di tutela da parte del lavoratore. E, al riguardo, l'esame dei casi significativi non può che principiare dalle controversie aventi ad oggetto il riconoscimento dello *status* della subordinazione, presupposto necessario per l'applicazione (di gran parte) delle tutele lavoristiche.

Pur tenendo fermo il principio che elemento tipico esclusivo del contratti di lavoro subordinato è l'assoggettamento al potere direttivo del datore di lavoro, è progressivamente divenuto prevalente l'orientamento secondo cui, in difetto della relativa prova, la sussistenza della subordinazione sia desumibile da elementi sintomatici o indiziari, quali la «collaborazione», la «continuità» e la «personalità» delle prestazioni, il «coordinamento» e l'inserimento nell'«organizzazione» dell'impresa[15].

---

[12] Cfr. Cass. 26 luglio 2021, n. 21403; Cass. 28 settembre 2020, n. 20342; Cass. 21 gennaio 2020, n. 1163.

[13] Cass. 2 maggio 2024, n. 11731.

[14] Cfr. Cass. 28 marzo 2022, n. 9870. Peraltro, il dato di carattere statistico viene, talvolta, utilizzato in modo approssimativo: si veda Cass. 9 gennaio 2025, n. 460, la quale ha richiamato, come «argomento statistico», il fatto che la ricorrente disabile fosse l'unica dirigente licenziata tra quelli in servizio, senza però che sia indicato quale fosse il numero dei dirigenti in servizio.

[15] Cfr., tra le tante, Cass. 19 aprile 2010, n. 9252; Cass. 21 ottobre 2014, n. 22289; Cass. 8 aprile 2015, n. 7024.

È noto come tale orientamento, ispirato al *favor* per il lavoratore, sia nato e si sia affermato in relazione a quelle fattispecie concrete in cui risulti impossibile o difficoltoso fornire la prova dell'effettivo assoggettamento del prestatore di lavoro alle direttive di colui per il quale la prestazione stessa è resa (come nel caso di attività professionali specialistiche, normalmente caratterizzate da ampia autonomia esecutiva, o, all'opposto, nel caso di semplici attività esecutive e ripetitive, che non necessitano di direttive puntuali e continue da parte del datore di lavoro).

Anche se sul tema vi è una accesa discussione in dottrina[16], la giurisprudenza ritiene che gli elementi sintomatici di cui trattasi assumano valore di prova presuntiva della subordinazione ai sensi dell'art. 2697 c.c., sulla base di una «valutazione globale degli stessi»[17].

Tuttavia, come si è avuto modo di osservare nel paragrafo che precede, il regime ordinario delle presunzioni semplici richiede che il rilievo indiziario del fatto noto, necessario per poter ricavare la prova del fatto ignoto, abbia il carattere della «gravità», e che laddove vi sia una pluralità di indizi questi siano «univocamente convergenti»[18].

Nel caso degli elementi indiziari della subordinazione, invece, l'utilizzo da parte della giurisprudenza avviene in modo molto libero e poco controllato. Non solo risultano diversi gli elementi che di volta in volta vengono utilizzati, ma soprattutto è assente la valutazione in ordine alla «gravità» degli stessi, che viene riconosciuta solo in modo implicito.

Una valutazione attenta e specifica sembrerebbe invece essenziale e ineludibile per ragioni di coerenza sistematica.

Per un verso, infatti, la stessa Cassazione considera spesso di valore «neutro» i medesimi elementi di cui si è detto, essendo essi compatibili con altri contratti di lavoro[19]. Per altro verso, nella stessa

[16] Sul tema, da ultimo, si veda il "*Focus*" su *LDE*, 2024, n. 1, con contributi di Pisani, F. Carinci, Gragnoli, Lunardon, Proia, Sassani, Speziale, Tosi, Zoli.

[17] Cfr. Cass. SS. UU. 30 giugno 1999, n. 379; Cass. 13 ottobre 2022, n. 29973; Cass. 22 agosto 2022, n. 25064.

[18] Cfr., ancora, Cass. 27 novembre 2024, n. 30555.

[19] Cfr., da ultimo, Cass. 4 novembre 2024, n. 28274 (richiamando, sul punto, i precedenti di Cass. n. 3389/1994, n. 9894/2005, n. 3594/2011, n. 22634/2019), secondo cui «elementi come la fissazione di un orario per lo svolgimento della prestazione o eventuale controlli sull'adempimento della stessa» non possono considerarsi sintomatici della subordinazione «se non si traducono nell'espressione del potere conformativo sul contenuto della prestazione proprio del datore di lavoro».

direzione depongono non pochi dati di diritto positivo ricavabili dalla legge "scritta".

Il riferimento, come è intuibile, si rivolge, anzitutto, agli elementi della continuità e della personalità della prestazione di lavoro (che ricorrono anche nelle fattispecie contemplate dall'art. 409, n. 3, c.p.c.), ma anche al dato dell'inserimento della prestazione stessa nell'organizzazione aziendale.

A quest'ultimo riguardo, in primo luogo, assume rilievo l'art. 2, primo comma, del d.lgs. n. 81 del 2015, atteso che le collaborazioni alle quali fa riferimento tale disposizione, pur essendo «etero-organizzate» dal committente, sono «estranee alla cornice dell'art. 2094 Cod. civ.» ed invece «riconducibili a forme di lavoro autonomo»[20].

Assume, altresì, rilievo la disciplina introdotta dal d.lgs. n. 101 del 2019, che detta regole per i *riders* "lavoratori autonomi", considerati tali pur in presenza di «modalità di esecuzione della prestazione» determinate da piattaforme digitali (art. 47-*bis* del d.lgs. n. 81 del 2015).

Rileva, infine, in una prospettiva analoga a quella di entrambe le norme nazionali ora citate, la direttiva (UE) 2024/2831, laddove riconosce che, tramite la piattaforma di lavoro digitale, può essere «organizzato» tanto il lavoro subordinato, quanto il lavoro che subordinato non è (cfr. il combinato disposto delle definizioni di cui all'art. 2, lett. *a*), *iii* e all'art. 2, lett. *b*). E si aggiunga che il legislatore europeo, ponendo termine ai contrasti emersi durante i lavori preparatori in ordine all'individuazione degli indici presuntivi della subordinazione, ha circoscritto la «presunzione legale» di subordinazione limitandola all'ipotesi in cui vi sia il riscontro di «fatti che indicano direzione e controllo» (art. 5).

Infine, sarebbe utile tenere a mente anche l'autorevole pronuncia della Corte Costituzionale, con la quale è stata dichiarata illegittima una norma regionale che imponeva il ricorso al lavoro subordinato per «soddisfare gli standard organizzativi» richiesti alle strutture convenzionate con il Servizio Sanitario Nazionale. Ed infatti, in tale occasione, la Corte costituzionale ha affermato che, laddove la legge nazionale prescriva specifici *standard* minimi di organizzazione per la struttura sanitaria, è possibile soddisfare tali standard anche

[20] Così, ancora la citata Cass. n. 28772/2025, più esplicita di (ma sostanzialmente in linea con) Cass. 13 novembre 2020, n. 1663.

facendo «ricorso a rapporti di lavoro autonomo di cui al Titolo III del Libro V del codice civile»[21].

4. Lo stress lavoro-correlato

Nel contenzioso relativo ai nuovi rischi di natura psico-sociale derivanti dal rapporto di lavoro, l'approccio del giudice è stato inizialmente fuorviato dalle ricostruzioni sociologiche del *mobbing* e dello *straining*, che invece di favorire l'accesso alla tutela giudiziale lo hanno reso più difficile, richiedendo la prova da parte del lavoratore della reiterazione di condotte ostili e vessatorie e della intenzionalità della condotta datoriale[22].

Sia pure con notevole ritardo rispetto alle critiche subito mosse da buona parte della dottrina[23], la giurisprudenza sembra avere definitivamente superato tale approccio e ha riconosciuto l'inutilità delle questioni tassonomiche, affermando, correttamente, che è di per sé illecita, e fonte di responsabilità risarcitoria, anche una singola condotta, commissiva o omissiva, che, in violazione dell'art. 2087, leda la integrità psico-fisica del lavoratore o altri interessi protetti a livello costituzionale, quali la dignità, l'identità, la partecipazione alla vita sociale e politica[24].

Cadendo, però, in un eccesso diametralmente opposto a quello avvenuto nelle cause di *mobbing* e di *straining*, la giurisprudenza ora tende a favorire l'espansione del nuovo contenzioso relativo allo

[21] Così Corte cost. 9 maggio 2022, n. 113. Ma si veda, anche, Corte cost. 7 maggio 2015, n. 76, con riferimento alla qualificazione del rapporto degli infermieri negli istituti di prevenzione e pena.

[22] Sul *mobbing,* cfr. Cass. 8 aprile 2022, n. 1152; Cass. 20 gennaio 2020, n. 1109; Cass. 10 novembre 2017, n. 26684. Sullo *straining,* inteso come «forma attenuata di mobbing», si veda Cass. 19 febbraio 2016, n. 3291, in *Labor,* 2016, 283, con nota di N. Rossi, *Tutto* è *straining, niente è straining;* Cass. 21 maggio 2018, n. 12437; Cass. 29 marzo 2018, n. 7844, e Cass. 17 febbraio 2018, n. 3977.

[23] Si veda, Tosi, *Il mobbing,* Torino, 2004; Vallebona, *Mobbing: qualificazione, oneri probatori e rimedi,* in *MGL,* n. 1-2, 2006; Gragnoli, *Mobbing,* in *Dig. Comm., Agg.,*Torino, 2003, 694; Proia, *Alcune considerazioni sul cd. mobbing*, in *ADL,* 2005, 828 ss.

[24] Così, tra le tante, Cass. 19 ottobre 2023, n. 29101, con nota di Pisani, *Il lavoratore ha diritto ad essere risarcito, a prescindere dalla qualificazione della condotta del datore di lavoro quale mobbing o straining*, e Cass. 7 febbraio 2023, n. 3692, in *Labor*, 2023, 547 ss., con nota di Tamburro, *Condizioni di lavoro stressogene e responsabilità datoriale. La Corte di Cassazione muta orientamento?*

stress lavoro-correlato[25], alleggerendo gli oneri di prova (e, ancor prima, di allegazione) da parte del lavoratore, ed aggravando notevolmente quelli posti a carico del datore.

Secondo il principio generale, il lavoratore che agisce per il risarcimento del danno deve provare «il fatto da cui sia desumibile l'inadempimento datoriale», ovvero «la nocività dell'ambiente di lavoro sotto il profilo dell'inesatta esecuzione della prestazione di sicurezza»[26], e il nesso materiale tra l'inadempimento e il danno[27].

La tendenza espansiva all'applicazione dell'art. 2087 c.c.[28], però, induce la giurisprudenza a ritenere che, nel caso di stress lavoro correlato, l'inadempimento sia sostanzialmente presunto, essendo il datore di lavoro obbligato ad adottare tutte le misure necessarie a tutelare l'integrità psico-fisica del lavoratore e la sua personalità morale.

Con il che si superano, troppo sbrigativamente, complesse questioni che dovrebbero invece essere attentamente considerate.

A monte di tutto, bisognerebbe ricordare che il lavoro è sempre fattore di stress e che, quando esso sia prestato sotto le direttive e nell'impresa altrui, genera, per definizione, una costrittività organizzativa nella persona del lavoratore. Onde sarebbe serio interrogarsi su quale sia la soglia tollerabile di stress e di costrittività, anche per evitare di diffondere la pia illusione che il lavoro possa essere, paradossalmente, l'unico momento della vita umana in cui si abbia "*diritto*" di essere felici e liberi da fatica, frustrazioni, delusioni, conflitti interpersonali.

Spunti di riflessione interessanti sono forniti dallo stesso Accordo Quadro Europeo dell"8 ottobre 2004[29] che la giurisprudenza richiama senza coglierne correttamente il senso complessivo. L'Accordo Quadro precisa che «lo stress non è una malattia», in quanto, piuttosto, è «un'esposizione prolungata allo stress» che, in determinati casi, «può causare malattie». Soprattutto, precisa che «tutte le manifestazioni da stress sul lavoro non possono essere ritenute correlate al lavoro stesso», anche in considerazione del fatto che «i singoli

[25] Peraltro, curiosamente lamentato più nell'ambito del lavoro impiegatizio e dirigenziale che nell'ambito di lavori manuali e fisicamente più gravosi.

[26] Cass. 29 marzo 2019, n. 8911; conf. Cass. 27 febbraio 2019, n. 5749.

[27] *Ex multis*, Cass. 28 novembre 2022, n. 34968.

[28] Da ultimo, si veda l'ampia ricostruzione di GAROFALO, *L'art. 2087 c.c. tra vis espansiva e responsabilità oggettiva,* in *MGL,* 2024, I, 620 ss.

[29] Cui fa rinvio l'art. 18 del d.lgs. n. 81 del 2008.

individui possono reagire differentemente ad una stessa situazione data oppure possono reagire diversamente a situazioni similari in momenti diversi della propria vita». Precisa, ancora, che lo stress lavoro-correlato può derivare, ad esempio, da «incertezza circa le aspettative riguardo al lavoro, prospettive di occupazione, un futuro cambiamento».

Di conseguenza, se la situazione stressogena può dipendere anche da semplici incertezze sul futuro lavorativo o dalle frustrazioni di aspettative, il danno da stress lavoro correlato non può automaticamente essere imputabile ad una condotta inadempiente del datore di lavoro. Basti pensare che anche atti legittimi del datore di lavoro (come la scelta del lavoratore da promuovere in una posizione più elevata resasi disponibile, oppure un trasferimento determinato da «comprovate ragioni tecniche, organizzative e produttive», o l'assegnazione di mansioni inferiori conseguenti ad una «modifica degli assetti organizzativi aziendali») possono essere, e normalmente sono, fonte di stress o gravi traumi personali.

Allo stesso modo, se – come visto – la reazione allo stress da lavoro è soggettiva, e può derivare da fattori extralavorativi, il datore di lavoro non ha la possibilità di adottare misure organizzative che possano prevenire ed evitare tale reazione, in quanto la disciplina della *privacy* e l'art. 8 della legge n. 300 del 1970 interdicono accertamenti relativi alle condizioni personali extralavorative[30].

A maggior ragione, non può esservi un automatismo nella riconducibilità dello stress alla responsabilità del datore di lavoro, ove questi abbia correttamente adottato e osservato il documento aziendale di valutazione dei rischi e le visite periodiche svolte dal medico competente non abbiano rilevato e segnalato una situazione di stress lavoro correlato (artt. 18 e 41 del d.lgs. n. 81 del 2008).

Ciò che si verifica, invece, nella dinamica processuale, è un vero e proprio automatismo, perché la responsabilità del datore di lavoro è, nella prassi, fatta derivare dal solo accertamento medico-legale di una situazione di stress lavoro-correlato, omettendosi di considerare che tale situazione può essere determinata da comportamenti leciti del datore di lavoro e/o da fattori personali extralavorativi.

[30] Significativo è il caso cui si riferisce il provvedimento del Garante della *privacy* del 10 luglio 2025, n. 390, di cui si dirà nel par. 6.

Di tale errata impostazione è emblematica una recente pronunzia della Cassazione che ha riconosciuto la responsabilità datoriale sulla base della consulenza tecnica d'ufficio secondo cui il lavoratore «è risultato essere stata affetto da disturbo dell'adattamento con ansia e umore depresso misti; la suddetta condizione, documentata dall'aprile 2010, è compatibile, sul piano eziopatogenetico, con una situazione di protratta conflittualità nell'ambiente di lavoro iniziata nell'aprile del 2010»[31].

Ora, ciò che colpisce è che la citata sentenza della Cassazione, affermando la responsabilità del datore, ha ritenuto illegittima la diversa conclusione cui era pervenuta la Corte di Appello sulla base di una motivazione che, invece, appariva del tutto logica e congrua.

La Corte territoriale, infatti, aveva escluso il nesso causale tra il «disturbo» certificato del CTU e la «conflittualità dell'ambiente di lavoro» per la semplice ragione che in giudizio erano stati prodotti due certificati medici dai quali risultava che la «depressione ansiosa» del lavoratore gli era stata già diagnosticata in data antecedente a quella in cui era iniziata la «situazione di conflittualità». Si aggiunga che, nella motivazione della sentenza della Cassazione, non vi è nemmeno alcuna traccia dell'ipotesi che, a seguito dell'inizio della «situazione di conflittualità», vi fosse stato un eventuale aggravamento dello stato depressivo di cui il lavoratore già soffriva.

In tal modo, peraltro, non si fa buon governo né del principio secondo cui il Giudice è *peritus peritorum*, né del principio, altrove applicato rigorosamente, secondo il quale la Cassazione non può procedere all'esame dei vizi motivazionali della sentenza, tranne che nell'ipotesi di nullità della sentenza ai sensi dell'art. 111, comma 6, Cost. e dell'art. 360, n. 4, c.p.c.

5. IL *REPECHAGE*

In tema di obbligo di *repechage* nel giustificato motivo oggettivo di licenziamento, troviamo una viva espressione della forza creativa della giurisprudenza. E, in effetti, come è stato recentemente osservato, sarebbe arduo scorgere nell'art. 3 della legge n. 604 del

[31] Cass. 6 agosto 2024, n. 22161.

1966 il fondamento testuale della regola ricavata dall'interpretazione giurisprudenziale[32].

Ma un analogo ruolo creativo è quello che la stessa giurisprudenza ha svolto mediante l'opera di progressiva e ragguardevole estensione della portata della regola stessa. Opera realizzata, peraltro, anche mutando nel tempo i propri orientamenti interpretativi[33].

Basti ricordare, per un verso, come l'originario orientamento secondo cui il lavoratore fosse tenuto a indicare i posti disponibili[34] sia stato nel tempo capovolto, escludendo non solo l'onere di allegazione ma anche quello di semplice «collaborazione» processuale alla individuazione delle nuove possibili ricollocazioni[35].

Per altro verso, il contenuto della prova di cui è onerato il datore di lavoro è stato gradualmente ampliato in diverse direzioni. E così, la prova dell'impossibilità del *repechage* deve riguardare non più solo le mansioni equivalenti, come a lungo era stato affermato[36], ma anche quelle inferiori[37]; non più solo le mansioni presenti nell'organizzazione aziendale[38], ma anche quelle esistenti nell'ambito di società collegate[39]; non più solo le mansioni prevalenti precedentemente svolte[40], ma anche eventuali mansioni «residuali»[41]; non più solo nuove posizioni di lavoro stabili, ma anche temporanee esigenze di lavoro cui il datore di lavoro abbia fatto fronte con assunzioni a termine[42].

L'ampiezza e la molteplicità dei mutamenti interpretativi hanno reso l'applicazione della regola estremamente incerta[43], con effetti par-

---

[32] Cfr. De Luca Tamajo, *Le tecniche interpretative nel diritto del lavoro tra cognitivismo e bilanciamento "creativo"*, in *RIDL*, 2023, I, 483.

[33] Cfr. Pisani, *La tempesta perfetta da abuso di repechage,* in *RIDL,* 2025, I, 27 ss.

[34] Cfr. Cass. 14 settembre 1995, n. 9715.

[35] Così, ora, Cass. 13 novembre 2018, n. 29165.

[36] Cfr. Cass. 21 febbraio 1978, n. 856.

[37] Come la giurisprudenza afferma sin da prima della novellazione dell'art. 2103 c.c. (cfr. Cass. 13 agosto 2008, n. 2179).

[38] Cfr. Cass. 5 aprile 1990, n. 2831 e Cass. 1 febbraio 2003, n. 1527.

[39] Cass. 5 dicembre 2018, n. 31495; Cass. 8 marzo 2012, n. 3629; Cass. 8 agosto 2011, n. 17086.

[40] Cass. 6 luglio 2012, n. 11402.

[41] Cass. 26 maggio 2017, n. 13379.

[42] Cass. 10 luglio 2024, n. 18904; Cass. 20 ottobre 2024, n. 29914; Cass. 11 dicembre 2024, n. 32008.

[43] Incertezza alla quale si va, poi, ad aggiungere quella legata alla individuazione di quale sia il lasso di tempo, anteriore e posteriore al licenziamento, entro il quale l'effettuazione di una nuova assunzione comporti, secondo il discrezionale apprez-

ticolarmente iniqui nel caso in cui il licenziamento venga annullato a causa della mancanza della prova della impossibilità del *repechage* che il datore avrebbe potuto offrire in giudizio ove avesse conosciuto *ex ante* la regola successivamente creata dalla giurisprudenza o i nuovi significati che ad essa, tempo per tempo, sono stati attribuiti.

6. Il comporto dei lavoratori disabili

Dopo iniziali incertezze, è stato definitivamente riconosciuto il diritto del lavoratore disabile a che il datore di lavoro appresti un «ragionevole accomodamento»[44] rispetto allo specifico rischio ulteriore di incorrere in malattie collegate alla condizione di disabilità (e quindi al maggior rischio di essere licenziato per il superamento del periodo di comporto).

Pare invece ancora aperta la questione di sapere se sia configurabile la violazione dell'obbligo di ragionevole accomodamento nell'ipotesi in cui il datore di lavoro, al momento del licenziamento, non sia informato della condizione di disabilità[45].

Le sentenze più recenti della Cassazione sembrano riconoscere che la conoscenza datoriale della condizione di disabilità debba essere allegata e provata dal lavoratore[46], precisando che, in forza della agevolazione probatoria prevista dall'art. 28 del d.lgs. n. 150

zamento del giudice, violazione dell'obbligo di *repechage*. Si veda, ad esempio, Cass. 20 maggio 2009, n. 11720, e Cass. 18 febbraio 2019, n. 4672.

[44] Cfr. art. 3, comma 3-*bis*, d.lgs. n. 216/2003 (e, ancor prima, l'art. 2 della Convenzione delle Nazioni Unite del 2006 sui diritti delle persone con disabilità, ratificata ai sensi della legge 3 marzo 2009 n. 18, e l'art. 5 della Direttiva 2000/78/CE).

[45] La mancata conoscenza si può spesso verificare in concreto in quanto la legge, a tutela dei dati personali sensibili del lavoratore, prevede che la certificazione giustificativa dell'assenza per malattia contenga la prognosi, ma non la diagnosi, della malattia stessa. Né il datore di lavoro può limitarsi a considerare disabili soltanto i lavoratori assunti in adempimento degli obblighi e delle procedure previste dal cd. *collocamento mirato*, in quanto la condizione di disabilità protetta dalla disciplina antidiscriminatoria è diversa e più ampia di quella che era alla base della legge 12 marzo 1999, n. 68.

[46] Cfr. Cass. 2 marzo 2024, n. 11731. Si veda, anche, Cass. 23 maggio 2024, n. 14402, secondo la quale «non può negarsi che il dato della conoscenza o della conoscibilità possa assumere rilevanza ai fini dell'accertamento della sussistenza di una esimente per il datore di lavoro al fine di rendere praticabili gli accomodamenti ragionevoli». In precedenza, invece, veniva considerata del tutto irrilevante la conoscenza da parte del datore di lavoro della condizione di disabilità (e della sua connessione con l'assenza per malattia), in quanto il divieto di discriminazione «opera obiettivamente, ovvero in ragione del mero rilievo del trattamento deteriore riservato al lavoratore».

del 2011, è sufficiente che gli elementi fattuali forniti dal lavoratore rendano «plausibile» (e nemmeno probabile) tale conoscenza[47].

È da rilevare che, in tale ipotesi, per effetto della conseguente inversione dell'onere probatorio, il datore di lavoro si trova nella impossibilità di fornire la prova contraria, in quanto non può essere fornita la prova positiva di un fatto negativo quale la mancata conoscenza.

La giurisprudenza, inoltre, equipara alla conoscenza della disabilità la sua «conoscibilità» in base all'ordinaria diligenza, affermando, ad esempio, che la lunghezza della durata delle assenze per malattia avrebbe dovuto sollecitare il datore di lavoro ad accertare se esse fossero derivate dalla condizione di disabilità[48].

Senonché, aderendo a questa prospettiva, si dovrebbe allora ritenere che il datore di lavoro sia sempre tenuto a svolgere proprie indagini nei confronti di tutti i lavoratori che siano in procinto di superare il periodo di comporto, perché tale situazione presuppone sempre l'avvenuta maturazione di un lungo periodo di assenza. Ma, anche a prescindere dalla irragionevolezza di tale conseguenza, non si considera che la legge vieta gli accertamenti sanitari da parte del datore di lavoro[49]. Significativo è il Provvedimento del Garante della privacy che, in relazione agli artt. 6 e 9 del Regolamento (UE) 2016/679, ha ritenuto illegittima l'intervista fatta dal datore di lavoro al dipendente al rientro da lunga malattia anche se tale intervista aveva l'obiettivo di «intercettare fenomeni di malessere collettivo e individuale» e, in caso di necessità, di «adottare tutte le misure organizzative e di tutela necessarie a garantire un'adeguata organizzazione del lavoro, prevenendo possibili situazioni di disagio o difficoltà per il dipendente».

Infine, e – direi – soprattutto, non si considera che la conoscenza del fatto che il lavoratore si trovi in una condizione riconducibile alla nozione bio-psico-sociale di disabilità non è sufficiente a consentire al datore di lavoro di adempiere all'obbligo di accomodamenti ragionevoli, in quanto questi ultimi devono essere necessariamente

[47] Così, ancora, Cass. 2 maggio 2024, n. 11731, punti 7.1 e 7.2 della motivazione.

[48] Cfr. App. Milano 20 febbraio 2023, n. 183.

[49] Si ricorda, inoltre, che, ai sensi dell'art. 41 del d.lgs. n. 81 del 2008, la visita del medico competente è prevista solo nel caso di rientro in servizio dopo la malattia di durata superiore a sessanta giorni.

individuati in relazione alla natura della specifica patologia generatrice della condizione[50].

Tant'è che la stessa Cassazione, tra le ipotesi di accomodamento che essa individua, prevede l'espunzione dal calcolo del comporto delle sole malattie determinate dalla patologia disabilitante[51].

La giurisprudenza, quindi, non si è avveduta che, anche in base ai principi del modello "partecipato" della tutela prevenzionistica, il lavoratore ha l'obbligo di informare il datore di lavoro, o il medico aziendale competente, della condizione di disabilità e della sua natura, affinché possa essere individuato l'«accomodamento» più opportuno ed appropriato[52].

Tale lapalissiana conclusione, del resto, è già implicita nella Convenzione ONU del 13 dicembre 2006 sui diritti delle persone con disabilità (ratificata con legge 3 marzo 2009, n. 18) che, all'art. 2, qualifica come discriminazione «il rifiuto di accomodamento ragionevole». È evidente, quindi, come è ancora la stessa Cassazione a rilevare (senza trarne le logiche conseguenze), che «può rifiutarsi solo ciò che risulta oggetto di una richiesta, di una istanza»[53].

7. Legge e giurisprudenza

Com'è naturale che sia, la disciplina dell'onere della prova riflette, nell'ambito del processo, l'evoluzione complessiva dell'ordinamento tendente alla composizione del conflitto sociale attraverso il sostegno della posizione del lavoratore, parte debole del rapporto di lavoro.

---

[50] Come chiarisce la direttiva 2000/78/CE, in base alla quale le «soluzioni ragionevoli», devono essere individuate «in funzione delle esigenze delle situazioni concrete».

[51] Cfr. Cass. 23 maggio 2024, n. 14402.

[52] Si veda, al riguardo, la corretta ricostruzione operata sul piano sistematico da TARDIVO, *L'inclusione lavorativa della persona con disabilità*, Torino, 2024.

[53] Così, ancora Cass. n. 14402/2024, cit. Si veda, anche, il Commento generale n. 6, adottato nel 2018 dal Comitato per i diritti delle persone con disabilità, il quale definisce «l'obbligo di fornire soluzioni ragionevoli un dovere reattivo individualizzato che viene attivato nel momento in cui viene fatta la richiesta di accomodamento». Nella stessa direzione, si muove ora la recente riforma organica della disciplina della disabilità, in base alla quale la persona con disabilità «ha facoltà di richiedere, con apposita istanza scritta, … l'adozione di un accomodamento ragionevole», prevedendo inoltre la sua partecipazione, anche tramite la formulazione di proposte, al procedimento relativo all'individuazione dell'accomodamento stesso (cfr. art. 5-*bis* della legge n. 104 del 1992, inserito dall'art. 17 del d.lgs. n. 62 del 2024).

È altresì naturale che tale evoluzione trovi espressione, come si è visto, sia nella legge "scritta", sia in quella componente essenziale dell'ordinamento rappresentata dal diritto giurisprudenziale o, come piace dire, "effettivo" o "vivente".

Si evidenzia, peraltro, che se la prima ha circoscritto il suo intervento nell'area delle azioni contro le ritorsioni e le discriminazioni, più ampia e diversificata è l'opera svolta dalla giurisprudenza[54], mediante interpretazioni *praeter legem* fatte prevalere anche su dati di diritto positivo[55].

Non è questa la sede per affrontare lo spinoso tema dei limiti posti alla creatività dell'interpretazione del Giudice[56], il cui esame coinvolgerebbe la trattazione di ulteriori questioni teoretiche e filosofiche come quella del rapporto stesso tra *nomos e dike*[57].

Questioni irrisolte, e forse irresolubili. Da un lato, il diritto positivo ci indica che il giudice è sottoposto alla legge (art. 101 Cost. e art. 12 delle Preleggi), ed è quindi sufficientemente condiviso nella dottrina il principio che l'interprete non può prescindere dal "testo" della norma[58]. D'altro canto, però, non v'è dubbio che il testo delle norme è sempre più o meno suscettibile di diverse interpretazioni, in relazione al minor o maggior grado di precisione e chiarezza del testo interpretato e del suo essere, o non essere, inserito armonicamente nel complessivo sistema normativo di cui fa parte. Inoltre,

---

[54] Oltre ai casi già esaminati si può ricordare, ancora a titolo esemplificativo, il *revirement* relativo all'onere di allegazione e di prova dei requisiti dimensionali ai fini dell'applicazione del "vecchio" art. 18 della legge n. 300 del 1970. Si veda, per l'orientamento che gravava di tale onere il lavoratore, Cass. SS. UU. 15 ottobre 1985, n. 5051; Cass. SS. UU. 4 marzo 1988, n. 2249; Cass. 23 giugno 1992, n. 7665. Per il nuovo orientamento, Cass. SS. UU. 10 gennaio 2006, n. 141, cui si è uniformata tutta la giurisprudenza successiva.

[55] L'analisi condotta ha, infatti, evidenziato che la *ratio decidendi* degli interventi giurisprudenziali esaminati non può essere colta altrove se non nel principio, inespresso, di *favor* per il lavoratore.

[56] Tema sul quale va ricordato il recente, equilibrato, intervento di De Luca Tamajo, op. cit., 483.

[57] Si veda, Lipari, *Elogio della giustizia,* Bologna, 2021, e, in particolare, il cap. IV, ove il raccordo in positivo tra diritto e giustizia è individuato nel principio di ragionevolezza, che «si gioca sul piano dell'argomentazione persuasiva» (p. 61) e «introduce un criterio valutativo che in qualche modo riflette la prospettiva della ricerca della volontà generale» (p. 95). Tra i giuslavoristi, Gragnoli, *I valori e il diritto del lavoro,* in Aa.Vv., *Giuseppe Santoro-Passarelli. Giurista della contemporaneità, Liber amicorum*, Torino, 2022, 354.

[58] Per tutti, Luciani, *Interpretazione conforme a Costituzione, Enc. dir.,* Annali IX, Milano, 2016, spec. 423 ss. e 435.

come è stato correttamente osservato, è la stessa legge che spesso sollecita la creatività dell'interprete, facendo ricorso a clausole generali o altre formule aperte all'integrazione o alla specificazione per via giudiziale[59].

È necessario, quindi, rifuggire da giudizi generalizzanti o *tranchant*[60]. È possibile, però, esprimere una valutazione di massima in ordine ad una data esperienza storica. Con questa premessa, e nei limiti della stessa, ritengo si possa intravedere negli ultimi anni una crescente propensione da parte della giurisprudenza del lavoro a contenere il rilievo del testo scritto della legge, in sintonia peraltro con la più ampia tendenza all'affermarsi del primato della giurisdizione[61].

Si tratta di una tendenza che, com'è noto, trova la sua spiegazione in varie ragioni, quali, solo per citarne alcune, la crisi e la perdita di centralità della legislazione, l'applicazione diretta dei principi costituzionali, l'integrazione del diritto convenzionale e comunitario[62].

Purtuttavia, è opportuno richiamare l'attenzione su due aspetti.

Il primo riguarda la peculiarità della nostra materia.

Se è vero che il diritto del lavoro, per sua natura, rappresenta la mediazione giuridica del più acceso conflitto di interessi che attraversa la società (e, quindi, il suo interprete è particolarmente influenzato dalle proprie scelte valoriali), è anche da considerare, per altro verso, che i rapporti di lavoro sono oggetto di una disciplina di legge che, anche nel confronto con altri settori dell'ordinamento giuridico, ha la caratteristica di essere eccezionalmente dinamica.

Nella nostra materia, la dinamicità della fonte legislativa, al di là del giudizio che si abbia sulla (scarsa) qualità della stessa, trova concreta evidenza nella straordinaria quantità dei provvedimenti adottati nel corso di tutte le legislature (e, in particolare, negli ultimi decenni). L'intera disciplina del lavoro è sempre al centro della di-

---

[59] Cfr. DE LUCA TAMAJO, op. cit., 483.

[60] Come pare leggersi in GAZZONI, *Manuale di diritto privato,* Napoli, 2006, XXXI.

[61] Al riguardo, GOLDSTEIN, *From democracy to Juristocracy*, in *Law & Society Review*, 2004, 38, 611.
Si veda, anche, SUPIOT, *La sovranità del limite,* Sesto San Giovanni, 2021; RUTHERS, *La rivoluzione clandestina. Dallo Stato di diritto allo Stato dei giudici. Costituzione e metodi. Un saggio*, Modena, 2018.

[62] Su questi temi, con valutazioni opposte, si veda, nell'ampia letteratura, CASTRONOVO, *Eclissi del diritto civile,* Milano, 2015, e GROSSI, *Il diritto civile in Italia fra moderno e postmoderno (dal monismo legislativo al pluralismo giuridico),* Milano, 2021.

scussione delle forze politiche, anche sulla spinta delle sollecitazioni provenienti dalle parti sindacali, dalle istituzioni che si occupano di studi ed analisi in campo sociale ed economico, dai media e dalla stampa specializzata. In sostanza, la disciplina legale del lavoro è costantemente oggetto nel tempo delle modifiche e degli adeguamenti ritenuti opportuni dal Parlamento, in base alla volontà delle maggioranze, anche di diversa ispirazione ideale, che di fatto si sono succedute[63].

L'esperienza concreta rende, altresì, evidente che il processo di formazione della volontà legislativa (anche quando non si ricorra alla decretazione d'urgenza) non ha di certo tempi superiori a quelli che sono necessari per la formazione della regola giurisprudenziale (tempi, questi ultimi, che richiedono lo svolgimento di tre gradi del giudizio e, poi, il consolidamento dell'indirizzo della Cassazione).

Al diritto del lavoro, quindi, non si addice affatto l'argomento che intende propugnare l'espansione del ruolo creativo dell'interprete, e che fa leva sull'esigenza di tenere conto della staticità della norma scritta e di adattarne il significato ai mutamenti della realtà sociale (sottintendo cioè che questi non siano stati considerati al momento della formazione della volontà del legislatore).

Per le medesime ragioni, nel diritto del lavoro, l'attribuzione in via interpretativa di un nuovo significato alla legge scritta rischia, più che in altri rami dell'ordinamento, di alterare il bilanciamento di interessi operato dall'organo legislativo, attirando il sospetto che possa risultare varcato il confine segnato dalla ripartizione dei poteri costituzionali. Sospetto particolarmente evidente quando, attraverso l'interpretazione, viene introdotta una regola che aveva formato oggetto di proposte che non hanno trovato accoglimento da parte dell'organo legislativo, oppure quando una regola voluta dal legislatore in relazione a situazioni particolari e ben definite venga resa di portata generale. Si pensi alla regola dell'obbligo di *repechage* in mansioni inferiori che il legislatore ha introdotto (con l'art. 4, comma 4, della legge n. 68 del 1999) al fine di compensare la specifica posizione di svantaggio del lavoratore disabile, nel presupposto che la stessa regola non operasse (come, all'epoca, era pacifico) per la

[63] Si pensi, ad esempio, in materia di rapporti di lavoro flessibili, le "riforme" e le "controriforme" che accompagnano ogni cambio di maggioranza parlamentare (quantomeno) dalla fine degli anni '90 a tutt'oggi.

generalità dei lavoratori. Chi e cosa autorizza a congetturare che, se l'avesse voluto, il legislatore non avrebbe provveduto egli stesso a disporre la generalizzazione della regola?

Il secondo punto sul quale intendo richiamare l'attenzione riguarda un profilo specifico tra i tanti coinvolti nel dibattito sulla questione della certezza del diritto. Se, come detto, la certezza del diritto va senz'altro intesa in senso relativo, perché neppure la legge scritta può garantirla (proprio per il suo essere suscettibile di diverse interpretazioni), bisogna pur sempre tenere in debito conto la differenza di carattere formale (ma con rilevanti implicazioni sostanziali) che intercorre tra la regola posta dalla legge scritta e quella individuata dall'interpretazione giurisprudenziale.

La legge garantisce (almeno) la conoscibilità del testo scritto, la data dalla quale essa produce la sua efficacia, nonché la sua naturale irretroattività.

La regola di creazione giurisprudenziale, invece, oltre a non essere ovviamente assistita da un regime di pubblicità legale *erga omnes*, resta di fatto sconosciuta al comune cittadino. Determina irresolvibile incertezza anche per i più esperti operatori del diritto sino a quando non si stabilizzi in un orientamento consolidato. Esprime la sua efficacia retroattivamente, essendo applicabile non solo al caso oggetto di decisione ma a tutte le fattispecie già verificatesi e che non siano state ancora decise con sentenza passata in giudicato.

Si tratta di principi ovvi e ben conosciuti, il cui governo rimane di competenza della funzione giurisdizionale ed è affidato all'equilibrio del singolo decidente.

L'auspicio è che su di essi venga elevata la soglia dell'attenzione da parte di chi ha la gravosa responsabilità del decidere.

Partecipazione, conflitto ed eguaglianza: a proposito di processo e licenziamenti (ma anche di eguaglianza e licenziamenti)

Oronzo Mazzotta

Sommario: 1. Licenziamento e processo: i riti e l'effettività. – 2. Licenziamento, eguaglianza e ragionevolezza.

1. Licenziamento e processo: i riti e l'effettività

Il tema del licenziamento ha a che fare con molti dei paradigmi evocati nel titolo del convegno.

Nella sotto-sessione di oggi si parla di *processo*. Non c'è dubbio che la strumentazione processuale garantisca *l'effettività della tutela*. Inutile rilevare che non esiste diritto senza la sua garanzia effettiva.

Non è un caso che la riforma processuale del '73 fu vista come un completamento di quel processo diretto ad ampliare il garantismo legislativo nelle regole del lavoro, garantismo la cui punta di diamante era stato lo statuto dei lavoratori.

Un possibile incrocio fra la materia del processo e quella dei licenziamenti – *id est*: fra diritto processuale e diritto sostanziale – è la questione dell'*onere della prova*. Al tempo dell'emanazione della legge n. 604 del 1966 molta enfasi fu posta sul beneficio della inversione dell'onere della prova codificato dall'art. 5 della legge. Si disse che si trattava di una importante semplificazione per la posizione del lavoratore.

In realtà al medesimo risultato – certo con qualche sforzo teorico in più – si poteva arrivare, anche nel silenzio del legislatore, sulla base dei principi. È più che ovvio che – a parte la difficoltà, se non impossibilità, per il lavoratore di fornire la prova di un fatto negativo (l'inesistenza di giustificato motivo e/o giusta causa) – debba essere il titolare del potere unilaterale a dover dimostrare in giudizio l'esistenza dei presupposti per l'esercizio di quel potere.

Come sappiamo infatti nel rapporto di lavoro – a differenza degli altri contratti di scambio (non di durata) – il datore è titolare del potere di sciogliersi dal vincolo, senza dover attendere una declaratoria giudiziale. È quindi conseguenziale che il medesimo sia onerato della prova dell'esistenza dei presupposti di legittimità del suo esercizio.

A proposito di licenziamenti e processo non si può dimenticare l'introduzione di un rito speciale abbreviato ed accelerato, nell'ambito della riforma del 2012. Ora, se prescindiamo dai profili strettamente tecnici, l'idea di fondo della riforma era ancora una volta quella di garantire l'effettività della tutela per il carattere traumatico della vicenda del licenziamento.

Ciononostante la sua soppressione è stata a mio avviso opportuna, data la farraginosità della tecnica utilizzata, che, come dissi da subito, ben avrebbe potuto essere sostituita da una semplice applicazione dell'art. 700 cod. proc. civ., rafforzata da una previsione legislativa alla cui stregua, in caso di impugnazione di un licenziamento, l'*irreparabilità del pregiudizio* avrebbe dovuto essere presunta.

2. Licenziamento, eguaglianza e ragionevolezza

Il tema dei licenziamenti però ha a che fare soprattutto con *l'eguaglianza*, che costituisce l'oggetto della sessione di domani, e sul quale però – con l'indisciplina che mi contraddistingue – proverò a dire qualcosa.

L'eguaglianza viene in gioco nella duplice versione evocata dall'art. 3 Cost.: quella *sostanziale* e quella *formale*. Dal primo punto di vista è indubitabile che una disciplina che sottoponga a limiti sostanziali il potere di licenziamento datoriale sia tale da rimuovere un potente ostacolo alla condizione del cittadino-lavoratore.

Così come in relazione all'eguaglianza *formale* si coglie la parificazione delle condizioni dei lavoratori a prescindere dalla collocazione nel mercato, dell'anno di assunzione e della dimensione dell'impresa, senza escludere – come di fatto è – una diversa articolazione delle tutele, ma facendo valere quel principio di *pari dignità* sociale, che mette al centro la dignità delle persone.

Se però gettiamo uno sguardo alla più recente giurisprudenza della Corte costituzionale, pronunciatasi sulle riforme montiana del 2012 e renziana del 2015 ci accorgiamo che quell'alta corte ha rieditato o è stata indotta a rieditare un ulteriore paradigma: quello

della *ragionevolezza*. È stata infatti indotta a confrontarsi con una legislazione che ha disarticolato la disciplina in modi non sempre ortodossi rispetto ai principi costituzionali ed ha compiuto una meritoria e faticosa opera di risistemazione fornendo al futuro legislatore una griglia all'interno della quale si dovrà (o potrà) muovere.

Proviamo a vedere rapidamente cosa ci ha insegnato.

a) Per prima cosa direi – usando un'espressione forte e certamente semplificante – che ci ha insegnato che non si può fare politica industriale agendo sulla disciplina dei licenziamenti, nella speranza che un alleggerimento delle tutele e soprattutto l'assoluta prevedibilità della sanzione possano garantire maggiori investimenti e quindi maggiore occupazione.

Si tratta di un'idea sbagliata in primo luogo perché un licenziamento legittimo non costa nulla. Ne deriva che tutta l'enfasi politica riposta sulla riforma si riduce in nient'altro che in un espediente per restituire al datore di lavoro un potere di libera recedibilità un po' (un bel po' dopo il decreto dignità) più costoso.

In secondo luogo, non si vede perché l'imprenditore, esposto naturalmente ai mille rischi dell'attività economica (dal costo delle materie prime alle insidie della concorrenza) debba poter misurare millimetricamente quanto gli costerà un licenziamento illegittimo.

La verità è ovviamente un'altra. La pianificazione del costo del licenziamento è nient'altro che l'altra faccia del timore dell'intervento del giudice in materia, quel timore che il c.d. "collegato lavoro" del 2010 aveva cercato maldestramente di attutire se non di evitare del tutto.

Sennonché la discrezionalità giudiziale (e quindi la conseguente incertezza circa l'esito delle relative liti) è strutturalmente inevitabile perché è lo stesso legislatore che ha affidato il potere di liberarsi dal vincolo obbligatorio di lavoro a delle norme (o clausole) generali, che, al pari della buona fede, della correttezza, della diligenza, etc., sono gli strumenti giuridici meno controllabili *a priori*. E la ragione è ovvia: è lo stesso legislatore che non potendo risolvere una volta per tutte il conflitto fra le due parti del rapporto di lavoro, ha rinviato la soluzione di tale conflitto ad un'altra autorità, per l'appunto quella giudiziale.

Ecco quindi la ragione per cui alla sanzione economica standardizzata la Corte costituzionale sostituisce (sempre all'interno del

medesimo orizzonte) una sanzione maggiormente commisurata allo specifico caso.

È questo il messaggio più profondo che ci lancia la Consulta, che, non a caso, senza intaccare la scelta per l'indennizzo economico, invita a tener conto, nella sua determinazione, di una serie di parametri che restituiscono il senso della individualità e specificità del singolo recesso e che sono poi quelli descritti dall'art. 8 della l. n. 604 del 1966. Per la Corte, infatti, e giustamente, è irragionevole e fonte di diseguaglianze trattare allo stesso modo situazioni profondamente diverse.

Il che costituisce un'applicazione dell'insegnamento mengoniano che vuole che il ricorso al "sistema", per non ricadere nel vizio di arbitrarietà, sia ammissibile solo in presenza di una lacuna dell'ordinamento; che è quanto ha fatto la Consulta, rispetto al d.lgs. 23/2015, evitando di creare nuovi parametri e limitandosi piuttosto ad importare quelli già esistenti in materia di licenziamento e codificati dall'art. 8 della l. 604/66 (numero dei dipendenti occupati, dimensioni dell'impresa, anzianità di servizio del lavoratore, comportamento e condizioni delle parti).

b) Il secondo insegnamento ci ricorda che il licenziamento, ogni licenziamento si inserisce nella dinamica di uno *specifico, unico ed irripetibile rapporto di lavoro*, così che la reazione sanzionatoria dell'ordinamento va calibrata su quella specificità. Del resto lo stesso codice di diritto privato mai si sognerebbe di prefigurare *a priori* il risarcimento dovuto al contraente danneggiato e quindi rinvia alla mediazione giudiziale questa determinazione. Del risarcimento il diritto privato si limita a fornire le coordinate esterne (danno emergente e lucro cessante) ma non individua certo una forfettizzazione (salvo che non sia voluta dai contraenti).

c) Il terzo insegnamento è un corollario dei precedenti. Una volta che si prenda atto della specifica natura del licenziamento una legislazione rispettosa dell'eguaglianza e della ragionevolezza deve trattare in modo tendenzialmente omogeneo la giustificazione soggettiva e quella oggettiva.

Come sappiamo per giungere al risultato della omologazione dell'apparato sanzionatorio la Corte ha dovuto giocare sul concetto di "fatto" e sulla sua "insussistenza", attraverso la leva del rispetto della dignità del lavoratore. Pensa e dice la Consulta che, se stabi-

liamo che in presenza di un fatto insussistente nella giustificazione soggettiva c'è la tutela reale, non possiamo negare la medesima reazione rispetto al licenziamento per g.m.o.

Il "fatto" è nient'altro che la proiezione in termini concreti della descrizione che ne fornisce la legge per giustificare la rottura del vincolo. È una *species* concreta di una definizione astratta (di qui l'espressione "fattispecie"). Esso va quindi inquadrato entro la definizione normativa per coglierne la rilevanza e legittimare il recesso.

Il primo passaggio argomentativo ruota intorno all'idea della necessaria *causalità* del recesso datoriale (sostenuta, se fosse necessario, dai riferimenti costituzionali al diritto al lavoro e alla tutela del lavoro in tutte le sue forme). Da questa idea – ripeto: sostenuta dal richiamo a fondamentali principi costituzionali – scaturisce la logica conseguenza, pur nel rispetto della discrezionalità del legislatore, di una "adeguata e sufficiente" dissuasività della sanzione avverso il licenziamento illegittimo.

Messa in questi termini la questione, risulta evidente la discrasia fra giustificazione soggettiva e giustificazione oggettiva in termini di sanzione applicabile al licenziamento illegittimo. Nel primo caso il legislatore del 2015 lascia uno spazio alla tutela reintegratoria in talune situazioni specificamente individuate, nel secondo appiattisce la sanzione, sempre e comunque, al piano meramente indennitario.

Ed è qui che si annida il sospetto di incostituzionalità. In sostanza è l'irrilevanza del requisito della "insussistenza del fatto" che risulta contraria ai principi fondamentali, per due assorbenti ragioni. La prima ragione è che, così facendo, si viola proprio l'essenziale presupposto della causalità del recesso. La seconda è che si lascia il datore di lavoro arbitro di qualificare ed etichettare il licenziamento a suo libito (nella gran parte dei casi celando un licenziamento arbitrario dietro la parvenza di una giustificazione oggettiva). Ne deriva che il licenziamento per g.m.o. in cui il fatto sia insussistente (in cui cioè non vi sia una effettiva soppressione del posto e/o manchi del tutto il nesso di causalità con la posizione del lavoratore) è addirittura equiparabile ad un licenziamento pretestuoso e/o discriminatorio.

Ecco, dunque, che l'allargamento della tutela reale al fatto insussistente anche nell'ambito del licenziamento economico si traduce, in termini sostanziali, in una sorta di alleggerimento per il lavoratore dell'onere della prova (sempre complicato) della sua discriminatorietà e/o pretestuosità.

Fragilità e lavoro

Ilaria Milianti

Sommario: 1. Breve premessa. – 2. Fragilità e diritto. – 3. Il lavoratore "fragile". – 4. La normativa pubblicistico assistenziale. – 5. Le fragilità "silenziose". – 6. Il lavoro di cura. – 7. Le fragilità si intrecciano: il necessario cambio di passo.

1. Breve premessa

Questo breve contributo vuole esprimere una sorta di disagio.

Le tematiche che lambiremo sono complesse e, per questo, meriterebbero ben altri approfondimenti che, partendo dalle acquisizioni della sociologia, chiamino in causa il diritto e le politiche pubbliche.

È una breve riflessione che nasce dall'esperienza e dall'imbarazzo nel constatare come, a fronte di trasformazioni profonde sul piano sociale, vi sia stata, per molto tempo, una sorta di confinamento del tema del lavoro di cura e come questo abbia accresciuto le situazioni di fragilità lavorativa, economica e esistenziale di tante donne e uomini.

Fragilità scomode, ai margini della discussione politica, da quello che rimane del conflitto sociale e, in larga misura, dalla giurisdizione.

2. Fragilità e diritto

La fragilità appartiene a quelle parole comuni, di utilizzo frequente e dal significato solo apparentemente semplice, parole che nel tempo si sono svincolate dalle maglie originarie assumendo significati più ampi e profondi, trasferendosi dalle cose alle persone[1] e, in alcuni casi, affrancandosi dalla esclusiva negatività iniziale[2].

[1] Così nel Dizionario Tommaseo troviamo la voce Fragilità come debolezza di forze e di tutto ciò che è agevole a rompersi ma anche la debolezza d'animo, come umane fragilità, della memoria umana e come incostanza, instabilità.

[2] Sui molti volti della fragilità come condizione umana si veda Borgna, *La fragilità che è in noi*, Torino, 2014, che richiama il *Dizionario Analogico della Lingua Italiana*,

Un'evoluzione che, di pari passo, arricchisce i nessi del termine con altre aree del sapere[3].

È con questa ampiezza di sfaccettature e sfumature che il termine si è declinato, anzitutto, nel diritto civile, penetrando nel lessico della dottrina e della giurisprudenza, per descrivere situazioni di debolezza e vulnerabilità della persona che reclamano una particolare tutela.

Così il termine è stato utilizzato con riferimento alla volontà[4], alla potestà genitoriale[5], ha accompagnato l'evoluzione degli istituti a tutela dei soggetti incapaci[6] e le più recenti riflessioni sulle varie forme di asimmetria contrattuale atte a condizionare la libertà dei contraenti[7].

I grandi passi compiuta dalla parola "fragilità"[8] nel diritto sono infine approdati nel linguaggio del legislatore del lavoro.

3. Il lavoratore "fragile"

Con l'emergenza epidemiologica, dal 2020, il termine fragile penetra, con le sue diverse derivazioni, nel diritto del lavoro; viene introdotta, prima dai Protocolli e poi dal legislatore[9], la categoria del "lavoratore fragile" per comprendere quei soggetti che, per particolari condizioni di età e di salute, erano più esposti al rischio di contagio da virus.

Bologna, 2011, in cui il termine assume anche un significato positivo, se riferito alla persona, diventando delicatezza e sensibilità.

3 Tra i molti nessi quelli con la sociologia, l'economia, la medicina.

4 In particolare con riferimento al testatore "fragile", tra i molti CINQUE, *Capacità di disporre per testamento e "vulnerabilità" senile*, *Rivista del diritto di famiglia e delle successioni*, 2015, 2, 362.

5 In giurisprudenza Cass. 25 gennaio 2021, n. 1476 in *FI*, 2021, 6, 1, 2055.

6 Che ha portato all'introduzione dell'istituto dell'amministratore di sostegno nel 2004.

7 Si veda SARTOR, *Persona fragile e contratto giusto,* Padova, 2023.

8 Così CENDON, *Variazioni sulla fragilità umana, Il diritto di famiglia e delle persone*, 2024, 2, 806.

9 L'introduzione del termine fragilità nelle disposizioni sul lavoro avviene con il primo Protocollo del 14 marzo 2020 tra le parti sociali e il governo (punto 12 con riferimento a *situazioni di fragilità dei dipendenti*) e viene confermato introducendo la nuova categoria definitoria dei *lavoratori fragili* ai quali il legislatore, nel periodo dell'emergenza a partire dal d.l. n. 18/2020, art. 26, co. 2, ha riservato forme particolari di tutela, v. in particolare, BROLLO, *Fragilità e lavoro agile,* in *LDE*, 2022 n. 1, PASCUCCI, *La fragilità nella normativa pandemica*, in *RDSS*, 2023, 690.

Una emersione "tormentata"[10] quella della fragilità[11] nel lavoro che ha il pregio di aver stimolato riflessioni destinate a superare la fase della pandemia[12] aprendo la strada ad una considerazione della fragilità, meglio delle fragilità, come elemento di valutazione costante nel sistema di prevenzione dei rischi[13] e presupposto di interventi personalizzati adeguati alle specifiche situazioni personali[14].

La particolare "debolezza" per i lavoratori "fragili" è stata riferita, in questo recente e inatteso contesto, allo svolgimento dell'attività lavorativa, quindi a una condizione del lavoratore, "interna" al contratto di lavoro.

Diversa è la più ampia e fluida categoria, da tempo conosciuta, dei lavoratori "svantaggiati" anticipata dalla giurisprudenza costituzionale, con riferimenti "atecnici"[15], poi utilizzata dal legislatore nel d.lgs. n. 276/2003 e ripresa da varie disposizioni fino al d.l. n. 48/2023 sull'assegno di inclusione e al d.lgs. n. 36/2023 in materia di appalti[16]: la "debolezza" in questo caso è riferita alla posizione dei lavoratori nel mercato del lavoro e le misure sono dirette ad agevolarne l'occupazione.

4. La normativa pubblicistico assistenziale

È sempre la pandemia, con le sue conseguenze drammatiche, ad aver svelato la condizione di vulnerabilità in cui si trovano ampie fasce della popolazione italiana rendendo evidenti i ritardi del nostro paese rispetto ad altri paesi europei[17].

---

[10] Brollo, op. cit., che descrive la "tormentata emersione dei fragili" e le potenzialità, sul piano delle prospettive di tutela, di questa "nuova categoria" di lavoratori e lavoratrici.

[11] Ne conosciamo altri di vocaboli o espressioni che, dal linguaggio comune sono penetrate nella legislazione del lavoro aprendo spesso incertezze interpretative e applicative (così il riferimento "al miglioramento delle condizioni di vita" a cui fa riferimento la nuova formulazione dell'art. 2103 c.c.).

[12] Vedi Tamburro, *Dalla disabilità alla fragilità: il delicato "limbo" per le malattie corniche*, in *LDE*, 2025, 2, Pascucci, op. cit.

[13] Pascucci, op. cit.

[14] Ancora Pascucci, op. cit, Tamburro, op. cit.

[15] Monaco, *Lavoro, svantaggio e occupazione: categorie e tecniche di tutela alla prova,* in *DRI*, 2024, 715.

[16] Passando dai Regolamenti UE sugli aiuti di stato in materia di formazione e di occupazione poi confluiti nel Regolamento n. 651/2014): si veda Monaco, op. cit.

[17] V. Ranci, Arlotti e Garavaglia, *"*Policy inaction*". L'inerzia delle politiche LTC in Italia e le sue ragioni*, in *Politiche Sociali/Social Policies*, 2024, 3, pp. 531-552.

Il tema dell'assistenza agli anziani diviene centrale del dibattito pubblico e nelle complesse misure di ripresa sostenute dall'UE viene inserita la riforma per gli anziani non autosufficienti[18]. Le possibilità aperte dal PNRR hanno stimolato le organizzazioni della società civile, che da anni si occupano di questi temi, ad un progetto comune elaborando una proposta complessiva di riforma, più ampia, rispetto all'obiettivo urgente, emerso dalla pandemia, della c.d. deistituzionalizzazione degli anziani[19].

La proposta è confluita, in larga misura, nella legge n. 33/2023, conosciuta come legge di riforma della non autosufficienza e contenente deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane, a cui ha fatto seguito il decreto attuativo n. 29/2024[20].

Con la legge delega 23 marzo 2023, n. 33 la fragilità della popolazione anziana ha assunto giuridica rilevanza: riconosciuta come bisogno crescente[21], dalle molte implicazioni sociali, economiche, sanitarie; la riforma prefigura un sistema nazionale unitario di assistenza in cui la spesa, il welfare locale e la sanità dovrebbe integrarsi in maniera virtuosa superando le frammentazioni e i vuoti di tutela che distinguono il quadro attuale.

Non è questa la sede né avrei la competenza per un'analisi approfondita della riforma. I commenti e gli studi rilevano come il decreto attuativo abbia seguito in modo parziale le indicazioni della delega e ridimensionato lo sforzo di cambiamento, a conferma della persistente debolezza politica di questi temi[22].

---

[18] Il governo Draghi ha inserito nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) la riforma dell'assistenza a lungo termine tra gli impegni presi con l'Unione Europea aprendo la possibilità ad un effettivo cambiamento.

[19] Si è attivata una larga alleanza di attori sociali e sindacali – riuniti nel Patto per un Nuovo Welfare sulla Non Autosufficienza (Patto) – che ha elaborato una proposta di riforma articolata e strutturata, in gran parte confluita nel testo finale della legge delega. Nel luglio 2021 è nato formalmente il Patto per un Nuovo Welfare sulla Non Autosufficienza che ha avviato un complesso lavoro per definire la proposta di riforma, v. *Alla ricerca del futuro, La riforma dell'assistenza agli anziani non autosufficienti,* Rimini, 2024.

[20] Un percorso e uno schema simile ha caratterizzato la riforma per le disabilità avviato con legge n. 227/2021 che ha delegato il Governo al riordino di tutte le norme vigenti riguardanti la disabilità.

[21] L'art. 1 del d.lgs. 15 marzo 2024 n. 29, prevede espressamente come finalità della normativa di *promuovere la dignità e l'autonomia, l'inclusione sociale, l'invecchiamento attivo e la prevenzione della fragilità della popolazione anziana*.

[22] RANCI, ARLOTTI E GARAVAGLIA, op. cit., che descrivono la vicenda come "un esempio di inazione politica".

Lo stesso decreto legislativo attuativo del 15 marzo 2024, n. 29 ha rinviato i passaggi fondamentali della riforma tra i quali la costruzione di un sistema nazionale integrato, l'introduzione di una nuova assistenza domiciliare, la sostituzione dell'indennità di accompagnamento con una prestazione di carattere universale. D'altra parte, sul piano delle risorse, a fronte di una riforma ambiziosa, considerando l'arretratezza del nostro paese, non vi sono stati, ad oggi, stanziamenti di bilancio significativi e gli obiettivi di giustizia sociale che la distinguono sembrano destinati ad accrescere il numero delle grandi promesse non mantenute dal nostro paese.

La riforma dell'assistenza agli anziani non autosufficienti, approvata ma rinviata nella sua attuazione[23], ha avuto il merito di mostrare, al di là di ogni riflessione sul lessico giuridico[24], le tante fragilità che, intorno all'età anziana e alla non autosufficienza, si intrecciano confermando l'avvertimento di un giurista che ai diritti dei soggetti deboli ha dedicato i suoi studi: "accanto ad un fragile ufficiale c'è quasi sempre, al mondo, qualcuno ancor più fragile di lui[25]".

5. Le fragilità "silenziose"

La ragione che ha indotto i paesi europei a riformare, da tempo, il sistema di welfare per gli anziani è collegata al fenomeno dell'invecchiamento che a partire dagli anni '80 ha conosciuto una forte crescita[26].

Nel nostro paese solo con la riforma prevista nel PNRR sono state gettate le possibili fondamenta di un nuovo sistema di assistenza degli anziani fragili e non autosufficienti in grado di rispondere alla crescente complessità dei loro bisogni.

---

[23] Gori, *Riforma dell'assistenza agli anziani: approvata e rinviata*, in *www.lavoce.info*, 27 marzo 2024. L'autore parla di "paradosso della riforma: approvata in via definitiva, sul piano formale, e rinviata a tempi migliori, su quello sostanziale".

[24] Cembrani, Di Leo, *La legge-delega in materia di politiche a favore degli anziani: le insidie delle molte deleghe in bianco*, in *Rivista Italiana di Medicina Legale*, 2023, 3, 447.

[25] Cendon, *Variazioni sulla fragilità umana,* cit, 806.

[26] Le riforme nazionali dell'assistenza agli anziani non autosufficienti sono state introdotte dai paesi europei vicini al nostro: in Austria nel 1993, in Germania nel 1995, in Francia nel 2002, in Portogallo e in Spagna nel 2006: v. *Alla ricerca del futuro*, cit. p. 16.

La riforma ha anche reso visibili le conseguenze sociali dei ritardi del nostro paese, in cui la crisi demografica[27] si inserisce in un contesto caratterizzato da trasformazioni di carattere economico, sociale e familiare[28].

Alcuni dati, tra i molti, ci fanno capire quali saranno le dimensioni del fenomeno e il suo aggravarsi nel futuro prossimo: in Italia le persone con più di 65 anni sono oltre 14 milioni, pari al 24% della popolazione, il dato più alto di tutta l'Unione Europea e le proiezioni demografiche ci dicono che diventeranno il 35% entro il 2025, tra 25 anni più di un cittadino su 3 sarà, pertanto, anziano[29].

A fronte di questi dati e delle resistenze che hanno distinto i progetti di riforma, la fragilità degli anziani continua ad essere affidata, nel nostro paese, prevalentemente alle famiglie e, in particolare, alle donne, alimentando un reticolo di altre fragilità.

6. Il lavoro di cura

I dati rendono evidente l'emergere di nuovi bisogni, le carenze del nostro sistema di welfare, la complessità che distingue l'ambito del lavoro di cura, familiare e professionale.

Agli studi dei sociologi[30] hanno fatto seguito, più di recente, riflessioni attente alla prospettiva lavoristica del lavoro di cura[31].

Sono indicativi i risultati del rapporto dell'Osservatorio Domina[32] che dimostrano come il peso dell'assistenza agli anziani ricada quasi interamente sulle famiglie e sulle donne e come le fragilità lavora-

[27] In Italia, in cui, com'è noto, la transizione demografica si è trasformata in crisi dal 1984, le dinamiche più recenti della fecondità, hanno visto una nuova diminuzione (da 1,44 del 2010 a 1,18 del 2024): v. ROSINA, *Cosa ci rende un paese in crisi demografica e come provare a uscirne*, in *www.lavoce.info*, 2 aprile 2025.

[28] V. RANCI, ARLOTTI E GARAVAGLIA, op. cit.

[29] Dati riportati dal focus tematico Long Term Care attivo nel sito del Laboratorio Percorsi di Secondo Welfare.

[30] SARACENO (a cura di), *Families, Ageing and Social Policy Intergenerational Solidarity in European Welfare States,* Torino, 2008; CAPPELLATO, *Ripensare la non autosufficienza*, Bologna, 2022.

[31] Così D'ONGHIA, *Il (lento) riconoscimento giuridico del lavoro di cura "informale"*, in ALBI (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'era delle transizioni*, Pisa, 2024; si veda anche CASANO, TIRABOSCHI (a cura di), *Il lavoro domestico e di cura a cinquanta anni dal primo contratto collettivo di settore*, in *Bollettino Adapt*, 2024, 2.

[32] DOMINA è la principale associazione dei datori di lavoro domestico, i dati che riporto sono estratti dall'OSSERVATORIO DOMINA SUL LAVORO DOMESTICO 2024.

tive, silenziose o fantasma, coinvolgano il lavoro di cura nelle sue varie forme[33].

Il lavoro domestico regolare coinvolge oltre 1.576.000 lavoratrici e lavoratori, due terzi è la componente di straniere e stranieri, l'88,6% è costituito da donne.

I tassi di irregolarità risultano altissimi[34] se pensiamo che nel 2022 il tasso di irregolarità complessivo, stimato dall'Istat, era del 9,7% e che per il settore del lavoro domestico raggiungeva il 47,1%; una percentuale sui cui riflettere se confrontata con il settore dell'agricoltura che presenta un tasso di irregolarità del 20,2%.

Applicando il tasso di irregolarità (relativo all'anno 2022) ai dati INPS 2023 su lavoratori e datori di lavoro domestico, è stata stimata la componente irregolare e, di conseguenza, il numero complessivo di persone coinvolte nel lavoro domestico: tra lavoratori e datori di lavoro, secondo quanto riportato sempre dall'Osservatorio, il settore conta 1,7 milioni di persone censite dall'INPS: applicando il tasso di irregolarità, il numero di persone coinvolte supera i 3,3 milioni. Negli ultimi anni, applicando il tasso di irregolarità, revisionato dall'ISTAT, il numero di persone coinvolte ha raggiunto i livelli massimi nel 2021, con oltre 3,7 milioni.

Quasi due milioni di famiglie nel nostro paese impiegano una lavoratrice o un lavoratore domestico – regolare o irregolare – con una spesa complessiva di 13 miliardi all'anno di cui 7,6 miliardi per la componente regolare, la quota maggiore della spesa è assorbita dalle c.d. badanti rispetto alle collaboratrici domestiche[35].

In questo quadro le fragilità riguardano anzitutto il settore irregolare che apre uno scenario di lavoratrici povere, senza protezione sociale in caso di malattia o perdita del lavoro e prive di una pensione quando non potranno più lavorare per l'età anziana[36].

---

[33] Saraceno, *Quella vita fantasma delle colf in casa nostra,* La Stampa, 22 gennaio 2025.

[34] "Il lavoro "informale", anche detto "in nero", "sommerso" o "irregolare" si ha in tutti quei casi in cui tra il datore di lavoro e il lavoratore si instaura in qualche modo un rapporto di lavoro retribuito, ma non vengono rispettate le regole imposte dalla legge tra cui la comunicazione di assunzione, la firma del contratto o l'emissione e la consegna della busta paga", v. Osservatorio Domina, op. cit., 77.

[35] Il bisogno delle famiglie collegato all'invecchiamento dei familiari è dimostrato anche dall'età media dei datori di lavoro – di 69 anni – e la percentuale del 37% dei datori di lavoro con oltre 80 anni, tenendo conto che spesso datore di lavoro è un figlio della persona anziana, Osservatorio Domina, op. cit.

[36] Saraceno, op. cit.

7. LE FRAGILITÀ SI INTRECCIANO: IL NECESSARIO CAMBIO DI PASSO

Anche nel lavoro domestico "regolare" ci sono vuoti di tutela e le politiche pubbliche sembrano risentire dell'idea, radicata nella disciplina del rapporto di lavoro, che non sia, quello di cura e di assistenza, un lavoro vero e proprio.

Alcuni esempi, tratti dalla normativa e dalla prassi degli istituti previdenziali, sono indicativi: le lavoratrici domestiche sono state escluse dall'esonero contributivo previsto dalla legge di bilancio 2024[37]; le c.d. badanti anziane in caso di risoluzione del rapporto per morte del datore di lavoro (come è frequente), vengono escluse dall'INPS dall'Ape Sociale[38]; alla lavoratrice madre, domestica, che si sia dimessa durante il periodo di sospensione obbligatoria per maternità e fino al compimento di un anno di età del bambino viene escluso dall'INPS il diritto alla NASPI in base ad una lettura formalistica del d.lgs. n. 151 (art. 62)[39].

Anche il lavoro di cura dei familiari è foriero di fragilità a cui la normativa non ha ancora dato una adeguata e complessiva risposta[40]: alla figura del caregiver familiare introdotto dalla legge[41] – che

[37] Articolo 1, commi da 180 a 182, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 che ha previsto lo sgravio del 100% fino al 2026 della quota contributiva obbligatoria a carico delle lavoratrici dipendenti a tempo indeterminato madri di tre o più figli di cui uno minore di 18 anni o, per il solo 2024, per le madri di due figli di cui uno con età inferiore ai 10 anni.

[38] Pur avendo tutti gli altri requisiti (contributivi, età, conclusione del godimento della Naspi) previsti dall'art. 1, co. 179-186 l. n. 232/2016 e pur sussistendo il provvedimento anche formale di licenziamento: la cessazione del rapporto a seguito della morte del soggetto assistito non è ritenuta dall'INPS licenziamento; ciò nonostante il ccnl preveda che "in caso di morte del datore di lavoro il contratto possa essere risolto con il rispetto del termine di preavviso". La giurisprudenza di merito non ha condiviso la posizione dell'INPS, cfr. Trib. Torino, 18 marzo 2025.

[39] In questo senso le informazioni inserite nel sito INPS in relazione alla NASPI, anche questa posizione dell'INPS, allo stato, non è stata condivisa dai giudici di merito, cfr. Trib. Lodi, 30 maggio 2023.

[40] V. OSSERVATORIO DOMINA, op. cit., 81 ss. rileva la scarsa possibilità di conciliazione del ruolo di assistenza con le attività lavorative, da cui la riduzione dei salari con conseguente impoverimento, il peggioramento dello stato di salute e della partecipazione alla vita sociale. Le ricerche evidenziano che chi assiste un familiare, soprattutto donne, è soggetto ad un aumento di disturbi cronici e di crisi relazionali, v. tra i molti, PANCIERA, *Il burnot del caregiver,* in *Vita.it*, 22 aprile 2025.

[41] La definizione del caregiver familiare è stata inserita nella legge di bilancio per il 2018, al comma 255 dell'articolo 1:"si definisce caregiver familiare la persona che assiste e si prende cura del coniuge, dell'altra parte dell'unione civile tra persone dello stesso sesso o del convivente di fatto ai sensi della legge 20 maggio 2016, n. 76, di un familiare o di un affine entro il secondo grado, ovvero […] di un familiare entro il

lo ha definito e ha istituito un fondo per il relativo sostegno – hanno fatto seguito profili di tutela settoriali come la previsione della c.d. Ape Sociale[42] e l'estensione da parte della Corte costituzionale del diritto al congedo straordinario biennale per assistenza al familiare con disabilità in situazione di gravità[43]. Al d.lgs. n. 29/2024 che, inserisce il sostegno ai caregiver nel quadro complessivo dell'assistenza agli anziani non autosufficienti, non ha fatto seguito né un concreto stanziamento di risorse né la legge quadro sui caregiver familiari che il Governo si è impegnato a realizzare.

Le fragilità nel lavoro di cura riguardano anche i datori di lavoro: famiglie, anziani. A fronte di un sistema frammentato di intervento pubblico, a costi, non sostenibili a molti, alla mancanza di un sostegno all'incontro tra domanda e offerta e alla qualità dell'assistenza.

Emblematica in questo quadro è una recente sentenza della Cassazione in materia di obblighi di sicurezza che nel fondare la responsabilità del datore di lavoro, in caso di infortunio sul lavoro in ambiente domestico, sulla violazione dell'art. 2087 c.c. e degli obblighi dettati dal T.U. n. 81/2008[44] porta a riflettere sulla compatibilità della possibile ampiezza dell'onere della prova richiesto al datore di lavoro domestico con il quadro attuale e sulla conseguente necessità di sviluppare una adeguata "cultura della formazione"[45].

È necessario un intervento profondo a fronte di una normativa risalente agli anni '50, improntata all'idea di un rapporto di lavoro speciale in quanto collegato al funzionamento della famiglia, con vuoti di tutela che solo in parte l'apertura alla contrattazione collettiva ha sanato.

---

terzo grado che, a causa di una malattia, infermità o disabilità, anche croniche o degenerative, non sia autosufficiente e in grado di prendersi cura di sé, sia riconosciuto invalido in quanto bisognoso di assistenza globale e continua di lunga durata". Molte regioni riconoscono il ruolo del caregiver ma è manca una legge quadro nazionale.

[42] La l. n. 232/2016 (legge di bilancio 2017) ha esteso la c.d. Ape Sociale (che accompagna al raggiungimento della pensione di vecchiaia alcune categorie di lavoratori meritevoli di una particolare tutela da parte del legislatore) a coloro che, in possesso dell'età anagrafica e del requisito contributivo, al momento della richiesta, assistono da almeno sei mesi, un familiare: la possibilità inizialmente prevista sino al 31.12.2018, è stata più volte prorogata da ultimo con l'articolo 1, co. 175 e 176 della legge n. 207/2024 sino al 31.12.2025.

[43] Corte cost. 7 dicembre 2018, n. 232 ha esteso a particolari condizioni al figlio non convivente.

[44] Cass. n. 24 agosto 2023 n. 25217, in *DRI*, 2024, 2, 503, con nota di Tagliabue.

[45] Sul punto si veda *Alla ricerca del futuro,* cit., 87.

I nodi sono molti e complessi: la scarsa considerazione del lavoro di cura ma anche la solitudine e la difficoltà delle famiglie e degli anziani.

I percorsi di cambiamento sono stati avviati, l'auspicio è che l'opinione pubblica ne comprenda l'importanza e la politica, di conseguenza, sia chiamata e in grado di fare scelte che "rinsaldino la rete sociale"[46], per non lasciare esclusivamente alle famiglie le responsabilità e i costi delle fragilità e per dare valore al lavoro di cura[47].

[46] Corte Cost. 28 luglio 2022, n. 202.

[47] Questo coinvolge anche il fenomeno della "globalizzazione dell'economia di cura", che ha determinato la migrazione di donne per svolgere lavori domestici in altri paesi, lasciando le loro responsabilità familiari ad altre donne, un fenomeno che meriterebbe migliore attenzione e che invece soffre del risentimento verso i migranti cavalcato da una certa politica.

Le relazioni collettive del lavoro pubblico e la (prima) emersione di un sistema sindacale di fatto. Evoluzione o implosione del modello?

Sandro Mainardi

Sommario: 1. Come in un *medical drama*. Le relazioni sindacali del pubblico impiego alla prova delle regole legali. – 2. L'anamnesi. – 3. Sintomi e diagnosi. – 4. Soluzioni terapeutiche e prognosi. – 5. Effetti collaterali: gli istituti della partecipazione sindacale. – 6. Dalla sala operatoria alla lunga degenza. È ancora attuale (e utile) la riconduzione del sistema sindacale pubblico a quello del settore privato?

1. Come in un *medical drama*. Le relazioni sindacali del pubblico impiego alla prova delle regole legali

Dopo anni di progressivo consolidamento delle relazioni sindacali del lavoro pubblico, favorito dalla sostanziale continuità di approccio della disciplina legislativa verso la regolamentazione dei rapporti collettivi, la contingenza della più recente stagione di riforme incontra l'emersione sempre più significativa di fenomeni tipici di un sistema sindacale di fatto, evidentemente sopravvissuto nelle maglie della fitta trama di regole legali e contrattuali, che da sempre caratterizzano il modello del pubblico impiego, rispetto a quello del settore privato.

Si è cioè improvvisamente manifestato uno scostamento, tanto repentino quanto dirompente, tra le norme e la realtà fattuale, potenzialmente in grado di mettere in discussione assetti che invece trasmettevano segnali di sostanziale buona salute del sistema, specie con riguardo alle relazioni sindacali di amministrazione e alla pratica del metodo negoziale: il più recente rapporto Aran sulla contrattazione collettiva integrativa per gli anni 2023/2024[1] segnala un sensibile aumento del 7% dei contratti integrativi rispetto all'anno precedente, con picchi del 10% nei comparti delle Funzioni Locali e

[1] Vedilo in *https://www.aranagenzia.it/monitoraggio/2025-2/*.

dell'Istruzione e ricerca; le sedi di contrattazione hanno superato in alcune regioni il 70%; i contenuti della contrattazione rivelano maggiore omogeneità tra discipline economiche e discipline normative, a segno di un più maturo utilizzo dello strumento negoziale nella regolamentazione dei rapporti di lavoro, in linea con le indicazioni dei ccnl; ai contratti integrativi di amministrazione hanno aderito per il 92% anche le RSU, dimostrando gli attori buona qualità nella conduzione dei tavoli negoziali e nelle trattative; il ricorso ad atti unilaterali da parte dell'amministrazione è stato utilizzato solo per il 7%.

Insomma, usando il cliché di un *medical drama* televisivo, si può dire che il paziente del modello sindacale del pubblico impiego, fino a ieri in discreta salute dopo una grave crisi respiratoria occorsa nel 2009, è entrato d'urgenza in pronto soccorso: i sintomi sono piuttosto noti alla letteratura, perché già riscontrati nell'ambito delle relazioni sindacali di impresa; la diagnosi parla di una grave patologia autoimmune; la terapia comporterebbe grande collaborazione da parte di tutti gli attori del sistema; la prognosi è al momento riservata; l'esito, a seguito di una degenza che si prospetta lunga, potrebbe anche essere infausto.

2. L'ANAMNESI

Quando fu varato ormai 30 anni fa dal legislatore con il fondamentale contributo di Massimo D'Antona, il modello sindacale del pubblico impiego aveva il pieno ed incondizionato appoggio del sindacato confederale. Anzi, si fa storicamente risalire la stessa sistematizzazione del modello del pubblico impiego ad una esigenza propria del sindacato confederale, preoccupato all'epoca di recuperare rappresentatività nel settore pubblico rispetto al sindacalismo autonomo e di mestiere ed alla sua diffusione nell'ambito delle pubbliche amministrazioni. Era un'operazione che poggiava appunto su un grande tentativo di sintesi politico-istituzionale, forte della contingenza e degli epigoni di una insuperata stagione di concertazione tra governo e parti sociali (avviata all'inizio del decennio '90 con la legge sugli scioperi nei spe): il sindacato doveva ricondurre a sistema le relazioni sindacali del lavoro pubblico nell'ottica della valorizzazione delle risorse umane e del riconoscimento, nelle regole, del ruolo centrale e imprescindibile delle relazioni collettive e della loro strumentazione, a partire dalla contrattazione collettiva. Il 12 marzo del 1997 Governo e Confederazioni firmano il *Protocollo*

di intesa del lavoro pubblico e da quel momento Massimo D'Antona traccia il modello che, non senza difficoltà, ebbe il merito, nella c.d. fase 2 della privatizzazione, di portare ad utile sintesi temi all'epoca molto diversi e distanti tra loro: autonomia istituzionale ed organizzativa delle amministrazioni; delegificazione; espansione delle relazioni sindacali e per questo nuove regole della rappresentanza sindacale, sviluppo e potenziamento del metodo negoziale e della contrattazione collettiva anche integrativa, che non si esaurisce a questa, estendendosi proficuamente verso le relazioni sindacali partecipative.

Ora, appunto "sugli" e "con" gli assetti sindacali consolidati con il d.lgs. n. 396/1997 si è successivamente aperto il confronto politico, sindacale ed infine legislativo, confronto che ha conosciuto diverse stagioni e prospettive di riforma, a volte dettate dalla contingenza (politica od economica), a volte da una differente ma ampia concezione dell'intero sistema regolativo del lavoro pubblico. Lo stesso D'Antona era naturalmente consapevole di tale esposizione del modello, oltre la stagione politica, istituzionale e sindacale nel quale fu prodotto e tradotto in legge; e ciò anche osservando il fenomeno nel suo immediato divenire "interno", cioè quello, all'epoca, della contrattazione collettiva 1998-2001.

Non sono mancati momenti di difficoltà del sistema, in particolare determinati dall'intervento eteronomo rappresentato prima dalla Riforma Brunetta del 2009 e poi dal blocco della contrattazione collettiva del d.l. n. 78/2010. E non è un caso che proprio la Corte costituzionale, che nel 1997 aveva con la sentenza 309 aperto la strada maestra al ruolo del contratto collettivo quale strumento di regolamentazione in grado al contempo di fornire tutele e garanzie per i lavoratori e di contribuire al perseguimento, col metodo negoziale, dei principi di imparzialità e buon andamento dell'art. 97 Cost.; non è un caso che sia stata la stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 178 del 2015 a riaffermare ruolo ed importanza del metodo negoziale: per dirla con le parole della Corte «*in un settore che al contratto collettivo assegna un ruolo centrale …perché si atteggia come imprescindibile fonte, che disciplina anche il trattamento economico …In una costante dialettica con la legge, chiamata nel volgere degli anni a disciplinare aspetti sempre più puntuali (art. 40, comma 1, secondo e terzo periodo, del d.lgs. n. 165 del 2001), il contratto collettivo contempera in maniera efficace e trasparente gli interessi contrapposti delle parti e concorre a dare concreta attuazione al*

principio di proporzionalità della retribuzione, ponendosi, per un verso, come strumento di garanzia della parità di trattamento dei lavoratori (art. 45, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001) e, per altro verso, come fattore propulsivo della produttività e del merito (art. 45, comma 3, del d.lgs. 165 del 2001)».

Da ultimo, auspice anche una buona relazione istituzionale determinatasi nella fase post-pandemica, si è aperta una stagione di forte condivisione di temi ed obiettivi destinati a regolamentazione di legge e di contratto, sintetizzati prima nel *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale* del 10.3.2021, poi nella decretazione del 2021 (d.l. n. 80/2021) ed infine nei CCNL di comparto 2019/2021, che hanno portato a compimento la revisione degli inquadramenti professionali. Al centro temi evoluti, propri di relazioni sindacali pienamente mature, quali la promozione e diffusione delle competenze professionali e delle *soft skills* trasversali, il contrasto a nuove pratiche violente e/o discriminatorie, il benessere organizzativo, il welfare di amministrazione, la valorizzazione del merito, l'individuazione di nuove professionalità per l'attribuzione di incarichi di responsabilità.

3. Sintomi e diagnosi

Se dobbiamo dunque occuparci dello stato di salute del sistema e soprattutto del contenzioso che potrebbe derivarne, la novità più rilevante è quella della firma separata, tra sindacati confederali, di tre ccnl di comparto (Funzioni Centrali, Funzioni Locali e Sanità), con un'incertezza nell'andamento delle trattative nel quarto (Istruzione e Ricerca): il che rappresenta un'indubbia novità rispetto al passato.

Sul piano politico, la rottura tra le tre confederazioni "storiche" è sicuramente un dato emerso da tempo, anche se nel settore pubblico non si verificava da anni, pur con qualche recente eccezione, appunto nel comparto Istruzione e ricerca.

Per quanto le avvisaglie di una rottura tra i sindacati confederali – CGIL e UIL da una parte e CISL dall'altra – sia quindi ormai risalente, data la diversità di approccio politico delle confederazioni, in effetti conclamata sia in ambito privato che pubblico, la ragione della mancata firma da parte dei primi, almeno sul piano della politica e della narrazione sindacale, è individuabile nella limitatezza delle risorse economiche stanziate dal Governo nelle leggi di bilancio e destinate alla contrattazione collettiva nazionale di comparto. A fronte di un

incremento retributivo previsto e proposto per i rinnovi contrattuali (circa 6 %) si è riscontrata la debolezza dell'offerta rispetto al tasso di inflazione (16,5%), non programmato ma effettivamente registratosi nell'arco temporale di vigenza dei Ccnl. Il ritardo patologico nei rinnovi dei Ccnl, ha fatto cioè sì che le parti sindacali fossero a conoscenza di tale scarto al momento della sottoscrizione, avvenuta ormai al termine del periodo contrattuale di copertura, determinando il rifiuto di accedere alla sottoscrizione da parte di CGIL e UIL.

Ora, in generale, questi sono fenomeni che addirittura potrebbero essere considerati sintomo di pluralismo e di democrazia sindacale, quindi fenomeni positivi, di vivacità del sistema, nel quadro di libertà dell'art. 39 Cost. Di certo la rottura tra le tre confederazioni non immobilizza la dinamica negoziale; tutt'altro. Le regole sulla contrattazione nazionale nel settore pubblico-privatizzato (misurazione della rappresentatività e criterio di maggioranza per l'approvazione degli accordi) consentirebbero e consentono il funzionamento del sistema, come del resto dimostrato dal fatto che la concorrenza tra sigle sindacali, nel rispetto delle soglie di legge, non ha impedito la legittima sottoscrizione dei contratti collettivi nazionali, senza la possibilità di configurare una qual sorta di potere di veto collegato all'importanza delle oo.ss. dissenzienti. Allo stesso modo, se il dissenso avesse prevalso in termini percentuali, impedendo il raggiungimento delle soglie di legge per la validità ed efficacia del ccnl (art. 40, comma 4 d.lgs. n. 165/2001), la trattativa si sarebbe effettivamente paralizzata, appunto in ragione sì delle scelte degli attori sindacali, ma in quanto collocate in un quadro "regolato" dalla legge circa i termini di validità ed efficacia del prodotto negoziale, con ampio dosaggio del principio maggioritario.

Il mutato assetto delle relazioni sindacali comporta però effetti sul piano giuridico, in quanto l'innesco di questa pericolosa deriva non è dissimile da ciò che nel 2008 fece detonare il sistema sindacale del settore privato, con la rottura dell'unità sindacale confederale al primo livello di contrattazione nazionale, la quale fece poi saltare a cascata le dinamiche della rappresentatività e delle relazioni negoziali nelle aziende dell'industria metalmeccanica; all'incidente, riparò non solo una recuperata unità, ma gli Accordi Interconfederali che dal 2011 al 2014 hanno fornito il settore privato di regole pattizie, le quali, fra l'altro, sono state confezionate proprio a modello delle regole di legge già introdotte nel settore pubblico.

Tuttavia, qui, la frattura politico-sindacale tra confederali non esaurisce i suoi effetti in una contrattazione "separata" del ccnl di comparto e quindi nell'espressione del dissenso di importanti componenti, appunto tramite la mancata sottoscrizione del contratto collettivo nazionale. Ciò per un fondamentale dato giuridico, incardinato sia nella fonte legale, che in quella contrattuale del settore, il quale interseca naturalmente le questioni della rappresentanza al fine del godimento dei diritti sindacali, con quelle relative alla legittimazione a trattare ai tavoli della contrattazione decentrata integrativa: dato giuridico che ci viene consegnato da un quadro regolativo, anzitutto di legge, molto diverso da quello del settore privato.

Il riferimento è anzitutto all'art. 40, comma 3 bis TU per il quale «*La contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono; essa può avere ambito territoriale e riguardare più amministrazioni. I contratti collettivi nazionali definiscono il termine delle sessioni negoziali in sede decentrata. Alla scadenza del termine le parti riassumono le rispettive prerogative e libertà di iniziativa e decisione*». Rileva poi l'art. 42, comma 7 TU, secondo cui «*I medesimi accordi possono disciplinare le modalità con le quali la rappresentanza unitaria del personale esercita in via esclusiva i diritti di informazione e di partecipazione riconosciuti alle rappresentanze sindacali aziendali dall'articolo 9 o da altre disposizioni della legge e della contrattazione collettiva. Essi possono altresì prevedere che, ai fini dell'esercizio della contrattazione collettiva integrativa, la rappresentanza unitaria del personale sia integrata da rappresentanti delle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo nazionale del comparto.*

Ma il riferimento è anche all'art. 5 del ccnq Accordo quadro per costituzione delle rsu del 7 agosto 1998, ove si afferma che «*3. Nella contrattazione collettiva integrativa, i poteri e le competenze contrattuali vengono esercitati dalle RSU e dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del relativo CCNL di comparto*». Poi gli stessi ccnl, che per regola di legge (il citato comma 3 bis dell'art. 40 TU n. 165/20021) hanno il governo delle relazioni sindacali all'interno del comparto, prevedono da sempre che a livello di contrattazione integrativa vengano ammesse alla trattativa, oltre alla rsu, solo le oo.ss. che hanno sottoscritto il contratto nazionale, con norma vincolante per tutte le amministrazioni di riferimento.

Per questo motivo, e per questi chiari dati di legge e di contratto, CGIL FP e UIL PA rischiano di essere *pro futuro* escluse dalla relazioni sindacali e dalla contrattazione integrativa di ente, laddove appunto decidessero, come hanno deciso, di non sottoscrivere il contratto nazionale: si tratta semplicemente della corretta applicazione di norme di legge e di parte obbligatoria del contratto collettivo, fonti che rilasciano un sistema di contrattazione collettiva articolata sugli stessi livelli del settore privato, ma con meccanismi di raccordo legale e contrattuale, *oggettivi* e *soggettivi,* molto diversi.

Dobbiamo naturalmente interrogarci, o meglio ri-interrogarci, sulla *ratio* di tale scelta svolta dal legislatore e poi dalla contrattazione collettiva nazionale quadro e di comparto: e la ragione sta appunto nella diversità del sistema e della articolazione della contrattazione collettiva del settore pubblico rispetto al settore privato, nonché probabilmente nella stessa prospettiva della *funzione* svolta dal contratto collettivo nel settore pubblico.

Con riguardo al primo aspetto è necessario, nel pubblico impiego, mantenere un forte ed irrinunciabile raccordo oggettivo e soggettivo tra primo e secondo livello di contrattazione: i contratti collettivi si svolgono sulle materie e nei limiti individuati da parte dei ccnl anche e soprattutto per quanto riguarda gli istituti che comportano impegno di spesa per le amministrazioni a livello decentrato (sono i ccnl che addirittura stabiliscono le voci di costituzione ed incremento dei fondi per la contrattazione collettiva integrativa): è dunque funzionale a tale raccordo oggettivo, assistito come noto da nullità con effetto reale in caso di deroga del ccnl da parte dell'integrativo, il raccordo soggettivo voluto da legge e contratti nazionali, che appunto impongono (meglio, accreditano) al tavolo del contratto integrativo la presenza degli stessi soggetti che hanno determinato le regole al primo livello di contrattazione; anzi la ragione è proprio da rinvenire in una assunzione di responsabilità, che segue l'intera filiera contrattuale, tale per cui le oo.ss. che hanno sottoscritto il ccnl sono presenti al tavolo di secondo livello proprio per garantire il rispetto e la tenuta delle regole fissate dal primo livello di contrattazione, specie con riguardo ai vincoli che il ccnl pone alla contrattazione integrativa in materia di impiego delle risorse nell'ambito dei trattamenti economici.

C'è poi, appunto, ad allargare i confini e i possibili effetti della patologia, la questione della nullità dei contratti integrativi non compatibili con i vincoli di spesa e con le disposizioni, anche proce-

durali, del ccnl, tra cui naturalmente la corretta composizione della delegazione trattante di parte sindacale: tra le ipotesi di nullità del contratto integrativo, la Corte dei conti annovera infatti anche l'ipotesi del contratto integrativo viziato in punto di procedura, anzitutto e appunto con riguardo ai soggetti legittimati alla trattativa. In realtà la questione si sta ponendo con forza anche davanti al Giudice ordinario: nel contenzioso sindacale pubblico, specie in alcuni comparti (ad es. Sanità), i procedimenti di repressione per condotta antisindacale delle amministrazioni vengono spesso attivati proprio per ipotesi di concorrenza tra sigle, la cui difficile soluzione viene consegnata alle determinazioni dell'amministrazione, che, se esclude una componente sindacale dalle procedure, subirà da questa azione per condotta antisindacale *ex* art. 28 Stat. lav.; ma, se la include, subirà la stessa azione da parte degli altri sindacati inclusi in quanto legittimati sulla base delle disposizioni di parte obbligatoria del ccnl.

Sul versante poi della *funzione* del contratto, si diceva, nello stesso art. 40, comma 3-*bis*, il predicato per cui «*la contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono*» sembra essere funzionale al predicato che immediatamente lo precede, per cui «*la contrattazione collettiva integrativa assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della performance*».

4. Soluzioni terapeutiche e prognosi

Per quanto detto, immaginando in fase di pronto soccorso una soluzione applicabile all'emersione di una contingenza di fatto non prevista al momento della confezione delle regole, ma che non scalfisca il modello delle relazioni sindacali del settore pubblico, si potrebbe immaginare una terapia interpretativa facilmente rinvenibile nella lettura costituzionale dell'art. 19 Stat. lav., in particolare per quanto riguarda la centralità (o meno) del momento della sottoscrizione del contratto collettivo quale chiave di accesso ai diritti sindacali.

Il principio della «*partecipazione*» alla trattativa, affermato appunto quale requisito cardine di accesso ai diritti di rappresentanza ed alle prerogative della contrattazione collettiva a livello aziendale da parte della Corte costituzionale (sentenza n. 231/2013), può essere

senz'altro predicato in un sistema di sostanziale autonomia regolata tra livelli di contrattazione, come avviene nel settore privato; non può invece essere predicato con la stessa sicurezza e disinvoltura in un sistema, come quello del pubblico impiego, così fortemente articolato tra primo e secondo livello di contrattazione, funzionale anche alla realizzazione di interessi *altri* rispetto alle parti, almeno nella misura della sostenibilità finanziaria del prodotto negoziale. Occorre, cioè, che chi partecipa alla trattativa al secondo livello di contrattazione abbia effettivamente già condiviso regole e precetti del contratto di primo livello, non solo partecipando alla trattativa per quest'ultimo, come è del resto possibile fare una volta raggiunta la soglia di rappresentatività nel comparto ai sensi dell'art. 43, comma 1 TU, ma assumendosi, con la sottoscrizione del ccnl la responsabilità di tenuta, anche finanziaria, dell'intera struttura contrattuale sì come già condivisa al primo livello di contrattazione con le amministrazioni del comparto, e cioè tramite l'azione dell'Aran, a sua volta guidata dalle direttive dei Comitati di settore e dalle disponibilità della Legge di Bilancio.

Una cura immediata, la stessa che ebbe a comporre la medesima questione nel settore privato tramite gli accordi scritti tra il 2011 e il 2014, sembra difficile, anche considerato che è senz'altro possibile una adesione successiva al ccnl di chi abbia comunque partecipato fino in fondo alla trattativa e comunque per la presenza maggioritaria diffusa, ma tutt'altro che uniforme, di queste stesse sigle appunto all'interno delle rsu.

Tuttavia, proprio qui, e cioè sulla dinamica interna alle rsu, va svolta una considerazione quasi di segno opposto, con riferimento alle situazioni (*rectius* a quei comparti) in cui la contrattazione integrativa di ciascuna sede ha un oggetto molto limitato e, per converso, esiste un'attività negoziale integrativa dell'amministrazione che si svolge comunque a un livello nazionale, senza la presenza di una rappresentanza elettiva dei lavoratori: si pensi alla contrattazione integrativa nell'ambito del comparto Funzioni centrali e in quello Istruzione e Ricerca, per il settore della Scuola; forse non a caso due comparti "caldi", nei quali la frattura tra i sindacati maggiori fa registrare i momenti di maggiore tensione.

In queste realtà, la carenza della rsu quale protagonista principale – almeno sulla carta – della negoziazione integrativa, esalta le distorsioni della situazione poc'anzi descritta. La mancanza di una rappresentanza elettiva non consente cioè di "compensare" nel

secondo livello l'assenza del sindacato che sia stato dissenziente rispetto al ccnl e che potrebbe recuperare spazi di manovra, in ipotesi, nel "secondo tempo" della contrattazione, quale componente spesso maggioritaria della RSU. In questi contesti, infatti, il sindacato che non firma, perde la presenza sia con riguardo agli istituti di partecipazione che una legittimazione negoziale integrativa, fosse pure mediata attraverso la presenza nella rsu: una presenza che manca del tutto nei principali ambiti di negoziazione integrativa, potendo residuare soltanto nelle singole sedi e, quindi, con competenza negoziale limitata all'applicazione di specifici e talora secondari istituti contrattuali.

Di conseguenza, per un elevato numero di lavoratori pubblici il mancato rinnovo negoziale a livello nazionale determina l'analoga impossibilità di stipulare il contratto collettivo decentrato integrativo. Ed è per questo che l'attuale assetto legislativo sulla contrattazione collettiva corre il serio rischio di implodere o di favorire un maggiore contenzioso ovvero, attraverso una futura modifica legislativa, di attribuire unilateralmente le scelte in capo al datore di lavoro in misura maggiore rispetto al passato: soluzione, questa, già in parte percorsa in virtù della modifica introdotta dalla revisione Brunetta nella determinazione della retribuzione ma non solo (il c.d. potere sostitutivo unilaterale)[2], la cui applicazione per i profili salariali, come era facile immaginare, è già stata sollecitata da alcune federazioni di categoria, a fronte dell'impossibilità di stipulare il ccnl di comparto (Sanità).

Ed in effetti, dopo aver conosciuto anni di blocco "normativo" della contrattazione, per mano del legislatore, ci prepariamo a vivere un periodo di paralisi "di fatto" dell'attività negoziale, quale conseguenza della distanza tra le parti, al pari di ciò che, come si diceva, accade in taluni settori privati, quando sono investiti da gravi crisi produttive o da fenomeni di ristrutturazione, nei quali i sacrifici richiesti ai lavoratori non vengono compensati da adeguate contropartite economiche. E dinanzi a uno scenario del genere, evidentemente, non c'è regola che possa offrire soluzioni appaganti: non è infatti questione di norme sull'efficacia del contratto, che nel lavoro pubblico, seppure attraverso dispositivi indiretti, è garantita

[2] A livello nazionale cfr. l'art. 47-*bis*, c. 1; a livello decentrato, l'art. 40, c. 3-*ter*, d.lgs. n. 165/2001.

sin dall'origine della privatizzazione, bensì di rapporti di forza tra le parti e di equilibri tra le medesime organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori. Insomma, la più classica (e insuperabile) delle dinamiche di fatto delle relazioni industriali, del resto espressione del principio di libertà sindacale.

Il problema non sembra facilmente superabile *de iure condendo*, in quanto in origine, nel fissare i valori della rappresentatività, il legislatore è stato anche "generoso", perché non ha stabilito una soglia particolarmente selettiva (solo il 5%) per l'ammissione dei sindacati alle trattative e prima ancora per il godimento dei diritti sindacali in amministrazione. Inoltre, ha previsto che la descritta percentuale sia determinata in riferimento al rapporto tra il totale delle deleghe per il versamento dei contributi sindacali e il totale delle deleghe nel settore considerato e non rispetto all'insieme dei lavoratori dello stesso comparto, così come in genere avviene per calcolare il tasso di sindacalizzazione. Peraltro un'ulteriore diminuzione dell'attuale soglia potrebbe incentivare la polverizzazione della rappresentanza dei lavoratori, fenomeno, questo, non auspicabile in un ambito in cui gli interessi di mestiere sono da sempre presenti.

Né appare percorribile un'altra soluzione, che avrebbe forse l'effetto di risolvere, ma solo provvisoriamente, il problema di oggi: ridurre la percentuale ora prevista (51%) per consentire all'Aran la stipulazione dei Ccnl. Le principali obiezioni in proposito sono due: da un lato, si introdurrebbe una percentuale "mobile", perché variabile a seconda delle effimere alleanze sindacali raggiungibili volta per volta nei diversi comparti; da un altro e soprattutto, sul piano della democraticità della scelta e del rispetto del principio costituzionale di libertà sindacale, si rischierebbe di introdurre una soglia fin troppo bassa. Di conseguenza, i sindacati stipulanti rappresenterebbero solo una percentuale minoritaria (o anche molto minoritaria) di lavoratori rispetto a quelli complessivi del comparto, con un'indubbia alterazione delle regole della democrazia sindacale: si legittimerebbe in questo modo una prevaricazione della volontà della minoranza rispetto a quella della maggioranza, con effetti dirompenti sulla tenuta applicativa del contratto collettivo.

In sintesi, a mio parere, le possibili, descritte modifiche legislative non risolverebbero la situazione di stallo contrattuale e innescherebbero una maggiore conflittualità tra le organizzazioni e nel sistema di relazioni sindacali.

5. EFFETTI COLLATERALI: GLI ISTITUTI DELLA PARTECIPAZIONE

Quale effetto collaterale prevedibile del processo patologico appena descritto, si pone il problema della esclusione dei sindacati, non firmatari il ccnl di comparto, dal riconoscimento dei diritti di informazione e partecipazione.

Diversamente per quanto accade al momento in cui si scrive sul tema dell'esclusione dalla contrattazione integrativa, sulla questione dei diritti partecipativi esiste già un orientamento giurisprudenziale (Trib. Roma, sentenza 22 gennaio 2025 n. 774), con cui si è accolto il ricorso di un sindacato, non firmatario del ccnl, avverso l'esclusione anche dall'esercizio dei diritti di informazione oltre che dalla contrattazione di secondo livello, in ragione delle norme sopra rammentate. Peraltro, in una disposizione del testo unico, l'art. 9 del d.lgs. n. 165/2001[3], e diversamente da quanto accade per la contrattazione integrativa, è demandata alla contrattazione nazionale l'intera individuazione/regolamentazione delle tipologie e delle modalità di esercizio della partecipazione sindacale, senza alcuna contaminazione derivante da vincoli di legge ulteriori, ad esempio circa la determinazione dei soggetti titolari dei diritti partecipativi, salvo, come ovvio, la soglia di accesso (5%) alla costituzione di soggetti rappresentativi sui luoghi di lavoro di cui agli artt. 42 e 43 del decreto.

Di conseguenza, secondo il Tribunale romano, contrasterebbe con il d.lgs. n. 165 del 2001 escludere alcuni sindacati, pur in possesso del requisito di rappresentatività, dall'istituto della partecipazione, anche perché quest'ultima «[…] per diventare contrattazione dovrebbe cambiare non solo la forma, ma anche sostanza, cioè riguardare non singole determinazioni, ma normazioni generali».

Se è vero che informazione e confronto non impattano sugli assetti regolativi e distributivi descritti dal ccnl ma producono un giusto coinvolgimento delle sigle rappresentative (quelle ammesse alla trattativa per il ccnl, a prescindere quindi dalla sottoscrizione) nelle scelte e nella programmazione dell'amministrazione, restando questa libera di determinarsi a valle dello svolgimento delle procedure; se questo è vero lo è pure il fatto che ancora una volta negli accordi quadro prima e nei ccnl poi, si riserva ai soli sottoscrittori la parte-

[3] Art. 49, c. 1, d.lgs. n. 165/2001.

cipazione alle relazioni sindacali partecipative, giuridicamente riproducendo il vincolo soggettivo previsto per la contrattazione collettiva integrativa, in quanto gli istituti della partecipazione sono funzionali all'intero sistema di relazioni sindacali[4]. Si tratterebbe dunque di introdurre una curvatura interpretativa delle norme contrattuali di parte obbligatoria, dove la "sottoscrizione" come requisito di accesso ai diritti, viene identificata, non tanto nella "partecipazione" alla trattativa per il contratto nazionale, quanto nella mera titolarità dei diritti sindacali per il superamento della soglia di accesso del 5%.

Qui sì, seppur riferite ad altra norma legale, le riflessioni generali della Consulta con la sentenza n. 231 del 2013 appaiono estensibili, laddove emerge il *"[…] vulnus all'art. 39, primo e quarto comma, Cost., per il contrasto che, sul piano negoziale, ne deriva ai valori del pluralismo e della libertà di azione della organizzazione sindacale [e si traduce] in una forma impropria di sanzione del dissenso, che innegabilmente incide, condizionandola, sulla libertà del sindacato in ordine alla scelta delle forme di tutela ritenute più appropriate per i suoi rappresentati*", in merito alla scelta di firmare o no un contratto. Infatti, nel caso di specie, la mancata stipulazione del ccnl avrebbe ulteriori effetti nell'attività dei sindacati non firmatari, privandoli di ulteriori diritti (il diritto di informazione e di partecipazione), solo per la loro scelta di non sottoscrivere il ccnl e determinando un effetto ultroneo rispetto alle previsioni della vigente normativa legale, condivisibilmente richiamate nella sentenza prima citata.

Se tale curvatura appare praticabile, come è stata praticata dal Tribunale di Roma, resta tuttavia aperto a mio parere il problema per informazione e confronto, quando esse sono direttamente funzionali alla contrattazione integrativa, costituendone, nelle previsioni dei ccnl, una sorta di momento preparatorio o istruttorio.

---

[4] Cfr. ad es. art. 4 ccnl Funzioni Centrali 27.1.2025 – (Informazione) «*1. L'informazione è il presupposto per il corretto esercizio delle relazioni sindacali e dei suoi strumenti. Pertanto, essa è resa preventivamente e in forma scritta dalle amministrazioni ai soggetti sindacali di cui all'art. 7 (Contrattazione collettiva integrativa: soggetti, livelli e materie) secondo quanto previsto dal presente articolo*». E ancora art. 5 (Confronto) «1. *Il confronto è la modalità attraverso la quale si instaura un dialogo approfondito sulle materie rimesse a tale livello di relazione, al fine di consentire ai soggetti sindacali di cui all'art. 7 (Contrattazione collettiva integrativa: soggetti, livelli e materie), commi 3 e 4, di esprimere valutazioni esaustive e di partecipare costruttivamente alla definizione delle misure che l'amministrazione intende adottare*».

Ciò appare vero appena si consideri che parziale novità delle ultime tornate contrattuali è stata l'apertura di un più ampio spazio a favore della partecipazione sindacale, diversa dalla negoziazione, sulle determinazioni organizzative. Oltre alla modalità del "confronto", che ha superato le precedenti forme della concertazione e della consultazione, sono stati introdotti i c.d. OPI (Organismo Paritetico per l'Innovazione[5], i quali realizzano «*una modalità relazionale finalizzata al coinvolgimento partecipativo delle organizzazioni sindacali di cui all'art. 7, comma 3, (Contrattazione collettiva integrativa: soggetti, livelli e materie) su tutto ciò che abbia una dimensione progettuale, complessa e sperimentale, di carattere organizzativo dell'amministrazione*», fra l'altro ammettendo alla nuova forma relazionale solo i rappresentanti territoriali delle organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del ccnl triennale, e non le rsu: insomma, lo scopo è quello di realizzare sempre più processi partecipativi che prevedano un ruolo attivo dei sindacati rappresentativi nelle dinamiche progettuali e strategiche delle amministrazioni, in qualche modo anticipando le dinamiche che dovrebbero essere proprie, nel settore privato, ai fini sia della partecipazione organizzativa, che della partecipazione consultiva *ex* artt. 7 e 9 l. n. 76/2025.

Si comprende tuttavia come questa scissione per materie – quelle organizzative trattabili in sede di partecipazione da tutti i sindacati rappresentativi; quelle dirette a preparare la contrattazione riservate ai soli soggetti sottoscrittori il Ccnl – presenta più di una difficoltà applicativa.

Anzitutto, allo stato, i contratti nazionali prescindono da tale suddivisione interna ed anzi, per quanto riguarda gli OPI, il livello più "alto" della partecipazione è riservato ai soli soggetti sindacali che hanno sottoscritto il ccnl e non alle rappresentanze sindacali unitarie, ragione per cui si dovrebbe provvedere ad una correzione dei testi negoziali appunto nel senso della estensione soggettiva delle procedure, ma solo con riguardo agli ambiti non direttamente prodromici alla contrattazione integrativa. E poi, va segnalato come l'esperienza abbia più volte dimostrato come la partecipazione sindacale abbia consapevolmente e più volte superato i confini della contrattazione, confondendo agende sindacali e modalità di rela-

[5] Art. 6 ccnl Funzioni centrali 25.9.2025 ma v. già il ccnl 9.5.2022, sempre all'art. 3 e così in tutti i comparti di contrattazione.

zione, così implicando la negoziazione di diversi profili dei poteri organizzativi riservati alla dirigenza pubblica ex art. 5, 16 e 17 del d.lgs. n. 165/2001.

Insomma, anche gli effetti collaterali della malattia appaiono di difficile approccio terapeutico, con l'unica consolazione che, nella prevalenza dei casi, procedure partecipative invalide perché estese a soggetti non legittimati normalmente non producono danni all'erario, limitandosi l'effetto al sovvertimento delle regole di parte obbligatoria dei contratti collettivi ed al probabile contenzioso sindacale che esso inevitabilmente produce.

6. Dalla sala operatoria alla lunga degenza. È ancora attuale (e utile) la riconduzione del sistema sindacale pubblico a quello del settore privato?

Superati gli esiti dell'emergenza in atto, vuoi per mano dei Giudici, vuoi per mano degli attori del sistema, resta nel lungo periodo l'interrogativo circa il *se* abbia ancora senso parlare di tendenziale convergenza o, addirittura, di unicità o uniformità dei modelli e dei rapporti sindacali fra settore privato e pubblico. Lo *shock* della separazione della tornata contrattuale 2022-2024 dimostra a mio parere il definitivo superamento della "coerenza" con il settore privato delle relazioni sindacali pubbliche, salvo che si voglia cogliere la "coerenza" nelle distonie e nei difetti di sistema che il settore privato conosce da tempo, sostanzialmente riconducibili a fattori di pluralismo e quindi di divisione sindacale, fattori piuttosto insofferenti all'introduzione di regole di legge e contratto tese all'appianamento dei conflitti.

Differenze sensibili provengono dai vincoli di spesa e finanziari di derivazione costituzionale, che inevitabilmente costringono le relazioni sindacali e plasmano il conflitto tra le parti, il quale si deve comunque adattare, nel risultato finale, ai limiti di carattere eteronomo che impongono un diverso atteggiarsi delle relazioni sindacali e dei presupposti della negoziazione. La stessa parte pubblica presenta indubbie difficoltà nella gestione dei modelli sindacali di amministrazione, assumendo unilateralmente la responsabilità degli esiti negoziali in caso di indebito e subendo condizionamenti più o meno sensibili da parte dei vertici politici degli enti, i quali sono spesso proiettati nella miope acquisizione di un consenso di mandato da realizzarsi attraverso relazioni informali con le parti sindacali,

che obliterano la posizione dei dirigenti abilitati alle relazioni sindacali di amministrazione.

Occorre quindi che il sistema sindacale delle amministrazioni pubbliche, a partire dai suoi principali attori, assuma consapevolezza di una diversità di approccio ai temi ed agli istituti del diritto sindacale per i dipendenti pubblici, dove l'apposizione di regole, nei limiti dell'art. 39 Cost., è funzionale alla composizione di una serie di interessi più ampia di quella praticata nel settore privato: in un profetico editoriale, pubblicato sul fascicolo 3-4 della Rivista *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni* del 1999, Massimo D'Antona lanciava un ammonimento universale, ben consapevole della responsabilità che la fase 2 della riforma del 1998 rilasciava al sistema delle relazioni sindacali «*Contratti nuovi per contraenti vecchi: il discorso vale anche per i sindacati del pubblico impiego, i quali dopo il bagno di democrazia della elezione delle Rsu, sembrano ansiosi di tornare alle vecchie conosciute pratiche; attenzione ai tempi delle altre parti delle riforme, dunque. Se fosse una vecchia amministrazione e un vecchio sindacato ad applicare i nuovi contratti, di nuovo resterebbe ben poco...*»[6].

Nel periodo di degenza del sistema sindacale del pubblico impiego, che potrebbe essere piuttosto lungo, e nella immanente necessità di controllo della spesa, il rischio è quello della riappropriazione della regole da parte della legge o comunque di fonti unilaterali, con il definitivo tramonto del metodo negoziale che ha caratterizzato, seppure con alti e bassi, tutte le stagioni di riforma del lavoro pubblico in qualche modo influenzando, nella ricerca delle regole – ma così è la storia –, anche i modelli del lavoro privato.

[6] D'ANTONA, *Contratti nuovi e contraenti vecchi. Riflessioni dopo il rinnovo dei contratti collettivi pubblici*, in *LPA*, 1999, 3, 493-498.

La condotta antisindacale tra criticità e perdurante attualità

Carlo Zoli

Sommario: 1. La centralità e la rilevanza dell'art. 28, l. n. 300/1970. – 2. I beni protetti e le fattispecie sanzionate. – 3. Le criticità dell'art. 28, l. n. 300/1970. – 4. La funzione ed il possibile attuale ruolo dell'art. 28, l. n. 300/1970. – 5. La tutela degli interessi collettivi e le altre tecniche rimediali.

1. La centralità e la rilevanza dell'art. 28, l. n. 300/1970

Nell'affrontare i temi della partecipazione e del conflitto, da un lato, e del processo, dall'altro, la condotta antisindacale assume un ruolo centrale poiché consente di leggere l'intera evoluzione del diritto sindacale e di cogliere la specificità storico-politica dell'organizzazione sindacale[1].

L'art. 28 l. n. 300/1970 nasce come istituto di raccordo tra ordinamento intersindacale e ordinamento statuale, destinato a favorire un approdo giudiziale al conflitto[2] e ad affidare alla magistratura un ruolo delicato nel sistema di relazioni industriali. Ciò in un contesto in cui, fino a quel momento, «tra processo, giudizio e attività litigiosa, creativa di giurisprudenza, da un lato, e azione sindacale dall'altro, esisteva una profonda spaccatura … Il sistema di relazioni industriali, in effetti, non trovava un puntuale riferimento nel momento applicativo del diritto»[3], in un quadro ordinamentale basato su una concezione rigorosamente individuale del regime della legittimazione ad agire, che non consentiva (e non consente) l'azione in giudizio delle organizzazioni sindacali per tutelare diritti e interessi del lavoratore[4].

---

1 Cfr. M.G. Garofalo, *Interessi collettivi e comportamento antisindacale dell'imprenditore*, Napoli, 1979, 139.

2 Cfr. Recchia, *La "bella giovinezza" dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, in *https://giustiziacivile.com/,* 2020, n. 1, 101.

3 Così Giugni, *Azione sindacale e politica giudiziaria, in QRS*, 1974, 58. Cfr., da ultimo, Protopapa, *Uso strategico del diritto e azione sindacale*, Bologna, 2021, 65 ss.

4 Cfr. Lassandari, *Sulla funzione e l'impiego dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, in *LD*, 2024, 209.

L'art. 28 permette, invece, un mutamento dell'atteggiamento del sindacato nei confronti della magistratura, svolgendo una sorta di funzione di sostegno dell'autorità giudiziaria, che «si inquadra perfettamente nei compiti costituzionalmente assunti dallo Stato nei confronti dell'autonomia collettiva in base all'art. 39 Cost.»[5].

Si pone, inoltre, al centro dei valori introdotti dallo Statuto dei lavoratori, in collegamento funzionale con il titolo III. Non solo: in realtà tale norma fa riferimento a beni riconosciuti anche dal titolo II ed anzi addirittura ai pilastri della nostra democrazia costituzionale, tanto da ricevere una collocazione tra le disposizioni "varie e generali" che, se per certi versi potrebbe sembrare persino anomala, a ben vedere si spiega alla luce del fatto che essa va ben oltre il titolo III ed i sindacati maggiormente rappresentativi.

L'art. 28 si mostra fin da subito strumento atto a predisporre a favore dei beni protetti una tutela giurisdizionale effettiva ed anzi efficace, dimostrando di avere capacità non solo teorica ma anche pratica, dotato altresì – così com'è – di un ampio strumentario repressivo.

Fin dalla sua entrata in vigore è stato oggetto di approfondimenti e di studi monografici ad opera della migliore dottrina[6]. Successivamente, a partire dagli anni '80, soprattutto alla luce della sua diminuita utilizzazione giudiziale, ha attraversato una fase in qualche modo di stanca, per poi conoscere di recente una sorta di riscoperta, anche da parte della dottrina, con una serie di monografie di indubbia qualità[7].

2. I BENI PROTETTI E LE FATTISPECIE SANZIONATE

Alcuni risultati sono assestati da tempo, ma l'evoluzione delle relazioni sindacali e dei contesti lavorativi e produttivi inducono a riflessioni ulteriori e a prospettare possibili correttivi.

---

5 Così VARDARO, *Inedito sulle sanzioni civili e sull'art. 28 Stat. lav.,* in *D&L*, 2025, 54.

6 Cfr TREU, *Condotta antisindacale e atti discriminatori*, Milano, 1974; VACCARELLA, *Il procedimento di repressione della condotta antisindacale*, Milano, 1977; M.G. GAROFALO, op. cit.

7 ESPOSITO, *La condotta antisindacale nelle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 2008; RAZZOLINI, *Azione sindacale e tutela giurisdizionale*, Milano, 2018; RECCHIA, *Studio sulla giustiziabilità degli interessi collettivi dei lavoratori*, Bari, 2018; DE MARCO, *L'art. 28 dello Statuto dei lavoratori tra storia e attualità*, Napoli, 2019; PROTOPAPA, op. cit.

Come ben noto, la fattispecie sanzionata è strutturalmente generale e aperta e soltanto teleologicamente determinata in quanto fondata su una definizione finalistica. A distanza di qualche tempo il legislatore ha ritenuto di tipizzare alcune specifiche condotte antisindacali (art. 47, c. 3, l. n. 428/1990 e art. 4, l. 146/1990) per evitare qualunque dubbio o interpretazione limitativa, che non sarebbe in ogni caso stata corretta.

Beni e diritti protetti sono quelli già tutelati dall'ordinamento, ma l'art. 28 è stato (ed è) in grado di impartire una spinta propulsiva per lo sviluppo del diritto sindacale, offrendo «una tutela specifica ed effettiva a situazioni giuridiche soggettive protette altrimenti solo in termini di principio dalle norme costituzionali»[8]. Per tale ragione è riduttivo sostenere che la norma abbia natura meramente processuale, anziché anche carattere sostanziale, ed è quindi più corretto affermare che ha natura solo *apparentemente* processuale[9].

Peraltro, non costituisce condotta antisindacale qualunque violazione di norme di legge o di contratto collettivo, ma soltanto quella che incida sui beni protetti dall'art. 28.

La linea di confine è stata delineata dalla dottrina e poi tracciata dalla giurisprudenza, ben più che dal legislatore. In linea di principio si è distinto tra il piano dei rapporti di forza, ovvero dei comportamenti meramente antagonistici, e quello del diritto positivo e dell'opposizione al conflitto, ovvero della repressione dello stesso: un confine, peraltro, non sempre semplice da individuare[10].

L'art. 28 è stato valorizzato creativamente dalla giurisprudenza e usato spesso sapientemente dalle organizzazioni sindacali[11].

Sono evidenti l'interpretazione estensiva dell'art. 28 e l'ampliamento qualitativo delle fattispecie sanzionate[12], ovvero un allargamento importante della definizione di condotta antisindacale, con

---

[8] Così Falsone, *L'art. 28 dello Statuto dei lavoratori, oggi*, in Corti (a cura di), *Rappresentatività ed effettività del sindacato. In ricordo di Mario Napoli*, Milano, 2024, 41 s.

[9] Cfr. Pacchiana Parravicini, *La repressione della condotta antisindacale: significato e apporto di una norma (apparentemente) processuale*, in *LDE*, 2020, 2, 12.

[10] Cfr. Lunardon, *La condotta antisindacale nell'impiego privato*, in Lunardon (a cura di), *Conflitto, concertazione e partecipazione*, in *Trattato di diritto del lavoro* diretto da Persiani e F. Carinci, vol. III, Padova, 2011, 658 ss.

[11] Cfr. D'Onghia, Recchia, *Processo del lavoro e Sindacato: l'art. 28 St. lav. come apripista della riforma del 1973,* in *LDE*, 2023, numero speciale, 16.

[12] Cfr. Lunardon, op. cit., 649 s.

una prassi estremamente ricca che riguarda anche le pubbliche amministrazioni.

In particolare, si può segnalare, innanzitutto, il passaggio dai casi di violazione di norme di legge a quelli in cui viene in rilievo la violazione di clausole obbligatorie dei contratti collettivi. Non solo: si è ammesso che persino la violazione di clausole normative e comportamenti di per sé leciti possono dar vita a condotte antisindacali quando finiscono per realizzare un attentato all'ordine contrattuale e alla stessa immagine del sindacato[13].

In secondo luogo, con riguardo all'elemento soggettivo richiesto, va sottolineato come l'intenzionalità della condotta solitamente non sia rilevante, se si escludono gli ultimi casi menzionati, ovvero la violazione delle clausole normative o quei comportamenti che, "leciti nella loro obiettività, presentino i caratteri dell'abuso di diritto"[14].

Non va trascurato, inoltre, come si sia progressivamente acquisita piena coscienza delle dimensioni coinvolte nella fattispecie: se l'interesse protetto è collettivo, non può negarsi la potenziale lesione dei diritti dei singoli. In altre parole, la condotta antisindacale può risultare plurioffensiva.

Da ultimo, ma non per importanza, va rimarcata la progressiva estensione delle fattispecie in concreto sanzionate. A lungo il terreno di elezione della esperienza in tema di condotta antisindacale è stato il conflitto, in relazione al quale si deve alle letture creative della giurisprudenza, in mancanza di un intervento legislativo, la formazione di un quadro ordinamentale ormai assestato in ordine alla nozione stessa di sciopero, ai limiti che esso incontra, alle condotte tenute in occasione del conflitto da parte sia dei lavoratori e delle loro organizzazioni, sia dei datori di lavoro (ad es., crumiraggio interno ed esterno).

Altrettanto rilevanti sono state le pronunce in tema di costituzione delle r.s.a., dapprima con riguardo alla nozione di sindacato maggiormente rappresentativo, poi, successivamente al referendum del 1995, al concetto di sottoscrizione di un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva e, da ultimo, di partecipazione alle trattative: un profilo divenuto determinante dopo la sentenza n. 231 del 2013 della Corte costituzionale, sul quale si è spostato il fulcro del sistema

[13] Cfr. RECCHIA, op. cit., 103.
[14] Così Cass., 8 settembre 1995, n. 9501, in *NGL*, 1995, 875.

normativo italiano, rendendo decisivo, e probabilmente bisognoso di un ripensamento, il tema della esclusione dalle trattative.

Analogamente, specie negli anni più recenti, sono diventati molto importanti temi come la violazione dei diritti di natura partecipativa, quali l'informazione e la consultazione, in una gamma di situazioni sempre più estese, da ultimo nel contesto delle delocalizzazioni[15], così come la violazione di diritti individuali omogenei riferiti ad una pluralità di lavoratori[16].

3. Le criticità dell'art. 28, l. n. 300/1970

Si è sottolineato da più parti che l'art. 28 ha perso la forza che aveva in passato, come attesta anche la diminuzione dei procedimenti giudiziari intentati, figlia della rarefazione del conflitto sindacale, tanto che si è persino parlato di obsolescenza della norma, a fronte, in particolare, di tre criticità recentemente emerse.

La prima attiene alla limitazione del soggetto attivo: il requisito della dimensione nazionale dell'organizzazione sindacale mal si concilia con il rafforzamento di sindacati non confederali e non nazionali, con l'aziendalizzazione delle relazioni sindacali ed il decentramento della contrattazione collettiva, nonché con la formazione elettiva delle rappresentanze sindacali unitarie.

La seconda concerne l'applicabilità dell'art. 28 al lavoro autonomo, quanto meno di tipo parasubordinato.

La terza riguarda il lavoro digitale e da remoto.

Si tratta, tuttavia, di una lettura parziale e un po' miope. Infatti, l'art. 28 dimostra tutta la sua resilienza e resta fondamentale. Si può ben dire che ha qualche malanno legato all'età, ma è longevo e destinato a vivere, non solo a sopravvivere stancamente, magari con qualche intervento correttivo.

Relativamente alla legittimazione attiva, torna a porsi un problema di costituzionalità, specie alla luce della sentenza n. 231/2013[17].

In passato la Corte costituzionale si era espressa in senso negativo dal 1974 al 1995 in quanto la soluzione accolta era stata ritenuta coerente con la razionalità delle scelte effettuate dal legislatore per

[15] Cfr. D'Onghia, Recchia, op. cit., 14.
[16] *Ibidem*.
[17] Cfr. Falsone, op. cit., 45 s.

individuare la pur differente nozione di maggiore rappresentatività (dimensione nazionale, indice di adeguato livello di rappresentatività). Anche se non si ometteva di rilevare che in futuro le cose sarebbero potute cambiare[18].

Ma quel nesso si è spezzato col referendum del 1995. Chi ha diritto di costituire le r.s.a. non è detto che possa avvalersi dell'art. 28. Di qui il possibile contrasto con gli artt. 3, 24 e 39 cost., che è diventato più forte dopo la sentenza n. 231/2013.

Subito dopo quella pronuncia, infatti, non si è mancato di sottolineare l'opportunità di riflettere anche sull'art. 28, che fin dalla metà degli anni '80 era stato utilizzato «per una funzione diversa da quella originaria di contropotere sindacale, e cioè quale mezzo di affermazione di rappresentatività e di risoluzione di conflitti intersindacali»[19]. Quel diverso modo di utilizzare lo strumento processuale ha creato seri problemi in punto di legittimazione ad agire.

Inoltre, la sentenza n. 231/2013 ha affermato che l'art. 28 assicura "a monte" tutela alla libertà di azione dell'organizzazione sindacale «nell'ipotesi di eventuale, non giustificato, … negato accesso al tavolo delle trattative» di un'organizzazione sindacale dotata di una sua acquisita rappresentatività. Ma non è sempre così: per costituire r.s.a. è richiesta, comunque, la partecipazione alla negoziazione, ma, se un'organizzazione sindacale non ha struttura o attività di diffusione nazionale, non può avvalersi dell'art. 28, cosicché i suoi diritti rischiano di essere pregiudicati. Ciò dimostra che il *gap* tra art. 19 e art. 28 con gli anni è aumentato[20].

Inoltre, bisogna tornare a riflettere sull'affermazione appena riportata in ordine alla ingiustificata mancata ammissione al tavolo negoziale. Immediatamente si è rilevato[21] che quella affermazione era "impegnativa" se intesa nel senso che un sindacato che acquisisce una significativa rappresentatività debba essere necessariamente parte di una trattativa, pena l'antisindacalità della condotta. Infatti, si introdurrebbe una sorta di obbligo generale a trattare nei confronti delle organizzazioni sindacali dotate di sicura forza rappresentativa,

---

[18] Cfr. Corte cost., 17 marzo 1995, n. 89.

[19] Così DE ANGELIS, *Brevi annotazioni sull'incostituzionalità del criterio di legittimazione attiva di cui all'art. 28 dello statuto dei lavoratori*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".it*,, n.195/2013, 444.

[20] Cfr. FALSONE, *Tecnica rimediale e art. 28 dello statuto dei lavoratori*, in *LD*, 2017, 578.

[21] Cfr. ROMEI, *L'art. 19 st. lav. è incostituzionale, ma nessuno lo sapeva*, in *RIDL*, 2013, II, 989.

in contrasto col principio di libertà sindacale, che implica la libertà del singolo imprenditore di scegliere il soggetto negoziale. Il tema probabilmente merita una considerazione diversa dal passato, se si considera che la partecipazione al tavolo negoziale è strumento di tutela di chi ha effettiva rappresentatività, cosicché sembra riduttivo lasciarne la scelta alla discrezionalità del datore di lavoro e al solo piano dei rapporti di forza.

Si pone, anche per tale ragione, il problema di costituzionalità sollevato dal Tribunale di Modena[22] in relazione all'art. 19, l. n. 300/1970. L'ordinanza di rimessione parte dal presupposto che non viga il principio della necessaria parità di trattamento tra le varie organizzazioni sindacali, con le quali il datore di lavoro non ha l'obbligo assoluto di aprire le trattative per la stipula dei contratti collettivi, salvo specifiche disposizioni di legge o di contratto collettivo. Ma pone in luce la necessità che la selezione dei beneficiari dei diritti di cui al titolo III "sia correlata alla rappresentatività reale del sindacato".

Nel settore pubblico, poi, da tempo è stata eccepita l'incostituzionalità dell'esclusione della legittimazione attiva delle r.s.u., in quanto non solo esse sono dotate di rappresentatività in sé, anche per la loro legittimazione a negoziare in sede decentrata, ma anche perché gli esiti elettorali «si proiettano a livello nazionale come criterio … di legittimazione della rappresentatività di comparto»[23].

Al riguardo potrebbe essere segnalata un'ulteriore questione di costituzionalità, relativa agli artt. 40, c. 3-*bis* e 43, c. 5, d. lgs. n. 165/2001, relativamente al mancato riconoscimento del diritto di sindacati rappresentativi, ma non firmatari del contratto nazionale di comparto, di partecipare alla contrattazione integrativa in favore di sindacati che, a livello decentrato, risultino eventualmente minoritari, ferma restando comunque la legittimazione a negoziare della

[22] Cfr. Trib. Modena, ord. 14 ottobre 2024, in *RIDL*, 2025, II, 123, con nota di Tardivo, *Alla ricerca della rappresentatività: l'art. 19 st. lav. torna al vaglio della Consulta*. Con riguardo a tale ordinanza si segnalano altresì i commenti di Bernardi, *Il prisma della rappresentatività ritorna al vaglio della Consulta: nuova questione sull'art. 19 Statuto dei lavoratori*, in *LG*, 2025, 263 ss. e Pizzoferrato, *"Significativa rappresentatività" e art. 19 st. lav.: quali scenari futuri?*, in *DML*, 2025, 1 ss. Soltanto quando il presente scritto era in bozza è stata depositata la sentenza 30 ottobre 2025, n. 156 con cui la Corte costituzionale ha parzialmente accolto la suddetta ordinanza di remissione.

[23] Così Esposito, *Conflitto e condotta antisindacale nella pubblica amministrazione*, in *QDLM*, 2021, 356.

r.s.u.; un'interpretazione adeguatrice sarebbe forse possibile se si considera che nel settore pubblico la regola della partecipazione alla trattativa ed alla firma del contratto in base al principio maggioritario sembra acquisita, ma è tutt'altro che scontata.

Relativamente al lavoro parasubordinato la giurisprudenza ha dato segni di vitalità specie in occasione del contenzioso dei lavoratori delle piattaforme digitali (*riders* e *shoppers*)[24]. Dopo le prime pronunce di segno contrario[25] la giurisprudenza ne ha riconosciuto la tutela e l'agibilità sindacale, fornendo una lettura estensiva e sistematica dell'espressione "datore di lavoro"[26] e ammettendo l'accertamento incidentale circa la natura subordinata o etero-organizzata del rapporto di lavoro di tali operatori. Tuttavia, si tratta di indicazioni ancora non univoche cosicché un intervento legislativo appare opportuno.

Peraltro, in caso di perdurante silenzio del legislatore, appare condivisibile la tesi di chi propende per l'incostituzionalità di una lettura restrittiva dell'art. 28, in combinato disposto con l'art. 2, d.lgs. n. 81/2015, «nella parte in cui non contempla come soggetto attivo della condotta, accanto al datore di lavoro, anche il committente di collaborazioni etero-organizzate»[27].

Con riguardo, infine, al fenomeno della dematerializzazione dell'unità produttiva, si pone certamente un problema grave per l'esercizio dei diritti del titolo III dello statuto, ma non per l'art. 28, che è utilizzabile a prescindere dalle dimensioni occupazionali dell'unità produttiva ed è posto a tutela delle libertà sindacali, oltre che delle attività di cui al titolo III[28], anche se va certamente ripensata la nozione di unità produttiva.

Diversamente, non appare allo stato risolvibile la questione di chi detiene una posizione di potere nella catena del valore o nei gruppi di imprese senza essere datore di lavoro, al di là dei casi di frode o

[24] Cfr. DONINI, *Condotta antisindacale e collaborazioni autonome: tre decreti a confronto*, in *LLI*, 2021, n. 1, 3 ss.; FALSONE *L'art. 28 dello Statuto dei lavoratori, oggi*, cit., 48.

[25] Cfr. spec. Trib. Firenze, decr., 9 febbraio 2021, in *RIDL*, 2021, 1, II, 130, con nota di MARTELLONI, *Un giudice disarma i "cavalieri della pandemia": niente condotta antisindacale per le piattaforme di food-delivery*.

[26] Cfr. L. ROMEO 2024, *Riders e art. 28 statuto dei lavoratori: la tutela sindacale dei ciclofattorini tra subordinazione e collaborazione etero-organizzata*, in *LDE*, 2024, 11, spec. testo e nota 23.

[27] Cfr. MARTELLONI, op. cit., 140 s.

[28] Cfr. FALSONE, *L'art. 28 dello Statuto dei lavoratori, oggi*, cit., 44.

di interposizione vietata: in ogni caso, infatti, con l'attuale testo normativo resta legittimato passivo soltanto chi assume tale posizione quanto meno nella sostanza, se non direttamente nella forma, sulla base del principio di effettività.

4. Le funzioni ed il possibile attuale ruolo dell'art. 28, l. n. 300/1970

Alla luce delle osservazioni svolte si può rilevare che, in ogni caso, resta uno spazio importante per l'art. 28, anche grazie alla sua duttilità e versatilità, ma un intervento della Corte costituzionale ed uno del legislatore potrebbero servire a rilanciarlo, specie superando gli aspetti più critici o di debolezza in precedenza segnalati.

Da un lato, può fungere da contrappeso alla crisi di effettività dei diritti individuali[29], alla riduzione del contenzioso individuale ed alla perdita di forza di altri strumenti ripristinatori (su tutti l'art. 18, l. n. 300/1970); dall'altro, può aiutare il sindacato a rilanciarsi specie nei settori scarsamente sindacalizzati, candidandosi a diventare «uno strumento sindacale alternativo di autotutela collettiva», così come peraltro le altre forme ed applicazioni della tutela giurisdizionale collettiva[30].

Non può però mai essere «un succedaneo dell'autotutela»[31], ma «presidia esattamente le situazioni patologiche»[32]. Peraltro, non si può negare che oggi l'art. 28 può risultare strategico per il sindacato in un contesto per lui difficile[33]. L'azione in giudizio appare in più casi la più efficace (se non l'unica) opzione di riferimento[34], un momento fondamentale di sostegno e rilancio dell'azione sindacale in grado di rivitalizzare il ruolo del sindacato[35] in una fase in cui è minore la sua forza sul piano delle relazioni industriali[36].

---

[29] Cfr. Razzolini, op. cit., 80.

[30] Cfr. Razzolini, Class action*: l'azione in giudizio del sindacato verso un cambio di paradigma*, in *RIDL*, 2023, 1, I, 113.

[31] Così Lassandari, *L'azione giudiziale come forma di autotutela collettiva*, in *LD*, 2014, 327.

[32] Così Recchia, *La "bella giovinezza" dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, cit., 116.

[33] Cfr. Lassandari, *Sulla funzione e l'impiego dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, cit., 209.

[34] Cfr. Lassandari, *Sulla funzione e l'impiego dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, cit., 216 s.

[35] Cfr. Razzolini, *Azione sindacale e tutela giurisdizionale*, cit., 148.

[36] Cfr. Pacchiana Parravicini, op. cit., 11.

L'art. 28 è tornato ad essere uno strumento di lotta collettiva[37].

Si consideri l'importanza che ha assunto per la tutela dei diritti a carattere *lato sensu* partecipativo all'informazione, alla consultazione ed alla trattativa, specie in un'ottica di condizionamento dei poteri datoriali[38].

Si segnalano al riguardo i ricorsi *ex* art. 28, che hanno avuto alterna fortuna, relativi a decisioni imprenditoriali di chiusura o forte ridimensionamento di importanti impianti produttivi, accompagnate da delocalizzazioni[39]. La violazione dei diritti partecipativi legali (l. n. 223/1991 e n. 234/2021) e contrattuali (CCNL metalmeccanici) determinano la revoca e la necessità di rinnovo dei licenziamenti collettivi; pertanto, il ruolo delle organizzazioni sindacali esce rinvigorito e si consente a queste ultime di negoziare da una posizione di maggiore forza[40].

Non va trascurato anche il diritto di informazione sulle condizioni di lavoro nei sistemi automatizzati. Al di là dell'aggiunta dell'avverbio "integralmente" operato dal c.d. Decreto lavoro 2023[41] e dei limiti che anche il provvedimento giudiziale di condanna tuttora incontra, possono aprirsi spazi importanti nei quali incidere.

In definitiva, anche ripensando alle letture delle origini, si può rilevare che l'art. 28 esercita evidentemente una pluralità di funzioni, che non devono essere riduttivamente circoscritte e che non appaiono fra loro contraddittorie.

---

[37] Cfr. DONINI, op. cit., 5.

[38] Cfr. GAMBACCIANI, *Partecipazione e condizionamento dei poteri datoriali*, in *MGL*, 2024, 510 ss.

[39] Cfr. MARTELLONI, NUZZO, *Commento agli artt. 9-12*, in BAVARO, FOCARETA, LASSANDARI, SCARPELLI (a cura di), *Commentario al contratto collettivo nazionale dei metalmeccanici*, Roma, 2023, 101; CENTAMORE, LASSANDARI, MARTELLONI, NUZZO, *Il contratto collettivo dei metalmeccanici nel sistema di relazioni industriali: intuizioni e innovazioni alla prova dei fatti*, in *DLRI*, 2023, 601 ss.; LASSANDARI, *Sulla funzione e l'impiego dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, cit., 216.

[40] Cfr. GAMBACCIANI, op. cit., 544.

[41] Cfr. Trib. Palermo, 3 aprile 2023, su cui v. ampiamente RECCHIA, *Condizioni di lavoro trasparenti, prevedibili e* giustiziabili*: quando il diritto di informazione sui sistemi automatizzati diventa uno strumento di tutela collettiva*, in *LLI*, 2023, n. 1, 34 ss.

È un «momento della lotta»[42], uno strumento strategico di conflitto al pari di altri[43], ma è anche strumento di prevenzione[44], volto a favorire l'ordinato svolgimento e la composizione del conflitto sociale.

Con gli anni è diventato altresì strumento di affermazione del pluralismo sindacale, invocato in caso di conflitto tra organizzazioni sindacali, specie a fronte di esclusione o non ammissione alle trattative, in quello che qualcuno ha correttamente qualificato come «terreno anomalo di competizione fra sindacati»[45]. Analogamente l'art. 28 può essere strumento di sostegno dell'interesse alla trattativa laddove il legislatore ha privilegiato la fonte negoziale collettiva per il completamento della disciplina legale in alcune materie[46].

In estrema sintesi, l'art. 28, l. n. 300/1970 è strumento di effettività del fenomeno sindacale[47], che pur attiene alla sua dimensione patologica[48]. In tutti questi anni ha certamente sorretto, e non poco, l'attività sindacale[49], facendo del giudice un «arbitro a tutela di uno svolgimento corretto e fisiologico del confronto fra le parti»[50].

5. La tutela degli interessi collettivi e le altre tecniche rimediali

In ogni caso, l'art. 28 ha costituito un esempio di quella tecnica rimediale che è stata oggetto di riflessione nel diritto privato ed è assurta a prototipo regolativo soprattutto per la tutela collettiva (ma non solo, se si pensa al rito Fornero), anche fuori del diritto del lavoro (ad es., l. n. 281/1998 a tutela degli interessi dei consumatori)[51].

Come ben noto, è stata introdotta nell'ordinamento una serie di possibilità che, nell'ottica dell'allargamento della tutela degli interessi collettivi, arricchisce la strumentazione processuale, abbinandosi

---

[42] Cfr. Mancini, *Intervento*, in *Iniziativa sindacale e politica del diritto*, in *QRS*, 1974, 30.
[43] Cfr. Lassandari, *Sulla funzione e l'impiego dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, cit., 215.
[44] Cfr. Napoli, voce *Sindacato*, in *Digesto delle discipline privatistiche, sez. Commerciale*, XVI, Appendice, Utet, 1999, 512 e *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali. Linee interpretative della legge 12 giugno 1990, n. 146*, in *Jus*, 1991, 85.
[45] Così Recchia, *La "bella giovinezza" dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, cit., 99.
[46] Cfr. Falsone, *Tecnica rimediale e art. 28 dello statuto dei lavoratori*, cit., 584.
[47] Cfr. Falsone, *L'art. 28 dello Statuto dei lavoratori, oggi*, cit., 41.
[48] Cfr. Falsone, *L'art. 28 dello Statuto dei lavoratori, oggi*, cit., 38.
[49] Cfr. Carta, *Di 28 ce n'è uno? Azione e contrattazione collettiva fra Statuto e Cdfue*, in *LD*, 2020, 720.
[50] Così Pacchiana Parravicini, op. cit., 12.
[51] Cfr. Recchia, *La "bella giovinezza" dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, cit., 114.

all'art. 28, l. n. 300/1970 e aggiungendosi a rimedi classici, ma non altrettanto efficaci, quali il ricorso con rito ordinario o il procedimento d'urgenza *ex* art. 700 c.p.c., che pur è a sua volta pienamente utilizzabile, ma che richiede comunque la sussistenza del *periculum in mora*, oltre che del *fumus boni iuris*.

È il caso, innanzitutto, dell'azione civile contro le discriminazioni (art. 28, d.lgs. n. 150/2011), utilizzabile riconducendo le "convinzioni sindacali" nell'ambito delle "convinzioni personali" e già esperita in casi assurti agli onori delle cronache anche per l'importanza delle aziende convenute (Fiat e *Ryanair*)[52].

Ci si chiede, al riguardo, se emerge un interesse collettivo declinato come interesse di gruppo distinto dall'interesse collettivo sindacale[53].

In effetti, la condotta antisindacale comprende le discriminazioni, ma non coincide con esse. Se c'è coincidenza, sono esperibili due riti speciali, che si differenziano per alcuni aspetti. La condotta discriminatoria è di competenza del Tribunale delle imprese; la legittimazione attiva è più ampia, facendosi riferimento alle "organizzazioni sindacali" e non solo a quelle nazionali; le regole processuali sono diverse specie con riguardo all'onere della prova e consentono di avvalersi di "elementi di fatto desunti anche da dati di carattere statistico" sufficienti a generare una presunzione che spetta al datore di lavoro convenuto smentire; il profilo rimediale è aperto al risarcimento del danno[54]. La differenza, in realtà, appare strutturale più che funzionale.

In secondo luogo, va richiamata l'azione di classe, che è stata nuovamente regolata dalla l. n. 311/2019, la quale «l'ha trasformata in un istituto di carattere generale, esperibile per la tutela dei diritti, ben al di là del suo originario ambito di protezione dei consumatori». Può trovare spazio proprio con riguardo a quei rapporti che oggi restano esclusi dalla tutela dell'art. 28, l. n. 300/1970. Si è correttamente rilevato che lo strumento ha conosciuto una "torsione lavoristica"; il giudice può ordinare la cessazione e il divieto di reiterazione di condotte, commissive o omissive, pregiudizievoli di interessi

[52] Cfr. RECCHIA, *La "bella giovinezza" dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, cit.., 110; PROTOPAPA, op. cit., 109 ss.; RAZZOLINI, Class action*: l'azione in giudizio del sindacato,* cit., spec. 120 ss.

[53] Cfr. RECCHIA, *La "bella giovinezza" dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, cit., 111.

[54] Cfr. RECCHIA, *La "bella giovinezza" dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, cit., 110.

– pur non definiti espressamente collettivi – riferibili alla pluralità dei componenti di una "classe", tra cui quella dei lavoratori[55].

Ancora, può essere esperita anche l'azione inibitoria collettiva dell'art. 840 *sexiesdecies* c.p.c.[56].

Da ultimo, merita di essere menzionata l'azione di tutela degli interessi collettivi di cui all'art. 8, d. lgs. n. 231/2002, oggetto di rinvio da parte della l. 81/2017, applicabile «anche alle transazioni commerciali tra lavoratori autonomi e impresa, tra lavoratori autonomi e amministrazioni pubbliche», che prevede una specifica legittimazione attiva delle associazioni di categoria – nella specie dei lavoratori autonomi – per l'accertamento e la rimozione delle "gravi iniquità" delle condizioni generali concernenti il termine di pagamento, il saggio di interessi moratori o il risarcimento per i costi di recupero[57].

In conclusione, l'art. 28, l. n. 300/1970 è ancora attuale e vitale, ma, oltre ad esso, «sempre nel solco da questo tracciato»[58], emergono sulla scena nuovi strumenti in grado di contribuire alla tutela degli interessi collettivi, non necessariamente in senso stretto sindacali.

---

[55] Cfr. Recchia, *Azione inibitoria collettiva nella sua prima applicazione giurisprudenziale*, in *https://giustiziacivile.com/*, 2023, 3. Cfr. altresì spec. Razzolini, *Azione sindacale e tutela giurisdizionale*, cit., 111 ss.

[56] Cfr. Recchia, *Condizioni di lavoro trasparenti, prevedibili e giustiziabili*, cit., 50.

[57] Cfr. Recchia, *La "bella giovinezza" dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, cit., 120.

[58] Così Recchia, *La "bella giovinezza" dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, cit., 122.

Le rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro

Carla Ponterio

Sommario: 1. Le forme della rappresentanza – 2. Le vicende dell'art. 19 Statuto dei lavoratori. – 3. La sentenza della Corte costituzionale n. 231 del 2013. – 4. La nuova questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 St. lav. – 5. La sentenza della Corte costituzionale n. 156 del 2025. – 6. Le nuove frontiere della rappresentanza dei lavoratori.

1. Le forme della rappresentanza

Il tema della rappresentanza dei lavoratori nei luoghi di lavoro è direttamente e strettamente intrecciato con il tema più ampio della rappresentatività sindacale e con l'articolo 19 dello Statuto dei lavoratori, istituti e temi che rappresentano una parte essenziale della storia sindacale e delle relazioni industriali nel nostro paese.

Sebbene le due espressioni abbiano significati differenti, poiché la "rappresentanza sindacale" rinvia al meccanismo del conferimento di un potere giuridico per effetto del quale il rappresentante sostituisce il rappresentato, mentre la "rappresentatività sindacale" designa l'attitudine e la capacità di rappresentare i lavoratori, esse, tuttavia, descrivono fenomeni connessi sotto molteplici aspetti.

La rappresentanza dei lavoratori per la tutela dei propri interessi è stata tradizionalmente organizzata, dal punto di vista soggettivo, secondo moduli operanti sia all'interno che all'esterno dei luoghi di lavoro e il rapporto tra i diversi livelli organizzativi ha costituito lo specchio dell'evoluzione storica del movimento sindacale.

Nei luoghi di lavoro la rappresentanza dei lavoratori è stata realizzata attraverso una duplice forma: la prima, denominata sistema a doppio canale, composto da due organismi separati, uno di carattere elettivo e volto a rappresentare tutti i lavoratori a prescindere dalla loro iscrizione al sindacato, con compiti di consultazione e di partecipazione, l'altro avente natura associativa e strutturato come riproduzione nei luoghi di lavoro dei sindacati esterni, dotato del potere negoziale; la seconda modalità definita come sistema a ca-

nale unico, in cui la struttura di rappresentanza è unitaria e cumula entrambe le funzioni[1].

Nel nostro paese, i primi organismi di rappresentanza spontanea dei lavoratori, di carattere non associativo, furono le Commissioni interne. In forma embrionale, le Commissioni interne comparvero all'inizio del '900 come soggetti rappresentativi delle maestranze; esse erano costituite in relazione a specifiche vertenze aziendali, terminate le quali venivano sciolte. Le Commissioni interne ebbero una prima regolazione nel 1906, con l'accordo siglato tra la Fiom e la fabbrica di automobili Itala.

Soppresse durante il fascismo e ripristinate dopo la caduta del regime, le Commissioni interne erano una struttura di rappresentanza unitaria dei lavoratori, distinta dai sindacati. Erano infatti elette da tutti i lavoratori, e non solo dagli iscritti, sulla base di liste globali, per operai e impiegati dell'intero stabilimento.

In quanto prive di potere negoziale, per poter seguire le trattative per la stipula dei contratti collettivi dovevano munirsi di una delega rilasciata dalla locale organizzazione sindacale. Avevano il compito di coadiuvare la direzione aziendale nei rapporti con i dipendenti per assicurare il regolare svolgimento dell'attività produttiva e vigilare sull'applicazione delle norme collettive. Più esattamente, era ad esse attribuita la funzione di controllare l'applicazione dei contratti collettivi all'interno dell'azienda; quella di rappresentare i lavoratori, previa delega della locale organizzazione sindacale, nelle trattative per la stipulazione di contratti collettivi e non nelle controversie individuali, ed infine, la funzione di svolgere la conciliazione delle controversie collettive tra l'impresa e i lavoratori da esse rappresentate.

Gli accordi interconfederali degli anni '40, '50 e '60 videro una progressiva limitazione degli ambiti d'azione delle Commissioni interne all'interno degli stabilimenti, e specificamente di ogni forma di potere contrattuale, rivendicato come esclusivo dal sindacato.

La diffusione delle Commissioni interne ha lasciato traccia nello Statuto dei lavoratori che, nel dettare la disciplina di promozione dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro, fa ad esse riferimento in plurime disposizioni, esattamente negli articoli 4, 6 e 22.

[1] GIUGNI, *Diritto Sindacale*, aggiornato da BELLARDI, CURZIO, LECCESE, Bari, 2014, 85 ss.

Alle Commissioni interne si affiancarono, ma solo per un breve periodo e su impulso decisivo della Cisl, le Sezioni sindacali aziendali, vere e proprie articolazioni del sindacato esterno all'interno delle aziende. Esse riproducevano peculiari caratteristiche del sindacato esterno, in particolare il pluralismo, la struttura associativa e il fondamento volontario di rappresentanza; avevano inoltre titolarità alla negoziazione.

Sul finire degli anni '60 nello scenario del movimento sindacale italiano comparvero nuove figure: i Consigli di fabbrica, organismi spontanei, di rappresentanza più diretta e capillare dei lavoratori, costituiti da delegati eletti dai lavoratori appartenenti a gruppi omogenei, vale a dire caratterizzati dalle stesse mansioni o dall'operare nelle singole linee o reparti o officine dell'impresa.

I Consigli di fabbrica, composti da tutti i delegati eletti nella singola unità produttiva, non erano diretta espressione dei sindacati esterni ed anzi, nella fase iniziale, si schierarono in antitesi rispetto alle Confederazioni, considerate poco vicine alle problematiche dei lavoratori nei luoghi di lavoro.

Le Confederazioni riuscirono, tuttavia, in una delicata opera di avvicinamento e di coinvolgimento del movimento di base diffuso nelle fabbriche e riuscirono a stringere il patto federativo del 3 luglio 1972, trasformando i Consigli di fabbrica in proprie strutture di base, formate da iscritti e non iscritti, nelle quali si doveva assicurare la rappresentanza delle forze sindacali costituenti la Federazione unitaria di Cgil, Cisl e Uil.

I Consigli di fabbrica divennero una forma di rappresentanza elettiva e contemporaneamente associativa, che realizzava una specie di compromesso tra il sistema a canale doppio di rappresentanza e quello a canale unico.

Le forme di rappresentanza qui brevemente descritte si sono costituite in assenza di qualsiasi regolamentazione legislativa. La prima disciplina legislativa in materia è intervenuta con lo Statuto dei lavoratori che nel 1970 ha introdotto, all'articolo 19, l'istituto delle rappresentanze sindacali aziendali (Rsa).

Sotto la rubrica "costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali", l'art. 19, nel testo originario, individua i soggetti titolari delle prerogative e dei diritti inerenti allo svolgimento dell'attività sindacale in azienda, prevedendo che «rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva nell'ambito: a) delle associazioni aderenti alle confede-

razioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale; b) delle associazioni sindacali, non affiliate alle predette confederazioni, che siano firmatarie di contratti collettivi nazionali o provinciali di lavoro applicati nell'unità produttiva».

Il legislatore del 1970 aveva necessità di tenere insieme istanze ed esigenze contrapposte. Da un lato, vi era la necessità di dare una qualche veste normativa agli organismi di rappresentanza nati spontaneamente nei luoghi di lavoro negli anni precedenti; dall'altro lato occorreva contenere ogni degenerazione spontaneista, facendo rifluire le espressioni del movimentismo nell'alveo del sindacato organizzato.

L'articolo 19, nella sua veste originaria, prescrive che la costituzione delle Rsa avvenga "ad iniziativa dei lavoratori", il che rivela la finalità di garantire una genuina rappresentanza dei lavoratori occupati nella singola unità produttiva, evitandosi costituzioni di rappresentanze o designazioni provenienti dalle strutture sindacali esterne.

La disposizione in esame richiede, inoltre, che la costituzione delle Rsa avvenga "nell'ambito" delle associazioni sindacali che soddisfino i criteri di rappresentatività indicati nelle lettere a) e b), requisito che denota l'importanza di una qualche forma di istituzionalizzazione delle nuove realtà organizzative, sia perché destinatarie delle importanti prerogative del titolo III dello Statuto e sia allo scopo di promuovere interlocutori in grado di interfacciarsi stabilmente con la controparte datoriale.

Come l'ampia dottrina ha rimarcato, il legislatore statutario, nel regolare e agevolare la presenza sindacale sui luoghi di lavoro, "decide di non decidere" circa il modello organizzativo da seguire ed i tratti connotativi delle "nuove" Rsa. Dovendo fare i conti con realtà aziendali in quegli anni contraddistinte da successioni e sovrapposizioni di forme di rappresentanza riconducibili alle grandi associazioni sindacali (Sezioni sindacali aziendali) e di rappresentanze invece espressione più o meno diretta dei lavoratori (Commissioni interne, Delegati, Consigli di fabbrica), il legislatore sceglie di non scegliere e, con una strategia tecnica e politica di grande sagacia, lascia aperte le porte ad entrambe le possibili soluzioni: sia quella "movimentista-diretta", sia quella "associativa-istituzionale", predisponendo, secondo l'efficace espressione adoperata da alcuni autori, un abito per tutte le taglie o un "guscio vuoto", riempibile con contenuti, cioè

forme di rappresentanza, riconducibili all'uno piuttosto che all'altro modello, o ad entrambi[2].

Ciò in piena sintonia con l'assetto creato dalla mancata attuazione della seconda parte dell'art. 39 della Costituzione, che ha lasciato ampio spazio alla creazione di un autonomo ordinamento intersindacale, diffidente verso forme di regolazione eteronoma.

Il legislatore statutario descrive la Rsa come una struttura agganciata ad un sindacato esterno ma non esplicita il modo e l'intensità di tale collegamento, che restano generici e indefiniti e, quindi, realizzabili in concreto attraverso plurimi modelli e soluzioni.

Questa peculiare caratteristica della disposizione in oggetto, nella sua originalità e insieme nella sua apertura, ha fatto sì che organismi di vario genere (delegati, Consigli dei delegati, Consigli di fabbrica, ecc.) continuassero a svilupparsi anche dopo l'entrata in vigore dello Statuto, coesistendo con le Rsa o venendo da queste inglobate.

Il carattere elastico dell'art. 19 ha consentito di identificare nelle Rsa sia le forme di rappresentanza che costituivano diretta emanazione del sindacato esterno e sia le strutture elettive unitarie, come i Consigli di fabbrica, create su iniziativa dei lavoratori e che operavano in forza del patto federativo del 1972 nell'ambito delle tre confederazioni.

La scelta di politica del diritto che era alla base dell'art. 19 St. lav. si è rivelata vincente grazie al "monopolio" all'epoca rappresentato delle tre grandi confederazioni storiche (Cgil, Cisl, Uil); monopolio rafforzato dal percorso unitario dalle stesse intrapreso e che portò al citato Patto federativo del 1972.

La struttura unitaria della rappresentanza non costituiva un problema alla luce dell'articolo 29 dello Statuto, ai sensi del quale una medesima Rsa può fare capo a una pluralità di sindacati esterni.

Con l'art. 19 il legislatore diede un significativo impulso alla diffusione del sindacato nei luoghi di lavoro e all'azione dei sindacati e, nello stesso tempo, fornì un importante sostegno ai sindacati storici che, rinforzando e istituzionalizzando la loro posizione anche nelle aziende, vedevano implementata la loro complessiva maggiore rappresentatività.

---

[2] Natullo, *Le rappresentanze sindacali aziendali: ieri, oggi, e…domani?,* in *DLM*, 2010, 3, 792.

Per alcuni anni il modello statutario realizzò un armonioso equilibrio tra "movimento" dal basso, e "organizzazione", dall'alto, ma già nella seconda metà degli anni '70 le Rsa cominciarono ad assumere sembianze sempre più nette di articolazione periferica delle principali sigle sindacali, piuttosto che di soggetti rappresentativi di tutti i lavoratori dell'azienda o dell'unità produttiva.

Il progressivo aumento del tasso di conflittualità tra le tre confederazioni e, nel 1984, la rottura del patto federativo tra le stesse, incrinò clamorosamente l'equilibrio che l'art. 19 sembrava avere costruito.

Diffuse erano le spinte verso una riorganizzazione della rappresentanza sindacale accomunate dall'esigenza di un soggetto di rappresentanza unitaria nei luoghi di lavoro.

Queste spinte trovarono attuazione nel Protocollo tra governo e parti sociali del 23 luglio 1993 e poi nell'accordo interconfederale tra Cgil, Cisl, Uil e Confindustria del 20 dicembre 1993 (di seguito "AI") che, facendosi interpreti di un nuovo modello di relazioni industriali, istituirono la figura della rappresentanza sindacale unitaria (Rsu), quale soggetto titolare della legittimazione a negoziare a livello aziendale nelle materie delegate dal contratto collettivo nazionale di categoria.

Ebbe inizio così la coesistenza o meglio l'intreccio tra il modello legale di rappresentanza, la Rsa disciplinata dall'art. 19 St., e il modello contrattuale, cioè la Rsu istituita con l'Accordo interconfederale del '93.

La composizione del nuovo organo sindacale, la Rsu, fu concepita secondo regole in grado di garantire la presenza delle associazioni firmatarie del contratto nazionale applicato nell'unità produttiva e, nel contempo, l'accesso a membri indicati dalle associazioni sindacali minoritarie, sostenuti dai lavoratori addetti all'unità produttiva, in tal modo gettando le basi per realizzare un importante raccordo tra l'azione sindacale a livello nazionale e quella a livello decentrato. In particolare, l'Accordo del 1993 attribuì l'iniziativa a costituire le Rsu sia alle associazioni sindacali stipulanti il ccnl, sia ad altre organizzazioni costituite in associazioni con propri statuti che aderissero all'accordo e fossero in grado di presentare liste sostenute dal 5% degli aventi diritto al voto.

Il coordinamento soggettivo fra il livello nazionale, gestito dalle Confederazioni, ed il livello aziendale gestito dalle Rsu fu realizzato attraverso specifici accorgimenti; tra questi, la regola del cd. terzo ri-

servato, prevista nel protocollo del 23 luglio 1993, in virtù della quale la composizione delle rappresentanze unitarie derivava per due terzi dalla elezione da parte di tutti i lavoratori e per un terzo dalla designazione o elezione da parte delle organizzazioni stipulanti il contratto collettivo nazionale di lavoro; inoltre, la regola della colegittimazione negoziale per la quale la legittimazione a negoziare al secondo livello le materie oggetto di rinvio da parte del contratto collettivo nazionale era riconosciuta alle rappresentanze sindacali unitarie ed alle organizzazioni sindacali territoriali dei lavoratori aderenti alle organizzazioni stipulanti il medesimo contratto nazionale, secondo le modalità dallo stesso determinate.

Le Rsu hanno assunto ed hanno svolto un ruolo centrale nel sistema sindacale italiano, ciò anche grazie alla cd. clausola di salvaguardia, contenuta nell'accordo interconfederale, in virtù della quale le organizzazioni stipulanti firmatarie dell'accordo, partecipando alla procedura di elezione delle Rsu, rinunciavano formalmente ed espressamente a costituire Rsa ai sensi dell'art. 19.

La disciplina dettata dall'accordo del 1993 è stata poi ripresa e modificata dall'accordo interconfederale del 28 novembre 2011, dal protocollo d'intesa del 31 maggio 2013 e, successivamente, dall'accordo interconfederale del 10 gennaio 2014 definito "Testo unico sulla rappresentanza".

Nel mezzo, molte altre tappe: oltre al referendum del 1995 sull'art. 19 St. lav., la rottura dell'unità sindacale emersa con l'accordo-quadro di riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009, siglato dal Governo, da Confindustria, dalla Cisl e dalla Uil, ma non dalla Cgil; la emanazione del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito dalla legge 148 del 201, sulla contrattazione di prossimità; la sentenza della Corte costituzionale n. 231 del 2013 sull'art. 19 dello Statuto e, finalmente, il recupero dell'unità sindacale nel 2013.

Il testo unico sulla rappresentanza ridisegna le regole di selezione dei soggetti sindacali legittimati a partecipare alla contrattazione collettiva e le condizioni per la stipulazione e l'efficacia dei contratti collettivi nazionali ed aziendali dai medesimi sottoscritti. Inoltre, riscrive le norme di disciplina della Rsu, quale unico organo di rappresentanza in azienda e soggetto principale della contrattazione di livello aziendale.

In particolare, il t.u. introduce un sistema misto di misurazione e certificazione della rappresentatività sindacale, ai fini della contrattazione nazionale di categoria, che combina due distinti parametri,

il dato associativo legato al numero di iscritti al sindacato e il dato elettorale, fondato sui voti ottenuti nelle elezioni delle Rsu. Individua una soglia minima di rappresentatività il cui raggiungimento dà luogo all'ammissione alle trattative, configurando in capo alla controparte datoriale un vero e proprio obbligo a trattare, sulla scorta di quanto già avviene nel settore del pubblico impiego.

Sul fronte delle rappresentanze in azienda, il testo unico prevede che in ogni singola unità produttiva con più di quindici dipendenti dovrà essere adottata una sola forma di rappresentanza, le Rsu oppure le Rsa, con una certa preferenza per le prime, senza, tuttavia, un'esclusione per le seconde, che possono essere costituite ove non vi siano mai state forme di rappresentanza sindacale in azienda. Non solo, le Rsa, ove già esistenti, potranno essere sostituite alla scadenza con le Rsu alla duplice condizione che in tal senso si esprimano a livello nazionale le organizzazioni sindacali che raggiungano la maggioranza del 50% +1, calcolata secondo le modalità previste dalla parte prima del medesimo testo unico.

Quest'ultimo regolamenta la costituzione e il funzionamento delle Rsu in maniera da garantire la creazione di una struttura di rappresentanza unitaria, in grado di aprirsi ai sindacati non affiliati alle maggiori confederazioni, i quali acquisiscono in tal modo titolo, pur in assenza dei requisiti previsti dall'articolo 19 dello Statuto, per assumere l'iniziativa di avvio del procedimento elettorale e per partecipare alle elezioni con proprie liste.

Gli accordi citati ed il testo unico del 2014 sono firmati da Cgil, Cisl e Uil insieme a Confindustria e le loro diposizioni vincolano unicamente le società datoriali aderenti a detta associazione. Dal che discende che anche le Rsu operano esclusivamente entro questi confini. Gli accordi esaminati conservano dunque un ambito di applicazione ampio, ma limitato in ragione di quanto detto.

2. Le vicende dell'art. 19 Statuto dei lavoratori

L'art. 19 garantisce alle associazioni sindacali di essere presenti in azienda con una propria rappresentanza, la Rsa, destinataria delle prerogative del titolo III e detta i criteri selettivi per la costituzione delle Rsa.

Il titolo III dello Statuto contiene una normativa promozionale dell'attività sindacale, cioè riconosce alle organizzazioni sindacali che abbiano determinati requisiti diritti che favoriscono il rappor-

to tra l'organizzazione e i lavoratori rappresentati (ad esempio, il diritto di assemblea, il diritto ai permessi sindacali ecc.), diritti cui corrispondono precise posizioni debitorie del datore di lavoro. Tali prerogative sono attribuite in aggiunta alla libertà sindacale garantita a tutti i lavoratori nei luoghi di lavoro.

Le prerogative in esame sono riconosciute alle associazioni più rappresentative, intendendosi la rappresentatività come «capacità dell'organizzazione di unificare i comportamenti dei lavoratori in modo che gli stessi operino…come gruppo»[3]. Lo Statuto dei lavoratori non mira a plasmare e a costringere dentro forme predeterminate l'azione sindacale ma si propone di svolgere una funzione promozionale e di sostegno all'azione dei sindacati. Nello stesso tempo, mira a favorire l'ordinato svolgersi del conflitto sociale selezionando i soggetti collettivi destinatari delle prerogative introdotte in ragione della loro effettiva rappresentatività.

Nella originaria formulazione della norma, il diritto di costituire Rsa era riconosciuto alle associazioni affiliate alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale, dotate di una rappresentatività presunta, ed anche alle associazioni, non affiliate alle confederazioni, firmatarie di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, purché questi contratti fossero nazionali o provinciali.

La norma era stata «concepita per potenziare la libertà sindacale di tutte le organizzazioni maggiormente rappresentative, cioè di tutte le organizzazioni che fossero in grado di vantare un rilevante rapporto con l'insieme dei lavoratori, garantendo ad esse una presenza in azienda suscettibile di influenzare i modi di gestione del potere aziendale»[4].

Nel 1995 l'art. 19 fu oggetto di due referendum abrogativi, promossi da Cobas e Rifondazione comunista e appoggiati dalla sinistra della Cgil, articolati su due quesiti: uno massimalista, che avrebbe provocato l'eliminazione di qualsiasi criterio selettivo, ed uno minimalista, volto all'eliminazione della lettera a) e del riferimento, nella lettera b), al carattere nazionale o provinciale della contrattazione sottoscritta dall'associazione sindacale. Fu approvato il secondo quesito.

---

[3] Giugni, op. cit., 65.

[4] Liso, *La Fiom e la rappresentanza in azienda*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". It*, 2013, 166, 11.

Nella formulazione post referendaria, l'art. 19 riconosce il diritto di costituire Rsa solo ai sindacati firmatari del contratto collettivo applicato dal datore di lavoro, contratto anche di livello aziendale.

Come la dottrina non tardò a rilevare, i promotori del referendum ottennero la cancellazione del criterio della maggiore rappresentatività, non solo, ma, «comportandosi con l'incoscienza dell'apprendista stregone, riuscirono a produrre, con un sol colpo, lo sciagurato effetto di recidere l'anima promozionale dello statuto, che era stata fortemente voluta da Brodolini e da Giugni. Appare evidente che, da quel momento, il diritto alla rappresentanza aziendale non si configurava più come un diritto esercitabile nei confronti di ogni datore di lavoro, poiché veniva formalmente a dipendere dalla circostanza che il datore di lavoro, applicando il contratto collettivo (o firmandolo direttamente, nel caso di contratto aziendale), fosse già in rapporto con l'interlocutore sindacale e lo avesse quindi in una qualche misura già accreditato»[5].

Effettivamente, l'esito referendario snaturò il contenuto e la *ratio* stessa dell'art. 19, consentendo l'ingresso in azienda della Rsa dopo la sottoscrizione di un contratto collettivo applicato dal datore di lavoro.

Condizionando il diritto di rappresentanza in azienda alla preesistenza di un contratto collettivo applicato, il nuovo art. 19 sviliva la funzione stessa della rappresentanza sindacale che costituiva, invece, un antecedente logico rispetto alla contrattazione.

Significative pronunce della Corte Costituzionale in epoca prereferendaria avevano ben delineato, nella cornice costituzionale, la ratio sottesa all'art. 19.

Nella sentenza n. 54 del 1974 la Corte cost. aveva dichiarato non fondate alcune questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19 sottolineando come il criterio selettivo in esso enunciato rispondesse all'intento di «circoscrivere le rappresentanze aziendali in un ambito nel quale ai poteri ad esse riconosciuti faccia riscontro un'effettiva capacità di rappresentanza degli interessi sindacali».

Nella sentenza n. 334 del 1988, la Corte Costituzionale valorizzava, in funzione solidaristica, il modello intercategoriale «coerente al complessivo disegno cui è informata la Carta costituzionale, nel

[5] LISO, *La decisione della Corte Costituzionale sull'articolo 19 della Legge 300/1970*, in *https://federalismi.it/*, 2013, 15, 2 ss.

quale anche l'art. 39 va inserito: e cioè, sia al principio solidaristico, specificamente enunciato nell'art. 2 e matrice di molte altre disposizioni costituzionali; sia al principio consacrato nel secondo comma dell'art. 3 che, promuovendo l'eguaglianza sostanziale tra i lavoratori e la loro effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, addita anche alle organizzazioni sindacali di rendersi, per la loro parte, strumenti di tale partecipazione, oltre che di tutela dei diretti interessi economici dei lavoratori».

Sempre in epoca pre-referendaria, la Corte Costituzionale nella sentenza n. 30 del 1990 ha esplicitato la ratio dell'art. 19 e ne ha al contempo evidenziato i limiti: «la protezione accordata dallo Statuto dei lavoratori alle organizzazioni sindacali si articola su due livelli. Ad un primo livello, comune a tutte, viene assicurata la libertà di associazione e di azione sindacale, che comprende altre importanti garanzie, quali la tutela contro atti discriminatori, anche sotto forma di trattamenti economici collettivi, la libertà di proselitismo e collettaggio (artt. 15, 16, 26), l'accesso ad altri importanti diritti di esercizio collettivo, come quelli sanciti dagli artt. 9 e 11. A garanzia del libero sviluppo di una normale dialettica sindacale stanno poi il divieto di sindacati di comodo (art. 17) e la tutela – per le organizzazioni a dimensione nazionale – contro la condotta antisindacale del datore di lavoro (art. 28). Il secondo livello esprime la politica promozionale perseguita dal legislatore al precipuo fine di favorire l'ordinato svolgimento del conflitto sociale, e comporta una selezione dei soggetti collettivi protetti fondata sul principio della loro effettiva rappresentatività. Ad essi sono attribuiti diritti ulteriori idonei a sostenerne l'azione, come quelli di tenere assemblee, disporre di locali, fruire di permessi retribuiti (artt. 20, 23, 27) ecc. Il principale criterio selettivo adottato al riguardo è quello della maggiore rappresentatività a livello pluricategoriale (art. 19, lett. a), finalizzato a favorire un processo di aggregazione e coordinamento degli interessi dei vari gruppi professionali, di sintesi delle varie istanze rivendicative e di raccordo con le esigenze dei lavoratori non occupati. Ma accanto ad esso la tutela rafforzata è stata conferita (lett. b) anche al sindacalismo autonomo, sempreché esso si dimostri capace di esprimere - attraverso la firma di contratti collettivi nazionali o provinciali di lavoro applicati nell'unità produttiva – un grado di rappresentatività idoneo a tradursi in effettivo potere contrattuale a livello extra-aziendale».

Nella stessa pronuncia la Corte puntualizzava come il legislatore «nel fissare a livello extraaziendale la soglia minima della rappresen-

tatività (volesse) evitare, o quanto meno contenere, i pregiudizi che alla libertà ed autonomia della dialettica sindacale, all'eguaglianza tra le varie organizzazioni e all'autenticità del pluralismo sindacale possono derivare dal potere di accreditamento della controparte imprenditoriale» e come, rispetto a tali pericoli, «l'accesso pattizio alle misure di sostegno non (offrisse) alcuna garanzia oggettivamente verificabile, in quanto…strutturalmente legato al solo potere di accreditamento dell'imprenditore».

Le pronunce della Corte Costituzionale fin qui richiamate valevano a salvaguardare l'effettività della funzione di rappresentanza svolta dalle associazioni selezionate in base ai criteri normativi, impedendo al datore di lavoro di potere, attraverso pattuizioni, accreditare nella funzione di rappresentanza in azienda organizzazioni prive dei requisiti di effettiva rappresentatività.

Nelle pronunce successive al referendum, la Corte costituzionale ha mantenuto fermo il requisito della effettiva rappresentatività ai fini del godimento delle prerogative del titolo III.

Venuto meno il criterio di maggiore rappresentatività presunta, dopo l'abrogazione della lettera a) dell'art. 19, la Corte ha salvato il criterio residuo, la sottoscrizione del contratto applicato, perché comunque tale da garantire, nella condizione di unità sindacale all'epoca esistente, il disegno legislativo del 1970 a favore delle organizzazioni maggiormente rappresentative e a sfavore di quelle minoritarie.

Anche a seguito della modifica referendaria, la Corte Costituzionale ha continuato a leggere l'art. 19 quale contenitore di indici della effettiva (o maggiore) rappresentatività.

Nella sentenza n. 492 del 1995, la Corte ha ribadito come, a seguito dell'abrogazione dell'espressione di cui alla lettera a) dell'art. 19, il criterio della maggiore rappresentatività abbia mantenuto inalterata la sua rilevanza essendo il riferimento alle associazioni sindacali firmatarie di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, di cui alla lettera b), null'altro che presunzione della maggiore rappresentatività ricavata dalla effettività dell'azione sindacale («viene così valorizzata l'effettività dell'azione sindacale desumibile dalla partecipazione alla formazione della normativa contrattuale collettiva quale presunzione di detta – maggiore rappresentatività –»).

Qualche tempo dopo, nella sentenza n. 244 del 1996, il Giudice delle leggi, nel dare atto del rifiuto, ad opera della volontà popolare, del principio di rappresentatività presunta sotteso all'abrogata lette-

ra a), ha ritenuto la permanente validità del criterio di cui alla lettera b), esteso all'intera gamma della contrattazione collettiva, perché comunque corrispondente «allo strumento di misurazione della forza di un sindacato, e di riflesso della sua rappresentatività, tipicamente proprio dell'ordinamento sindacale», e ciò secondo un giudizio «storico-sociologico e di razionalità pratica».

In questa pronuncia la Corte ha ribadito come la *ratio* dell'art. 19 fosse legata alla effettiva rappresentatività del sindacato ed ha giudicato il criterio residuato dopo il referendum come rispondente a razionalità, secondo un giudizio storico e pratico.

Nello stesso tempo, la Corte si è preoccupata di inserire, attorno al criterio che aveva appena giudicato razionale, alcuni paletti, probabilmente per «scongiurare il rischio di un'espansione incontrollata del sindacalismo aziendale»[6], esigendo:

1. un'interpretazione rigorosa della fattispecie dell'art. 19, tale da far coincidere il criterio con la capacità del sindacato di imporsi al datore di lavoro, direttamente o attraverso la sua associazione, come controparte contrattuale;
2. una partecipazione attiva al processo di formazione del contratto non essendo sufficiente la mera adesione formale a un contratto negoziato da altri sindacati;
3. la necessità di un contratto normativo che regolasse in modo organico i rapporti di lavoro, almeno per un settore o un istituto importante della loro disciplina, anche in via integrativa, a livello aziendale, non essendo sufficiente la stipulazione di un contratto qualsiasi.

Specie il primo paletto valeva a sottolineare la necessità che la rappresentatività derivasse dalla forza del sindacato e quindi dal consenso dal medesimo raccolto presso i lavoratori e non dal riconoscimento datoriale.

Anche le pronunce post-referendarie confermano tutte come il presupposto per il riconoscimento dei diritti sindacali di cui al titolo III fosse la effettiva (o maggiore) rappresentatività sindacale, laddove la firma dei contratti applicati in azienda, unico criterio rimasto, fosse solo un indice del predetto requisito, un riscontro concreto,

[6] ROMAGNOLI, *Un verdetto della Consulta sulla legalità costituzionale*, in *http://www.dirittisocialiecittadinanza.org/*.

ma non la ragione esclusiva della effettiva capacità di rappresentanza del sindacato.

Le decisioni della Corte Costituzionale anteriori al 2013 devono essere lette avendo in mente il sistema delle relazioni sindacali in quegli anni.

È pacifico come negli anni a cavallo del referendum e per molto tempo ancora i contratti collettivi fossero, di regola, sottoscritti unitariamente dai sindacati aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative, Cgil, Cisl e Uil.

L'automatismo tracciato dalla Corte Costituzionale tra sottoscrizione del contratto collettivo di lavoro applicato in azienda ed effettiva rappresentatività, lungi dall'essere tautologico, aveva come presupposto l'unitarietà di azione dei sindacati maggiormente rappresentativi e la unitaria sottoscrizione dei contratti collettivi di lavoro sicché ragionevolmente quella sottoscrizione poteva essere assunta a criterio misuratore della forza del sindacato e della sua rappresentatività, effettiva e indiscutibilmente maggiore.

Le eccezioni di legittimità costituzionale dell'art. 19 dello Statuto, compresa quella decisa con la sentenza n. 244 del 1996, furono infatti tutte sollevate in procedimenti promossi, ai sensi dell'art. 28 St. lav., da associazioni sindacali minoritarie al fine di contestare la riserva delle prerogative di cui al titolo III ai soli sindacati firmatari di contratti e la Corte non ebbe difficoltà a respingere le eccezioni sottolineando, anche attraverso il richiamo alle precedenti pronunce, la duplice esigenza, di far convergere le misure di sostegno a favore delle organizzazioni maggiormente in grado di tutelare gli interessi dei lavoratori e di evitare che una eccessiva estensione dei beneficiari potesse vanificare gli scopi delle norme di promozione.

Lo scenario delle relazioni sindacali, a partire dal 2009, è stato invece caratterizzato dalla rottura dell'unità di azione delle organizzazioni maggiormente rappresentative, dalla conclusione di contratti collettivi separati, dall'inasprimento dei rapporti tra le principali organizzazioni sindacali del comparto metalmeccanica, alimentato da una serie di iniziative poste in essere dal Gruppo Fiat attraverso la creazione di un nuovo sistema contrattuale, definito come "autoconcluso ed auto-sufficiente"[7], e la scelta di far valere, nei confronti

[7] CARINCI, *Il grande assente: l'Art. 19 dello Statuto*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".It*, 2012, 144, 197.

del sindacato antagonista, la previsione dell'art. 19 come uscita dalla consultazione referendaria.

Nel contratto collettivo specifico di lavoro di primo livello (cd. CCSL) del 29.10.10, applicato in luogo del ccnl del settore metalmeccanico a seguito dell'uscita della Fiat da Confindustria, si è abbandonato il sistema delle Rsu per passare a quello delle Rsa, regolato dall'art. 19, espressamente richiamato, con la conseguenza del non avere più la Fiom, in quanto non firmataria, titolo per costituire la Rsa.

In questo scenario è intervenuta la sentenza della Corte Costituzionale n. 231 del 2013 che contiene importanti passaggi.

3. La sentenza della Corte costituzionale n. 231 del 2013

La Corte Costituzionale ha preso in esame il criterio posto dall'attuale art. 19 (necessità della sottoscrizione dei contratti applicati), che ha giudicato univoco e non suscettibile di una diversa lettura, e, calato tale criterio nel mutato contesto delle relazioni sindacali, ha rilevato come lo stesso non corrispondesse più alla sua *ratio*, quella di costituire un indice selettivo dei soggetti sindacali dotati di effettiva rappresentatività.

In particolare, scrive la Corte «nel momento in cui viene meno alla sua funzione di selezione dei soggetti in ragione della loro rappresentatività e, per una sorta di eterogenesi dei fini, si trasforma invece in meccanismo di esclusione di un soggetto maggiormente rappresentativo a livello aziendale o comunque significativamente rappresentativo…il criterio della sottoscrizione dell'accordo applicato in azienda viene inevitabilmente in collisione con i precetti di cui agli artt. 2, 3 e 39 Cost.».

Se la stipulazione del contratto collettivo costituisce l'unica premessa per il conseguimento delle prerogative di cui al titolo III, è evidente come queste siano condizionate all'assenso datoriale.

Ciò che si traduce, per un verso, in una forma impropria di sanzione del dissenso, che innegabilmente incide, condizionandola, sulla libertà del sindacato in ordine alla scelta delle forme di tutela ritenute più appropriate per i suoi rappresentati; mentre, per l'altro verso, sconta il rischio di raggiungere un punto di equilibrio attraverso un illegittimo accordo *ad excludendum*.

È vero, come da più parti rilevato, che la Corte Costituzionale abbia adottato un approccio pragmatico, di razionalità pratica, in linea, d'altra parte, con i suoi precedenti.

Ma un simile approccio era anche necessitato dalla rilevanza che nella materia sindacale, inattuato l'art. 39 Cost., ha il dato fattuale, il concreto svolgersi dei rapporti sindacali, la rappresentatività nella sua accezione pregiuridica.

Il concetto di effettiva rappresentatività, che costituisce il substrato logico e valoriale dei criteri selettivi normativamente posti dall'art. 19, altro non è che il riflesso del consenso dei lavoratori appartenenti al gruppo rappresentato. La rappresentatività sindacale non ha difatti una definizione legale ma «è il requisito politico sociale che rende il sindacato idoneo a rappresentare la volontà collettiva del gruppo rappresentato, cioè la volontà della maggioranza dei componenti il gruppo rappresentato, al di là del vincolo associativo»[8].

Analogamente, la maggiore rappresentatività è il risultato di una comparazione relativa tra i sindacati che ha ad oggetto la misurazione del consenso.

Quindi la rappresentatività che rileva ai fini dell'art. 19 è una rappresentatività effettiva, legata al consenso da parte della base dei lavoratori, consenso allo stato non misurabile secondo criteri normativamente posti, essendo previsti dalla legge unicamente alcuni indicatori che, a seguito del referendum, si sono ridotti ad uno solo, la sottoscrizione.

È inevitabile che gli indicatori previsti dalla legge risentano del contesto storico e fattuale di riferimento e, anzitutto, del concreto atteggiarsi delle relazioni sindacali. Di conseguenza, è assai opportuno e quasi necessario un metodo interpretativo basato sulla razionalità pratica, criterio espressamente richiamato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 244 del 1996 e ancora praticato nella pronuncia n. 231 del 2013.

La sentenza n. 231 non si discosta dall'ambito in cui la Corte aveva già delimitato le proprie possibilità di intervento in questa materia, rispetto ai compiti propri del legislatore. Già nella pronuncia n. 30 del 1990, la Corte costituzionale aveva preso atto delle modifiche intervenute nel modo sindacale rilevando come fossa «andata progressivamente attenuandosi l'idoneità del modello disegnato nell'art.

[8] BAVARO, *Azienda, contratto e sindacato*, Bari, 2012, 186.

19 a rispecchiare l'effettività della rappresentatività», ma aveva precisato in modo chiaro i confini del proprio intervento, lanciando un preciso monito al legislatore e spiegando che «non spetta a questa Corte individuare gli indici di rappresentatività, i modi di verifica del consenso, l'ambito in cui questa deve essere effettuata, i criteri di proporzionalità della rappresentanza e gli strumenti di salvaguardia degli obiettivi solidaristici ed egualitari propri del sindacato; ma essa non può mancare di segnalare che l'apprestamento di tali nuove regole – ispirate alla valorizzazione dell'effettivo consenso come metro di democrazia anche nell'ambito dei rapporti tra lavoratori e sindacato – è ormai necessario per garantire una più piena attuazione, in materia, dei principi costituzionali».

La sentenza n. 231 si muove entro questi limiti e si regge in sostanza su queste scansioni motivazionali:

- le prerogative di cui all'art. 19 e al titolo III dello Statuto spettano alle associazioni sindacali dotate di effettiva rappresentatività;
- l'effettiva rappresentatività è data dal consenso dei lavoratori;
- non esistono criteri legali per misurare tale consenso;
- non esistono previsioni legali che stabiliscano la quantità di consenso necessaria ai fini della effettiva rappresentatività;
- non compete alla Corte ma solo al legislatore individuare criteri di misurazione del consenso ed il *quantum* necessario di rappresentatività ai fini dell'art. 19;
- la sottoscrizione del contratto non può essere indicatore esclusivo della effettiva rappresentatività e, specularmente, la mancata sottoscrizione di un contratto applicato in azienda non può essere indicatore di non rappresentatività, laddove il sindacato abbia partecipato al negoziato e alle trattative.

La Corte costituzionale, partendo dall'osservazione della realtà pratica portata alla sua attenzione, ha effettuato una valutazione astratta di compatibilità della norma con l'assetto delle regole costituzionali. Ha, in sostanza, provato a calare nel contesto concreto e attuale dei rapporti sindacali il criterio selettivo di cui all'art. 19, nella versione post referendaria, per saggiare se quel criterio fosse ancora idoneo a fungere da indicatore esclusivo di effettiva rappresentatività.

Ha effettuato una specie di prova del nove, utilizzando il dato pacifico e noto dell'essere la Fiom un sindacato maggiormente o comunque significativamente rappresentativo nel settore metalmeccanico.

Ha preso atto della aporia creata dal meccanismo di cui all'art. 19, verificando come il criterio selettivo in esame potesse operare, ed operasse nel caso concreto, in modo da escludere il sindacato maggiormente rappresentativo.

La Corte costituzionale ha quindi effettuato una valutazione astratta di compatibilità costituzionale rilevando come l'art. 19 violasse anzitutto il principio di ragionevolezza, in quanto contenente un criterio selettivo tale da poter produrre effetti contrari alla sua *ratio*; ha, inoltre, rilevato come fosse leso il principio di uguaglianza, risultando quel criterio selettivo tale da poter attribuire il godimento delle prerogative del titolo III ad alcune associazioni e non ad altre, con disparità di trattamento, non in base all'effettiva rappresentatività delle stesse, cioè alla loro capacità di esprimere il consenso del maggior numero di lavoratori della categoria, ma in base al rapporto delle predette associazioni con la controparte datoriale. Ha poi ravvisato la violazione della libertà sindacale ritenendo l'interferenza del potere imprenditoriale, attraverso la sottoscrizione o non sottoscrizione del contratto, idonea ad incidere sulla libera autodeterminazione del sindacato e valutando l'effetto preclusivo indotto dalla mancata sottoscrizione del contratto quale inammissibile sanzione del dissenso, espressione invece tipica dell'autonomia collettiva.

La sentenza n. 231 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 19, primo comma, lettera b), nella parte in cui non prevede che la rappresentanza sindacale aziendale possa essere costituita anche nell'ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie dei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell'azienda.

Si tratta di una sentenza additiva vincolante *erga omnes*.

La Corte non avrebbe potuto dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'intero art. 19 in quanto avrebbe in tal modo creato un incolmabile vuoto normativo, ponendosi peraltro in contrasto con l'esito referendario che aveva respinto il quesito massimalista.

Non avrebbe potuto adottare una sentenza interpretativa di rigetto che avrebbe in qualche modo contraddetto i suoi precedenti, in particolare la pronuncia n. 244/96 fondata sulla razionalità pratica del criterio posto dall'art. 19, nel senso della sottoscrizione del contratto quale indicatore della effettiva rappresentatività.

La Corte non avrebbe potuto dichiarare l'illegittimità costituzionale senza aggiungere un ulteriore criterio selettivo accanto a quello della sottoscrizione del contratto.

Ha quindi dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 lett. b) nella parte in cui non prevede che la Rsa possa essere costituita anche da chi ha preso parte alle trattative senza tuttavia sottoscrivere il contratto, prendendo atto della divergenza che in concreto può realizzarsi tra le due fasi. La Corte si è volutamente posta sulla scia della precedente sentenza n. 244/96 in cui aveva già sottolineato come non fosse indice idoneo di rappresentatività la mera sottoscrizione adesiva ad un contratto negoziato da altri ma fosse indispensabile la partecipazione attiva alle trattative.

La Corte ha aggiunto al criterio selettivo rappresentato dalla sottoscrizione del contratto un ulteriore criterio, la partecipazione alla negoziazione.

Si è sostenuto che, in tal modo, la «questione di una rappresentatività rimessa in ultima istanza alla volontà della controparte negoziale (viene) spostata dalla sottoscrizione alla partecipazione»[9].

I commentatori hanno subito prospettato il rischio che, nella effettività dei rapporti sindacali, potessero crearsi condizioni analoghe a quelle che avevano provocato la pronuncia in esame, laddove fosse stata negata ai sindacati ritenuti antagonisti la partecipazione alle trattative.

La stessa Corte sembra essersi resa conto di un simile rischio e, in più punti, ha sottolineato la connessione tra effettiva rappresentatività e partecipazione al tavolo negoziale.

Lo ha fatto espressamente citando l'art. 28 dello Statuto quale strumento di tutela, a monte, della libertà di azione dell'organizzazione sindacale che abbia effettiva rappresentatività, nell'ipotesi di un eventuale, non giustificato, suo negato accesso al tavolo delle trattative.

Ma prima ancora nel punto 6.6., la Corte ha fatto riferimento alla «aporia indotta dalla esclusione dal godimento dei diritti in azienda del sindacato non firmatario […] ma dotato dell'effettivo consenso da parte dei lavoratori» rilevando come tale consenso «ne permette e al tempo stesso rende non eludibile l'accesso alle trattative».

[9] Carinci, *Il buio oltre la siepe: Corte Cost. 23 luglio 2013 n. 231*, in *DRI*, 2013, 4, 54.

Ed ancora nel terzo capoverso del punto 7, quando ha rilevato l'eterogenesi dei fini, ha puntualizzato come la qualità di soggetto maggiormente rappresentativo a livello aziendale o comunque significativamente rappresentativo è tale «da non potersene giustificare la stessa esclusione dalla trattative».

La Corte sembra aver ricollegato alla effettiva rappresentatività il diritto di partecipazione al negoziato o meglio ha adombrato come antisindacale una esclusione dalle trattative di un sindacato munito di effettivo consenso e rappresentatività, in assenza di un giustificato motivo.

Sul problema dell'accesso alle trattative e della libertà a trattare, è vero che la giurisprudenza è pressoché unanime nel ritenere che nell'attuale sistema normativo dell'attività sindacale non viga il principio della necessaria parità di trattamento tra le varie organizzazioni sindacali, per cui il datore di lavoro non ha l'obbligo assoluto di aprire le trattative per la stipula di contratti collettivi (nazionali o aziendali) con tutte le organizzazioni.

Si è sostenuto che la scelta dell'impresa di non aprire le trattative sulla base di una determinata piattaforma, o comunque di non contrattare, appartenga all'area della libertà negoziale dell'imprenditore e che gli eventuali effetti dannosi, sul piano del proselitismo, subiti dal sindacato in conseguenza di quella scelta, risultino connaturali alle regole del conflitto.

Tuttavia, la stessa giurisprudenza ha ravvisato gli estremi della condotta antisindacale laddove risulti un uso distorto da parte del datore di lavoro della sua libertà negoziale, produttiva di un'apprezzabile lesione della libertà sindacale dell'organizzazione esclusa[10].

Certamente il requisito aggiunto dalla sentenza n. 231 all'art. 19 lett. b), quello della partecipazione alle trattative, ha carattere sfumato rispetto a quello della sottoscrizione del contratto.

Al fine di delimitare tale "partecipazione" non si può non tener conto delle modalità peculiari del mondo sindacale e quindi delle varie forme che in concreto assumono i contatti tra impresa e sindacato, oltre che delle eventuali regole che le parti si siano date sulle procedure di rinnovo dei contratti collettivi.

[10] Cass. 10 febbraio 1992, n. 1504, in *LPA*, 1992, 1366; 3 marzo 1990, n. 1677, in *MGL*, 1990, 271.

La dottrina ha subito evidenziato come la formula "partecipazione al negoziato" implicasse la necessità di «verificare caso per caso se sussiste il consenso rappresentativo di un sindacato tale da renderlo effettivamente (cioè socialmente) contro-potere negoziale [...] potere collettivo contrapposto al potere aziendale»[11], senza attribuire valore dirimente a dati esteriori ed estemporanei, che potrebbero portare a negare l'operatività dell'art. 19 nel caso del sindacato rappresentativo che lascia il tavolo negoziale al primo incontro di fronte a proposte irricevibili di parte datoriale o ad affermarne l'operatività in casi di convocazione al tavolo di tutte le sigle, comprese quelle in alcun modo rappresentative.

Come era prevedibile, la sentenza n. 231 non ha risolto tutti i problemi e non ha eliminato il rischio di una disparità di trattamento tra le sigle sindacali.

Questo rischio è oggi accentuato dal fatto che alle Rsa sono oramai riconosciute ampie competenze, fra cui il potere di sottoscrivere contratti di prossimità, aziendali o territoriali, dotati di efficacia *erga omnes* se firmati sulla base di un criterio maggioritario relativo alle predette rappresentanze sindacali, secondo il disposto dell'art. 8 della legge n. 148 del 2011.

La sentenza n. 231 del 2013 poggia sul presupposto per cui la rappresentatività precede la partecipazione alla trattativa e costituisce in qualche modo un dato oggettivo e preesistente che fonda il diritto di quel sindacato di partecipare alle trattative.

Essa lascia aperto il problema di come individuare il sindacato o i sindacati significativamente rappresentativi, ai quali i datori di lavoro (o le associazioni imprenditoriali) non possono impedire di partecipare alle trattative negoziali.

Secondo alcuni autori, la selezione dei sindacati rappresentativi potrebbe avvenire in base ai criteri che il sistema sindacale di fatto si è dato attraverso il testo unico sulla rappresentanza del 2014, implicitamente confermati dal Patto della fabbrica del 2018, e concernenti la soglia percentuale, la definizione della piattaforma e la partecipazione alla delegazione trattante l'ultimo rinnovo del contratto collettivo. Altri hanno evidenziato la necessità di una regolamentazione

[11] Bavaro, *La razionalità pratica dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori e la democrazia industriale*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".It*, 2013, 184, 153.

di natura non intersindacale bensì statale, come, per l'appunto, una legge sulla rappresentanza sindacale.

Sull'argomento si è, di nuovo, sollecitato l'intervento della Corte Costituzionale.

4. La nuova questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 St. lav.

Come è noto, il Tribunale di Modena, con ordinanza del 14 ottobre, n. 20241, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori, per contrasto con gli articoli 3 e 39 della Costituzione, nella parte in cui la norma esclude dal diritto alla costituzione delle Rsa tutte quelle organizzazioni sindacali che, seppur "maggiormente o significativamente rappresentative", non siano firmatarie di alcun contratto collettivo applicato nell'unità produttiva né abbiano partecipato alle trattative per la stipula di quest'ultimo.

La questione è stata sollevata in un giudizio *ex* art. 28 St. lav. instaurato dal sindacato O.R.S.A. che ha denunciato come antisindacale la condotta datoriale, consistita nel mancato riconoscimento del suo diritto alla sottoscrizione per adesione degli accordi sindacali vigenti presso l'unità produttiva di Modena e nel diniego opposto, in violazione dell'art. 19, alla costituzione della Rsa presso la medesima unità produttiva.

Il Tribunale di Modena dubita della legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lett. b), l. n. 300/1970 (nel testo risultante dall'intervento additivo operato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 231/2013), poiché il criterio selettivo impiegato nega la possibilità di costituire rappresentanze sindacali aziendali alle associazioni sindacali "maggiormente o significativamente rappresentative" all'interno della singola unità produttiva qualora esse non siano firmatarie dei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva o non abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti, in tal modo attribuendo al datore di lavoro un potere di accreditamento della controparte sindacale irragionevole e in grado di limitare la libertà di azione sindacale.

Secondo l'ordinanza in esame, il criterio selettivo di cui all'art. 19 si porrebbe in contrasto, anzitutto, con l'art. 3 Cost. perché finirebbe per provocare una ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento tra sindacati ugualmente rappresentativi, differenziati solo in

base al dato della apertura datoriale alla loro partecipazione o non partecipazione alle trattative.

Il medesimo criterio violerebbe, inoltre, l'art. 39 Cost. realizzando, secondo il giudice remittente, una sorte di eterogenesi dei fini: «attraverso il criterio selettivo legale si realizza ciò che il legislatore intendeva scongiurare, in quanto al datore di lavoro è data la possibilità di condizionare i rapporti interni tra sindacati, estromettendo dal processo negoziale sigle sindacali "scomode", ancorché dotate di effettiva rappresentatività», realizzando intese *ad excludendum* concluse con le altre organizzazioni sindacali.

Il Tribunale di Modena invoca in via principale, una pronuncia di tipo demolitorio, supponendo che il vuoto legislativo potrà essere colmato dalla giurisprudenza di merito, in via interpretativa, facendo ricorso ed adattando alla dimensione aziendale i criteri convenzionali codificati dalle parti sociali (es. Protocollo di intesa del 31.05.2013; T.U. negoziale sulla rappresentanza del 10.01.2014) oppure valutando, caso per caso, la significativa rappresentatività del sindacato in azienda in base ai dati relativi al numero degli iscritti e/o al numero dei voti riportati nelle elezioni delle Rsu – ove indette – nelle unità produttive.

In subordine, il tribunale chiede alla Corte costituzionale di adottare una pronuncia additiva «che consenta di estendere la legittimazione alla costituzione di Rsa anche ai sindacati che abbiano acquisito una "significativa o maggioritaria rappresentatività" su base aziendale».

5. La sentenza della Corte costituzionale n. 156 del 2025

La recentissima sentenza n. 156 del 2025 dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, primo comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300, nella parte in cui non prevede che le rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva anche nell'ambito delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

La decisione si colloca, apertamente, sulla scia dei precedenti della medesima Corte e coglie il "vuoto di tutela" che la pronuncia n. 231 del 2013 non aveva colmato «nell'interstizio tra la libertà dell'impresa di trattare con chi vuole e il diritto del sindacato rappresentativo di accedere alle prerogative di legge» e invoca la medesima *ratio*

decidendi espressa dalla sentenza del 2013, compiendo un passo ulteriore.

Come nella sentenza n. 231 il criterio della sottoscrizione era apparso contrario ai principi di ragionevolezza e pluralismo, sanciti dagli artt. 3 e 39 Cost., una volta che aveva perso la funzione selettiva dei soggetti dotati di effettiva rappresentatività e si era trasformato in un meccanismo di esclusione dei soggetti effettivamente rappresentativi, allo stesso modo è ora focalizzato il rischio che il criterio dell'accesso alla trattativa «da mezzo di selezione diventi espediente finalizzato all'esclusione», il che ne sancisce la contrarietà ai richiamati principi costituzionali.

La sentenza del 2025 si premura di sottolineare come il rischio appena segnalato possa «manifestarsi nelle forme più diverse, più o meno scoperte, non solo perché si nega formalmente l'accesso al tavolo negoziale a un sindacato pur altamente rappresentativo, ma anche perché gli si oppone una piattaforma inaccettabile e non negoziabile, ovvero si rifiuta l'apertura delle trattative con qualunque sigla; nel qual ultimo caso la lesione non viene inferta a una specifica associazione dei lavoratori, ma a tutte complessivamente, attraverso la compromissione dell'istituto della RSA».

Nella individuazione del rimedio, premesso di doversi attestare «in funzione della *reductio ad legitimitatem*, su una soluzione avvalorata da precisi riscontri normativi, già rinvenibili nell'ordinamento», la sentenza in commento invoca il parametro della rappresentatività comparativa sul piano nazionale avente solide basi normative, respingendo le sollecitazioni del giudice remittente all'impiego dei concetti della rappresentatività "maggioritaria" e della rappresentatività "significativa", giudicati «inutilizzati o quantomeno desueti nelle fonti legislative».

La Corte costituzionale ha cura di precisare che la soluzione adottata, se pure riferita a uno standard nazionale, «non costituisce una riedizione della lettera *a)* del primo comma dell'art. 19 statuto lavoratori, abrogata in sede referendaria, atteso che quella lettera si riferiva all'affiliazione confederale, quindi a un criterio differente e peculiare».

Riconosce che la rappresentatività sindacale, una volta svincolata dagli indici negoziali della firma e della trattativa, «si presenta in una forma astratta, e necessita quindi di un criterio di misurazione», ma quest'ultimo profilo attiene al rimedio da ricercare, comunque, nel tessuto normativo esistente.

A ciò si accompagna, ancora una volta, il monito lanciato al legislatore affinché provveda ad una «organica riscrittura» della disposizione censurata, profondamente modificata dall'esito referendario e dalle pronunce di illegittimità costituzionale, così da «delineare un assetto normativo capace di valorizzare l'effettiva rappresentatività in azienda quale criterio di accesso alla tutela promozionale delle organizzazioni dei lavoratori».

Sulla strada segnata dal Giudice delle leggi, a garanzia della libertà e del pluralismo sindacale, spetta ora ai giudici il delicato compito di individuare criteri selettivi delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, rispolverando, ed eventualmente implementando, gli indici elaborati da una pluriennale giurisprudenza di legittimità.

6. Le nuove frontiere della rappresentanza dei lavoratori

Il tema della rappresentanza dei lavoratori deve essere, in ultimo, affrontato attraverso la lente di ingrandimento delle mutazioni che, negli ultimi decenni, hanno caratterizzato il mondo del lavoro e le modalità stesse della prestazione, nei suoi segmenti di tempo e luogo.

In particolare, la crescente dissoluzione dei tempi e dei luoghi propri del lavoro subordinato, la evanescenza dei confini spaziali e temporali dell'attività lavorativa, sollevano complessi interrogativi sulla efficacia delle forme tradizionali di rappresentanza, inducendo a vederne gli aspetti di debolezza e, per certi versi, di anacronismo.

Il lavoro è ormai sovente privo di luoghi fisici, nasce e si sviluppa nel mondo virtuale; prima ancora, la coesistenza, quand'anche nello stesso spazio fisico, di lavoratori legati a differenti società e con le forme contrattuali più disparate costituisce, già da molti anni, un ostacolo impervio alla costruzione di una comunanza di interessi e alla condivisione delle problematiche atte a fondare un interesse collettivo.

Rispetto a tale assetto delle forme di lavoro, l'utilizzo della "rete", nelle sue molteplici opzioni pratiche, certamente può rappresentare un veicolo in grado di coniugare le dinamiche storiche del mondo del lavoro con la modernità, consentendo di coinvolgere la forza lavoro nella edificazione di piattaforme rivendicative, nella preparazione e conduzione delle trattative, nella organizzazione del conflitto collettivo.

La dottrina[12] si è affrettata a sottolineare come la diffusione di alcuni *social network* abbia avuto un impatto positivo sull'attività negoziale dei rappresentanti dei lavoratori per mantenere un confronto costante con la base nel corso delle trattative con la controparte. Ha messo in risalto la capacità del *web* di espandere la portata del conflitto collettivo oltre i confini fisici di un singolo stabilimento o di un singolo Stato, contribuendo all'individuazione di un interesse collettivo sovranazionale, indispensabile da riconoscere e interpretare nell'azione sindacale di contrasto alla condotta delle imprese multinazionali. Ha ribadito che, allo scopo di conservare un ruolo strategico, le organizzazioni sindacali devono dimostrare la capacità di intercettare anche le reti spontanee che nascono e si diffondono sul *web*, alimentarle e, soprattutto, consolidarle.

Certamente gli strumenti offerti dalle moderne tecnologie di comunicazione possono e debbono essere utilizzati per fronteggiare la dispersione spaziale e relazionale che caratterizza molti lavoratori, i *platform workers* in primo luogo, contribuendo a tirarli fuori dal loro isolamento per attrarli in una dimensione collettiva, mantenendo ferma tuttavia la linea di demarcazione tra il sindacalismo come organizzazione e il movimentismo.

Forse è già tardi per portare avanti un simile percorso.

Mentre il popolo dei lavoratori vede sempre più pregiudicati i suoi diritti nel mondo reale, per la perdita di potere d'acquisto dei salari e l'allargamento sempre più ampio di fasce di povertà nonostante il lavoro, per il dramma ininterrotto delle morti sul lavoro, in spregio ai valori fondanti della nostra Carta costituzionale; mentre i bisogni di tutela e quindi di rappresentanza dei diritti dei lavoratori sembrano strillare con urgenza nella realtà che viviamo, l'intelligenza artificiale è alle porte ed è già pronta a porci di fronte a nuovi interrogativi e a nuove sfide ed a mostrarci quanto difficile sia continuare a ragionare usando vecchi arnesi.

[12] MARTELLONI, *Azione collettiva e nuove tecnologie: quale rapporto tra rappresentanti e rappresentati?*, in *LLI*, 2025, 1, 65 ss.

Sezione III
L'eguaglianza come inclusione

Note introduttive ad un dialogo su eguaglianza come inclusione

Antonio Viscomi

Sommario: 1. Ringraziamento. – 2. Eguaglianza. – 3. Potere. – 4. Convivialità. – 5. Identità. – 6. Coesione. – 7. Transizione – 8. Ecosistema. – 9. Risonanze.

1. Ringraziamento

Consentitemi anzitutto di ringraziare gli organizzatori di questo convegno, e in particolare Pasqualino Albi, instancabile promotore di iniziative culturali sempre di grande rilievo e interesse. Le relazioni di ieri sono state tutte di estremo interesse; ma sono sicuro che la qualità dei relatori impegnati nel panel che ho l'onore di presiedere renderà anche questa terza e ultima sessione del convegno particolarmente rilevante. Vieppiù, direi che proprio la qualità dei relatori consentirà a me di dare sostanza leggera e tempi brevi alla funzione di coordinamento richiesta dal ruolo che mi è stato assegnato.

2. Eguaglianza

Per non togliere tempo prezioso agli interventi, mi limiterò dunque a condividere soltanto qualche osservazione di scenario. Devo però confessare che, ricevuto l'invito a presiedere questa sessione, mi sono interrogato sulle ragioni per le quali, in un convegno dedicato al conflitto come emancipazione (questo è il titolo generale delle due sessioni che si sono svolte ieri), è stato deciso di introdurre una sessione specifica sul tema della "eguaglianza come inclusione". In verità, non è stato poi così difficile ritrovare una risposta possibile e plausibile. A ben vedere, infatti, l'eguaglianza è lo spazio e al tempo stesso l'oggetto del conflitto[1], ne segna il perimetro di

[1] "La grammatica dell'uguaglianza sostanziale ha senz'altro informato di sé la storia dei conflitti moderni": così Giorgi, *L'uguaglianza tra diritto e storia (italiana). Momenti e figure di un principio costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, 3, 55-56 che così continua: "Re-interrogare l'uguaglianza vuol dire allora problematizzare gli

gioco ma anche l'obiettivo da conquistare, almeno se e nella misura in cui si intende dare vita ad una good society così come la Costituzione propone. In effetti, riguardata nella prospettiva dell'inclusione, l'eguaglianza non può che richiamare all'attenzione l'art. 3 che affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli sulla via della partecipazione democratica.

3. POTERE

È dunque chiaro che la questione posta qui in discussione non può essere ricondotta (o ancor più ridotta) ad una ordinaria riflessione segnata da codici, commi, interpretazioni e suggestioni. Essa ha, invece, un rilievo intrinsecamente politico, perché chiama in causa e mette in discussione le ragioni e le logiche del potere, della sua attribuzione e distribuzione, del suo esercizio e dei suoi limiti. Tuttavia, potere è termine da maneggiare con attenzione, presentando esso una funzione ambivalente, potendo cioè operare come sostantivo o come verbo, indicare una posizione o status o invece significare la possibilità o libertà di compiere (o non compiere) un'azione. La libertà più importante, a mio avviso, è sempre e soltanto la libertà di realizzare pienamente sé stessi, che poi è il fondamento del bene comune rettamente inteso e quindi non solo la ragione stessa di una vita in comune ma anche il criterio di legittimazione morale del potere e del suo esercizio[2]. Insomma, può essere autorità (o autoritarismo), ma non è potere vero quello che impedisce la piena realizzazione della persona, sia come singolo sia nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità. Naturalmente, per l'intensità problematica e l'estensione tematica che la caratterizza, la questione richiederebbe ben altra discussione; qui, però, interessa evidenziare soltanto che ragionare su questi temi impone l'inderogabile esigenza di non perdere mai di vista la correlazione che lega il testo normativo al contesto politico.

stessi contenuti della democrazia, aprire lo sguardo a quei progetti più complessivi di ripensamento della società e a quei processi di soggettivazione politica che essa continua a ispirare". Sul punto la bibliografia è ovviamente sterminata.

[2] Mi limito qui a ricordare TAIANI, FELICE, *Bene comune, dignità e libertà tra ragioni e regole*, Roma, 2017.

4. CONVIVIALITÀ

Vi è una seconda considerazione che intendo proporre all'attenzione dei relatori. Credo che sia esperienza comune e diffusa quella di percepire delle immediate suggestioni correlate al titolo dell'evento al quale si è stati invitati a partecipare: un libro, ad esempio, o un autore, o ancora una scena o una frase. Così, quando ho ricevuto l'invito ad essere qui oggi si è imperiosamente affacciata alla mia memoria una espressione di don Tonino Bello, indimenticato e indimenticabile Vescovo di Molfetta: convivialità delle differenze[3]. Nella sua visione, la convivialità nasce dall'essere gli uomini e le donne creati ad immagine del Dio trinitario, che le differenze porta in sé, pur mantenendo una unica identità. È una immagine potentemente espressiva questa di don Tonino, che la pace rappresentava come un "mettersi a sedere alla stessa tavola fra persone diverse". Confesso, però, che il fascino dell'armonia sinfonica delle differenze ha immediatamente dovuto confrontarsi con la quotidianità odierna segnata dagli ordini esecutivi emanati dal Presidente degli Stati Uniti nei primi giorni del suo mandato presidenziale[4]. Credo di non errare se affermo l'esistenza, oggi più di prima, di un grande conflitto, culturale prima ancora che politico, fra chi alla convivialità delle differenze ispira la propria azione e chi, invece, ritiene di dover escludere e non includere, negando ogni riconoscimento e legittimazione alle differenze sulla base di una affermata superiorità di alcuni tratti caratteristici. Basti pensare alla messa in discussione dei programmi DEI (diversità, equità, inclusione), anzi alla immediata revoca di tali programmi nelle agenzie federali, nelle imprese private, americane o straniere, che ricevono commesse dalle agenzie federali.

5. IDENTITÀ

Tale azione viene formalmente ed esplicitamente giustificata asserendo che le politiche di riconoscimento delle differenze negano, discreditano e minano i valori tradizionali americani di hard work, di eccellenza ed impegno individuale in favore di una corrosiva, perniciosa, illegale ed immorale – cito testualmente – tensione all'egua-

---

[3] BELLO, *Convivialità delle differenze. Omelie crismali*, Molfetta, 2006.

[4] Tutti gli ordini esecutivi sono pubblicati al seguente indirizzo web: *www.whitehouse.gov*.

glianza, considerata, essa stessa, discriminatoria in quanto non tiene conto del merito individuale, dell'attitudine al duro lavoro che dovrebbe costituire il tratto caratteristico americano del self made man e della frontiera occidentale. Così, ad esempio, nell'ordine esecutivo del 21 gennaio 2025 dal titolo "Ending illegal discrimination and restoring merit-based opportunity" si legge di "dangerous, demeaning, and immoral race- and sex-based preferences", di "illegal DEI and DEIA policies (…) undermine our national unity, as they deny, discredit, and undermine the traditional American values of hard work, excellence, and individual achievement in favor of an unlawful, corrosive, and pernicious identity-based spoils system". E si legge ancora che "the American people have witnessed first-hand the disastrous consequences of illegal, pernicious discrimination that has prioritized how people were born instead of what they were capable of doing". Sarebbe tuttavia un errore considerare gli ordini esecutivi come espressione soltanto della individualità presidenziale. Essi esprimono una linea culturale segnata da una grande capacità di diffusione, non solo in America, rispetto alla quale è necessario confrontarsi senza ottimistiche e superficiali presunzioni (e complessi di superiorità) ed anzi con la consapevolezza che la crisi della coesione sociale (determinata naturalmente da fattori diversi e plurali) non può che portare alla radicalizzazione delle posizioni estreme.

6. Coesione

Vi è poi una terza e consequenziale osservazione che vorrei condividere. In uno dei predetti ordini esecutivi si afferma l'esistenza di una ideologia della "equità discriminatoria", tale in quanto tratta gli individui come membri di un gruppo piuttosto che come individui singoli. Consentitemi di porre una domanda: ma cosa si intende per individuo e per valore individuale? Personalmente reputo più adeguato e più coerente con la Costituzione parlare di persona e non di individuo. È l'art. 2 a dare un indirizzo in tal senso, là dove i diritti inviolabili della persona, sia come singolo sia nelle formazioni sociali, sono affiancati ai doveri inderogabili di solidarietà; l'Io dei diritti inviolabili risulta così ontologicamente correlato al Noi dei do-

veri inderogabili di solidarietà[5]. Al centro del nostro sistema costituzionale (e quindi della stessa visione di società che abbiamo deciso di costruire) non vi è dunque l'individuo monade, che vive in un'isola come Robinson Crusoe e che ha come unica dimensione quella economica dell'interesse da massimizzare, ma la persona situata nella sua rete di relazioni che ne costituisce, al contempo, l'identità. A ben vedere, è proprio il legame io/noi – che amplia e magnifica la valorizzazione operata da Martin Buber della relazione io/tu – che tende ad essere negato, oscurato, velato dal conflitto culturale sul valore delle differenze e del loro riconoscimento, anche in ambito giuridico. Per questo abbiamo necessità di mantenere viva una sorta di battaglia di civiltà per il riconoscimento delle differenze, perché la eguaglianza come inclusione ha senso se diventa uno strumento per consentire a ciascuno di realizzare sé stesso, direi: i propri diversi talenti (per essere più mainstreaming potremmo anche parlare di capabilities), nel modo e nel mondo migliore possibile.

7. TRANSIZIONE

Appare così confermato, a me pare, quanto il problema su cui siamo chiamati a riflettere sia fondamentale per la costruzione della società in cui vogliamo vivere. Ma appare anche chiaro che esso segnala al giurista quanto sia importante essere consapevole che prima del diritto vi è una antropologia, e prima di un'antropologia una ontologia, cioè una visione dell'uomo che invoca strumenti di regolazione adeguati e pertinenti. Il diritto non è soltanto ingegneria sociale utile per dirimere rapporti interprivati, individuali o collettivi, o per regolare lo spazio pubblico; esso è lo strumento per costruire la società in cui vogliamo vivere. E qui, però, è doveroso segnalare un'ultima questione, che rappresento in modo stringato limitandomi a richiamare le parole di Papa Francesco che, con sintesi efficace, ha ricordato che non viviamo una epoca di cambiamenti ma un cambiamento d'epoca. Se ciò è vero, e lo è, allora ne segue che continuare a leggere (e regolare) il mondo con i vecchi criteri non è poi molto utile: semmai, dovremmo essere in grado di adeguare i nostri paradigmi interpretativi e i nostri modelli regolativi. Anche

[5] Mi permetto di rinviare a VISCOMI, *Dall'Io al Noi. Persone, comunità e impregno condiviso*, Roma-Soveria Mannelli, 2020.

per questo, a me pare che transizione sia termine più idoneo di innovazione per rappresentare la trasformazione digitale in cui siamo immersi. Se fosse solo un'innovazione, avremmo probabilmente già dentro il nostro sapere disciplinare strumenti adeguati, dal momento che il diritto del lavoro convive con l'innovazione tecnologica fin dalle sue origini. In realtà, stiamo vivendo una fase di transizione, di cambiamento epocale del nostro modo di leggere il mondo, dei nostri criteri di giudizio, dei nostri parametri di valutazione, dell'organizzazione stessa della nostra esistenza individuale e collettiva sempre più segnata dall'integrazione tra uomo e macchina, per non dire poi delle potenzialità dell'intelligenza artificiale generativa e di quella agentica[6].

8. Ecosistema

Considerando tutto ciò, appare evidente che questa terza sessione del convegno su eguaglianza come inclusione si presenta non marginale in una riflessione sul conflitto, che anzi trova proprio nella dimensione culturale e identitaria il suo aspetto oggi caratteristico. In gioco, non è soltanto la distribuzione, più o meno equa, delle risorse ma lo stesso modello di società che vogliamo costruire e in cui desideriamo vivere in un futuro non distopico. Anche per questo vorrei chiudere questa stringata introduzione alle riflessioni che seguiranno chiedendo se non sia giunto il momento, per i giuristi del lavoro, di prendere in seria considerazione l'urgenza di adottare logiche interpretative e ricostruttive ecosistemiche, non in omaggio allo spirito del tempo, ma nella consapevolezza che il tratto caratteristico di un ecosistema è dato appunto dalle relazioni tra le parti che lo compongono, in guisa tale che la stessa identità delle singole parti è condizionata dal tipo e dalla qualità delle loro reciproche relazioni. Ciò significa, in concreto, affinare le nostre capacità di osservazione e di analisi, ma anche di regolazione, sapendo bene che anche un semplice ed apparentemente innocuo battito di ali a Tokyo potrà far cadere il grattacielo a New York. È proprio in que-

[6] Rinvio a VISCOMI, *"Conoscere per deliberare" al tempo della transizione digitale. Appunti per una* learning legislation *giuslavoristica*, in ALBI (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'era delle transizioni*, Pisa, 2024.

sta rete di relazioni che si innesta la complessità del mondo in cui siamo immersi[7].

9. Risonanze

Le relazioni che fra poco seguiranno coonestano immediatamente l'importanza ed anzi la necessità urgente di prestare attenzione alla complessità ecosistemica. Lo faranno le relazioni sulle questioni retributive, nel pubblico e nel privato, che si affiancano alle riflessioni pertinenti e puntuali svolte ieri dal Presidente Curzio. Lo faranno le relazioni sui temi della sicurezza sociale, che costituiscono oggi un vero banco di prova per l'implementazione dei valori costituzionali, non solo per la crisi di sostenibilità finanziaria (per la quale, allo stato, non sembra esserci nessuna reale soluzione diversa all'aumento della base occupazionale) ma anche per l'importanza di distinguere in modo chiaro fragilità e minoranze. Lo faranno infine le relazioni dedicate all'analisi di alcune fra le questioni derivanti dalla transizione digitale che chiede un cambio di mindset e quindi anche di regole. Insomma, e concludo, mi pare non possa essere revocato in dubbio che il tema dell'eguaglianza come inclusione si ponga al centro delle vicende attuali e del conflitto culturale in atto al quale non è estranea la cultura giuridica. Eventi come quello che ci ha riuniti oggi qui a Pisa confermano quanto sia importante per il giurista lasciare risuonare nella sua riflessione il mondo che lo circonda.

[7] Da qualche tempo segnalo l'esigenza di un approccio metodologico capace di rileggere l'esperienza giuridica, e giuslavoristica in modo particolare, nella prospettiva della complessità ecosistemica: cfr. Viscomi, *Professionalità e diligenza ai tempi della transizione digitale*, in *LLI,* 2024, 1, 55 ss.

Il salario minimo nelle sentenze della Sezione lavoro della Cassazione del 2023

Paolo Pascucci

Sommario: 1. La nuova legge delega e la giurisprudenza di legittimità del 2023 sul salario minimo. – 2. Il contratto collettivo parametro e l'art. 36 Cost. – 3. L'uscita dal salario contrattuale e le due fasi della valutazione giudiziale di adeguatezza del salario. – 4. La prima fase e i parametri/indici esterni di inadeguatezza del salario. – 5. La seconda fase e la ricerca di parametri esterni di adeguatezza del salario. – 6. L'inadeguatezza del salario previsto da un contratto collettivo evocato come parametro dalla legge. – 7. Il nuovo orientamento giurisprudenziale in materia retributiva e il lavoro povero.

1. La nuova legge delega e la giurisprudenza di legittimità del 2023 sul salario minimo

Se il Governo darà attuazione alla delega contenuta nella legge n. 144/2025 in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva nonché di procedure di controllo e informazione, sarà interessante poi verificare come si comporterà quel giudice a cui un lavoratore chieda di valutare la conformità ai principi dell'art. 36 Cost. della sua retribuzione che corrisponda al trattamento economico complessivo minimo del contratto collettivo nazionale di lavoro maggiormente applicato nella categoria di riferimento.

Detto altrimenti, si tratterà di capire se, anche di fronte ad una esplicita previsione di legge che fissasse il salario minimo complessivo in conformità alla contrattazione collettiva, la giurisprudenza seguirà o meno l'orientamento inaugurato dalle celebri sei sentenze della Sezione lavoro della Cassazione del 2023 in materia di retribuzione[1].

[1] Cass. 2 ottobre 2023, n. 27711, n. 27713, n. 27769; 10 ottobre 2023, n. 28320, n. 28321, n. 28323, tutte in *DeJure*, su cui v., tra gli altri, Barbieri, *Il salario minimo tra discussione politica e giurisprudenza*, in *LDE*, 2023, 3; Bronzini, *Il contributo della Corte di cassazione per risolvere il tema dei "salari indecenti"*, in *LDE*, 2023, 3.

Fermo restando che già il discutibile richiamo della legge delega ai contratti collettivi maggiormente applicati in luogo di quelli sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale potrebbe incrementare il contenzioso, specialmente ove ne risultassero "legittimati" contratti collettivi "pirata"[2], è difficile pensare che, al di là dell'incertezza sul *se* e sul *come* verrà attuata la delega, la sua attuazione riuscirà a sterilizzare gli effetti di quell'orientamento giurisprudenziale e che la magistratura del lavoro, facendo leva sulla precettività riconosciuta all'art. 36 Cost. fin dalla metà del secolo scorso[3], assuma un atteggiamento di *self restraint*.

Non sembra dunque fuori luogo ripercorrere anche in questa sede, seppure sinteticamente, alcuni passaggi del procedimento logico che è alla base di quelle sentenze, intervenute su alcune situazioni di evidente lavoro povero[4], trattandosi di lavoratori dipendenti da organizzazioni operanti nel settore dei servizi fiduciari e della vigilanza privata coinvolti in catene di appalti, senza la garanzia rappresentata dal principio di parità di trattamento[5].

Preliminarmente vale peraltro la pena ricordare che, a differenza di altri paesi europei[6], in Italia l'obiettivo del salario minimo non è stato perseguito per legge, bensì facendo leva sui contratti collettivi e sulla operazione della giurisprudenza, la quale, con una presunzione *iuris tantum* suscettibile di prova contraria, ha assunto prevalentemente come parametro di adeguatezza ai principi di proporzionalità e di sufficienza di cui all'art. 36 Cost. i minimi retributivi previsti da tali contratti, a prescindere dall'applicabilità degli stessi al rapporto di lavoro, in quanto espressione del valore che le parti sociali hanno attribuito al lavoro in una determinata categoria in un certo momento storico[7].

---

[2] Sulla possibile incostituzionalità di tale previsione v. ICHINO, *Retribuzioni: quanto c'è di buono nella legge delega*, in *https://lavoce.info/*, 3 ottobre 2025.

[3] PUGLIATTI, *La retribuzione sufficiente e le norme della Costituzione*, in *RGL*, 1949-1950, I, 189 ss.

[4] D'ORIANO, *La Cassazione sul salario minimo costituzionale: squarciato il velo sul lavoro "povero"*, in *LG*, 2023, 11, 1042 ss.

[5] ZOLI, *Intervento* al Seminario di studio organizzato dall'Università di Bologna il 7 dicembre 2023 su "Salario minimo e Costituzione", videoregistrazione reperibile su https://www.radioradicale.it/.

[6] MENEGATTI, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, Torino, 2017.

[7] ALBI, *Introduzione. Salario minimo e salario giusto: le ragioni di un confronto*, in ID. (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, 2023, XX; PASCUCCI, *Giusta*

Non va peraltro trascurato che, che in alcuni casi, come nel settore delle cooperative, il parametro retributivo dei contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale è stata assunta anche dal legislatore per determinare il salario minimo. Ed è proprio su tale aspetto che sono intervenute le citate sentenze della Cassazione.

2. Il contratto collettivo parametro e l'art. 36 Cost.

Come sottolineato in particolare nella sentenza n. 27711/2023 della Cassazione (che qui si assume come riferimento dell'orientamento in esame), l'operazione giurisprudenziale da tempo effettuata sull'art. 36 Cost. non ha riguardato solo le ipotesi di inadeguatezza della retribuzione determinata unilateralmente da un datore di lavoro formalmente non tenuto ad applicare il contratto collettivo in quanto non iscritto al sindacato datoriale firmatario, ma anche i casi in cui il lavoratore abbia lamentato la mancata proporzionalità e sufficienza della retribuzione fissata dal contratto collettivo applicato in azienda. Infatti, anche l'autonomia negoziale privata non è sottratta al rispetto dei criteri di sufficienza e proporzionalità di cui all'art. 36 Cost., gerarchicamente sovraordinati alla legge e alla stessa contrattazione collettiva avendo contenuti (anche attinenti alla dignità della persona) che preesistono e si impongono dall'esterno nella determinazione del salario.

In realtà, la stessa sentenza Cass. n. 27711/2023 riconosce che la sovraordinazione dell'art. 36 Cost. non significa che le tradizionali fonti di individuazione della retribuzione, *in primis* la contrattazione collettiva, siano irrilevanti. D'altronde, se la rilevanza della fonte negoziale sarebbe pressoché indiscutibile ove, attuandosi l'art. 39 Cost., il contratto collettivo fosse efficace *erga omnes*, sia per l'autorevolezza certificata dei suoi autori sia per il fatto che esso scongiurerebbe la proliferazione contrattuale, è indubbio che anche la contrattazione collettiva di diritto comune, specie quella posta in essere dai sindacati comparativamente più rappresentativi, costituisca un parametro quanto mai significativo dell'adeguatezza del salario ai principi costituzionali.

---

retribuzione e contratti di lavoro. Verso un salario minimo legale?, Milano, 2018, 45 ss.

Non a caso, in linea di continuità con precedenti pronunce, la recente giurisprudenza di legittimità afferma che sebbene il giudice abbia la facoltà, e non l'obbligo, di fare riferimento al parametro esterno del contratto collettivo, tuttavia può discostarsi dalla sua presunzione di adeguatezza, in diminuzione o in aumento, con una valutazione di fatto non censurabile in sede di legittimità, solamente ove adduca un'adeguata motivazione, in particolare facendo riferimento a criteri più o meno oggettivi (la crisi, le dimensioni dell'impresa, le caratteristiche della prestazione o dell'attività svolta, le nozioni di comune esperienza, le condizioni familiari del lavoratore, le condizioni territoriali o l'equità), e, comunque, avendo sempre cura di procedere con la massima prudenza essendo lo stesso giudice difficilmente in grado di apprezzare le esigenze economiche e politiche sottese all'assetto degli interessi concordato dalle parti sociali.

3. L'USCITA DAL SALARIO CONTRATTUALE E LE DUE FASI DELLA VALUTAZIONE GIUDIZIALE DI ADEGUATEZZA DEL SALARIO

Uno dei passaggi più rilevanti delle recenti sentenze della Cassazione riguarda il riferimento a quell'orientamento giurisprudenziale secondo cui il lavoratore non avrebbe solo il diritto di chiedere al giudice l'applicazione del salario previsto dal contratto collettivo della categoria di appartenenza, bensì anche quello di "uscire" da tale salario, non essendo alcuna tipologia contrattuale sottratta alla verifica giudiziale di conformità ai requisiti sostanziali stabiliti dalla Costituzione[8].

Manifestando l'intenzione di dar seguito a tale orientamento, Cass. n. 27711/2023 ha tuttavia ritenuto necessario corredarlo di alcune precisazioni per fugare alcuni dubbi recentemente insorti sulla sindacabilità giudiziale in particolare dei contratti collettivi nazionali di categoria sottoscritti da organizzazioni comparativamente più rappresentative.

La prima precisazione riguarda il fatto che il riferimento al parametro esterno della contrattazione non vìola l'art. 39 Cost. non solo in relazione alle sue previsioni sull'efficacia *erga omnes* dei contratti

[8] Cass. 31 maggio 2022, n. 17698, in *OneLegale*; n. 20216/2021; 21 febbraio 2020, n. 4622, *ivi*; 21 febbraio 2020, n. 4621, *ivi*; 1 aprile 2019, n. 9005, *ivi*; 12 marzo 2019, n. 7047, *ivi*; 21 febbraio 2019, n. 5189, *ivi*; 9 aprile 2019, n. 9862, in *DeJure*.

collettivi, ma anche per quanto concerne il principio di libertà sindacale, neppure ove il giudice disapplichi un contratto collettivo di categoria sottoscritto da sindacati comparativamente più rappresentativi ancorché richiamato in una legge, non venendo in discussione la libertà sindacale nel momento in cui la Costituzione riconosce ad ogni lavoratore il diritto alla giusta retribuzione.

Le altre precisazioni si estrinsecano nella delineazione delle due distinte fasi[9], ambedue complesse e connotate da discrezionalità, tramite le quali si svolge il vaglio del giudice: la prima relativa alla verifica, utilizzando parametri di raffronto/commisurazione, dell'effettiva rispondenza del salario corrisposto all'art. 36 Cost.; la seconda concernente l'adeguamento ai precetti dell'art. 36 Cost. della retribuzione riconosciuta come effettivamente ingiusta.

4. La prima fase e i parametri/indici esterni di inadeguatezza del salario

Con riferimento alla prima fase, Cass. n. 27711/2023 tenta di superare l'incertezza che finora ha aleggiato in giurisprudenza sui parametri di riferimento da utilizzare e soprattutto sulle ipotesi in cui un trattamento retributivo pur conforme ad un contratto collettivo possa essere ritenuto contrario all'art. 36 Cost.

Ecco allora l'importanza delle indicazioni che scaturiscono tanto dalle fonti internazionali come la Convenzione OIL n. 26/1928[10], quanto di quelle sovranazionali come la Carta sociale europea e la Carta dei diritti fondamentali, relative al salario in generale. In particolare, tra queste ultime, emerge la direttiva 2022/2041 sui salari minimi, che pur riguardando l'Italia molto marginalmente[11], contiene tuttavia alcune significative indicazioni, ancorché non vincolanti[12], non dovendosi trascurare che si tratta di una direttiva di armonizza-

---

[9] Miscione, *Il salario minimo costituzionale affermato dalla Cassazione*, in *https://www.altalex.com/quotidiano-giuridico*.

[10] Delfino, *La recente giurisprudenza della Cassazione in materia di salario minimo, ovvero alla ricerca della soglia perduta*, in *DLM*, 2023, 3, 551; Saracini, *Giudice, contrattazione e retribuzione: l'ennesima "istantanea" della debolezza del sistema sindacale di fatto*, in *RIDL*, 2023, 4, II, 694.

[11] Anche se sul tema della copertura contrattuale richiesta dalla direttiva si potrebbe discettare a lungo: v. Bavaro, Orlandini, *Introduzione*, in *RGL*, 2023, 4, I, 508; Calvellini, Loffredo, *Salari e copertura della contrattazione collettiva: dietro le apparenze molti dubbi*, *ivi*, 577 ss.

[12] Zoli, *Il riconoscimento dello status di cittadinanza tra retribuzione adeguata e salario minimo legale*, in *LD*, 2024, 1, 107.

zione che rischierebbe di essere pregiudicata se non si provvedesse comunque a garantire l'adeguatezza dei salari[13].

Ed ecco l'indicazione del Considerando 28 di tale direttiva sul diritto del lavoratore ad una vita non solo non povera (cioè orientata solo a soddisfare bisogni essenziali) ma, più propriamente, libera e dignitosa, come tale proiettata alla soddisfazione anche di bisogni immateriali[14]. Il che comporterebbe il superamento della presunzione semplice di adeguatezza di una retribuzione che, pur se conforme ad un qualsiasi contratto collettivo, considerata relativamente all'ammontare netto e non lordo delle sue sole voci certe e non eventuali, risultasse inferiore o uguale all'indice Istat di povertà assoluta. Un indice, individuato dall'Istat con riguardo alla situazione del nucleo familiare, che certamente è funzionale ad interventi assistenziali e previdenziali ed invece estraneo alla valutazione dell'attività lavorativa[15], ma che, come sottolinea Cass. n. 27711/2023, rappresenterebbe solo una soglia minima invalicabile, un preciso punto di riferimento in negativo, e non un parametro di commisurazione della retribuzione sufficiente, ben potendo essere insufficiente una retribuzione superiore a tale soglia ove non garantisca al lavoratore una vita dignitosa, ferme restando peraltro le possibili perplessità sulla specifica commisurazione dell'indice di povertà[16]. Così come non possono considerarsi parametri di una retribuzione sufficiente, in quanto soglie necessarie per la sola sopravvivenza, gli importi della Naspi, della cassa integrazione o del reddito di cittadinanza, laddove potrebbe discutersi per la soglia di reddito personale per l'accesso alla pensione di inabilità civile, in quanto, essendo correlata anche ad un gravissimo stato di invalidità del soggetto, potrebbe riguardare non solo esigenze economiche di mera sopravvivenza[17].

---

[13] BARBERA, *Intervento* al Seminario di studio organizzato dall'Università di Bologna il 7 dicembre 2023 su "Salario minimo e Costituzione", videoregistrazione reperibile alla pagina: *https://www.radioradicale.it/scheda/715307/salario-minimo-e-costituzione*.

[14] Come la partecipazione ad attività culturali, educative e sociali.

[15] PROIA, *Minimi sindacali, articolo 36 della Costituzione e sindacato giudiziale*, in *NT Plus Lavoro*, 4 ottobre 2023.

[16] Per una penetrante critica al riferimento all'indice di povertà v. ORLANDINI, *Gli indici di adeguatezza salariale esterni alla contrattazione collettiva: note a margine del nuovo corso della giurisprudenza di legittimità*, in NUZZO, RAIMONDI (a cura di), Liber Amicorum *per Valerio Speziale*, Bari, 2025, tomo II, 759 ss.

[17] CRACA, *L'utilizzo della contrattazione collettiva e degli indici statistici ed economici nella valutazione della giusta retribuzione*, in *LG*, 11, 2023, 1057.

Peraltro, se un salario inferiore o uguale alla soglia di povertà sembrerebbe essere sempre in contrasto con l'art. 36 Cost., non è però facile capire quando un salario superiore a quella soglia rispetti o meno tale norma. Da quanto afferma Cass. n. 27711/2023, tale accertamento parrebbe doversi basare su di una comparazione, riferendosi in via parametrica alla retribuzione fissata da altri contratti collettivi di settori affini o per mansioni analoghe. Senonché, non è chiaro se a tal fine sia sufficiente un confronto solo tra due contratti collettivi o se, per non essere ritenuto conforme all'articolo 36, il salario previsto da un contratto collettivo di categoria superiore al netto alla soglia di povertà dovrebbe essere nettamente inferiore a più contratti collettivi di settori affini o per mansioni analoghe. Per altro verso, il trattamento del contratto collettivo sarebbe inadeguato ove fosse al di sotto degli indicatori economici e statistici comunemente utilizzati a livello internazionale evocati anche nella direttiva 2022/2041.

5. La seconda fase e la ricerca di parametri esterni di adeguatezza del salario

Quanto alla seconda fase dell'attività del giudice, nella ricerca di un parametro esterno in funzione sostitutiva, Cass. n. 27711/2023 evoca non solo i contratti collettivi di settori affini o per mansioni analoghe, ma anche quegli indicatori – come il 60% del salario lordo mediano e il 50% del salario lordo medio – che, sebbene siano richiamati dall'art. 5 della direttiva 2022/2041 che riguarda solo gli Stati con salario minimo legale, sono però presenti anche nel Considerando 28 destinato anche a quegli Stati che, come l'Italia, affidano la garanzia del salario minimo adeguato unicamente alla contrattazione collettiva. Il che, forse, potrebbe rendere questa indicazione qualcosa di più di un semplice suggerimento, come pure si è ipotizzato[18].

A tale proposito non si deve tuttavia trascurare che i dati ISTAT sul salario lordo medio e mediano sono risalenti nel tempo (2019-

[18] Delfino, *Relazione* al Seminario di studio organizzato dall'Università di Bologna il 7 dicembre 2023 su "Salario minimo e Costituzione", videoregistrazione reperibile su *https://www.radioradicale.it/*.

2021)[19] e mai aggiornati in tempo reale, cosicché il giudice potrebbe farvi riferimento solo come un possibile parametro per orientare il proprio giudizio di sufficienza, ma non di proporzionalità della retribuzione nel caso concreto, non venendo così individuato il vero e proprio minimo idoneo ai sensi dell'art. 36 Cost.[20].

6. L'INADEGUATEZZA DEL SALARIO PREVISTO DA UN CONTRATTO COLLETTIVO EVOCATO COME PARAMETRO DALLA LEGGE

È evidente come, implicando una notevole discrezionalità da parte del giudice, questa delicata e complessa operazione demolitoria e ricostruttiva richieda una accurata e circostanziata motivazione, coerentemente con l'approccio di estrema prudenza e rispetto necessario quando si mette in discussione la contrattazione collettiva.

Ciò vale a maggior ragione – come peraltro emerge nei principi di diritto enunciati da Cass. n. 27711/2023 – nel momento in cui si metta in discussione il trattamento fissato da un contratto collettivo sottoscritto da sindacati comparativamente più rappresentativi e individuato come parametro della giusta retribuzione da una legge di cui il giudice è tenuto a dare una interpretazione costituzionalmente orientata, giacché neanche in questo caso si può violare il precetto dell'art. 36 Cost. di cui quella legge è chiamata a garantire l'attuazione.

Si tratta di una tesi non condivisa né dalla giurisprudenza amministrativa[21] né da quella parte della dottrina secondo cui il richiamo all'interpretazione costituzionalmente orientata non fugherebbe ogni dubbio sul fatto che si sia così superato il sottile confine tra interpretazione e integrazione/creazione del diritto[22], essendo discutibile che, nell'interpretare l'art. 36 Cost., la Cassazione, quale giudice comune, si sostituisca alla Corte costituzionale disapplicando un rinvio legale alla contrattazione collettiva e fornendo in tal caso

[19] CNEL, *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia. Parte I: inquadramento e analisi del problema. Parte II: osservazioni conclusive e proposte, approvato nell'Assemblea del 12 ottobre*, in *LDE*, 2023, 3.

[20] RAZZOLINI, *La Corte di cassazione e il salario minimo adeguato costituzionale*, reperibile alla pagina: *https://www.welforum.it/*.

[21] Tar Lombardia, 4 settembre 2023, n. 272, in *Bollettino ADAPT*, su cui v. LASSANDARI, *La Suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell'equa retribuzione*, in *RGL*, 2023, 4, I, 534 ss.

[22] RAZZOLINI, op. cit.

un'interpretazione costituzionalmente orientata[23]. Pertanto, in casi come quello di cui si è occupata Cass. n. 27711/2023, sarebbe stato necessario rimettere gli atti alla Corte costituzionale denunciando l'eventuale incostituzionalità della legge che ha chiamato in causa il contratto collettivo[24].

A queste critiche si potrebbe però obiettare che in questa ipotesi non si tratta tanto di interpretare una legge bensì il suo parametro e che, al di là della difficoltà di verificarne l'adeguatezza, è arduo negare che il contratto collettivo oggetto del rinvio legale sia un parametro, come tale sindacabile dal giudice. In tal senso depone non solo il tenore letterale delle norme di legge, tipico delle clausole sociali, che, nel caso delle cooperative, parlano dell'obbligo di corrispondere al lavoratore un trattamento economico complessivo comunque non inferiore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine. A ben guardare in tal senso depone *per tabulas* anche l'orientamento della Corte costituzionale, la quale, vagliando la legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, del d.l. n. 248/2007, convertito con modificazioni dalla l. n. 31/2008, n. 31, ha affermato testualmente come tale norma, «lungi dall'assegnare ai predetti contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, efficacia erga omnes, in contrasto con quanto statuito» dall'art. 39 Cost. «mediante un recepimento normativo degli stessi», richiama «i predetti contratti, e più precisamente i trattamenti economici complessivi minimi ivi previsti, quale parametro esterno di commisurazione, da parte del giudice, nel definire la proporzionalità e la sufficienza del trattamento economico da corrispondere al socio lavoratore» ai sensi dell'art. 36 Cost.[25].

---

[23] Delfino, *La recente giurisprudenza*, cit., 554 ss.

[24] Ichino, *Se è il giudice a stabilire il salario minimo*, in *lavoce.info*, 11 ottobre 2023; Carinci, *Intervento* al Seminario di studio organizzato dall'Università di Bologna il 7 dicembre 2023 su "Salario minimo e Costituzione", videoregistrazione reperibile alla pagina: *https://www.radioradicale.it/*; Razzolini, op. cit.

[25] Corte cost., 26 marzo 2015, n. 51, su cui v., tra i tanti, Barbieri, *In tema di legittimità costituzionale del rinvio al Ccnl delle organizzazioni più rappresentative nel settore cooperativo per la determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente*, in *RGL*, 2015, 4, II, 493 ss.; Orlandini, *Legge, contrattazione collettiva e giusta retribuzione dopo le sentenze 51/2015 e 78/2015*, in *LD*, 2018, 1, 9 ss.

Alla luce di tale affermazione – che evoca esplicitamente il ruolo del giudice rispetto all'art. 36 Cost.[26], lasciando altresì intendere come altrimenti emergerebbe l'incostituzionalità di quella norma di legge per contrasto con l'art. 39 Cost., oltre che con l'art. 36 Cost., non essendo ammissibile un rinvio in bianco della legge alla contrattazione collettiva – è arduo comprendere perché il giudice che ritenesse inadeguato il salario previsto da uno di quei contratti collettivi dovrebbe fermarsi e denunciare alla Corte costituzionale l'illegittimità della legge che ha fatto rinvio a quei contratti. D'altronde, ove mai il contratto collettivo parametro richiamato dalla legge non fosse più rinnovato e prevedesse salari obsoleti, non sarebbe sempre il giudice a dover valutare l'adeguatezza di quella retribuzione?

Per altro verso, nello specifico caso delle cooperative, il controllo giudiziale – che, emerge pur sempre solo in virtù di un'esplicita richiesta di un lavoratore – pare legittimato, oltre che dall'affermazione della Corte costituzionale[27], dall'esplicito riferimento della legge anche ai contratti collettivi di settore e categorie affini relativamente alle analoghe mansioni pur sempre sottoscritti da sindacati comparativamente più rappresentativi. Un riferimento che se, da un lato, evoca l'esigenza di una comparazione e di una scelta tra contratti collettivi (tutti peraltro evocati dalla legge)[28], ferma restando la citata difficoltà di individuare la soglia che metta in mora un contratto collettivo sottoscritto da sindacati rappresentativi[29], da un altro lato mantiene pur sempre l'ambito della valutazione giudiziale all'interno della contrattazione collettiva, non disattendendo oltremodo il ruolo delle parti sociali come autorità salariali.

Né deve essere trascurato che il trattamento in questione è quello complessivo[30], comprensivo tanto della retribuzione base quanto delle altre voci aventi natura retributiva, escluse solo quelle non

---

[26] SARACINI, op. cit., 692-693; TARQUINI, *La giurisprudenza di fronte alla crisi del contratto collettivo come parametro della retribuzione proporzionata e sufficiente: nuovi percorsi di applicazione diretta dell'art. 36 Cost.*, in ALBI (a cura di), op. cit., 58.

[27] V. peraltro ARMONE, *Salario minimo: la precettività dell'art. 36 Cost. nella cornice sovranazionale*, in *RIDL*, 2023, 4, II, 687.

[28] LASSANDARI, *Intervento* al Seminario di studio organizzato dall'Università di Bologna il 7 dicembre 2023 su "Salario minimo e Costituzione", videoregistrazione reperibile alla pagina: *https://www.radioradicale.it/scheda/715307/salario-minimo-e-costituzione*.

[29] LASSANDARI, *Intervento*, cit.

[30] RECCHIA, *Il prezzo del lavoro. Un'indagine sui salari nella contrattazione collettiva nazionale*, in *RGL*, 2023, 4, I, 556.

certe, fermo restando che il trattamento minimo non deve essere inteso come riferito ai minimi tabellari, perché altrimenti neghere-bbe l'esplicito riferimento proprio alla complessità del trattamento economico, bensì come sinonimo di inderogabilità *in peius* del trattamento economico complessivo previsto dai contratti collettivi[31]. E se questo emerge chiaramente nella legge sulle cooperative, non si vede perché non dovrebbe emergere più in generale ogniqualvolta il giudice determini il minimo costituzionale, apparendo scarsamente comprensibile perché mai come retribuzione parametro si considerino solo la retribuzione base, l'indennità di contingenza e la tredicesima mensilità, esclusi compensi aggiuntivi o trattamenti accessori, scatti di anzianità e altre mensilità aggiuntive come la quattordicesima.

7. Il nuovo orientamento giurisprudenziale in materia retributiva e il lavoro povero

Come è stato osservato, se l'utilizzo parametrico dei contratti collettivi è da tempo divenuto diritto vivente, a fronte del profondo mutamento e della crescente complessità del contesto in cui il parametro contrattuale viene ad essere applicato diviene più complessa anche la metodologia adottata dalla giurisprudenza, la quale, se vuole tenere fermo l'orientamento di questi settanta anni, deve comunque adeguarlo[32].

Su ciò, oltre a quelle già menzionate, sono state avanzate altre critiche come in particolare quella sull'eccessiva ingerenza giudiziale sulla contrattazione collettiva[33]. Tuttavia, se è indiscutibile che il contratto collettivo abbia assunto ormai da tempo, in virtù dei tanti rinvii legislativi, una dimensione che tende a travalicare la sua originaria natura di semplice atto di autonomia negoziale privata, non può però trascurarsi che, nel definire la retribuzione, il contratto collettivo deve pur sempre rispettare il superiore precetto dell'art. 36 Cost., non potendo in tal caso essere immune dal sindacato giu-

[31] Bavaro, «Adeguato», «sufficiente», «povero», «basso», «dignitoso»: il salario in Italia fra princìpi *giuridici e numeri economici*, in *RGL*, 2023, 4, I, 526; Orlandini, *Gli indici di adeguatezza*, cit.

[32] Lassandari, *Intervento*, cit.

[33] Ferraro, *Il salario minimo tra prelievo previdenziale e relazioni sindacali*, in *RDSS*, 2023, 4, 730 ss.

diziale. Un sindacato che non pare possa venir meno neppure in quei casi in cui, come accaduto per i servizi fiduciari, il ridimensionamento contrattuale dei minimi salariali sia stato determinato dalle profonde trasformazioni strutturali del settore[34], dovendosi tanto più in simili ipotesi procedere alla valutazione del giusto salario con quella estrema prudenza più volte richiamata che tenga conto di tutte le circostanze del caso, non sottovalutando ovviamente neppure la tipologia delle prestazioni di lavoro[35].

Ovviamente, i possibili rischi insiti in questo recente orientamento giurisprudenziale non possono essere trascurati. Da quello di un tendenziale spostamento della tutela da quella collettiva a quella individuale, rimettendosi nella sostanza al singolo lavoratore la facoltà di ottenere una certa retribuzione, a quello di un più marcato soggettivismo decisionale, fino a quelli di una possibile delegittimazione dell'azione negoziale dei sindacati più rappresentativi[36], non dovendosi trascurare che le imprese che abbiano fatto affidamento sul trattamento previsto da un contratto collettivo sottoscritto da agenti negoziali rappresentativi potrebbero un domani vederselo messo in discussione dal giudice[37].

Senonché, si tratta di rischi che possono emergere soprattutto ove i tradizionali strumenti di fissazione del salario non tengano conto di un altro rischio, ancora più evidente: quello del lavoro povero[38]. Quel rischio che l'art. 36 Cost. mira a contrastare con la propria precettività attraverso l'intervento del giudice, il quale, come è stato osservato, assicura direttamente la forza del diritto fondamentale della persona che lavora alla giusta retribuzione, così configurandosi il salario di origine giurisprudenziale come un diritto di carattere rimediale[39].

Se è vero che una buona contrattazione collettiva non può essere delegittimata[40], è vero pure che quando la contrattazione collettiva non riesca ad incarnare la tutela costituzionale dell'art. 36 Cost., allo-

[34] FERRARO, *Il salario minimo*, cit., 735 ss.

[35] FERRANTE, *Intervento* al seminario di studio organizzato dall'Università di Bologna il 7 dicembre 2023 su "Salario minimo e Costituzione", videoregistrazione reperibile su *https://www.radioradicale.it/*.

[36] PROIA, op. cit.; ZOLI, *Il riconoscimento dello* status, cit., 107.

[37] FERRANTE, op. cit.

[38] LASSANDARI, VILLA, ZOLI (a cura di), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive*, Torino, 2022; BROLLO, ZOLI, LAMBERTUCCI, BIASI (a cura di), *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte*, Bergamo, 2024.

[39] BARBERA, op. cit.

[40] ZOLI, *Intervento*, cit.

ra, come sempre avviene di fronte a diritti di natura individuale che hanno contenuto sociale, intervengono altri soggetti, come accadde negli anni sessanta quando la giurisprudenza contestò i contratti collettivi rispetto all'art. 37 Cost. sulla parità retributiva uomo-donna[41].

È di tutta evidenza che un fenomeno di così vasta portata sociale come quello del lavoro povero non può essere affrontato con interventi *ad personam* quali sono necessariamente quelli giudiziari. Il fatto è che la giurisprudenza non fa che colmare, per quanto possibile, un vuoto su cui ben altri dovrebbero intervenire. D'altronde, la stessa Cass. n. 27711/2023, pur sottolineando come una legge sui salari non possa tradursi in un rinvio in bianco alla contrattazione collettiva, non sembra contraria ad un intervento legislativo in materia. D'altro canto, come si era tempestivamente intuito[42], non può escludersi che anche l'orientamento giurisprudenziale qui esaminato – compreso il timore dei suoi esiti – possa aver contribuito ad accelerare quel percorso legislativo in materia che fino a non molto tempo fa pareva ben lontano dal realizzarsi.

Certo è che l'eventuale intervento legislativo – che, dopo l'approvazione della legge delega, sembrerebbe più probabile – non potrebbe limitarsi a sostenere una contrattazione collettiva che prescinda dalla rappresentatività dei suoi attori, come purtroppo emerge dalle previsioni della delega, essendo invece necessario, come emerge anche dalle recenti sentenze della Cassazione, il sostegno ad una contrattazione effettivamente di qualità[43], e ciò anche con riferimento ad un sistema contrattuale "ordinato"[44], solido e "ben funzionante", come sottolineano i Considerando 16 e 22 della direttiva 2022/2041, i quali appaiono pienamente pertinenti al caso italiano e meriterebbero di essere maggiormente considerati, così come l'art. 4, par. 1, lett. *b)*, della stessa direttiva quando incoraggia negoziazioni costruttive, significative e informate sui salari tra le parti sociali[45].

---

[41] Barbera, op. cit.

[42] Martelloni, *Il salario minimo legale come strumento di attuazione costituzionale*, in *https://www.costituzionalismo.it/*, I, 2023, 108.

[43] Orlandini, *Gli indici di adeguatezza*, cit.

[44] Marongiu, *La direttiva sui salari minimi adeguati nell'Unione europea: le opportunità da cogliere nella fase di recepimento*, in Albi (a cura di), op. cit., 176 e 180.

[45] Pascucci, *La direttiva sui salari minimi... e l'Italia*, in Albi (a cura di), op. cit., 266; Pascucci, Speziale, *Spunti sul salario minimo dopo la Proposta di direttiva UE*, in *DLRI*, 2021, 4, 761.

La questione del *gender pay gap* nel lavoro pubblico contrattualizzato: qual è il possibile ruolo delle parti sociali per il suo superamento?

Alessandro Boscati

Sommario: 1. Premessa. – 2. Le specifiche disposizioni volte a garantire la parità di genere nell'ambito del lavoro pubblico contrattualizzato. – 3. La centralità della contrattazione collettiva nella determinazione del trattamento economico. 4. Il ruolo della contrattazione collettiva nazionale nella definizione del trattamento economico fondamentale. – 5. (*Segue*): e nella definizione del sistema di classificazione del personale. – 6. Il ruolo del contratto integrativo e delle forme di partecipazione sindacale nella disciplina del trattamento economico accessorio e di istituti che impattano sul trattamento economico complessivo. – 6.1. La disciplina degli incarichi. – 6.2. (*Segue*): la disciplina dei differenziali stipendiali. – 6.3. (*Segue*): orario di lavoro e tipologie contrattuali flessibili. – 6.4. (*Segue*): le misure di *welfare* a sostegno della vita familiare. – 7. Riflessioni conclusive.

1. Premessa

Il presente saggio focalizza l'attenzione sulla tematica del differenziale salariale tra uomini e donne (c.d. *gender pay gap*) che impatta sulla questione più ampia delle differenze di reddito complessivo tra uomini e donne, con le ricadute che ne derivano anche sul piano pensionistico[1]. Una problematica presente anche nel settore pubblico, sebbene in maniera meno evidente rispetto al privato[2], con differenze tra i vari comparti, nonché all'interno dei comparti

[1] V. Corazza, *Il lavoro delle donne? Una questione redistributiva,* Milano, 2025, 143; con specifico riguardo ai profili pensionistici v. Bonardi, *Sistemi di welfare e principio di uguaglianza*, Torino, 2012, sp. 85.

[2] In termini diversi Ciucciovino, *Gender pay gap nella pubblica amministrazione, dalle regole all'innovazione organizzativa*, in Boscati, Zilli (a cura di), *Il trattamento economico nella pubblica amministrazione*, vol. II, Milano, 2024, 257 e 261 secondo cui il *gender pay gap* sarebbe più accentuato nel settore pubblico, sì da creare «un vero e proprio paradosso (…) in un settore dove il tasso di femminilizzazione e partecipazione femminile è particolarmente elevato e dove il legislatore ha predisposto norme e strumenti specifici per garantire una parità sostanziale tra i due generi che non ha eguali nel settore privato».

stessi. Di rilievo per il tema sono anche la distribuzione del personale di genere femminile nell'ambito delle varie amministrazioni e la considerazione dei salari orari medi, del numero di ore retribuite in un mese e del tasso di occupazione (c.d. *gender overall earning gap*)[3].

L'indagine delle modalità con cui le parti sociali affrontano il problema nel lavoro pubblico contrattualizzato rappresenta il *focus* di questo saggio, dovendosi considerare la posizione del singolo alla luce del quadro complessivo rispetto al quale proprio le condotte delle parti sociali assumono un indubbio rilievo. Tutto ciò nell'ambito di una riflessione critica del comportamento degli attori coinvolti nel processo attuativo dei precetti normativi, con un filo rosso d'indagine in cui l'analisi del rapporto tra testo e contesto è certamente rilevante.

2. LE SPECIFICHE DISPOSIZIONI VOLTE A GARANTIRE LA PARITÀ DI GENERE NELL'AMBITO DEL LAVORO PUBBLICO CONTRATTUALIZZATO

La disciplina normativa volta a garantire la parità di trattamento di genere si snoda nell'ambito di un sistema multilivello in cui le disposizioni interne convivono con quelle di matrice internazionale ed europea sul presupposto che l'equità di genere "non è solamente un diritto umano fondamentale, ma una condizione necessaria per un mondo prospero e sostenibile"[4]. Non rientra certamente tra gli obiettivi del presente scritto la ricostruzione puntuale dell'assetto delle fonti. Peraltro, è indubbio che l'analisi della tematica relativa alla parità di trattamento retributivo tra uomo e donna si deve confrontare con le disposizioni volte a favorire, in positivo, le pari opportunità e a sancire, in negativo, il principio del divieto di discriminazione[5].

Nel lavoro pubblico contrattualizzato assumono un rilievo centrale alcuni principi costituzionali, espressamente riferiti all'impiego

[3] In generale sullo stato dell'occupazione femminile v. il rapporto Istat-Cnel 2025, *Il lavoro delle donne tra ostacoli e opportunità* del 6 marzo 2025, in *https://www.istat.it/wp-content/uploads/2025/03/istat-cnel.pdf*.

[4] BORGOGELLI, *Autonomia collettiva e parità uomo-donna: una lettura della legge n. 125/1991,* in *LD,* 1992, 139.

[5] V. PESSI, *Lavoro e discriminazione femminile,* in *Lavoro e discriminazione.* Atti dell'XI Congresso nazionale di diritto del lavoro. Gubbio 3-5 giugno 1994, Milano, 1996, 3, e con specifico riferimento alla parità retributiva 27.

nelle pubbliche amministrazioni[6], ulteriori rispetto a quelli desumibili dagli articoli 36 e 37 della Carta costituzionale. Innanzitutto, rileva l'art. 51 che garantisce a tutti i cittadini «dell'uno o dell'altro sesso» la possibilità di «accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge», dovendo la Repubblica «promuove(re) con appositi provvedimenti le pari opportunità tra uomini e donne»; una previsione da leggere congiuntamente non solo con la regola dell'accesso per concorso dettata dall'ultimo comma dell'art. 97 della stessa Carta costituzionale, ma anche con il principio di imparzialità ivi contenuto, a propria volta specificazione, nell'ambito dell'azione della pubblica amministrazione, del principio di uguaglianza, di cui all'art. 3 della Costituzione.

Sulla scorta di tali principi debbono essere considerate le disposizioni del d.lgs. n. 165/2001 che garantiscono il principio di parità di trattamento. Già l'art. 1, nel definire le finalità e l'ambito di applicazione del decreto, afferma che per realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane le amministrazioni devono assicurare la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, devono applicare condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato, devono, per quanto qui più interessa, garantire «pari opportunità alle lavoratrici ed ai lavoratori nonché l'assenza di qualunque forma di discriminazione e di violenza morale o psichica» [art. 1, comma 1, lett. c)]. Una disciplina del settore privato che si applica anche a quello pubblico in ragione di quanto previsto dall'art. 2, comma 2, primo periodo secondo cui i rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti sono disciplinati dalle norme del settore privato, «fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto, che costituiscono disposizioni a carattere imperativo».

A seguire l'art. 7 sancisce in maniera inequivoca l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di garantire «parità e pari opportunità tra uomini e donne e l'assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all'età, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità, alla religione o alla lingua, nell'accesso al lavoro, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro,

[6] Sull'apparato regolativo e istituzionale volto a favorire la parità e il contrasto alle discriminazioni nel settore pubblico v., da ultimo, D'Onghia, *Le politiche di genere in trent'anni di riforme*, in Gargiulo, A. Zoppoli (a cura di), *Il lavoro pubblico in trent'anni di riforme*, in *Quaderno della Rivista DLM*, n. 16/2025, 263.

nella formazione professionale, nelle promozioni e nella sicurezza sul lavoro» (comma 1); una previsione che è ulteriormente specificata all'art. 45 ove, con una disposizione di ampia portata, non limitata ai profili retributivi, si afferma che le pubbliche amministrazioni «garantiscono ai propri dipendenti (…) parità di trattamento contrattuale e comunque trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi» (comma 2). Una norma che è interpretata dalla giurisprudenza nel senso di ammettere differenziazioni solo se previste e consentite dalla contrattazione collettiva nazionale, con esclusione di una possibile negoziabilità a livello individuale. Più precisamente secondo la Cassazione il principio espresso dal secondo comma dell'art. 45 del d.lgs. n. 165/2001 «opera nell'ambito del sistema di inquadramento previsto dalla contrattazione collettiva, vietando trattamenti individuali migliorativi o peggiorativi rispetto a quelli ivi previsti, ma non costituisce parametro per valutare le eventuali differenziazioni operate in quella sede, così da non vietare ogni trattamento differenziato nei confronti di singole categorie di lavoratori ma solo quelli contrastanti con specifiche previsioni normative»[7]. Ciò dovrebbe, dunque, rappresentare un'idonea garanzia rispetto ad indebite differenziazioni a livello individuale, anche e soprattutto legate a questioni di genere.

Si affianca poi una serie di disposizioni che richiamano il rispetto del principio di pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori, nonché il divieto di qualunque forma di discriminazione[8]. Devono essere, infine, ricordate le linee guida sulla parità di genere nell'organizzazione

[7] Così Cass., 28 marzo 2012, n. 4971; in termini v. anche Cass., 22 marzo 2017, n. 7350; Cass., 4 aprile 2017, n. 8714; Cass., 18 maggio 2018, n. 12334; Cass., 4 maggio 2021, n. 11645; Cass., 13 aprile 2022, n. 12106; Cass., 21 aprile 2023, n. 10793; Cass., 11 luglio 2023, n. 19673; Cass., 31 luglio 2024, n. 21520; Cass., 13 settembre 2024, n. 24574.

[8] Cfr. art. 5, comma 2; art. 19, commi 4-*bis* e 5-*ter*; art. 35, commi 3, lett. c) e 5-*ter*; art. 57 del d.lgs. n. 165/2001; cfr. anche art. 17-*quater* del d.l. n. 80/2021, convertito in l. 113/2021 rubricato "Parità di genere" secondo cui «il piano di reclutamento di personale a tempo determinato, il conferimento di incarichi di collaborazione da parte delle amministrazioni pubbliche, le assunzioni, mediante contratto di apprendistato, le mobilità e le progressioni di carriera, nonché tutte le altre modalità di assunzione, escluse quelle per concorso, di cui al presente decreto sono attuati assicurando criteri orientati al raggiungimento di un'effettiva parità di genere, secondo quanto disposto dal PNRR».

e gestione del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni, emanate il 6 ottobre 2022[9].

Osservata tale cornice, l'attenzione si può dirigere in via specifica al tema del divario salariale tra donne e uomini, partendo dal ruolo assegnato alla contrattazione collettiva, nazionale ed integrativa, nella determinazione del trattamento economico. Il settore pubblico contrattualizzato è caratterizzato dalla presenza di una ben strutturata legge sindacale, con una contrattazione collettiva ancorata ad una rigida disciplina per quanto concerne la definizione delle parti negoziali, l'ambito contrattabile, la regolamentazione della procedura per la stipulazione dei contratti e i rapporti tra contratti collettivi di diverso livello. Tutto ciò nell'ambito di un sistema che, come si avrà modo di riprendere a breve, riconosce una sostanziale riserva alla contrattazione collettiva nella definizione del trattamento economico. Una prerogativa che viene esercitata sulla base di quelli che sono predeterminati stanziamenti della legge di bilancio, per quanto concerne la definizione del trattamento tabellare da parte del contratto nazionale (di comparto e d'area), e ben definiti limiti definiti dalla capienza del fondo risorse decentrate della singola amministrazione per quanto riguarda la corresponsione delle voci retributive riferibili al trattamento accessorio.

Proprio questa puntuale disciplina rappresenta un argine rispetto a patologiche situazioni realizzatesi nel settore privato nella determinazione della retribuzione. Infatti, se è vero che nel privato la contrattazione collettiva copre la maggioranza dei rapporti di lavoro[10], è, altresì, indubbio che si assiste ad alcune degenerazioni, con un ricorso sempre più esteso al *dumping* contrattuale attraverso

[9] Si v. Pasqualetto, *Le pari opportunità di genere nell'accesso e nelle carriere nel pubblico impiego: dati, normativa, criticità e soluzioni*, in *LDE*, 2022, 3, 16; Spinelli, *Parità di genere e contrasto alla violenza sulle donne: nuove sfide per il manager pubblico*, in Gargiulo, A. Zoppoli (a cura di), *Il lavoro pubblico in trent'anni di riforme*, cit., sp. 470; Ciucciovino, *Gender pay gap nella pubblica amministrazione, dalle regole all'innovazione organizzativa,* cit., 271; Miracolini, *La parità di genere nel pubblico impiego. Potenzialità e limiti dai contributi del PNRR,* in *Equal,* 2024, 5, 444.

[10] Venturi, Ambroso, Biagiotti, Tomaro, *Archivio Cnel dei contratti collettivi nazionali di lavoro: funzionamento e funzioni, in Cnel, XXIV Rapporto. Mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, in *https://www.cnel.it/Comunicazione-e-Stampa/Eventi/ArtMID/703/ArticleID/2567/XXIV-Rapporto-del-CNEL-sul-Mercato-del-lavoro-e-la-contrattazione-collettiva*, 2022, 357; INPS, *XXII Rapporto annuale*, in *https://www.inps.it/it/it/dati-e-bilanci/rapporti-annuali/xxii-rapporto-annuale.html*, 2023, 86. OECD, AIALS, *Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State In-*

i contratti collettivi c.d. pirata. Un *modus operandi* che ha condizionato l'attività sindacale anche delle organizzazioni sindacali più rappresentative, firmatarie di contratti collettivi nazionali contenenti minimi tabellari in violazione dell'art. 36 della Costituzione, così come accertato da un ormai importante filone giurisprudenziale[11]. Nel settore pubblico le ragioni delle differenze salariali legate al genere esistono, ma non possono essere ricondotte né alla presenza di un vero e proprio *dumping* contrattuale (anche se l'esperienza ci consegna non occasionali stanziamenti di bilancio a favore di specifiche categorie ed ulteriori rispetto a quelle previsti per la contrattazione di comparto), né alla scarsa partecipazione del genere femminile al mercato del lavoro (quello pubblico è un ambito con una importante presenza femminile), né, infine, alla sussistenza di una negoziazione di superminimi individuali, vietata nelle pubbliche amministrazioni.

Ciò impone di operare una valutazione a tutto tondo che, partendo dall'analisi della competenza della contrattazione collettiva nella quantificazione del trattamento economico, si estenda all'indagine del ruolo delle parti sociali nella determinazione del sistema di inquadramento, nella disciplina delle tipologie contrattuali flessibili, anche nell'ottica della realizzazione di un sistema volto a creare presupposti per la limitazione della discontinuità lavorativa, propria del genere femminile, nella definizione di misure orientate a superare la c.d. segregazione verticale, facilitando anche percorsi di carriera tenendo conto dell'iniqua distribuzione delle attività di cura familiare, ovvero l'insieme delle occupazioni volte al mantenimento e al be-

tervention and Social Pacts, OECD Publishing, Paris, in *www.oecd.org/employment/ictwss-database.html*, 2021.

[11] Cfr. Cass., 2 ottobre 2023, n. 27711; Cass., 2 ottobre 2023, n. 27713; Cass., 2 ottobre 2023, n. 27769; Cass., 10 ottobre 2023, n. 28320; Cass., 10 ottobre 2023, n. 28321; Cass., 10 ottobre 2023, n. 28323. In dottrina v. ALBI, *Fra adeguatezza retributiva e salario minimo: è il lungo addio al contratto collettivo?*, in *ADL,* 2024, 2, 356; LASSANDARI, *La Suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell'equa retribuzione*, in *RGL*, 2023, 4, I, 531; BARBIERI, *Il salario minimo tra discussione politica e giurisprudenza*, in *LDE*, 2023, 3, 1; BRONZINI, *Il contributo della Corte di cassazione per risolvere il tema dei "salari indecenti"*, in *LDE*, 2023, 3, 1; L. ZOPPOLI, *Il salario minimo legale: un vecchio nodo che viene al pettine in modo sbagliato*, in *LDE*, 2023, 3, 1; DELFINO, *La recente giurisprudenza della Cassazione in materia di salario minimo, ovvero alla ricerca della soglia perduta*, in *DLM,* 2023, 3, 548; BALLISTRERI, *Salario minimo e autodeterminazione sociale,* in *ADL*, 2024, 1, 50; COLOMBO, *Adeguata e sufficiente. La retribuzione giusta*, in *GI*, 2024, 1450.

nessere dei membri della famiglia [12]. L'analisi dei dati sulla fruizione dei congedi parentali è esplicita conferma di quanto appena detto[13]. Nondimeno anche una valutazione della *performance* che privilegi quella organizzativa a dispetto di quella individuale comprime la possibilità di far emergere le specificità del lavoro femminile, con le ricadute che comporta anche con riguardo alle progressioni (economiche e di carriera).

3. La centralità della contrattazione collettiva nella determinazione del trattamento economico

Si è anticipata la sostanziale riserva di competenza della contrattazione collettiva nella determinazione del trattamento economico. In questo senso depongono sia l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001, che nel sancire la competenza in materia della contrattazione collettiva ne stabilisce anche l'argine contro possibili invasioni da parte della legge, di regolamenti o di atti amministrativi eventualmente attributivi di trattamenti economici, sia il successivo art. 45 che definisce la struttura della retribuzione e precisa ciò che deve essere qualificato come trattamento economico accessorio. Un'apertura a determinazioni unilaterali è prevista nel caso in cui a livello integrativo non si riesca a sottoscrivere il contratto integrativo e ciò rechi pregiudizio al normale funzionamento dell'amministrazione (art. 40, comma 3-*ter*, d.lgs. n. 165/2001) e nel caso di ritardo nella sottoscrizione dei rinnovi contrattuali a livello nazionale (art. 47-*bis*, d.lgs. n. 165/2001).

Le richiamate disposizioni devono essere considerate in stretto coordinamento con l'art. 7, comma 5, sempre del d.lgs. n. 165/2001, che vieta l'erogazione di trattamenti economici accessori che non corrispondono a prestazioni effettivamente rese. Ancorché si tratti di una competenza strettamente connessa con le regole che disciplinano i sistemi di misurazione e di valutazione e, più concretamente,

---

[12] Cfr. Filì, *Le difficili libertà delle donne tra* gender wage gap*, soffitti di cristallo e bassa fecondità,* in *LDE,* 2021, 2, 15.

[13] Cfr. Rapporto Inps sulla "*Analisi dei divari di genere nel mercato del lavoro e nel sistema previdenziale attraverso i dati Inps*", in *htpps://inps.it* (Studi e analisi 2024, 22 febbraio 2024). In dottrina v. Marchi, *La questione di genere nella prospettiva di contrasto al lavoro povero: tra esigenze di conciliazione, discriminazioni e* gender pay gap, in Lassandari, Villa, Zoli (a cura di), *Il lavoro povero in Italia: problemi e prospettive,* in *VTDL*, numero straordinario, 2022, 67.

con il sistema adottato dalla singola amministrazione, è indubbio il rilievo che tale prerogativa può assumere nell'ottica di un'adeguata valorizzazione del genere femminile tramite una riduzione delle differenziazioni stipendiali.

4. Il ruolo della contrattazione collettiva nazionale nella definizione del trattamento economico fondamentale

La contrattazione collettiva nazionale ha, dunque, il compito di definire il trattamento tabellare (fondamentale) sulla base dei preventivi stanziamenti della legge di bilancio e secondo le indicazioni formulate dai comitati di settore e recepite in sede negoziale dall'Aran. Occorre ricordare come l'esigenza di contemperamento dei principi costituzionali di proporzionalità e di sufficienza della retribuzione con quello del necessario equilibrio tra entrate e spese del bilancio dello Stato ha costituito la premessa con cui si è confrontata la Corte costituzionale tutte le volte in cui è stata chiamata a valutare la coerenza con l'art. 36 della Costituzione di interventi della legislazione ordinaria diretti ad incidere sulla dinamica fisiologica delle retribuzioni[14]. Peraltro, nella sentenza con cui è stata dichiarata l'illegittimità del blocco dei rinnovi contrattuali la Corte ha incentrato la decisione sulla violazione della libertà sindacale tutelata dall'art. 39, comma 1, della Costituzione e non dell'art. 36[15]. Ciò, però, non toglie che l'operatività anche nel settore pubblico dell'art. 36 della Costituzione debba orientare l'interprete nell'applicazione delle disposizioni normative e contrattuali.

Si è detto che la contrattazione collettiva nazionale deve determinare il trattamento economico fondamentale, ovvero quel trattamento che remunera la professionalità media del dipendente corrispondente all'orario ordinario, composto da voci fisse, dipendendo

[14] V. Corte cost., 10 maggio 2012, n. 120 sul trattamento economico spettante durante l'assenza per malattia; Corte cost., 18 luglio 2014, n. 219 relativa ai limiti legislativi agli incrementi economici; Corte cost., 6 maggio 2016, n. 96 sul divieto di corresponsione, limitato ad un certo periodo, dell'aumento di stipendio legato alla promozione; Corte cost., 26 maggio 2017, n. 124 e Corte cost., 28 gennaio 2022, n. 27 sul limite massimo alle retribuzioni.

[15] V. Corte cost., 23 luglio 2015, n. 178. In merito v. MARTONE, *A che prezzo. L'emergenza retributiva tra riforma della contrattazione collettiva e salario minimo legale,* Roma, 2019, 67 il quale sottolinea come tale sentenza «ridimensiona la portata interpretativa dell'art. 36 Cost. al punto da considerare leso solo il primo comma dell'art. 39 Cost.».

dall'inquadramento e dalla posizione economica acquisita nell'area funzionale[16]. In esso sono compresi il trattamento tabellare, la tredicesima mensilità, l'assegno per il nucleo familiare, la retribuzione di anzianità, l'indennità integrativa speciale, l'indennità di esclusività, i differenziali stipendiali. Peraltro, quest'ultima voce, corrisposta «ove acquisita», rappresenta una forma di carriera solo economica, traducendosi di fatto in un incremento dello stipendio tabellare; tuttavia, il differenziale è finanziato dal fondo per il trattamento accessorio, sì da ritornare la rispettiva quota nella disponibilità del fondo solo a seguito della cessazione del rapporto di lavoro. Ne consegue che tutte le componenti del trattamento economico fondamentale presentano le caratteristiche della generalità, fissità e continuità, mentre non tutti gli emolumenti che abbiano tali requisiti appartengono necessariamente a tale parte della retribuzione, potendo essere ricondotti al trattamento accessorio, anche in ragione dell'espressa qualificazione in tal senso da parte della contrattazione collettiva.

I contratti collettivi hanno, altresì, definito le nozioni di retribuzione indicando cosa deve intendersi per retribuzione base mensile, per retribuzione individuale mensile, per retribuzione globale di fatto, per retribuzione oraria e per retribuzione giornaliera[17] di rilievo ai fini dell'applicazione di altri istituti normativi e contrattuali.

5. (*Segue*): e nella definizione del sistema di classificazione del personale

Al contratto collettivo nazionale è attribuita *ex lege* anche la competenza a definire il sistema di classificazione del personale non dirigente (cfr. art. 52, comma 6, d.lgs. n. 165/2001). La disciplina legislativa vigente pone, tuttavia, alcuni vincoli all'azione delle parti negoziali. Si prevede, così, che i dipendenti pubblici, con esclusione dei dirigenti e del personale docente della scuola, delle accademie, dei conservatori e degli istituti assimilati, «sono inquadrati in almeno tre distinte aree funzionali» con obbligo per la contrattazione – introdotto dal d.l. n. 80/2021 – di individuare un'ulteriore area per l'inquadramento del personale di elevata qualificazione (art. 52, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 165/2001).

---

[16] Cfr. Fiorillo, *Il diritto del lavoro nel pubblico impiego*, 3° ed., Padova, 2024, 220; Apicella, *Lineamenti del pubblico impiego «privatizzato*, Milano, 2012, 202.

[17] Cfr. art. 46 ccnl 2019-21 Funzioni centrali e art. 74 ccnl 2019-21 Funzioni locali.

L'attuale sistema di inquadramento è definito dai contratti di comparto del triennio 2019-21 che hanno riscritto la disciplina previgente in conformità alle indicazioni contenute nel d.l. n. 80/2021. Una riscrittura ispirata dalla finalità di superare la tradizionale classificazione per mansioni a favore di un impianto basato sulle competenze, sì da realizzare il passaggio dal concetto di mansione al concetto di ruolo.

Tali contratti hanno definito le aree o categorie, individuate sul presupposto delle relative declaratorie, che descrivono l'insieme dei requisiti indispensabili per l'inquadramento in ciascuna di esse e corrispondenti a livelli omogenei di competenze, conoscenze e capacità necessarie per l'espletamento di una vasta e diversificata gamma di attività lavorative (e, ovviamente tra di loro, corrispondenti a differenti livelli di conoscenze, abilità e competenze professionali).

Non è ovviamente questa la sede per operare una puntuale disamina delle varie declaratorie. Occorre, tuttavia, fissare alcuni punti.

Innanzitutto, i contratti collettivi, in continuità con quanto previsto dalla legge e dalle linee guida dell'Aran e del Dipartimento della Funzione pubblica, pongono al centro il concetto di competenza che deve consentire di cogliere le molteplici dimensioni della professionalità, sì da ricomprendere non solo la posizione di lavoro nell'ambito dell'organizzazione, ma anche un insieme di capacità tecniche e comportamentali trasversali. In questo modo si supera la staticità e l'obsolescenza delle precedenti descrizioni contrattuali per cogliere le diverse dimensioni delle attività, spaziando «dal bagaglio culturale e professionale, al saper fare ad utilizzare le competenze, a come svolgere i compiti assegnati»[18].

In secondo luogo, se si analizzano i contenuti delle declaratorie emerge, al di là di alcune diversità descrittive dovute alle specificità dei comparti e ad una diversa denominazione delle aree, una sostanziale omogeneità trasversale dei contenuti professionali richiesti. Il problema è che a detta sostanziale omogeneità, frutto della definizione della contrattazione collettiva, corrispondono alcune significative differenze circa la quantificazione del minimo tabellare, operata sempre dalla stessa fonte collettiva. In apparenza

[18] Così MAINARDI, *Inquadramenti pubblici atto II. Appunti dai Ccnl tra organizzazione e tutela della professionalità*, in BOSCATI, ZILLI (a cura di), *La professionalità tra legge e contratti,* vol. I, Milano, 2023, 106.

si tratta di un profilo di rilievo solo sul piano delle azioni di politica sindacale, per eventuali iniziative volte ad affermare il diritto ad una perequazione retributiva, e su quello del diritto positivo unicamente per le tematiche connesse alla determinazione del trattamento economico spettante al lavoratore transitato da un'amministrazione ad un'altra a seguito di mobilità per passaggio diretto (*ex* art. 30, d.lgs. n. 165/2001). In realtà ciò rileva anche nella prospettiva di differenziazione salariale di genere nella misura in cui in un certo comparto (e, in ipotesi, in una certa area contrattuale) caratterizzato da una retribuzione tabellare mediamente più bassa vi sia la prevalenza di personale di genere femminile. Alla questione relativa alla differenza riferita a soggetti che svolgono mansioni uguali o similari si affianca quella, che presenta aspetti di rilevante importanza nel pubblico, relativo al caso di mansioni diverse, ma di pari valore rispetto alla quale mancano riflessioni ed azioni concrete[19].

Infine, occorre sempre avere a mente come il sistema classificatorio definito dalla contrattazione nazionale incida sull'atto pubblicistico di programmazione del fabbisogno di personale. In sede di programmazione gli organi di vertice devono, infatti, confrontarsi con l'ordinamento professionale dettato dalla fonte collettiva. Ma la programmazione del fabbisogno di personale deve coordinarsi anche con l'obbligo per le amministrazioni di redigere i Piani triennali, volti ad assicurare la rimozione degli ostacoli che, di fatto, impediscono la piena realizzazione di pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra uomini e donne. Detti piani mirano a favorire «il riequilibrio della presenza femminile nelle attività e nelle posizioni gerarchiche ove sussiste un divario fra generi non inferiore a due terzi» (art. 48 d.lgs. 198/2006). Un principio che al fine di raggiungere la piena parità tra i generi opera «in occasione tanto di assunzioni quanto di promozioni, a fronte di analoga qualificazione e preparazione professionale tra candidati di sesso diverso, l'eventuale scelta del candidato di sesso maschile è accompagnata da un'esplicita ed adeguata motivazione» (sempre art. 48 d.lgs. 198/2006)[20].

---

[19] Come ha affermato la giurisprudenza comunitaria (Corte di Giustizia, 27 marzo 1980, C 129/79, *Macarthys Ltd. C. Wendy Smith,* par. 11) la nozione di lavoro uguale o di pari valore è «di carattere puramente qualitativo, in quanto riguarda esclusivamente la natura delle prestazioni lavorative in questione».

[20] In termini critici rispetto alle azioni assunte da alcune amministrazioni v. Lafratta, *Il conferimento di incarichi nel prisma del nuovo art. 48, Codice delle pari opportuni-*

In ragione di quanto evidenziato mi pare che la contrattazione collettiva nazionale di comparto nel definire il sistema di inquadramento si debba porre nella prospettiva di facilitare la rimozione degli ostacoli alla realizzazione delle pari opportunità, retributive, ma non solo. Ciò sulla base della linea guida per cui ciò che assume rilievo non è tanto lo "stesso lavoro", quanto "il lavoro di pari valore", con la considerazione di diversi piani che devono necessariamente interagire tra di loro[21]. Questo per integrare a pieno titolo l'azione sindacale con tutti gli altri adempimenti "di parità" cui è tenuta ogni singola amministrazione. Un obiettivo che per i contratti d'area dirigenziale si caratterizza in modo in parte diverso in ragione del fatto che è l'atto di incarico a definire l'oggetto della obbligazione contrattuale. Quanto detto non toglie, anzi rafforza, l'esigenza di una politica di adeguamento a livello nazionale, soprattutto con riferimento a quegli ambiti in cui la presenza femminile è particolarmente significativa.

6. Il ruolo del contratto integrativo e delle forme di partecipazione sindacale nella disciplina del trattamento economico accessorio e di istituti che impattano sul trattamento economico complessivo

Come è emerso nei paragrafi precedenti, il contratto integrativo assume un rilievo centrale per la distribuzione del trattamento economico accessorio, ovvero per gli emolumenti connotati da eventualità e variabilità, volti a remunerare prestazioni lavorative eccedenti quella ordinaria, nonché meritevoli sul piano della qualità o quantità dei risultati realizzati, o, ancora, eseguite in condizioni disagiate o pericolose per la salute. Appare evidente come nella suddivisione del fondo le problematiche di genere dovrebbero essere poste in primo piano, evitando politiche formalmente egualitarie, ma sostanzialmente non tali. In questa prospettiva anche la composizione del

tà, in BOSCATI, ZILLI (a cura di), *La professionalità tra legge e contratti,* vol. II, Milano, 2023, 177.

[21] In merito alla problematica relativa alla definizione del concetto di lavoro di pari valore, v. PERUZZI, *La parità retributiva di genere nello specchio della decentralizzazione contrattuale,* in *RIDL,* 2017, 2, I, 243; NUNIN, Gender pay gap *e nozione di "lavoro di pari valore*, in *ADL*, 6, 2021, 1387; ZILLI, *Parità di retribuzione per lavori di uguale valore: un passo avanti e uno di lato*, in *DRI,* 2021, 3, 956 (nota a Corte di Giustizia UE, 3 giugno 2021, C-624/19, *K e a., L, M, N e a., O, P, Q, R, S, T c. Tesco Stores Ltd*).

tavolo sindacale assume rilievo, con una presenza femminile che molte volte è residuale e questo, ovviamente, non agevola.

È, altresì, evidente come tale competenza della contrattazione integrativa, che può essere di sede unica o di doppio livello, secondo una scelta rimessa alla contrattazione collettiva di comparto, debba essere necessariamente considerata alla luce di quelle assegnate, sempre dalla contrattazione collettiva di comparto, alle forme di partecipazione sindacale (informazione, confronto ed organismo paritetico per l'innovazione)[22], nonché di quelle attribuite dalla legge al Comitato Unico di Garanzia. In particolare, occorre considerare come le forme di partecipazione sindacale incidano su alcuni istituti (primariamente "orari") che impattano sulla concreta quantificazione del trattamento economico complessivo.

Con specifico riguardo alla problematica del *gender pay gap*, con una considerazione ora limitata al comparto, ritengo che quattro siano gli ambiti meritevoli di attenzione. Ci si riferisce alla disciplina degli incarichi, a quella dei differenziali stipendiali, a quella dell'orario di lavoro, nella duplice prospettiva della durata e dell'articolazione, da un lato, e della disciplina delle tipologie contrattuali flessibili (*in primis* contratto di lavoro a tempo parziale), dall'altro lato e, infine, a quella delle misure di *welfare* a sostegno della vita familiare.

6.1. La disciplina degli incarichi

La disciplina degli incarichi assume rilievo da una duplice angolazione: "immediata" per valorizzare il personale sul piano professionale ed economico e "prospettica" per il rilievo che l'attribuzione assume ai fini delle progressioni economiche e di carriera. I due aspetti meritano alcune brevi considerazioni. Vero è che l'attribuzione degli incarichi è rimessa alla discrezionalità del dirigente datore di lavoro, nel rispetto di alcuni criteri predeterminati e dei principi di correttezza e buona fede, limitandosi (di regola) il contratto nazionale a definirne le tipologie ed il *quantum* economico, con quantificazione peraltro derogabile in sede integrativa. Tuttavia, alcune importanti novità sono state introdotte dagli ultimi contratti.

[22] V. Santucci, *Rinnovi contrattuali e forme di partecipazione sindacale nel lavoro pubblico*, in *DML,* 2023, 3, 589 ss.; Cangemi, *La partecipazione sindacale e la negoziabilità dei poteri dirigenziali nel nuovo sistema di relazioni sindacali*, in *LPA*, 2019, 2, 180 ss.; in generale sul tema v. Ferrara, *Il sindacalismo nella pubblica amministrazione. Protagonismo, antagonismo e partecipazione*, Torino, 2024, sp. 229 ss.

In particolare, il ccnl Funzioni centrali 2022-24, nel ribadire che per l'assegnazione degli incarichi occorre tener conto dei requisiti culturali, delle attitudini e delle capacità professionali dei dipendenti in relazione alla natura ed alle caratteristiche degli incarichi affidati, ha procedimentalizzato il conferimento degli incarichi di posizione organizzativa e professionali.

Ha così previsto che l'amministrazione renda conoscibili, anche mediante pubblicazione di apposito avviso sul sito istituzionale, le posizioni che si rendono disponibili, acquisisca le disponibilità dei funzionari interessati e le valuti sulla base dei criteri di selezione definiti previo confronto con le organizzazioni sindacali e riportati nell'avviso[23]. Orbene, il dialogo che si instaura sul tavolo sindacale dovrebbe convergere sull'individuazione di criteri volti a garantire un'effettiva parità di genere, evitando prima di tutto di ricorrere al criterio (da sempre, ritenuto prevalente) della "esperienza" – che, come si avrà modo di riprendere più volte, tende a ridursi a mera anzianità – privilegiandone altri, primo fra tutti la *performance* individuale.

6.2. (*Segue*): la disciplina dei differenziali stipendiali

Anche l'istituto dei differenziali stipendiali, introdotto in luogo delle precedenti progressioni economiche orizzontali, merita alcune considerazioni critiche. Tali differenziali, da intendersi come incrementi stabili dello stipendio e da corrispondersi mensilmente per tredici mensilità, nella misura annua lorda di ciascun differenziale e per un numero massimo di volte definito, per ogni area, dai diversi contratti di comparto[24], sono volti a «remunerare il maggior grado di competenza professionale progressivamente acquisito dai dipendenti nello svolgimento delle funzioni proprie dell'area» (e per il contratto Funzione centrali anche della famiglia professionale). Essi sono previsti per tutto il personale del comparto, ad eccezione dei lavoratori inquadrati nell'area delle elevate qualificazioni per i quali è prevista una particolare struttura della retribuzione, analoga a quella della dirigenza (peraltro, eccezione è rappresentata dalle elevate professionalità delle Università).

---

[23] Art. 17 ccnl Funzioni Centrali 2022-24.

[24] In merito v. *amplius* MAINARDI, *Trattamenti economici e incentivazione dei dipendenti pubblici*, in *LDE*, 2025, 1, 9.

Un primo punto importante riguarda il finanziamento di detti differenziali che, pur divenendo elementi stabili della retribuzione, sono posti a carico del fondo per il trattamento accessorio con relativo congelamento della relativa quota. Il che comporta che il numero di differenziali attribuiti incide sulle risorse spendibili per gli istituti riferiti al trattamento accessorio, determinandone una corrispondente riduzione. Di qui la necessità di una preliminare accorta valutazione in sede integrativa anche in una prospettiva di parità di genere, visto che su detto fondo, come si riprenderà, insiste anche il finanziamento delle politiche di *welfare*. Infatti, se l'importo dei differenziali riferibili alle varie aree ed il numero massimo di differenziali che un dipendente può ottenere permanendo in una medesima area sono definiti dalla contrattazione nazionale, il numero di "differenziali stipendiali" concretamente attribuibili nell'anno per ciascuna area è definito in sede di contrattazione integrativa.

Un secondo punto merita considerazione. Ci si riferisce ai criteri che devono essere applicati nel corso della procedura, di natura giuridica privatistica, per individuare i dipendenti meritevoli di beneficiare dell'avanzamento economico. I contratti di comparto riconoscono il diritto di partecipare alla procedura ai lavoratori che negli ultimi tre anni non abbiano beneficiato di alcuna progressione economica, dovendosi a tal fine tener conto delle date di decorrenza delle progressioni economiche effettuate. La contrattazione collettiva può, tuttavia, ridurre tale termine a due anni o elevarlo a quattro. È, inoltre, condizione necessaria l'assenza, negli ultimi due anni, di provvedimenti disciplinari superiori alla multa o, nel caso di negligenza o insufficiente rendimento nell'assolvimento dei compiti di una sanzione superiore al rimprovero scritto.

La contrattazione nazionale, definita la platea dei potenziali partecipanti, fissa, in conformità a quanto previsto dalla legge, i criteri che devono essere seguiti nel corso della procedura selettiva per individuare gli aventi diritto a percepire i differenziali (attribuiti fino a concorrenza del numero fissato per ciascuna area, previa graduatoria di vigenza annuale).

La fonte collettiva nazionale stabilisce che almeno il 40% del punteggio deve essere assegnato in ragione della media delle ultime tre valutazioni individuali annuali conseguite; non più del 40% all'esperienza professionale maturata; per la quota residua fino al 100% in base ad ulteriori criteri previsti dalla contrattazione integrativa, comunque correlati a capacità culturali e professionali acquisite an-

che attraverso percorsi formativi. La contrattazione integrativa può anche variare le indicate percentuali del 40%: in diminuzione per quanto concerne la considerazione dell'esperienza professionale; in incremento per quanto concerne il rilievo delle ultime tre valutazioni.

Sempre il contratto integrativo può prevedere l'attribuzione di un punteggio aggiuntivo, complessivamente non superiore al 3% di quello ottenuto, al personale che non abbia conseguito progressioni economiche da più di sei anni, con ulteriore possibilità di differenziazione in relazione al numero di anni trascorsi dall'ultima progressione economica attribuita; può, altresì, definire, nel rispetto del principio di non discriminazione, criteri di priorità in caso di parità dei punteggi.

Le richiamate disposizioni contrattuali sono chiare nell'esplicitare la volontà di limitare il rilievo della mera anzianità di servizio, la cui considerazione complessiva (di regola) non agevola il genere femminile. Ciò si ricava dal rilievo assegnato alla valutazione, ma anche dall'indicazione del criterio dell'esperienza, senza dubbio qualcosa di più rispetto alla mera anzianità di servizio, riferendosi anche alle abilità possedute, nonché dal rinvio ai criteri ulteriori correlati alle capacità culturali e professionali acquisite anche attraverso i percorsi formativi.

Quello descritto, però, è il dato formale; quello concreto, di contesto, è molto diverso, con un'accentuata propensione ad attribuire un rilievo pressocché assorbente proprio all'anzianità di servizio, in cui si tende a declinare l'esperienza, in presenza di valutazioni che nel triennio risultano il più delle volte appiattite e con una considerazione di titoli aggiuntivi che si concretizza nell'assegnare il punteggio massimo anche al possesso di basici titoli formativi acquisiti nel periodo di riferimento. Nondimeno, nella valutazione molte volte si considera (in contrasto con quella che è la lettera, ma soprattutto la *ratio* delle norme) la presenza in servizio, anche quale dato facilmente misurabile, con misure correttive (cioè, volte ad equiparare certe assenze alla presenza) non sempre adeguate.

Il che, per quanto detto, non agevola il genere femminile, caratterizzato (di regola) da una minore anzianità, dal divario di tempo complessivo lavorato e da un percorso lavorativo su cui ha inciso (o incide) il ricorso a tipologie contrattuali flessibili. Se questo è lo "stato di fatto" la fonte collettiva ha indubbi margini di manovra per cercare di operare un riequilibrio. Innanzitutto, agendo sui requisiti

temporali richiesti per la partecipazione, cioè, avendo riguardo al tempo trascorso dall'ultimo differenziale acquisito. Fermo il termine normale di 36 mesi, esso può essere aumentato o diminuito sulla base della considerazione delle problematiche di genere. Ad esempio, laddove vi siano state recenti significative assunzioni di donne, il termine standard di 36 mesi potrebbe essere ridotto a 24, non certamente incrementato a 48. Nondimeno anche la considerazione dell'esperienza, oltre a non potersi declinare quale "mera" anzianità, dovrebbe compiutamente farsi carico anche di una puntuale valutazione delle problematiche di genere. La giurisprudenza ha condivisibilmente affermato che «l'affermazione secondo la quale sussiste un nesso particolare tra la durata di un'attività professionale e l'acquisizione di un certo livello di conoscenze o di esperienze non consente di elaborare criteri oggettivi ed estranei ad ogni discriminazione» poiché «sebbene l'anzianità vada di pari passo con l'esperienza, l'obiettività di un siffatto criterio dipende dal complesso delle circostanze del caso concreto, segnatamente dalla relazione tra la natura della funzione esercitata e l'esperienza che l'esercizio di questa funzione apporta a un certo numero di ore di lavoro effettuate»[25].

Infine, per quanto riguarda gli ulteriori titoli, la (di media) più elevata scolarizzazione del genere femminile dovrebbe essere un fattore di valorizzazione per le donne, nella misura in cui venga assegnato a detti titoli un effettivo rilievo. Peraltro, in prospettiva in parte ribaltata, si deve stigmatizzare il fatto che le politiche formative degli enti tendano molto spesso a privilegiare gli appartenenti alle categorie medio-alte. Sicché, posto che molte volte le donne sono inquadrate nei livelli medio bassi, ne consegue, ovviamente, una loro penalizzazione.

Si tratta di alcuni limitati spunti di cui le organizzazioni sindacali dovrebbero farsi carico, abbandonando la purtroppo troppo frequente "logica egualitaria" che di fatto penalizza il genere femminile.

Anche per le progressioni di carriera, ovvero per le progressioni nell'area superiore per la quota non riservata all'accesso dall'esterno, esiste uno spazio di discrezionalità nell'individuazione dei criteri preferenziali per il passaggio che può originare disparità di genere. Il dettato normativo prevede, infatti, di considerare nell'ambito della procedura comparativa la valutazione positiva conseguita dal dipen-

[25] Cass., 29 luglio 2021, n. 21801.

dente negli ultimi tre anni di servizio, l'assenza di sanzioni disciplinari, il possesso di titoli e competenze professionali ovvero di titoli di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso dall'esterno, nonché il numero e la tipologia degli incarichi rivestiti. Con tutta evidenza, laddove si attribuisse un rilievo significativo all'esperienza e/o ad incarichi precedentemente rivestiti, il rischio di una maggiore premialità per il genere maschile sarebbe in molti casi sussistente. Peraltro, in questo caso, le organizzazioni sindacali hanno limitate possibilità di incidere direttamente, in ragione di un sistema di relazioni sindacali che in materia ne confina il ruolo nell'ambito degli istituti partecipativi connessi alla programmazione del personale del tutto coerentemente con la permanente natura pubblicistica di dette procedure[26].

6.3. (*Segue*): orario di lavoro e tipologie contrattuali flessibili

Le questioni legate all'orario di lavoro che rilevano ai fini delle differenziazioni stipendiali sono riferibili a due ambiti: l'uno riguardante la durata e l'articolazione dell'orario, l'altro concernente le tipologie contrattuali flessibili.

Per quanto riguarda l'orario, le prime considerazioni sono rivolte al lavoro straordinario. Ancorché lo straordinario non possa e non debba costituire una modalità ordinaria ed abituale di organizzazione del lavoro, l'esperienza ci consegna un dato diverso ed in larga misura opposto. Anche perché il ricorso al lavoro straordinario viene visto e considerato da più parti come uno "strumento" idoneo ad aumentare la retribuzione complessiva. Senonché è abbastanza evidente come lo svolgimento di lavoro straordinario sia più agevole per coloro che non sono onerati da impegni di cura e di sostegno in ambito familiare, ancora una volta coincidente con il genere femminile. Nondimeno lo svolgimento di lavoro straordinario (o supplementare) è soggetto a peculiari vincoli ulteriori per chi è impiegato con contratti di lavoro a tempo parziale, ancora una volta ad appannaggio maggioritario del genere femminile. Alla luce di quanto detto sarebbe opportuno l'impegno delle parti negoziali, organizzazioni sindacali *in primis,* ad assumere iniziative volte a incentivare lo

[26] Per una ricostruzione delle varie posizioni v. GENTILE, *Il reclutamento pubblico: aspetti organizzativi, modelli di selezione e nuovi assetti,* Torino, 2023, sp. 68; v. anche RICCOBONO, *Concorsi pubblici e progressioni di carriera nella stagione del "grande reclutamento"*, in *RGL,* 2022, 1, I, 81.

spostamento di ampia parte delle risorse destinate a remunerare lo straordinario a favore del finanziamento degli istituti del trattamento accessorio, sì da conformarsi anche alla regola dell'eccezionalità del ricorso a tale istituto.

Non meno rilevanti sono le questioni connesse all'articolazione dell'orario di lavoro[27]. Si considera innanzitutto l'istituto dell'orario multiperiodale consistente, come noto, nel ricorso alla programmazione di calendari di lavoro plurisettimanali con orari superiori o inferiori all'orario normale settimanale (trentasei ore nel settore pubblico) nel rispetto del monte ore previsto. La contrattazione collettiva nazionale prevede che la programmazione plurisettimanale dell'orario sia effettuata in relazione a prevedibili esigenze di servizio di determinati uffici e servizi, anche in corrispondenza di variazioni di intensità dell'attività lavorativa. Un importante vincolo sul piano organizzativo, funzionale a tutelare la posizione soggettiva del dipendente, è dato dalla necessità di individuare i periodi di maggiore e di minore concentrazione dell'orario di anno in anno, non potendo detta articolazione oraria, di norma, superare le 13 settimane, con possibilità di elevazione da parte del contratto integrativo. Sempre la fonte collettiva stabilisce che le forme di recupero nei periodi di minor carico di lavoro possano essere attuate mediante riduzione giornaliera dell'orario di lavoro ordinario oppure attraverso la riduzione del numero delle giornate lavorative[28].

A quanto consta, il ricorso a tale tipologia d'orario ha avuto una scarsa diffusione. Il che, in termini generali, non può che condurre ad un giudizio negativo: da una parte perché sintomatico di una scarsa progettualità organizzativa; dall'altra parte perché in tal modo non viene utilizzata un'utile alternativa al ricorso al lavoro straordinario, nella prospettiva della sua limitazione al fine di liberare risorse per il trattamento accessorio. Ma il giudizio si riverbera in termini negativi anche con riguardo alle problematiche di genere e, per quanto qui interessa, nella prospettiva di riduzione del *gap* salariale. Il lavoro multiperiodale potrebbe essere, infatti, uno strumento idoneo a limitare il ricorso al *part-time* femminile (comportante una minore retribuzione complessiva di fatto), combinando la valutazio-

[27] Sul punto cfr. Zilli, *La preferenza e la precedenza di genere nella pubblica amministrazione: principi e paradossi*, in *ADL*, 2024, 4, spec. 749.

[28] Cfr. art. 22 ccnl Funzioni centrali 2016-18.

ne delle esigenze organizzative dell'amministrazione con quelle di flessibilità delle dipendenti (anche tramite la riduzione del numero complessivo di giornate lavorative), funzionali a conciliare carichi di famiglia anch'essi potenzialmente variabili nel corso dell'anno. Si pensi, in via di ipotesi, a quanto prevede il calendario scolastico circa i periodi di lezione. Altresì, potrebbe diminuire la fascinazione muliebre per il lavoro docente nel comparto dell'Istruzione, già ricondotta alle questioni d'orario e di distribuzione dello stesso, aumentando la *diversity* tra gli insegnanti, con benefici ormai noti sia in termini di benessere organizzativo, sia con immaginabili, ampie ricadute su tutti i comparti di impiego (pubblico e privato)[29].

In continuità con quanto appena affermato, a mio parere un giudizio positivo merita la previsione del ccnl Funzioni centrali del triennio 2022-24 (poi replicata dai successivi contratti di comparto del quadriennio 2022-24) che ha esplicitato la possibilità per le amministrazioni di prevedere – in via sperimentale e ferma restando la garanzia del livello di servizi resi all'utenza, nonché l'adesione volontaria da parte del lavoratore – l'articolazione dell'orario di lavoro settimanale su quattro giornate lavorative[30]. La fonte collettiva subordina l'esercizio di tale prerogativa organizzativa al previo confronto sindacale. Proprio in detta sede dovrebbero essere condivisi tutti gli elementi idonei a far emergere le opportunità di tale articolazione oraria per l'eliminazione dei differenziali stipendiali di genere. L'articolazione oraria su quattro giorni potrebbe offrire alle donne un potenziale miglior equilibrio tra vita privata e lavoro, grazie a più tempo libero e a una maggiore flessibilità, che può aiutarle a gestire meglio impegni familiari e personali, con le positive ricadute anche sul piano economico.

Un accenno deve essere rivolto anche al lavoro a distanza, nella duplice forma di lavoro agile e di lavoro da remoto. In merito ci si limita ad osservare come tale modalità di svolgimento della prestazione lavorativa sia ancora vista e considerata, non solo dai singoli, ma molte volte anche dalle organizzazioni sindacali, prevalentemen-

[29] ZILLI, *La preferenza e la precedenza di genere nella pubblica amministrazione: principi e paradossi*, cit.

[30] Cfr. art. 18 ccnl 2022-24. È stata così definitivamente superato quanto previsto dall'art. 22, comma 2, della l. n. 724/1994 e dalla Circolare del Ministro per la funzione pubblica del 24 febbraio 1995, n. 7/95 ove si era previsto che l'orario di lavoro dovesse essere articolato e programmato su cinque giornate lavorative.

te (se non esclusivamente) nella prospettiva (sbagliata) di un diritto soggettivo da riconoscere a tutti i dipendenti, cui si contrappongono posizioni di rigidità da parte delle amministrazioni. Così si perde di vista la vera natura dell'istituto che, anche nell'ottica di strumento di riequilibrio delle differenze di genere, ha moltissime potenzialità inespresse. Ciò non solo a garanzia del c.d. salario medio, ma soprattutto al fine di agevolare le lavoratrici in una effettiva competizione per lo svolgimento di qualificate attività (e, dunque, per una maggiore retribuzione). Molte volte si afferma, acriticamente, l'esigenza della necessaria presenza in servizio del personale; ma, così operando, anche contingenti esigenze familiari, nonché problemi di mobilità urbana, diventano fattori che, nei fatti, frenano il genere femminile ad aspirare a posizioni elevate, impedendone un'adeguata valorizzazione[31].

Per quanto concerne l'utilizzo delle tipologie contrattuali flessibili, dalle considerazioni svolte sono emersi già molti elementi, tutti convergenti nel far risultare come la loro ampia utilizzazione da parte del genere femminile ne comprima le opportunità di crescita[32]. Occorre solo aggiungere alcune brevi notazioni, riferite sia al contratto a tempo parziale sia al contratto a termine. La contrattazione collettiva nazionale demanda a quella integrativa la possibilità di elevare la percentuale del contingente dei rapporti di lavoro a tempo parziale e la percentuale massima di contratti di lavoro a tempo determinato e di somministrazione a tempo determinato utilizzabili dall'amministrazione. Soprattutto la prima competenza assume rilievo in una prospettiva volta ad agevolare l'accesso al lavoro di giovani donne o, in prospettiva opposta, a trattenere al lavoro donne meno giovani. In entrambi i casi l'esigenza di sottoscrizione di un contratto a tempo parziale può essere ricondotta ad esigenze di cura familiari, con la differenza che nel primo caso essa è riferita ai figli, nel secondo a genitori o parenti della c.d. "terza età". La questione si pone perché, come noto, la percentuale di contratti a termine sottoscrivibili da ogni amministrazione è contingentata e molto spesso

[31] In merito v. Brollo, *La conformazione dello spazio e del tempo nelle relazioni di lavoro: itinerari dell'autonomia collettiva,* in *Atti giornate di studio AIDLaSS* – Campobasso, 25-26 maggio 2023, Piacenza, 2024, 46 ove rileva come con il lavoro agile «acquista una visibilità centrale e cruciale la questione della fluidità dei tempi di lavoro e di non lavoro».

[32] Zilli, *Di genere precario. La questione del lavoro delle donne di fronte, e oltre, la pandemia Covid-19*, in *ADL,* 2020, 6, 1345.

il numero massimo è stato raggiunto. Non sporadici sono i casi di *part-time* accordati per specifiche esigenze familiari non più sussistenti (ad esempio per l'accudimento di figli nel contempo definiti adulti), senza che vi sia richiesta da parte di chi ne fruisce di tornare al tempo pieno. Il c.d. collegato lavoro aveva attribuito alle pubbliche amministrazioni il potere di sottoporre a nuove valutazioni i provvedimenti di concessione della trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, già adottati prima del d.l. n. 112/2008, senza che fosse richiesto un particolare obbligo di motivazione formale ogniqualvolta fossero stati osservati i principi di correttezza e buona fede (art. 16 l. n. 183/2010). L'attuazione concreta della norma è stata di portata modesta al pari delle previsioni contenute in alcune regolamentazioni che consentono alle amministrazioni una rivalutazione periodica della sussistenza delle condizioni che avevano condotto alla concessione del tempo parziale. In ragione di quanto evidenziato la possibilità per il contratto integrativo di incrementare la percentuale di *part-time* concedibili non può che essere salutata positivamente.

Con riguardo ai contratti a termine, l'eventuale aumento della percentuale di contratti sottoscrivibili (considerata unitariamente con quella dei contratti di somministrazione) può assumere rilievo positivo nella misura in cui possa essere funzionale alla riduzione dello straordinario, creando, però, allo stesso tempo "sacche" di potenziale precariato. Anche la circostanza che detti contratti possano essere in maggioranza ad appannaggio del genere femminile deve condurre ad una valutazione cauta. Non tanto per le eventuali differenze stipendiali base tra prestazione lavorativa resa in adempimento di un contratto a tempo indeterminato o a termine, ma in ragione di una valutazione più ampia. Il ricorso da parte delle amministrazioni a contratti a termine è, di regola, attivato per le categorie medie, quelle per le quali il conferimento di certi incarichi "di responsabilità" è formalmente precluso o, comunque, non comporta il riconoscimento di emolumenti particolarmente sostanziosi. Inoltre, le amministrazioni prediligono conferire detti incarichi a dipendenti con contratto a tempo indeterminato.

6.4. (*Segue*): le misure di welfare a sostegno della vita familiare

Un ultimo profilo che merita di essere richiamato è quello relativo al ruolo delle parti sociali nella definizione delle misure di *welfare*

poste a sostegno della vita familiare[33]. Il c.d. *welfare* contrattuale ha trovato un'esplicita e netta legittimazione anche nel settore pubblico contrattualizzato con il Patto per l'innovazione e la coesione sociale del 10 marzo 2021[34]. I vigenti contratti collettivi nazionali (di comparto e d'area dirigenziale) assegnano al livello integrativo la definizione dei criteri generali per l'attivazione di piani di *welfare* integrativo, con una previsione contrattuale – sostanzialmente identica in tutti i contratti – che risulta doppiamente aperta: a monte, con un elenco costruito "sui fini" che il *welfare* contrattuale vuole soddisfare e non "sui mezzi" per realizzarli; a valle, rinviando alla contrattazione integrativa per la puntuale selezione delle utilità, ritenute localmente più idonee[35]. In merito si condivide l'osservazione secondo cui rispetto alle scelte adottate in sede di contrattazione integrativa «non è indifferente il ruolo istruttorio svolto in sede di partecipazione sindacale, sia attraverso le procedure di 'informazione', sia attraverso l'attività degli 'organismi paritetici per l'innovazione'»[36]. Dunque, è in sede integrativa, nel corso della discussione volta a definire il complesso dei benefici di natura assistenziale e sociale, che devono essere affrontate le questioni di parità di genere, con riferimento a tutte le ricadute dirette ed indirette anche sul piano retributivo. Con tutta evidenza la soluzione che sarà condivisa non potrà che tener conto della specificità della singola realtà, risultando complesso poter predeterminare canoni di carattere generale[37].

---

[33] In merito alla classificazione delle forme di welfare aziendale nel settore pubblico v. Squeglia, Welfare *aziendale e pubblica amministrazione: prove di dialogo?*, in *LPA*, 2018, 4, 48, che ha individuato quattro ambiti di sviluppo del *welfare* nel settore pubblico: *a)* il *welfare* "pseudo-aziendale"; *b)* il *welfare* "integrativo"; *c)* il *welfare* "delle azioni positive e dei servizi"; *d)* il *welfare* "del territorio e della rete".

[34] Con tale Patto le parti hanno concordato sulla necessità di implementare gli istituti ad esso riferibili «anche con riguardo al sostegno alla genitorialità con misure che integrino e implementino le prestazioni pubbliche, le forme di previdenza complementare e i sistemi di premialità diretti al miglioramento dei servizi, estendendo anche ai comparti del pubblico impiego le agevolazioni fiscali previste per i settori privati a tali fini» (punto 6).

[35] In questi termini v. De Falco, *Il* welfare *contrattuale nelle pubbliche amministrazioni. Una indagine sui contratti collettivi di primo livello,* in *Cnel. Casi e materiali di discussione: mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, n. 17/2024, 19.

[36] Così Mainardi, *Lavoro pubblico, povertà lavorativa e ruolo del contratto collettivo*, in *ADL*, 2024, 238.

[37] Per un'analisi delle soluzioni adottate dalla contrattazione integrativa dei contratti di comparto 2016-18 sia consentito rinviare a Bordogna, Boscati, *La contrattazione integrativa nelle pubbliche amministrazioni italiane dopo i rinnovi dei contratti col-*

In tutto ciò, però, vi è un limite finanziario importante. La legge di bilancio per il 2025, ponendo la parola fine ad una discussione che vedeva contrapposti la magistratura contabile[38] ed il MEF[39], ha affermato che nell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale concorrono anche quelle devolute nell'ambito della contrattazione integrativa a benefici di natura assistenziale e sociale in materia di *welfare* integrativo, fatte salve le risorse riconosciute a tale fine da specifiche disposizioni di legge o da previgenti norme di contratto collettivo nazionale (art. 1, comma 24, l. 30 dicembre 2024, n. 207). Appare evidente come l'appena riportata prescrizione normativa ponga ostacoli alle potenzialità di scelte innovative in merito a possibili politiche di *welfare* integrativo, a meno di non poter contare su "accantonamenti" previgenti. I fondi per il trattamento accessorio, nonostante le timide aperture recenti volte a consentire ad alcune amministrazioni un loro incremento[40], sono di regola alquanto scarsi, con un'attenzione delle organizzazioni sindacali rivolta ai "classici" istituti del trattamento accessorio, senza che le amministrazioni abbiano la forza per addivenire ad un cambiamento di prospettiva.

7. Riflessioni conclusive

Senza dubbio le differenze retributive di genere trovano terreno fertile nell'ombra, nella mancanza di trasparenza. Nel settore pub-

lettivi nazionali di comparto per il triennio 2016-2018. Rapporto finale, Aran, 2022 (pagine 111-116).

[38] Secondo la magistratura contabile la quota del fondo risorse decentrate destinata al *welfare* integrativo non avrebbe dovuto essere assoggettata al tetto fissato dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, dovendosi escludere la natura retributiva del *welfare* integrativo; cfr. Corte dei conti, Sez. Reg. Veneto, 14 maggio 2024, delib. n. 248; in senso conforme, v. Corte dei conti, Sez. Reg. Lombardia, 8 aprile 2024, delib. n. 91; Corte dei conti, Sez. Reg. Lombardia, 14 settembre 2023, delib. n. 274; Corte dei conti, Sez. Reg. Liguria, 17 maggio 2023, delib. n. 61; Corte dei conti, Sez. Reg. Piemonte, 13 febbraio 2023, delib. n. 14.

[39] V. MEF (Ragioneria generale dello Stato), 18 settembre 2023, Parere n. 228052 ove si è affermato che «le risorse destinate alla componente variabile del fondo per la contrattazione integrativa […] indipendentemente da qualsiasi vincolo di destinazione stabilito in sede negoziale, [sarebbero] da intendersi nel perimetro di verifica del limite 2016 della retribuzione accessoria" evitandosi in tal modo "un imprevedibile incremento della dinamica della spesa di personale, con conseguenti nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica».

[40] Cfr. art. 14 d.l. 14 marzo 2025, n. 25 convertito in l. 9 maggio 2025, n. 69.

blico certe modalità stereotipate di gestione non agevolano azioni effettive volte ad analizzare e a rimuovere il problema, riducendosi il più delle volte solo in sterili adempimenti, trincerandosi anche dietro a vincoli di bilancio, senza dubbio esistenti, ma non tali da escludere ogni possibile operato. In tale prospettiva gli obblighi introdotti dalla Direttiva (UE) 2023/970 sulla trasparenza retributiva non possono che essere oggetto di apprezzamento, anche per il ruolo attivo esplicitamente assegnato alle parti sociali, troppe volte preoccupate di conservare la propria posizione, evidenziando i problemi, senza porsi, tuttavia, in una logica costruttiva per la loro soluzione.

La necessità, esplicitata dalla Direttiva, di giustificare eventuali differenze di trattamento sulla base di criteri oggettivi e neutri sotto il profilo del genere e il divieto di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta fondata sul sesso mi pare di indubbio rilievo. Di pari rilievo è la nozione di retribuzione definita dalla Direttiva, in continuità con quanto sancito dall'art. 157, §2, del TFUE, non cogliendo nel segno le osservazioni secondo cui la Direttiva lascerebbe un margine troppo ampio alla discrezionalità degli Stati membri nella determinazione della nozione di retribuzione.

In tutto ciò un importante ruolo può essere rinvenuto anche nella digitalizzazione organizzativa, che si può connotare sia quale fattore di rilancio di attrattività del pubblico impiego sia quale garanzia di parità di genere. L'utilizzo di sistemi automatizzati permetterebbe di rafforzare, in sintonia con il legislatore europeo, la trasparenza e l'*accountability* nelle pratiche amministrative[41].

In definitiva l'approccio non può che essere positivo e propositivo nella consapevolezza che il superamento del *gender pay gap* rappresenta l'unica via per rendere il lavoro pubblico davvero universale ed inclusivo.

[41] De Pretis, *Digitalizzazione delle Pubbliche Amministrazione e gender (pay) gap fra opportunità, rischi e sfide*, in *VTDL*, 2024, 3, 666.

Politiche di *welfare*, inclusione sociale ed eguaglianza

Madia d'Onghia

Sommario: 1. Una premessa sulla cornice costituzionale del nostro sistema di sicurezza sociale. – 2. La crisi del *welfare state* "classico". – 3. Il dilemma tra sostenibilità economica e sostenibilità sociale delle *policy*. – 4. La necessità di un nuovo modello di *welfare*. – 5. Una chiosa finale.

1. Una premessa sulla cornice costituzionale del nostro sistema di sicurezza sociale

Per discutere del nesso tra la sicurezza sociale e il binomio eguaglianza/inclusione, laddove la prima è funzionale alla realizzazione del secondo, occorre partire da quella "idea di sicurezza sociale"[1] presente nella nostra Costituzione, delineando, sia pure per grandi linee, i principi fondamentali[2].

Il riferimento è agli artt. 2 e 3 Cost., laddove pongono, rispettivamente, i «*...doveri inderogabili di solidarietà politica e sociale*» e il compito dello Stato di «*...rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*»[3].

In particolare, l'art. 2 Cost. esprime la dimensione fondamentalmente soggettiva dei diritti costituzionali, sempre riferiti all'uomo, considerato ora *uti singulus,* ora all'interno di «formazioni sociali ove si svolge la sua personalità». Il principio personalista (e l'istanza

[1] L'espressione si deve al Maestro della previdenza sociale, Persiani, *Sistema giuridico della previdenza sociale*, ristampa anastatica con saggio introduttivo, Padova, 1960-2010.

[2] Per un esame più puntuale sia consentito rinviare a Curzio, D'Onghia, *La sicurezza sociale nella Costituzione e nel diritto dell'Unione europea*, in Curzio, Di Paola, Romei (diretto da), *Previdenza e assistenza, Lavoro*, Milano, 2017, 1 ss.; da ultimo, si veda anche Ciaccio, *Il diritto della previdenza nella prospettiva costituzionale*, Torino, 2024.

[3] Sul collegamento tra gli artt. 2 e 3 Cost. e i diritti sociali in generale, cfr. Benvenuto, voce *Diritti sociali*, in *DDPpub*, Agg., vol. V, 2012, 234.

in esso implicita di «pieno sviluppo della persona umana») viene a configurarsi quale fonte dei diritti sociali (previdenziali e assistenziali), intesi come diritti di prestazione che lo Stato si impegna a garantire; a esso è sotteso il principio della dignità umana, che può considerarsi, esso stesso, il valore fondante della vocazione personalista dell'ordinamento costituzionale[4].

Quanto all'art. 3 Cost., la ricorrente aggettivazione presente nel primo comma («tutti i cittadini hanno pari dignità *sociale* […] senza distinzione di […] condizioni personali e *sociali*») esplicita un forte legame con i diritti sociali. Un legame che emerge in misura ancor più intensa se riferito al secondo comma, ovvero al principio di eguaglianza sostanziale laddove si prende in considerazione non l'individuo in quanto tale, nella sua astratta natura di essere umano, ma soltanto l'individuo concreto, nella sua specifica e reale posizione sociale[5].

Tale principio esprime la consapevolezza della Carta costituzionale (che qui manifesta la sua straordinaria "sincerità", riprendendo la nota espressione di Romagnoli[6]) dell'esistenza di diseguaglianze inaccettabili, rispetto alle quali i diritti sociali costituiscono strumenti privilegiati per la rimozione di quegli ostacoli di ordine economico e sociale, costituzionalmente intollerabili. Esso fornisce precise indicazioni con riferimento sia alla valenza redistributiva dei diritti in discussione (che si realizza solo in quanto svolgono proprio una funzione di eguaglianza)[7], sia al tema dell'effettività della dimensione costituzionale, nel senso di porre un limite a possibili relativizzazioni dei diritti stessi.

---

[4] Su tale principio, cfr., *ex pluris*, CAMERLENGO, *Pari dignità sociale e solidarietà: per un effettivo inveramento del principio di eguaglianza*, in CASSETTI, FABRIZZI, MORRONE, SAVASTANO, STERPA (a cura di), *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, vol. III, Napoli, 2024, 2311 ss.; DOLSO (a cura di), *Dignità, eguaglianza e Costituzione*, Trieste, 2019. Per una riflessione, in prospettiva comparata, sul rilievo del richiamo alla dignità come fondamento giustificativo della garanzia dei diritti sociali si veda CIVITARESE MATTEUCCI, *La dignità umana come principio "autonomo" per giustificare la tutela dei diritti sociali*, in *DP*, 2022, 2, 45 ss.

[5] Sul rapporto che intercorre tra gli artt. 3, co. 2, e 38 Cost., cfr. PERSIANI, *Commento all'art. 38 Cost.*, in BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1979, 232 ss.

[6] Così ROMAGNOLI, *Art. 3, 2° comma*, in BRANCA (a cura di), *Principi fondamentali. Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 165.

[7] Sull'eguaglianza sostanziale come fondamento dello Stato sociale vi è un'estesa bibliografia; a titolo indicativo, si v. ROMAGNOLI, *Art. 3, 2° comma*, cit., 162 ss.

Gli artt. 2 e 3, co. 2, Cost., fungono, quindi, da sbarramento allo «svuotamento sostanziale della garanzia della inviolabilità dei diritti sociali»[8] e costituiscono variabili indipendenti dalle condizioni di mercato, perché insistono su diritti costituzionali e assoluti, aventi a oggetto beni primari ed essenziali per lo sviluppo della persona umana.

In entrambe le norme costituzionali, poi, si rinviene tanto l'attribuzione allo Stato del compito di realizzare tali obiettivi e, dunque, un preciso interesse pubblico da perseguire, quanto una solidarietà generalizzata e non limitata ai soli soggetti interessati. In altri termini, la garanzia di liberazione dal bisogno deve essere realizzata per tutti ed è un compito anche (e soprattutto) dello Stato, prefigurando, così, un sistema di sicurezza sociale, universalistico e solidaristico che, tuttavia, non ha mai abbandonato le logiche mutualistiche[9].

Tali principi fondamentali vanno poi letti in combinato disposto con l'art. 38 Cost., il quale, anche in raccordo con gli artt. 35, co. 1, e 36 Cost., costituisce il nucleo forte dello Stato sociale.

La nostra Costituzione pone, dunque, principi chiari in proposito, segnando nettamente il perimetro di un ordinamento fondato sulla tutela della persona in cui a ognuno deve essere riconosciuta la *chance* di costruire il "proprio progetto di vita". Sempre illuminanti le parole pronunciate da Aldo Moro in occasione della discussione dei principi generali della Carta: «noi vogliamo costruire uno Stato dal volto umano [...] uno Stato umano»[10]. Il richiamo al "volto" ci impone di ricordare che anche in ogni riflessione giuridica i destinatari di norme (e, dunque, di diritti, obblighi e vincoli) sono persone in carne e ossa, ognuno con il proprio "volto", su cui sono iscritte le sofferenze di ogni singola esistenza.

Nella cornice costituzionale i diritti sociali non solo rappresentano lo strumento di tutela e sviluppo della persona umana, ma, grazie alla loro funzione di integrazione, si pongono anche come mezzo di realizzazione del principio democratico, giacché la rimozione degli

---

[8] Baldassarre, voce *Diritti sociali*, in *EGT*, vol. XI, 1989, 30.

[9] Per un approfondimento su questa doppia anima si rinvia, anche in una prospettiva storica, a Leone, *Associazionismo dei lavoratori e Stato nella previdenza sociale. Un'analisi storica e funzionale*, Bari, 2024.

[10] Queste parole sono tratte dall'intervento all'Assemblea costituente – Seduta di giovedì 13 marzo 1947, consultabile in *https://istitutodegasperi-emilia-romagna.it/pdf/aldomoro_costituente.pdf*. Cfr anche Di Capua, *Aldo Moro: il potere della parola (1943-1978),* Roma, 1988.

ostacoli di «ordine economico e sociale» consente di realizzare la «effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica [...] del Paese» e, quindi, assicura una crescita del tasso di democraticità dell'ordinamento. In altri termini, i diritti sociali, quali fattori di integrazione/inclusione, vengono a operare quali decisivi strumenti di realizzazione e di effettività del principio democratico; ecco allora che la tutela dei diritti sociali si stacca dalla dimensione di tutela del singolo per diventare anche strumento conformativo dell'ordinamento democratico[11].

2. LA CRISI DEL *WELFARE STATE* "CLASSICO"

Ebbene, quanto di questo disegno costituzionale è stato realizzato?

Da tempo, oramai, le predette funzioni di eguaglianza sostanziale e integrazione sociale sono messe in discussione, a partire dalla grave crisi del nostro sistema di *welfare*, in atto sin dagli anni ottanta del secolo scorso[12]. Non è qui possibile ripercorrerne le cause e gli effetti[13], ma è bene segnalare le principali problematiche sul piano sociale, da un lato, e politico/istituzionale, dall'altro.

Sul primo versante, il sistema è entrato in crisi, per una serie di mutamenti sociali. Importanti trasformazioni hanno riguardato la riduzione delle nascite e l'invecchiamento della popolazione, con tutte le conseguenze sull'assetto previdenziale, assistenziale, sanitario e occupazionale, compreso l'aumento esponenziale del lavoro domestico. Di particolare impatto anche l'aumento dei flussi migratori (in Italia gestiti con politiche inadeguate e securitarie), la precarizzazione del lavoro e i bassi salari, oltre all'aggravamento degli squilibri territoriali. Tutti questi processi hanno indebolito i servizi pubblici

[11] Sul nesso tra democrazia e diritti sociali, si rinvia ai vari contributi su *Lavoro e Democrazia sociale*, in *Quaderni RGL,* 2025, 11-2, Roma, in corso di stampa.

[12] Cfr. SILEI, *Espansione e crisi: le politiche di* welfare *in Italia tra gli anni Settanta e Ottanta*, in MATTERA (a cura di), *Momenti del* welfare *in Italia. Storiografia e percorsi di ricerca*, Roma, 2012, 121 ss.

[13] Per una ricostruzione delle diverse questioni, si rinvia a FERRERA, JESSOULA (a cura di), *Le politiche sociali*, Bologna, 2025; SARACENO, *Il* welfare. *Modelli e dilemmi della cittadinanza sociale*, il Mulino, Bologna, 2013; COLOZZI (a cura di), *Dal vecchio al nuovo welfare. Percorsi di una morfogenesi*, Milano, 2012; ASCOLI (a cura di), *Il* welfare state *in Italia*, Bologna 2011; SABATTINI, Welfare State. *Nascita, evoluzione e crisi. Le prospettive di riforma*, Milano, 2009 e FERRERA, *Il* welfare state *in Italia*, Bologna, 1984.

e affievolito le spinte universalistiche, introducendo cambiamenti nella domanda degli stessi servizi e delle prestazioni sociali.

Sul piano politico/istituzionale, la storica funzione dello Stato sociale come fonte di legittimazione è andata riducendosi per la sua incapacità di dare risposte a nuove forme di povertà, disagio e insicurezza. E soprattutto si è consolidato quel progetto neoliberale caratterizzato da un'ampia agenda di ridimensionamento dei servizi di *welfare*, dallo sviluppo di attività private e di spazi di mercato, specie nel campo delle pensioni integrative e della sanità. Sono andati affermandosi modelli di un *welfare mix* pubblico-privato, principi di sussidiarietà, indebolendo il ruolo delle tradizionali politiche pubbliche nazionali[14]. L'introduzione di logiche di privatizzazione e di mercato ha contribuito ad aumentare dinamiche di diversificazione sociale e territoriale nella dotazione dei servizi, nonché a creare iniquità redistributive e insufficienze strutturali.

La riduzione progressiva delle risorse pubbliche destinate allo Stato sociale, quale effetto ulteriore delle politiche di austerità introdotte a partire, soprattutto, dalla crisi del 2008, ha condizionato quantità e qualità dell'intervento pubblico e ha ulteriormente rafforzato le iniziative private e le spinte a introdurre forme organizzative improntate alle logiche del mercato. Si sono avviati processi di *outsourcing* dei servizi pubblici, concorrendo a processi di sostituzione delle prestazioni egualitarie del *welfare* pubblico con quelle di *welfare* aziendale, fortemente diseguale e di efficienza perlomeno discutibile.

In questo scenario, nel quale si è assistito anche al crescente indebolimento della tutela dei redditi[15], si è, poi, inserita la pandemia che ha rimesso al centro dell'attenzione il ruolo del *welfare*, evidenziando i profondi limiti del nostro sistema di sicurezza sociale[16].

E così, da un lato, abbiamo assistito al risveglio di una consapevolezza della vulnerabilità delle esistenze e della società e dell'importanza di politiche pubbliche sia in campo sanitario sia nella tutela dei redditi; dall'altro lato, però, non si è affatto realizzata una

[14] In proposito vd. Ascoli (a cura di), *Il* Welfare *mix in Europa*, Roma, 2003.

[15] Renga, *La tutela del reddito. Chiave di volta per il lavoro sostenibile*, in *RGL*, 2022, 2, 267 ss.

[16] Garofalo, *I diritti sociali nella bufera della pandemia*, in *www.bollettinoadapt.it*, 2023, 5, 1 ss., il quale evidenzia la necessità di comporre il rapporto tra sostenibilità finanziaria e garanzia sostanziale dei diritti sociali oltre l'orizzonte emergenziale.

discontinuità con le politiche del passato, persistendo in una forte frammentazione delle iniziative, senza un progetto politico complessivo capace di mettere il *welfare* al centro del cambiamento sociale.

E difatti, resta alta, se non addirittura in crescita, la disuguaglianza di opportunità intergenerazionali; persistono e si aggravano gli squilibri territoriali nell'offerta dei servizi, le carenze pubbliche nel sostegno alla cura (e, con esse, le iniquità di genere)[17] e gli ammortizzatori sociali mostrano tutta la loro debolezza di fronte alla crescente flessibilità/precarietà del mercato del lavoro.

3. IL DILEMMA TRA SOSTENIBILITÀ ECONOMICA E SOSTENIBILITÀ SOCIALE DELLE *POLICY*

Tutto ciò accade anche perché si insiste con politiche che ripropongono il costante dilemma di tenere assieme il profilo qualitativo delle prestazioni (sostenibilità sociale, anche in termini di equità intergenerazionale) e il profilo quantitativo (sostenibilità economica), su cui, frequentemente, si è anche espressa la Corte costituzionale[18]. Un dilemma che lascia al centro del dibattitto il problema, sempre attuale, del "costo dei diritti sociali", ben presente anche nel dibattitto dottrinale più risalente: già nel 1964 Mazziotti, nella magistrale voce enciclopedica "Diritti sociali", rilevava tale condizione[19].

Il fatto è che in questo dilemma, soprattutto negli ultimi decenni, spesso prevalgano le ragioni economiche, finendo per accentuare le disuguaglianze. Si pensi, solo a mo' di esempio, alle tutele sociali dei migranti: ogni livello di Governo – statale, regionale e locale – ha cercato di limitare, nei confronti di chi non è titolare dello *status civitatis*, il godimento di molte prestazioni sociali; e se non sono mancate normative che si sono spinte a circoscrivere l'accesso a certi benefici ai soli cittadini italiani ed europei – normative poi dichiarate incostituzionali dalla Corte in quanto discriminatorie – il

---

[17] Cfr. VIMERCATI, *Diseguaglianze, genere e pandemia. La (ri)scoperta della cura e il suo valore costituzionale*, in *LD*, 2025, 1, 153 ss.

[18] In tema cfr. SCIARRA, I *diritti sociali e i dilemmi della giurisprudenza costituzionale*, in *RIDL*, 2017, 3, 347 ss.

[19] MAZZIOTTI, voce *Diritti sociali*, in *ED*, vol. XII, 1964, 802 ss.; sul tema, *ex pluris*, cfr. PESSI, *La tutela previdenziale ed assistenziale nella Costituzione. Sostenibilità economica e sostenibilità sociale*, in *RDSS*, 2019, 1, 37 ss., e, da ultimo, TORSELLO, *Sicurezza sociale e crisi del modello contributivo: le contraddizioni tra sostenibilità finanziaria ed esigenze di riforma*, in *ADL*, 2025, 5, in corso di stampa.

contenzioso più recente riguarda l'individuazione dei titoli che legittimano lo straniero a godere di certe prestazioni[20].

Di fatto, quindi, il nostro sistema di sicurezza sociale ha finito per indirizzarsi verso principi di selettività e non di universalismo, lasciando i soggetti deboli e più vulnerabili al loro destino. Il che sancisce un vero e proprio "tradimento" della rivoluzione, evocando Calamandrei[21], promessa dalla nostra Costituzione. In altri termini, la fortuna dei diritti sociali, il più delle volte etichettati come diritti condizionati, finisce per essere legata in misura decisiva alla dimensione finanziaria, per effetto della quale il tasso di tutela e, dunque, di concreto inveramento dipende dalle risorse disponibili.

È anche vero che alcune pronunce della Corte costituzionale hanno ridimensionato tale approccio[22]. Secondo il Giudice delle leggi, la pervasività dell'equilibrio finanziario non può arrivare a giustificare una qualsiasi limitazione dei diritti sociali, soprattutto laddove vada a intaccare il nucleo incomprimibile dei diritti[23]. Il che significa che occorre operare un "bilanciamento ineguale" tra esigenze sociali ed esigenze economiche, nel senso che il soddisfacimento dei diritti sociali viene ad assumere un peso determinante rispetto alle considerazioni di ordine finanziario[24], al fine di garantire l'effettiva realizzazione di quello "Stato dal volto umano", prima evocato.

---

[20] Fra i tanti, si rinvia a Monaco, *Prestazioni sociali e parità di trattamento tra cittadini italiani e cittadini di Paesi terzi. Due prospettive differenti e complementari*, in *Federalismi.it*, 2023, 8, 197 ss.; Longo, *L'eguaglianza alla prova delle migrazioni: la giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni sociali a favore degli stranieri residenti*, in *DIC*, 2022, 2, 205 ss.; Giubboni, *La Corte situazionista. Brevi note sulla recente giurisprudenza costituzionale in tema di accesso degli stranieri alla sicurezza sociale*, in *RDSS*, 2022, 2, 229 ss.; Ciavarella, *L'accesso al* welfare *degli stranieri nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *RIDL*, 2022, II, 4, 745 ss. e Fontana, *La Corte costituzionale fra supremazia e (apparente) subalternità. Quale futuro per i diritti sociali degli stranieri?*, in *RDSS*, 2022, 2, 253 ss.

[21] Queste le parole di Piero Calamandrei nel discorso pronunciato ai giovani di Milano il 26 gennaio 1955: «la costituzione è un programma, un ideale, una speranza, un impegno di un lavoro da compiere».

[22] In proposito sia consentito rinviare a D'Onghia, Welfare *e vincoli economici nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *LD*, 2018, 1, 93 ss.

[23] Si veda, ad esempio, Corte cost. 20 luglio 2020, n. 152 e Corte cost. 16 dicembre 2016, n. 275.

[24] Cfr. Pezzini, *Risorse e diritti: qualche spunto per tornare a parlare di diritti ed effettività dei diritti sociali*, in *Bilancio, comunità, persona*, 2020, 1, 37 ss. Illuminanti sempre le riflessioni di Luciani, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2016, 3, 1 ss. Carlassare, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalimo.it*, 2013, 1, 1 ss.

Ora, ciò non comporta una utopica affrancazione dal condizionamento finanziario per i diritti sociali, quanto semmai una affermazione perentoria della responsabilità del decisore politico nella selezione degli interessi da soddisfare attraverso l'azione pubblica, che non può non fare i conti con la sufficienza delle risorse. La scelta allora è quella relativa alla allocazione delle risorse e prima ancora al "come" acquisirle. Il che mette in rilievo il ruolo delle scelte politiche e, dunque, del legislatore. Le risorse sono, evidentemente, importanti, ma non sono tutto: conta come e dove si spende.

4. LA NECESSITÀ DI UN NUOVO MODELLO DI *WELFARE*

A tutto questo si aggiunga che il nostro *welfare* è ancorato a una impostazione fortemente assicurativa[25], che privilegia i rischi dell'età adulta e anziana, mentre trascura quelli connessi ai cicli di vita (prepensionamento, famiglia, minori, disoccupati, abitazione), oltre a essere caratterizzato, troppo spesso, da interventi particolaristico-clientelari e frammentati, puramente emergenziali, concentrandosi sui trasferimenti monetari a discapito della fornitura di servizi e facendo ancora troppo affidamento sul c.d. *welfare* familiare[26]. Da qui un *welfare* con squilibri, sia sotto il profilo funzionale sia sotto quello distributivo, con significative disuguaglianze anche a livello territoriale.

La crescita di queste disuguaglianze (sia in termini di reddito, sia di ricchezze) e il moltiplicarsi di disparità sociali – come testimoniato dai *Report* più recenti[27] – se, per un verso, fanno certamente riemergere il dibattito sulla centralità sociale e politica del *welfare*, per altro verso, impongono l'elaborazione di un modello nuovo, che sia

[25] Sul punto cfr. DEGOLI, *L'adeguatezza pensionistica e la crisi del modello assicurativo*, Torino, 2023 e ivi per ulteriori riferimenti bibliografici.

[26] Sia consentito un rinvio a D'ONGHIA, *Dall'assistenza sociale a un nuovo modello di politiche sociali*, in *VTDL*, 2019, 2, 349 ss.

[27] Cfr. i dati di CARITAS italiana, *Fili d'erba nelle crepe. Risposte di speranza. Rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia 2024,* consultabile al seguente *link: https://www.caritas.it/wp-content/uploads/sites/2/2024/11/rapporto_poverta_2024.pdf*, nel quale si dà conto non solo dell'aumento della povertà assoluta – che interessa circa 1/10 della popolazione italiana, oltre 5,7 milioni di persone, – ma anche della recrudescenza del fenomeno che non riguarda più la sola dimensione della marginalità economica, ma si estende al punto da favorire la costruzione di una complessa rete di nuove fragilità legate alla solitudine, alla emarginazione sociale, al disagio abitativo, alla precarietà lavorativa e alla povertà educativa.

realmente redistributivo e volto a fornire protezione universale, che includa la garanzia dei diritti di tutti i lavoratori, che sviluppi servizi collettivi di *welfare* ai fini di un loro uso comune (non a caso si parla di *welfare* di comunità[28]), che tenga conto e valorizzi il potenziale offerto dalle tecnologie per la fornitura di servizi pubblici; che non demandi le risposte di giustizia sociale prevalentemente alle forze del mercato, o a quelle individuali e familiari.

In questa chiave una riscrittura universalistica e democratica del sistema di sicurezza sociale – che non può che comportare un ritorno ai principi ispiratori originari dello Stato sociale, da cui si è partiti in questa riflessione – diventa la posta in gioco di un nuovo protagonismo della politica, all'insegna anche di una trasformazione complessiva delle relazioni umane e della costruzione di nuove forme di cooperazione e socializzazione[29]..

Occorre partire da un rilancio e rifinanziamento del *welfare* pubblico e da modelli di gestione democratica e partecipativa, oltre che da iniziative diffuse di solidarietà (come quelle sorte al tempo della pandemia) sviluppando accanto al *welfare* redistributivo e assicuratore anche un *welfare* precauzionale[30], capace di prevenire, e non soltanto indennizzare, devastanti rischi per la società. Si pensi al rischio della disoccupazione e di caduta in povertà: sarebbe precauzionale in questo ambito, limitare i contratti di lavoro che prevedono bassi salari, tanto più che il rischio di povertà e disoccupazione è imperfettamente coperto dal *welfare* assicuratore. E in questa logica ben si inserisce anche la prospettiva del *welfare* generativo – capace di combinare virtuosamente assistenza e promozione umana e sociale – che propone forme di coinvolgimento, su base volontaria, dei destinatari delle prestazioni sociali, chiamati (ma non giuridicamente tenuti) a svolgere attività produttive di valore, anche economicamente valutabile, per la collettività (oltre che per la persona che le compie)[31].

---

[28] Per un approfondimento si veda Tomei, Welfare *di comunità. Potenzialità e ambivalenze dei modelli di mutualità territoriale*, in *LD*, 2024, 3, 413 ss. e D'Arcangelo, Welfare *di comunità e inclusione sociale*, in *RDSS*, 2015, 1, 25 ss.

[29] In tema, si rinvia, per tutti, a Prosperetti, *Ripensiamo lo stato sociale*, Padova, 2019.

[30] In tal senso cfr. Franzini, *Rischi sociali: assicurare non basta. Verso un* Welfare state *precauzionale,* in *Parolechiave*, 2020, 2, 167 ss.

[31] Tale approccio è frutto di un'articolata elaborazione soprattutto a opera della Fondazione Emanuela Zancan, *Cittadinanza generativa. La lotta alla povertà. Rapporto 2015*, Bologna, 2015; per un commento cfr. Bezze, Canali, Geron, Vecchiato, Welfare

Ma v'è di più. Tutto ciò richiede anche il riconoscimento dei doveri personali. In questi ultimi decenni, abbiamo assistito all'accentuazione, nella discussione pubblica, delle richieste ai singoli individui di prevenire il più possibile, con i propri comportamenti, le condizioni di bisogno, al fine di non gravare sulla collettività. Basti pensare alla progressiva introduzione della c.d. condizionalità al lavoro. Ebbene, che le regole della comune convivenza contemplino questo dovere, è difficilmente contestabile, ma bisogna riconoscere come, sulla capacità di prevenire il bisogno, incidano molto le condizioni di chi vive, che non sono le stesse per i ricchi e per poveri; è difficile lavorare se la domanda di lavoro è insufficiente o le condizioni che vengono offerte sono lesive della dignità umana[32].

Invero, non sono questi tipi di doveri che qui si intendono richiamare. Ci si riferisce, piuttosto, al dovere di contribuire al finanziamento della spesa pubblica, largamente indebolito in questi ultimi decenni. Prendere sul serio la possibilità della comune soddisfazione di un insieme di bisogni fondamentali richiede di ridare vigore proprio al dovere di contribuzione, posto che le politiche sociali non sono condannate all'insostenibilità. L'aumento delle domande di protezione e i cambiamenti globali ne aggravano il funzionamento, ma il tradimento dei doveri di contribuzione gioca un ruolo decisivo.

5. UNA CHIOSA FINALE

La vera sfida è, allora, quella di avere la capacità di attivare percorsi virtuosi in cui, nell'economia di mercato, si sappiano inserire correttivi di equità e giustizia sociali che oltre ad assicurare una eguaglianza di *chance*, possano funzionare anche come fattori di mobilità sociale. L'immobilità sociale è la prova di quanto le origini sociali siano ancora oggi determinanti nel tracciare il tragitto esi-

generativo: un percorso di ricerca e sperimentazione, in FONDAZIONE EMANUELA ZANCAN, *Una costituente per un nuovo* welfare, *La lotta alla povertà. Rapporto 2023*, Bologna, 2023, 197 ss. Si veda anche COLAPIETRO, *Alla ricerca di un* Welfare state *"sostenibile": il* Welfare *"generativo"*, in *DS*, 2014, 1, 19 ss.

[32] Sui limiti del meccanismo del meccanismo della condizionalità, cfr. VISCOMI, *Annotazioni sparse per una condizionalità non rancorosa*, in *DLM*, 2023, 1, 165 ss. e GRAGNOLI, *Il lavoro e la rendita, il reddito di inclusione e il dovere di attivazione*, in *ADL*, 2023, 5, 901 ss.

stenziale delle persone. L'immobilismo accentua le vulnerabilità e le disuguaglianze.

Questo progetto complessivo, che si è provato a delineare sommariamente, appare del tutto coerente anche con molte finalità di efficienza e con il sostegno dell'economia: solo a mo' di esempio, potenziare la cura significa anche aumentare le possibilità delle donne di accedere al mercato del lavoro; avere una base di sicurezza stimola a cooperare e ad affrontare le incertezze del mercato del lavoro; potenziare il *welfare* significa potenziare un settore produttivo dove il lavoro è meno sostituibile dai robot e l'impatto negativo sull'ambiente è minore.

Si realizzerebbe così una complementarietà per così dire "buona" fra politiche sociali ed economia (non a caso si parla di rendere il *welfare* "più amichevole" nei confronti del mercato)[33] che consentirebbe di assicurare una base di comuni condizioni essenziali a quel valore – richiamato all'inizio – che è la dignità umana, oltre a contribuire, nei termini assolutamente moderni di Marshall, al «generale arricchimento della sostanza concreta della vita civile», consentendo così «una riduzione generale del rischio e dell'incertezza, un livellamento tra più fortunati e meno fortunati in tutti i settori»[34].

[33] *Ibidem*.

[34] Marshall, *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, 1976, (tit. orig. *Citizenship and Social Class*, in Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, Chicago 1964), 47.

L'accesso alla conoscenza nell'era dell'intelligenza artificiale: brevi note sulla formazione e sul *Duty of AI Literacy ex* art. 4 Reg. UE 2024/1689

Marco Biasi

Sommario: 1. Introduzione. – 2. La centralità della formazione al tempo dell'AI. – 3. La formazione e la causa del rapporto di lavoro. – 4. Il (decisivo) ruolo delle parti sociali. – 5. L'obbligo di alfabetizzazione in materia di intelligenza artificiale. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Chi si occupa di diritto del lavoro e, forse ancor più, di lavoro in generale non può negare che l'intelligenza artificiale (o *Artificial Intelligence*: d'ora innanzi, "AI") abbia tutte le caratteristiche per rappresentare una novità potenzialmente *disruptive*[1].

Quest'ultimo termine, difficilmente traducibile in italiano, può avere significati diversi e in parte sorprendenti: nonostante l'assonanza, esso non rimanda primariamente all'idea della distruzione, ma si riferisce a qualcosa di "straordinario, dirompente, perturbante" e, in quanto tale, in grado di indurre ad un ripensamento di consolidati schemi, di pensiero e di azione, risalenti ad un passato remoto e pure prossimo[2].

Una simile "crisi" (nel senso più vicino alla sua etimologia greca)[3], del resto, rappresenta una delle sfide che si accompagnano alla diffusione, ancora peraltro *in progress*[4], della nuova tecnologia, la

[1] Lobel, *Technological Readiness Versus Disruption: A Framework for Assessing Distinct Artificial Intelligence Policy Strategies*, in *Emory Law Journal*, 2025, 5, 1055 ss.

[2] *https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/disruptive.*

[3] Cfr., per i riferimenti, Biasi, *Lavoro digitale* (voce), in *Dig. Disc. Priv. Sez. Comm.*, Aggiornamento, IX, 2022, 259 ss.

[4] MIT NANDA, *The GenAI Divide. STATE OF AI IN BUSINESS 2025*, July 2025, *https://www.artificialintelligence-news.com/wp-content/uploads/2025/08/ai_report_2025.pdf*; Inaz, Business International, *The Future of Work 2024. The AI Impact: come*

quale, lungi dal costituire un mero strumento (o, di converso, un soggetto giuridico autonomo)[5], è idonea ad ingenerare un effetto trasformativo sull'organizzazione d'impresa nel suo complesso[6].

Affinché ciò accada, ed essa si riveli un veicolo di opportunità tanto per le imprese quanto per le lavoratrici e per i lavoratori[7], è opportuno, se non necessario, che alla relativa introduzione in azienda si accompagni un'apposita formazione, come si ricava nelle maglie dell'art. 4 dell'AI Act[8], dedicato, pur l'appunto, alla "*AI litera-*

l'intelligenza artificiale sta cambiando il mondo delle risorse umane, Report presentato in occasione di HR Directors Summit, 11 giugno 2024.

5 Cfr. TEUBNER, *Soggetti giuridici digitali? Sullo status privatistico degli agenti software autonomi*, Napoli, 2019.

6 McKinsey & Company, *Technology Trends Outlook 2025*, 5th ed., July 2025.

7 BIASI, *Intelligenza artificiale e diritto del lavoro: rischi (lavoristici), opportunità (occupazionali), sfide (regolative)*, in BASILE, BIASI, CAMALDO, CANESCHI, FRAGASSO, MILANI (a cura di), *Intelligenza artificiale. Diritto, giustizia, economia ed etica*, Torino, 2025, 179 ss.

8 Ci si riferisce, naturalmente, al Regolamento UE 2024/1689 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024, che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n, 300/2008, (UE) n, 167/2013, (UE) n, 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 12 luglio 2024. Per un commento alla versione dell'AI Act approvata dal Parlamento Europeo nella seduta del 13 marzo 2024 e ratificata dal Consiglio il 21 maggio 2024, PERUZZI, *Intelligenza artificiale e lavoro: l'impatto dell'AI Act nella ricostruzione del sistema regolativo Ue di tutela*, in BIASI (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, Milano, 2024, 115 ss.; in generale, sul rapporto tra lavoro e AI, v., senza ambizione di completezza, SCAGLIARINI, SENATORI (a cura di), *Lavoro, Impresa, e Nuove Tecnologie dopo l'AI Act*, Fondazione Marco Biagi, Modena, 2024; BIASI (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, cit.; PERUZZI, *Intelligenza artificiale e lavoro. Uno studio su poteri datoriali e tecniche di tutela*, Torino, 2023; PONTE, *Intelligenza artificiale e lavoro. Organizzazione algoritmica, profili gestionali, effetti sostitutivi*, Torino, 2024; BOSCATI, *Intelligenza artificiale e adempimento della prestazione: regole e responsabilità*, in AA.VV., *Occupazione, persona, solidarietà. Studi in memoria di Mario Napoli*, Torino, 2025, 429 ss.; SARTORI, *Intelligenza artificiale e gestione del rapporto di lavoro. Appunti da un cantiere ancora aperto*, in *VTDL*, 2024, 3, 806 ss.; CORTI, *Intelligenza artificiale e partecipazione dei lavoratori. Per un nuovo umanesimo del lavoro*, in *DRI*, 2024, 3, 615 ss.; BIASI, *Problema e sistema nella regolazione lavoristica dell'intelligenza artificiale: note preliminari*, in *https://federalismi.it*, 2024, 30, 162 ss.; ZOPPOLI, *Il diritto del lavoro dopo l'avvento dell'intelligenza artificiale: aggiornamento o stravolgimento? Qualche (utile) appunto*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".It*, 2024, 489; BANO, *Algoritmi al lavoro. Riflessioni sul management algoritmico*, in *LD*, 2024, 1, 133 ss.; CRISTOFOLINI, *Navigating the impact of AI systems in the workplace: strengths and loopholes of the EU AI Act from a labour perspective*, in *ILLeJ*, 2024, 1, 75 ss.; CIUCCIOVINO, *La disciplina nazionale sulla utilizzazione dell'intelligenza artificiale nel rapporto di lavoro*, in *LDE,* 2024, 1, 1 ss.; ALAIMO, *Il Regolamento sull'Intelligenza Artificiale: dalla proposta della Commissione al testo approvato dal Parlamento.*

cy" o, nella versione nazionale, alla "alfabetizzazione in materia di intelligenza artificiale".

Il presente scritto mira ad offrire una lettura di tale disposizione, non prima, però, di una riflessione di carattere più generale sulla centralità della formazione nel contesto attuale (par. 2), sulla *positio* della stessa all'interno del sinallagma contrattuale (par. 3), nonché sui più recenti interventi legislativi a sostegno delle iniziative delle parti sociali in materia (par. 4). Il successivo affondo sull'*AI literacy* (par. 5) consentirà di giungere da ultimo a svolgere qualche considerazione sulla formazione e sulla conoscenza quali chiavi per tradurre l'AI da minaccia in occasione per il lavoro (par. 6).

Ha ancora senso il pensiero pessimistico?, in *https://federalismi.it*, 2023, 25, 133 ss.; Alaimo, *Il Regolamento sull'Intelligenza Artificiale. Un treno al traguardo con alcuni vagoni rimasti fermi*, in *https://federalismi.it*, Focus Lavoro, Persona, Tecnologia, 23 ottobre 2024, 231 ss.; Ingrao, *Hic sunt leones! La piramide del rischio costruita dalla proposta di Regolamento sulla intelligenza artificiale (emendata)*, in *LPO*, 2023, 11-12, 778 ss.; Signorini, *Lavoro e tecnologia: connubio tra opportunità e rischi*, in https://*federalismi.it*, 2023, 29, 202 ss.; Lambertucci, *Intelligenza artificiale e tutela del lavoratore: prime riflessioni*, in *ADL*, 2022, 5, 897 ss.; Zampini, *Intelligenza artificiale e decisione datoriale algoritmica. Problemi e prospettiva*, in *ADL*, 2022, 3, 467 ss.; De Petris, *Sul "potere algoritmico" dell'impresa digitale*, in Bellavista, Santucci (a cura di), *Tecnologie digitali, poteri datoriali e diritti dei lavoratori*, Torino, 2022, 41 ss.; Ciccia Romito, *Intelligenza artificiale nei rapporti di lavoro: tra regolazione e sfide future*, in *Ciberspazio e diritto*, 2022, 3, 353 ss.; Tullini, *La nuova proposta europea sull'intelligenza artificiale e le relazioni di lavoro*, in *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, 2022, 5, 99 ss.; Zappalà, *Informatizzazione dei processi decisionali e diritto del lavoro: algoritmi, poteri datoriali e responsabilità del prestatore nell'era dell'intelligenza artificiale*, in *Biblioteca 20 maggio*, 2021, 2, 98 ss.; Bolego, *Intelligenza artificiale e regolazione delle relazioni di lavoro: prime riflessioni*, in *Labor*, 2019, 1, 51 ss.; nella letteratura internazionale, v., *ex multis*, Ponce del Castillo (ed.), *Artificial intelligence, labour and society*, ETUI, Brussels, 2024; Aloisi, *Regulating Algorithmic Management at Work in the European Union: Data Protection, Non-discrimination and Collective Rights*, in *International Journal of Comparative Labour Law & Industrial Relations*, 2024, 1, 37 ss.; Ajunwa, *The Quantified Worker. Law and Technology in the Modern Workplace*, Cambridge, 2023; Waas, *Artificial Intelligence and Labour Law*, in *WP Hugo Sinzheimer Institute*, 2022, 17; Adams-Prassl, Abraha, Kelly-Lyth, Silberman, Rakshita, *Regulating Algorithmic management: A blueprint*, in *EELJ*, 2023, 2, 124 ss.; Aloisi, De Stefano, *Between risk mitigation and labour rights enforcement: Assessing the transatlantic race to govern AI-driven decision-making through a comparative lens*, in *EELJ*, 2023, 2, 283 ss.; Adams-Prassl, *What if Your Boss was an Algorithm? Economic Incentives, Legal Challenges, and the Rise of Artificial Intelligence at Work*, in *CLLPJ*, 2019, 1, 123 ss.; Aloisi, Gramano, *Artificial Intelligence is Watching You at Work: Digital Surveillance, Employee Monitoring, and Regulatory Issues in the EU Context*, in *CLLPJ*, 2019, 1, 95 ss.; Otto, *Workforce Analytics v Fundamental Rights Protection in the EU in the Age of Big Data*, in *CLLPJ*, 2019, 3, 389 ss.

2. LA CENTRALITÀ DELLA FORMAZIONE AL TEMPO DELL'AI

Secondo una diffusa credenza, l'impiego dell'intelligenza artificiale potrebbe condannare all'obsolescenza un numero sempre maggiore di competenze, (più o meno) agevolmente sostituibili dalle macchine[9].

Per quanto le indagini più recenti abbiano dato conto di un impatto dell'AI sui profili *junior* delle professionali intellettuali, ben più che sul lavoro manuale[10], non è mancato chi, preconizzando la "fine del lavoro", ha aperto all'idea di un *basic income* universale[11], il quale non pare, tuttavia, in linea con il ruolo fondativo del lavoro stesso nell'assetto costituzionale[12].

Piuttosto, il possibile antidoto alla "disoccupazione tecnologica" sarebbe, come già ipotizzato da John Maynard Keynes negli anni '30 del secolo scorso, la promozione dell'occupabilità (e non già la sola difesa dell'occupazione) dei lavoratori e delle lavoratrici: in altri termini, si tratterebbe di puntare, ancora una volta, sulla capacità di adeguamento delle persone[13] e sulla relativa formazione[14], quali leve in grado di convincere le imprese, che ragionano prioritariamente secondo la logica di profitto, ad investire sulla forza lavoro e non (solo) sulle macchine[15].

D'altro canto, si sottolinea da più parti che il mercato del lavoro di oggi richiede una professionalità dinamica[16], che si traduce nella

---

[9] Sul dibattito, v. DAGNINO, *Intelligenza artificiale e mercati del lavoro. prima rassegna ragionata della letteratura economica e giuridica*, in CNEL*, Casi e materiali di discussione: mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, 2024, 3, 1 ss.; cfr. BROLLO, *Tecnologie digitali e nuove professionalità*, in *DRI*, 2019, 2, 468 ss.

[10] Cfr. BRYNJOLFSSON, CHANDA, CHEN, *Canaries in the Coal Mine? Six Facts about the Recent Employment Effects of Artificial Intelligence*, *https://digitaleconomy.stanford.edu/publications/canaries-in-the-coal-mine/*, 26 agosto 2025.

[11] Cfr. KAPLAN, *Le persone non servono. Lavoro e ricchezza nell'epoca dell'intelligenza artificiale*, Roma, 2016.

[12] V. artt. 1 e 4 Cost.: sul ruolo centrale del lavoro come strumento di emancipazione dal bisogno (*liberty*) e di valorizzazione della persona (*freedom*) nell'assetto costituzionale, v. BIASI, *An Essay on Liberty, Freedom and (Decent) Work*, in *International Journal of Comparative Labour Law & Industrial Relations*, 2022, 3, 359 ss.

[13] CARUSO, *Occupabilità, formazione e «capability» nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *DLRI*, 2007, 1, 1 ss.

[14] DE ANGELIS, *Il vaccino e la cura. La formazione dei lavoratori come strumento per il mercato*, in *DML*, 2022, 3, 611 ss.

[15] FINKIN, *Technology and Jobs: The Agony and the Ecstasy*, in *CLLPJ*, 2019, 1, 222.

[16] FALERI, *Disruptive innovation*, in AA.VV., *Lavoro e tecnologie. Dizionario del diritto del lavoro che cambia*, Torino, 2022, 108; ISCERI, LUPPI, *L'impatto dell'intelligenza arti-*

capacità di (e l'attitudine a) imparare *on the job* e attraverso il *training*, il quale involge la collaborazione con le macchine intelligenti ed a loro volta in grado di "imparare" (c.d. "*machine learning*")[17].

Se, dunque, mutuando il lessico sportivo, è importante tanto "l'allenamento", quanto "l'allenabilità" dei lavoratori e delle lavoratrici, le imprese – e le organizzazioni in generale – si trovano alla costante ricerca di un capitale umano fresco, vivace e abile sul piano relazionale[18] e, per sviluppare simili doti, la formazione – intesa come acquisizione di un metodo e non solo di nozioni – si presenta come un'istanza fondamentale che si proietta lungo tutta la vita lavorativa *(lifelong learning)*[19] e che ha un impatto positivo tanto sulla carriera interna quanto sulle (eventuali) opportunità esterne[20].

Invero, si potrebbe opinare che la promozione dell'occupabilità già si poneva alla base della teorica – per lungo tempo, quasi un mantra – della *flexicurity*, la quale, nella variante mediterranea, ha però nettamente privilegiato le istanze di flessibilità nel rapporto (leggasi: riforma del licenziamento e allentamento dei vincoli nel ricorso alle forme di lavoro *non-standard*) a quelle di tutela nel mercato (attraverso i meccanismi e le piattaforme di incontro tra domanda e offerta di lavoro)[21].

Proprio per questo, il Consiglio europeo, già all'indomani della crisi finanziaria del 2007/2008, si è orientato verso un cambio di rotta a favore delle misure di flessibilità interna[22], fermo restando che, nell'ottica transizionale, la promozione dell'occupabilità dei lavoratori e delle lavoratrici è foriera di benefici che si estendono trasversalmente al rapporto (*job retention* ed avanzamenti di carriera) ed al mercato di lavoro (nuove opportunità occupazionali)[23].

---

ficiale nella sostituzione dei lavoratori: riflessioni a margine di una ricerca, in *LDE*, 2022, 1.

17 Faioli, *Mansioni e macchina intelligente*, Torino, 2018.

18 Brollo, op. ult. cit.

19 Simoncini, *L'incidenza della rivoluzione digitale nella formazione dei lavoratori*, in *LG*, 2018, 1, 39 ss.; Spolverato, Salazar, *Competenze e nuovi lavori in un mondo che cambia velocemente*, in *DPL*, 2022, 3, 129 ss.

20 Ciucciovino, *Professionalità, occupazione e tecnologia nella transizione digitale*, in *https://federalismi.it*, 2022, 8, 129 ss.

21 Corti, *Flessibilità e sicurezza dopo il Jobs Act. La flexicurity italiana nell'ordinamento multilivello*, Torino, 2018.

22 Treu, *Una seconda fase della Flexicurity per l'occupabilità*, in *DRI*, 2017, 2, 397 ss.

23 Valente, *Il diritto del mercato del lavoro. I servizi per l'impiego tra progetto europeo e storici ritardi nazionali*, Assago, 2023, 28.

3. LA FORMAZIONE E LA CAUSA DEL RAPPORTO DI LAVORO

Se non vi può essere dubbio alcuno sulla centralità della formazione nell'attuale fase storica, non è parimenti immediato comprendere quale veste giuridica debba essere attribuita alla fondamentale istanza in parola[24], nell'alternativa tra diritto soggettivo e mera aspettativa.

Ad avviso di chi scrive, diversamente che nei contratti formativi (v., in particolare, il caso dell'apprendistato), i quali, alla luce dell'arricchimento del sinallagma con l'elemento formativo, vengono comunemente ricondotti tra i contratti a causa mista[25], la formazione non permea la struttura del contratto di lavoro dipendente[26].

Se, secondo una parte della dottrina, tra gli effetti naturali del contratto di lavoro subordinato andrebbe annoverato anche il diritto soggettivo alla formazione in capo al lavoratore[27], la tesi prevalente esclude, come noto, la sussistenza di una simile garanzia, alla luce della presenza di specifiche disposizioni che impongono la formazione in certi ambiti (v., su tutti, l'art. 37 D.Lgs. n. 81/2008, in materia di sicurezza[28])

---

[24] V., tra i contributi di carattere monografico, LOY, *Formazione e rapporto di lavoro*, Milano, 1988; ALESSI, *Professionalità e contratto di lavoro*, Milano, 2004; CIUCCIOVINO, *Apprendimento e tutela del lavoro*, Torino, 2013; GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Bari, 2004; LOFFREDO, *Diritto alla formazione e lavoro. Realtà e retorica*, Bari, 2012.

[25] V. Corte Cost., 8 aprile 1993, n. 149, in *One Lavoro*, ove il Giudice delle leggi rileva che lo schema causale del contratto di formazione e lavoro risulta arricchito dall'elemento della formazione.

[26] Per tutti, CARABELLI, *Organizzazione del lavoro e professionalità: una riflessione su contratto di lavoro e post-taylorismo*, in *DLRI*, 2004, 1, 1 ss.; cfr. anche MARCIANÒ, *La causa nei contratti di lavoro*, Torino, 2012. Resta ovviamente fermo che, come si ritiene pacificamente in giurisprudenza, la formazione alla quale il datore di lavoro intende destinare il personale durante l'orario possa costituire l'oggetto di un obbligo rientrante nell'alveo del vincolo di obbedienza *ex* art. 2104 c.c.: cfr., *ex multis*, Cass. ord., 9 maggio 2023, n. 12241, in One Lavoro, che riconduce alla grave insubordinazione la condotta di chi si sia rifiutato in modo persistente, involontario e senza giustificazione, di attenersi alle indicazioni dei superiori gerarchici concernenti le esigenze formative e di accrescimento professionale necessarie per il proficuo impiego del dipendente.

[27] NAPOLI, *Disciplina del mercato del lavoro ed esigenze formative*, in *RGL*, 1997, I, 269 ss.; ALESSI, *Professionalità e contratto di lavoro*, cit., 155 ss.; LOFFREDO, *Diritto alla formazione*, cit., 183 ss.: GALANTINO, *Lavoro atipico, formazione professionale e tutela dinamica della professionalità del lavoratore*, in *DRI*, 1998, 3, 318.

[28] Cfr. GUARINIELLO, *Formazione: obbligo e opportunità*, in *DPL*, 2023, 4, 262 ss.; v. anche l'art. 20, comma 2, legge n. 81/2017, in materia di apprendimento permanente nel lavoro agile: GRECO, *L'apprendimento permanente e la certificazione delle competenze nel lavoro agile*, in ZILIO GRANDI, BIASI (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Padova, 2018, 581 ss.

o al ricorrere di determinati eventi (v., *infra*, art. 2103, comma 3, c.c., in caso di mutamento di mansioni)[29].

Quest'ultima lettura sembra trovare un ulteriore sostegno nel recente art. 11, comma 1, del c.d. "*Decreto Trasparenza*" (D.Lgs. n. 104/2002), ove si legge che «quando il datore di lavoro è tenuto, secondo previsioni di legge o di contratto individuale o collettivo, a erogare ai lavoratori una formazione per lo svolgimento del lavoro per cui sono impiegati, tale formazione, da garantire gratuitamente a tutti i lavoratori, va considerata come orario di lavoro e, ove possibile, deve svolgersi durante lo stesso». Se tale disposizione regolamenta, su impulso europeo, le modalità di realizzazione (ossia di adempimento)[30] della (sola) formazione spettante in forza di specifiche previsioni legali o contrattuali, da ciò si ricaverebbe, attraverso un ragionamento *a contrario*, l'assenza di un obbligo formativo generale[31].

Tra le previsioni di legge in punto di formazione, merita una speciale menzione l'art. 2103, comma 3, c.c., che, a seguito delle modifiche apportare dalla riforma c.d. "*Jobs Act*" (art. 3 D. Lgs. n. 81/2015), prescrive che «il mutamento di mansioni è accompagnato, ove necessario, dall'assolvimento dell'obbligo formativo»[32].

---

[29] Tiraboschi, *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, Modena, 2019, 204.

[30] Conforme Cfr. Mostarda, *Le tecnologie digitali a supporto della formazione professionale: profili normativi e di relazioni industriali*, in *https://federalismi.it*, 2025, 17, 243; Stamerra, *La formazione obbligatoria ai sensi dell'art. 11 del D.Lgs. n. 104/2022*, in Garofalo, Tiraboschi, Filì, Trojsi (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, Modena, 2023, 342.

[31] V. il considerando n. 37 e l'art. 13 Dir. 2019/1152/Ue, ove si legge che «è importante garantire che la formazione sia erogata con equità a tutti i lavoratori» e che tale formazione dovrebbe essere erogata gratuitamente e «computata come orario di lavoro e, ove possibile, svolgersi durante l'orario di lavoro» (ma v. già C. giust., 28 ottobre 2021, causa C-909/19, BX, in *Labor*, 25 gennaio 2022, con nota di Poso, *La Corte di Giustizia chiarisce che la formazione professionale imposta dal datore di lavoro rientra sempre nella nozione di orario di lavoro*), ma ciò solo «se i datori di lavoro sono tenuti a norma del diritto dell'Unione o nazionale o di contratti collettivi a erogare una formazione ai lavoratori per lo svolgimento del lavoro per cui sono impiegati».

[32] Cfr., almeno, le recenti monografie di Bologna, *Le mansioni del lavoratore tra garantismo e liberalizzazione*, Torino, 2025, spec. 141 ss.; Fenoglio, *Professionalità e stabilità del lavoro nell'era delle transizioni*, Torino, 2025, 118 ss.; Gramano, *Jus variandi: fondamento, disciplina e tutela collettiva della professionalità*, Milano, 2024, 2a ed., 98 ss.

A tale proposito, mette conto rilevare come la dottrina si sia interrogata circa la riconduzione della formazione contemplata nella norma in esame ad un diritto, ossia all'oggetto di una pretesa da parte del lavoratore (o, secondo una diversa prospettazione, del datore di lavoro), oppure se, come parrebbe corretto ritenere, anche in considerazione dell'assenza di una sanzione invalidante del mutamento di mansioni disposto in assenza di formazione, quest'ultima costituisca invece un onere in capo al datore di lavoro, che non potrebbe per l'effetto contestare al lavoratore un adempimento non puntuale nell'assenza della previa formazione necessaria all'espletamento delle mansioni di nuova assegnazione[33].

Ad ogni modo, ciò che rileva in questa sede è che, anche nel caso in esame, la legge prevede comunque un obbligo/onere di formazione nella sola ipotesi del mutamento di mansioni e, per di più, unicamente «*ove necessario*»: se ne deduce che, nell'ipotesi in cui le mansioni rimanessero quelle pattuite al momento dell'instaurazione del rapporto, la formazione, sulla scorta della disposizione in parola, non sarebbe dovuta.

Di particolare interesse si rivela, in questo senso, una recente pronuncia del Tribunale di Lecco[34], ove si legge che qualora «la professionalità del dipendente sia considerata obsoleta a seguito di una riorganizzazione dell'azienda, l'applicazione dei principi di buona fede e correttezza[35] implica che il datore di lavoro, prima di risolvere il rapporto, valuti non solo l'impossibilità del *repêchage*, ma anche l'impossibilità (o quanto meno l'antieconomicità) della riqualificazione professionale del dipendente (ad esempio attraverso corsi professionali o l'affiancamento di altri colleghi)».

Ad una prima lettura, parrebbe potersi sostenere che la pronuncia inserisca la formazione, anche tramite la clausola generale di buona fede e correttezza (in funzione di integrazione del contratto)[36], tra

[33] V. GRAMANO, *Jus variandi e formazione nel rapporto di lavoro subordinato*, in *Labor*, 2021, 3, 259 ss.

[34] Trib. Lecco, 31 ottobre 2022, n. 159, in *ADL*, 2023, 4, 821, con nota di BEBBER, *L'obbligo di repêchage si estende alla formazione del lavoratore? Un altro obiter dictum*.

[35] V. già n. Cass. 7 maggio 2008, n. 11142, in *LG*, 2008, 9, 954, espressasi in riferimento ad una vicenda in cui non si era tenuto conto della possibilità di un aggiornamento professionale in alternativa al demansionamento.

[36] Scontato il rinvio a RODOTÀ, *Le fonti di integrazione del contratto*, Milano, 1969.

gli obblighi di cooperazione creditoria *ex* art. 1206 c.c. o, addirittura, nell'oggetto del contratto[37].

Il citato passaggio, tuttavia, assume la forma di un *obiter dictum* e si situa nell'ambito di un giudizio in cui la società convenuta non era stata in grado di fornire la prova dei presupposti del giustificato motivo oggetto di un licenziamento motivato dalla soppressione delle mansioni del lavoratore. Nel caso di specie, il datore di lavoro si era, infatti, limitato a genericamente allegare l'inutilizzabilità della prestazione di un addetto alla manutenzione di carrelli a motore *diesel* a seguito del passaggio al motore elettrico, senza fornire all'uopo alcuna dimostrazione. Non pare perciò che, neppure dalla lettura della pronuncia di Lecco, si possa trarre la conclusione che la formazione sia penetrata nella causa del contratto di lavoro. Del resto, è lo stesso giudice lombardo a puntualizzare, in chiusura, che «in linea generale tra gli obblighi del datore di lavoro non rientra quello di curare la formazione professionale del dipendente per permettergli di eseguire correttamente la prestazione lavorativa».

Quanto rilevato sembra rafforzare l'idea, sostenuta da un'autorevole dottrina[38], secondo cui, ferma l'insostenibilità di una generalizzazione dell'obbligo formativo e della sua stabile attrazione nella causa contrattuale, si starebbe assistendo, da un lato, ad un allargamento, nello scrutinio pretorio sul licenziamento per ragioni oggettive, dell'obbligo del *repêchage* verso la protezione dell'occupabilità del lavoratore[39], accompagnato alla correlata previsione dell'obbligatorietà della formazione in alternativa agli esuberi.

---

[37] Cfr., in passato, Balandi, *Formazione e contratto di lavoro*, in *DLRI*, 2007, 1, 180. Un discorso a parte - che, per motivi di spazio, non è possibile svolgere compiutamente in questa sede - meriterebbe, anche per i potenziali riflessi sul tema qui in discussione, la recente modifica dell'art. 2086 del Codice civile, il cui novellato comma 2 pone a carico dell'imprenditore che opera in forma societaria o collettiva il «dovere di istituire un assetto organizzativo, amministrativo e contabile adeguato alla natura e alle dimensioni dell'impresa». Cfr. almeno Tullini, *Assetti organizzativi dell'impresa e poteri datoriali. La riforma dell'art. 2086 c.c.: prima lettura*, in *RIDL*, 2020, I, 135 ss.

[38] Garofalo, *I licenziamenti economici tra scelte legislative e incursioni ideologiche*, in *ADL*, 2023, 1, 5 ss.

[39] V., tra le ultime, Cass. ord., 23 febbraio 2022, n. 5981, in One Lavoro; Cass., 3 dicembre 2019, n. 31520, in *One Lavoro*; cfr., in dottrina, Pisani, *L'ambito del repêchage alla luce del nuovo art. 2103 cod. civ.*, in *ADL*, 2016, 3, 537; cfr., anche per ulteriori riferimenti, Giampà, *Motivo oggettivo di licenziamento e repêchage*, Torino, 2025.

4. IL (DECISIVO) RUOLO DELLE PARTI SOCIALI

Come si è osservato in letteratura, il tema della formazione viene sempre più attratto nel campo delle relazioni sindacali, tanto mediante la previsione di obblighi di informazione, consultazione e partecipazione nella prima parte dei contratti collettivi, quanto attraverso una disciplina di carattere propriamente normativo nella parte II degli stessi[40].

Del resto, il fiorire di iniziative di fonte contrattuale in materia di formazione trova un sostegno sempre più convinto da parte dello stesso Legislatore, coerentemente con gli obiettivi del PNRR[41].

Oltre al più risalente art. 6 l. n. 53/2000[42], che, su impulso europeo[43], ha introdotto i congedi per la formazione continua (comunque riferiti ad ipotesi di sospensione della prestazione per formazione su scelta del lavoratore e, dunque, facoltativi), va dato conto dell'istituzione, ad opera del d.l. n. 34/2020 (convertito con l. n. 128/2020 ed in seguito più volte rivisto)[44], del Fondo Nuove Competenze, ovvero di un fondo che, come noto, permette alle imprese di adeguare le competenze dei lavoratori, destinando alla formazione una parte dell'orario di lavoro (per un massimo di 250 ore pro capite), che, grazie ai contributi dello Stato e del Fondo Sociale europeo,

---

[40] FERLUGA, *Nuove tecnologie e professionalità*, in BELLAVISTA, SANTUCCI (a cura di), *Tecnologie digitali, poteri datoriali e diritti dei lavoratori*, Torino, 2022, 176.

[41] V. M5C1 del PNRR: Piano Nazionale Nuove Competenze per la formazione di disoccupati, giovani e occupati: cfr. GAROFALO, *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, in *DRI*, 2022, 1, 114 ss.; sulla centralità della formazione nel PNRR, CAPRIOTTI, *Formazione continua e transizione ecologica: alcune suggestioni dal sistema francese*, in *VTDL*, 2025, 1, 89 ss.

[42] I congedi per la formazione sono stati a loro volta gli eredi dell'art. 10 Stat. Lav. e dell'esperienza contrattuale, risalente agli anni '70, delle 150 ore di congedo per l'acquisizione di titolo di studio o di formazione di base o extraprofessionale.

[43] V. la Strategia europea per l'occupazione del 1997, nonché l'art. 14 della Carta Europea dei Diritti Fondamentali (o Carta di Nizza) del 2000, su cui v. ROCCELLA, *Formazione, occupabilità, occupazione nell'Europa comunitaria*, in *DLRI*, 2007, 113, 187 ss.

[44] V., tra gli ultimi interventi, D.M. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 22 settembre 2022 e artt. 17, commi 4-5, 19 e 33 D.L. n. 48/2023, convertito in legge n. 85/2023: IMPELLIZZIERI, *Sviluppo delle competenze: alternanza formativa, Fondo nuove competenze e personale dell'Agenzia Industrie Difesa*, in DAGNINO, GAROFALO, PICCO, RAUSEI (a cura di), *Commentario al D.L. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro", convertito con modificazioni in legge 3 luglio 2023, n. 85*, Modena, 2023, 215 ss.; RAUSEI, *Fondo Nuove Competenze*, in *DPL*, 2023, 2, 81 ss.

viene posto a carico del soggetto pubblico[45]. Il presupposto per l'accesso a tale finanziamento è la stipulazione di un accordo collettivo aziendale o territoriale che preveda, per l'appunto, una temporanea riduzione di orario utile a consentire ai dipendenti prescelti lo svolgimento di specifici percorsi formativi[46].

D'altro canto, la rinnovata attenzione, a livello istituzionale, per il ruolo degli attori collettivi nella materia che qui interessa costituisce il retroterra in cui si inseriscono le importanti modifiche, intervenute in occasione del rinnovo del 2021 del CCNL Metalmeccanici, alle previsioni di cui all'art. 7, sez. IV, tit. VI dell'Accordo collettivo del 2016, ove pure era stato riconosciuto, a favore dei lavoratori e delle lavoratrici del settore, il diritto soggettivo alla formazione continua[47].

Se già in riferimento alla clausola del 2016 la dottrina aveva parlato di una vera e propria "svolta culturale"[48], visto che la clausola menzionata aveva reso la formazione un «diritto individuale quantificabile e misurabile»[49], il rinnovo contrattuale del 2021 ha rafforzato ed esteso la garanzia in parola (nella misura di 24 ore *pro capite* nel triennio di riferimento)[50], la quale risulta peraltro appannaggio non solo dei lavoratori a tempo indeterminato, ma anche lavoratori a termine (con un contratto dalla durata di almeno nove mesi)[51].

---

[45] Alaimo, Di Meo, *Politiche attive del lavoro e formazione nella doppia transizione: impresa, sindacato e contrattazione collettiva*, in *DLRI*, 2025, 2, spec. 273 ss.; Dagnino, *Mansioni e mercato del lavoro: l'impatto delle nuove tecnologie sull'incontro tra domanda e offerta*, in *Guida al Lavoro*, 27 febbraio 2025, n. 8, sul ruolo dei fondi inter-professionali, cfr. Di Corrado, *La formazione nel rapporto di lavoro: l'opportunità dei fondi interprofessionali*, in *RDSS*, 2020, 4, 795 ss.

[46] Valenti, *La valorizzazione della professionalità nel post-pandemia: nuove opportunità per il dialogo sociale*, in *LDE*, 2021, 3, 14 ss., ed ivi riferimenti ad alcuni importanti accordi aziendali (specie nel settore telecomunicazioni); Impellizzieri, *Fondo nuove competenze e contrattazione collettiva: una rassegna ragionata*, in *DRI*, 2021, 3, 895 ss.

[47] Cfr. Bavaro, *Il contratto nazionale dei metalmeccanici 2016: una prospettiva sulle relazioni industriali italiane*, in *DLRI*, 2017, 4, 734.

[48] Seghezzi, Tiraboschi, *Metalmeccanici, un'intesa che apre la strada alla quarta rivoluzione industriale*, in *Bollettino ADAPT*, 28 novembre 2016.

[49] De Angelis, op. cit., 624.

[50] I periodi di formazione rientrano nell'orario di lavoro ed opera un sistema di portabilità o trascinamento delle ore non fruite nel triennio o in anni precedenti. Sul ruolo centrale della portabilità delle competenze professionali, Ciucciovino, *Trasformazioni tecnologiche e professionalità soggettiva nella prospettiva del mercato del lavoro*, in *RGL*, 2025, 2, 205 ss.

[51] Mostarda, *Formazione professionale*, in Zilio Grandi (a cura di), *Commentario al CCNL Metalmeccanici 5 febbraio 2021*, Torino, 2021, 123 ss., Ciucciovino, *La formazione continua nel settore metalmeccanico: dal diritto soggettivo alla formazione al*

A latere di quanto osservato sinteticamente con riguardo al settore metalmeccanico, va dato conto di come l'ultima stagione contrattuale abbia evidenziato, anche a livello nazionale, un *trend* di progressiva estensione degli interventi delle parti sociali sul tema della formazione[52]. Le soluzioni da queste ultime adottate, tuttavia, non qualificano sempre la stessa, come invece avviene nel CCNL Metalmeccanici, alla stregua di un diritto soggettivo, con il plausibile effetto di retrocedere, in tale ipotesi, la posizione giuridica del lavoratore in materia al rango della mera aspettativa[53].

5. L'OBBLIGO DI ALFABETIZZAZIONE IN MATERIA DI INTELLIGENZA ARTIFICIALE

Con l'irrompere dell'intelligenza artificiale, l'impostazione tradizionale circa l'estraneità della formazione alla causa o all'oggetto del rapporto di lavoro potrebbe essere ripensata, quanto meno in riferimento alle professioni maggiormente investite, se non proprio trasformate, dalla rivoluzione tecnologica e organizzativa in corso.

Uno snodo decisivo potrebbe essere l'articolo 4 dell'AI Act, entrato già in vigore dal 2 febbraio 2025[54].

La disposizione in parola stabilisce che i fornitori (*providers*) e gli utilizzatori (*deployers*, ossia i datori di lavoro e i committenti) adottino misure per garantire un livello sufficiente di alfabetizzazione in materia di intelligenza artificiale del proprio personale[55].

---

sistema dell'apprendimento permanente, in TREU (a cura di), *Commentario al contratto collettivo dei metalmeccanici*, Torino, 2022, 83 ss.; DI NOIA, *Commento all'art. 7*, in BAVARO, FOCARETA, LASSANDARI, SCARPELLI (a cura di), *Commentario al Contratto collettivo nazionale dei metalmeccanici*, Roma, 2023, 662 ss.

[52] V., ampiamente, PIOVESANA, *Il contratto collettivo come strumento per una formazione dinamica*, in AA.VV., *La funzione del contratto collettivo. Salari, produttività, mercato del lavoro*, Modena, 2023, 71 ss.; IMPELLIZZIERI, *La formazione dei lavoratori nei contratti collettivi tra vecchi e nuovi modelli*, in *LG*, 2023, 3, 248 ss.; CIAVARELLA, *Un'indagine sul ruolo della contrattazione di secondo livello nei processi di innovazione*, in *RGL*, 2025, 2, 283 ss.

[53] IMPELLIZZIERI, op. ult. cit., 253.

[54] E, dunque, in anticipo rispetto alla parte centrale delle disposizioni sui sistemi ad alto rischio, operative solo dal 2 agosto 2027, mentre la supervisione e l'*enforcement* sulle regole generali fissate dall'AI Act saranno in vigore dal 3 agosto 2026.

[55] Sull'art. 4 dell'AI Act, cfr. FRANCO, *AI Literacy: l'alfabetizzazione sull'intelligenza artificiale nel prisma degli obblighi di formazione sul lavoro*, in *LG*, 2025, 7, 646 ss.; PAOLINI E SILVA, TAMÒ-LARRIEUX, AMMANN, *AI Literacy Under the AI Act: Tracing the Evolution of a Weakened Norm*, *https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5099834*, 4 giugno 2025.

Inoltre, a mente dell'art. 3, par. 1, n. 56 AI Act, la "alfabetizzazione in materia di intelligenza artificiale" includerebbe "le competenze, le conoscenze e la comprensione che consentono ai fornitori, ai *deployer* e alle persone interessate, tenendo conto dei loro rispettivi diritti e obblighi nel contesto del presente regolamento, di procedere a una diffusione informata dei sistemi di IA, nonché di acquisire consapevolezza in merito alle opportunità e ai rischi dell'IA e ai possibili danni che essa può causare".

Dal Considerando 20 dell'AI Act, si ricava poi che l'alfabetizzazione deve tenere conto delle conoscenze tecniche pregresse, dell'esperienza, dell'istruzione e della formazione disponibili, nonché del contesto in cui i sistemi AI vengono usati, delle persone e dei gruppi sui quali tali sistemi producono effetti.

Come chiarito nelle istruzioni operative fornite dalla Commissione Europea[56], l'art. 4 dell'AI Act costituisce una disposizione cruciale ("*a key provision*") nell'economia del Regolamento, nella misura in cui essa lega direttamente l'introduzione dell'AI alla necessità di formare chi la utilizza e, soprattutto, di proteggere chi ne subisce le conseguenze.

È interessante notare che l'obbligo di alfabetizzazione concerne il personale in senso lato (ovvero, come puntualizzato dalla Commissione Europea, a tutte le persone "*broadly under the organization remit*", come ad esempio "*a contractor, a service provider, a client*") e, dunque, non solo i dipendenti; di più, esso si estende pure al datore di lavoro (il *deployer*, nel contesto dell'AI Act)[57], il che pare confermare, a livello UE, la scelta abbracciata, in ambito nazionale, nell'ultimo accordo Conferenza Stato-Regioni sulla formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro[58].

D'altro canto, la formazione diventa condizione necessaria per l'uso corretto della tecnologia, legandosi agli altri obblighi posti in

[56] European Commission, *AI Literacy – Questions and Answers*, *https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/node/13629/printable/pdf* (pubblicato per la prima volta il 7 maggio 2025 e aggiornato da ultimo il 18 agosto 2025).

[57] Infatti, si legge nel considerando 20 che, "al fine di ottenere i massimi benefici dai sistemi di IA proteggendo nel contempo i diritti fondamentali, la salute e la sicurezza e di consentire il controllo democratico, l'alfabetizzazione in materia di IA dovrebbe dotare i fornitori, i *deployer* e le persone interessate delle nozioni necessarie per prendere decisioni informate in merito ai sistemi di IA".

[58] Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, Accordo 17 aprile 2025, in GU, Serie Gen. n. 119 del 24 maggio 2025.

capo al *deployer* dei sistemi di AI ad alto rischio e, segnatamente, all'obbligo di trasparenza *ex* art. 13 AI Act, di supervisione umana *ex* art. 14 AI Act, nonché di spiegazione delle decisioni algoritmiche *ex* art. 86 AI Act[59].

Di converso, secondo la Commissione Europea l'articolo 4 non impone alcuna misurazione o certificazione della conoscenza dell'AI da parte dei dipendenti[60], considerato che l'obbligo di *literacy* deve essere letto con un certo grado di flessibilità ("*a certain degree of flexibility*") ed essere calato nel singolo contesto aziendale[61].

Per quanto la dottrina abbia avanzato persuasivi rilievi critici nei riguardi della natura eccessivamente vaga ed indeterminata degli obblighi posti dall'art. 4 AI Act[62], se si guarda alla disposizione in argomento da una specola di *policy* è possibile opinare che il legislatore europeo abbia eletto la formazione a strumento essenziale per favorire un rapporto equilibrato tra lavoro e capitale nell'era dell'AI, promuovendo un'innovazione affidabile e, soprattutto, partecipata[63].

Proprio quest'ultimo termine consente di mettere in luce il ruolo chiave, ancora una volta, delle parti sociali, vere destinatarie di questa sfida, in uno con il *provider*, con il *deployer* e con le stesse istituzioni, nazionali ed europee[64].

È pur vero che l'AI Act riconosce ai rappresentanti dei lavoratori soltanto un diritto di informazione, non certo di codecisione[65], ma

---

[59] BIASI, *Problema e sistema nella regolazione lavoristica dell'intelligenza artificiale: note preliminari*, in *https://federalismi.it*, 2024, 30, 162 ss.

[60] Risulta piuttosto sfuggente, se non proprio ellittico, il passaggio del documento di "Q&A" della Commissione Europea laddove alla domanda "*may employees sue their employers if they feel they did not receive adequate training?", si replica che "when there is a harm/damage, the provider of an AI system can be sued, according to national law. The AI Act doesn't create criminal offences or a right to compensation*": come a dire che la giustiziabilità del credito formativo dipenderebbe dalla presenza, a livello nazionale, di un sistema di sanzioni (civili e/o penali) nei confronti dell'obbligato.

[61] Concretamente, nell'opinione della Commissione Europea, le azioni da intraprendere dovranno tenere conto delle "*differences in technical knowledge, experience, education and training of the staff and other persons*", nonchè dal "*context the AI systems are to be used in and the persons on whom the AI systems are to be used*".

[62] FRANCO, op. cit., 649; PAOLINI E SILVA, TAMÒ-LARRIEUXB, AMMANN, op. cit., 3.

[63] Cfr. il Considerando 20 AI Act.

[64] Cfr., ancora, il Considerando n. 20, che promuove la cooperazione in materia di formazione tra Commissione e Stati Membri.

[65] Cfr., invece, l'esempio tedesco, su cui v. CORTI, *L'intelligenza artificiale nel decreto trasparenza e nella legge tedesca sull'ordinamento aziendale*, in *https://federalismi.it*, 2023, 29, 163 ss.

è altrettanto vero che un'innovazione così *disruptive* richiede un nuovo patto organizzativo che renda l'introduzione dell'AI accettata e condivisa all'interno delle imprese[66].

Ciò implica, evidentemente, un adeguamento dei profili professionali[67], in quanto, a tacer d'altro, chi svolge le proprie mansioni con l'ausilio dell'AI non può essere *de plano* inquadrato alla stregua di chi invece non si avvale(va) di tale strumento.

Per di più, è dallo stesso dato normativo che rampolla l'emersione di nuove figure professionali, come, ad esempio, lo "*Human Oversight Officer*" (HOO) di cui all'art. 14 AI Act. Tale disposizione, infatti, prescrive che i sistemi di IA ad alto rischio vengano progettati e sviluppati in modo tale da poter essere efficacemente supervisionati da persone fisiche durante il periodo in cui sono in uso (art. 14, par. 1, AI Act). Nel dettaglio, l'obbligo di "sorveglianza umana" (*human oversight*) implica lo svolgimento di una variegata serie di prerogative, che spaziano dalla comprensione delle capacità e dei limiti dei sistemi di AI ad alto rischio, al monitoraggio del funzionamento dello stesso e all'interpretazione dei relativi *output*, sino alla decisione di ignorare, annullare o ribaltare quest'ultimo o di arrestare il sistema nel caso di grave pericolo per i diritti fondamentali[68]. Nell'imporre tale obbligo in capo alle imprese che intendano introdurre l'AI nei propri processi "ad alto rischio", la normativa europea sembra schiudere proprio alla creazione dell'inedita figura professionale dello "*Human Oversight Officer*" (HOO). Quest'ultimo, sempre stando alla lettera dell'art. 14 dell'AI Act, dovrebbe risultare in possesso di competenze tanto tecniche, quanto organizzative, gestionali e legali: quasi un ircocervo, dunque, che, nelle realtà più strutturate, potrebbe forse prendere la forma di un apposito ufficio (*office*), più che di una singola persona (*officer*), per quanto a capo del primo vi dovrà pur sempre essere, come si ricava dal 91° Considerando dell'AI Act, un individuo dotato di competenze trasver-

[66] Aloisi, De Stefano, *How the EU could make AI an engine of workplace democracy*, in *EUobserver*, 9 settembre 2025, *https://euobserver.com/digital/arc0f6f6b1*.

[67] Bologna, *Contrattazione nazionale e professionalità tecnologiche. un'indagine empirica nel lavoro privato*, in *RGL*, 2025, 2, 250 ss.; Barbieri, *Innovazioni tecnologico-organizzative e inquadramenti nei rinnovi dei Ccnl delle imprese private*, in *LLI*, 2023, 1, 2 ss.; più in generale, Tiraboschi, *I sistemi di classificazione e inquadramento del lavoro oggi: una prospettiva di diritto delle relazioni industriali*, in *DRI*, 2024, 4, 1093 ss.

[68] Così art. 14, comma 4, AI Act.

sali, "alfabetizzato" in materia di AI, formato rispetto alle esigenze aziendali e dotato dei necessari poteri[69]. L'assenza, allo stato, di una specifica declaratoria contrattual-collettiva dedicata alla figura dello HOO[70] dovrebbe vieppiù stimolare la riflessione sull'adeguamento, non solo delle fonti negoziali, ma anche, se non soprattutto, dei profili professionali e delle competenze del personale già in servizio da parte della contrattazione stessa, destinata al ruolo di bussola della formazione professionale anche nell'era dell'AI.

6. Conclusioni

Come osservato in premessa, l'AI può certamente apparire *disruptive*, ma non è affatto escluso che, attraverso la leva della formazione, tale perturbazione risulti foriera di opportunità e non (solo) di rischi[71].

Del resto, come ricorda il considerando 20, lo scopo ultimo dell'alfabetizzazione e dell'obbligo formativo è il *miglioramento* delle condizioni di lavoro, il che pare un obiettivo cui potrebbe tendere la stessa intelligenza artificiale, la quale, se ben regolata e sorvegliata, ha tutte le potenzialità per atteggiarsi ad uno strumento "*for good*"[72].

Affinché ciò avvenga, però, sembra pure necessario un cambio di passo nelle relazioni sindacali, al quale le recentissime l. n. 76/2025, di attuazione dell'art. 46 Cost., e l. n. 132/2025 sull'intelligenza artificiale sembrano contribuire solo in parte, alla luce del silenzio

[69] Si veda anche, nell'ambito del lavoro tramite piattaforma digitale, l'art. 10, par. 2, Dir. 2024/2831/UE, a mente del quale "gli Stati membri impongono alle piattaforme di lavoro digitali di garantire risorse umane sufficienti per supervisionare e valutare in modo efficace l'impatto delle decisioni individuali prese o sostenute dai sistemi di monitoraggio automatizzati o dai sistemi decisionali automatizzati. Le persone incaricate dalla piattaforma di lavoro digitale di svolgere la funzione di supervisione e valutazione dispongono della competenza, della formazione e dell'autorità necessarie per esercitare tale funzione, comprese quelle necessarie per non accogliere le decisioni automatizzate".

[70] Per qualche considerazione sul punto, BIASI, *Intelligenza artificiale e nuove opportunità occupazionali: la figura dello Human Oversight Officer*, in *mondoeconomico*, 3 giugno 2025.

[71] LAMBERTI, *Formazione, occupabilità e certificazione delle competenze (tramite blockchain): un'alternativa alla "disoccupazione tecnologica"*, in BIASI (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, Milano, 2024, 281 ss.

[72] LOBEL, *The Law of AI for Good*, in *University of San Diego School of Law Research Paper n. 23-001*, 30th January 2023.

del secondo sul ruolo del sindacato[73] e della vocazione prettamente volontaristica della prima[74].

Al tempo stesso, non può essere sottovalutata l'importanza della l. n. 76/2025 quale messaggio di *policy* e quale espressione di un *humus* favorevole ad un coinvolgimento del sindacato in momenti essenziali della vita dell'impresa, cui una forza lavoro adeguatamente formata e consapevole – in questo senso, l'espressione inglese "*literacy*" risulta più efficace della "alfabetizzazione" che campeggia nella versione italiana dell'AI Act) – potrebbe (o, forse, dovrebbe) essere chiamata a contribuire: in tal modo, non solo verrebbe scongiurata la temuta "fine del lavoro", ma troverebbero un'opportuna valorizzazione le opportunità occupazionali derivanti dalla trasformazione tecnologica e organizzativa *in fieri*[75].

[73] Biasi, *Il lavoro nel disegno di legge governativo in materia di intelligenza artificiale: principi, regole, parole, silenzi*, in *DRI*, 2024, 3, 642 ss.

[74] Biasi, *La legge italiana sulla partecipazione dei lavoratori, tra norme abilitanti e messaggi di policy*, in *Rivista delle Società*, 2025, 4, in corso di pubblicazione.

[75] V. Dipartimento per la Trasformazione Digitale e Agenzia Italiana per l'Italia Digitale (AGID), *Strategia Italiana per l'Intelligenza Artificiale*, 2024, 12: "Una strategia che spinge sull'adozione di sistemi di Intelligenza Artificiale accelererà evidentemente il processo di trasformazione….cruciali saranno le iniziative dell'area strategica della formazione, e più nello specifico i percorsi di *upskilling* e *reskilling*, prestando grande attenzione a preservare e migliorare la qualità del lavoro a valle dell'adozione di sistemi di IA e del riposizionamento del personale".

Algorithmic Management e discriminazione. La risposta del diritto dell'Unione Europea

Emanuele Menegatti

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Oltre il mito dell'imparzialità dell'algoritmo: Amazon e i *social networks*. – 3. Le discriminazioni algoritmiche nel diritto dell'Unione. – 3.1. Il regolamento sull'intelligenza artificiale. – 3.2. Il GDPR e la direttiva sul lavoro tramite piattaforma. – 3.3. Il diritto antidiscriminatorio. – 4. Conclusioni.

1. Introduzione

Il *management* algoritmico, secondo una condivisa definizione, comprende un meccanismo computazionale che prende autonomamente decisioni, senza esplicita interferenza umana, basata su dati, regole e modelli statistici[1]. Un'ormai comune distinzione è poi tra algoritmi c.d. deterministici ed algoritmi c.d. di *machine learning*. Mentre i primi seguono un procedimento computazionale che si sviluppa su regole predeterminate dal programmatore umano, dando luogo a sistemi automatizzati che non contengono elementi di imprevedibilità o incertezza: dati gli stessi dati iniziali, si comporta sempre nello stesso modo. Gli algoritmi di *machine learning*, riprendendo sul punto la definizione del Regolamento (UE) 2024/1689 che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale (AI Act), hanno invece la capacità di funzionare in autonomia, apprendere automaticamente nel corso del tempo, e inferire dagli *input* ricevuti come generare *output* quali previsioni, contenuti, raccomandazioni o decisioni[2]. Il loro funzionamento si basa principal-

[1] Lee, *Understanding Perception of Algorithmic Decisions: Fairness, Trust, and Emotion in Response to Algorithmic Management*, in *Big Data & Society*, 2018, 1.

[2] Cfr. art. 3 n. 1) dell'AI Act, che a sua volta ha deciso di riprendere una definizione consolidata a livello internazionale, fatta propria dall'OCSE (OECD, *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*, 2019, reperibili all'indirizzo web: *https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449* (ultimo accesso 19 maggio 2025).

mente su modelli predittivi di tipo probabilistico, che individuano correlazioni e *pattern* nei dati statistici[3].

I sistemi di intelligenza artificiale (IA) trovano un'applicazione sempre più diffusa nei processi di selezione del personale; in misura minore, al momento, nella pianificazione della formazione e valutazione del personale, organizzazione e gestione dei lavoratori. Pur non esistendo dati ufficiali e attendibili circa la loro reale diffusione, la sensazione è che l'utilizzo sia crescente, di pari passo alla percezione dei benefici che soluzioni di IA possono garantire[4].

I vantaggi conclamati nella gestione delle risorse umane vanno dalla riduzione di costi e tempi, minimizzazione dei rischi, maggiore produttività[5], fino ad una maggiore oggettività e giustizia nelle scelte. Effetto, quest'ultimo, che sarebbe il prodotto principalmente di una standardizzazione ed oggettivizzazione delle procedure, così che le decisioni possono essere ripulite dai pregiudizi e convinzioni personali, con una presunta riduzione degli errori di valutazione[6].

Mentre l'efficientamento dei processi di gestione delle risorse umane pare effetto indiscutibile dei sistemi di *management* algoritmico, la riduzione delle disuguaglianze è esito assai più controverso. Nella pratica si sono verificate molteplici situazioni in cui i sistemi algoritmici hanno replicato e amplificato i *bias* umani[7]. Raramente

---

[3] In questo senso, il riferimento accademico è MITCHELL, *Machine Learning*, New York, 1997. Per una disamina completa delle caratteristiche e distinzioni tra algoritmi e sistemi di intelligenza artificiale si veda PERUZZI, *Intelligenza artificiale e Lavoro. Uno studio su poteri datoriali e tecniche di tutela*, Torino, 2023, 11-22.

[4] ALI, KALLACH, *Artificial Intelligence Enabled Human Resources Recruitment Functionalities: A Scoping Review*, in *Procedia Computer Science,* 2024, 3268.

[5] Cfr. MCDONALD, FISHER, CONNELLY, e-*HRM systems in support of "smart" workforce management: an exploratory case study of system success*, in AA.VV., E*lectronic HRM in the Smart Era (The Changing Context of Managing People)*, Leeds, 2017, 87; WOODS, AHMED, NIKOLAOU, COSTA, ANDERSON, *Personnel selection in the digital age: a review of validity and applicant reactions, and future research challenges*, in *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 2020, 1, 64.

[6] Vedi FLORENTINE, *How artificial intelligence can eliminate bias in hiring*, in CIO Magazine, 2016, consultabile all'indirizzo: *https://www.cio.com/article/3152798/artificial-intelligence/how-artificial-intelligence-can-eliminate-bias-in-hiring.html* (ultimo accesso 19 maggio 2025).

[7] Per una rassegna dei casi vedi LINDEBAUM, VESA, DEN HOND. *Insights from the machine stops to better understand rational assumptions in algorithmic decision-making and its implications for organizations*, in *Academy of Management Review*, 2019, 1, 247 ss.

per via di una volontaria scelta datoriale. Più spesso frutto di disattenzione o inconsapevole risultato di certe scelte di programmazione. O ancora, prodotto della stessa intelligenza artificiale, tramite il meccanismo di auto-apprendimento.

L'identificazione di quale sia il fattore o il ragionamento che ha condotto ad un eventuale risultato discriminatorio è spesso reso difficile da una certa opacità delle operazioni algoritmiche. Opacità che è talvolta la conseguenza di una precisa scelta del produttore che non vuole svelare la struttura dell'algoritmo per tutelare la propria proprietà intellettuale. Altre volte causato dalla complessità del *machine learning*, le cui scelte potrebbero non essere intelleggibili anche ad esperti informatici[8]. Questo è particolarmente vero per i sistemi di *machine learning* basati sul *deep learning*, che utilizzano architetture ispirate al funzionamento delle reti neurali biologiche del cervello umano[9]. L'opacità potrebbe ancora riguardare una precisa scelta del datore di lavoro-utilizzatore del sistema di IA che di proposito non rivela ai lavoratori e/o loro rappresentanti quali informazioni e dati personali sono raccolti, come ed a quale fine sono processati. Una situazione che è suscettibile, come diffusamente notato in dottrina, di aumentare quella asimmetria informativa e di potere tipica del rapporto di lavoro subordinato[10].

Le discriminazioni prodotte dai sistemi di *algorithmic management* saranno oggetto del presente contributo, con particolare *focus* sugli algoritmi sviluppati per gestire la selezione del personale. Si tratta di sistemi che, al fine di consegnare al datore di lavoro una *short-list* di candidati, valutano in autonomia i curricula. Alcuni sistemi più complessi sono anche in grado di condurre interviste telefoniche o video automatizzate, grazie a strumenti di *natural language processing* e/o di *facial expression processing*. In questo modo riescono ad elaborare i tratti della personalità degli individui, come,

---

[8] Il problema dell'opacità è ben descritto da Kellogg, Valentine, Le Christin, *Algorithms at Work: The New Contested Terrain of Control*, in *Academy of Management Annals*, 2020, 1, 372.

[9] Si veda, in tema, Lipton, Zachary, *The mythos of model interpretability: in machine learning, the concept of interpretability is both important and slippery*, in *Queue*, 2018, 3, 31 ss.

[10] In questo senso Faleri, *Management algoritmico e asimmetrie informative*, in *https://federalismi.it*, 2024, 3, 217 ss.; Cristofolini, *Navigating the impact of AI systems in the workplace: strengths and loopholes of the EU AI Act from a labour perspective*, in *ILLeJ*, 2024, 1, 93.

ad esempio, la loro sopportazione allo stress, abilità di lavorare in *team*, o capacità di imparare.

Partendo, quindi, da noti casi di discriminazione algoritmica, si evidenzieranno le criticità emerse (§ 2). A fronte di queste, si indagherà la risposta regolatoria di matrice europea, al fine di comprendere se la stessa possa effettivamente permettere di prevenire o correggere risultati sfavorevoli per gruppi protetti (§ 3). Seguiranno alcune considerazioni conclusive, volte a delineare una possibile via per rimediare, anche in un'ottica *de jure condendo*, i punti di debolezza del reticolo normativo vigente (§ 4).

2. OLTRE IL MITO DELL'IMPARZIALITÀ DELL'ALGORITMO: AMAZON E I *SOCIAL NETWORKS*

Il caso dello strumento di reclutamento sperimentato da Amazon è certamente quello più noto e studiato in dottrina[11], nonché il più rappresentativo del pericolo che i *bias* possono giocare nelle discriminazioni algoritmiche. Le ragioni che hanno spinto il gigante dell'*e-commerce* a sviluppare un *recruitment tool* sono le stesse che riguardano un po' tutte le grandissime aziende: Amazon riceve normalmente migliaia di candidature ed il processo di selezione del personale è quindi lungo e costoso. Per ottimizzare questo processo, veniva così deciso lo sviluppo di un sistema basato sull'intelligenza artificiale in grado di automatizzare lo *screening* dei *curricula* e restringere la valutazione dei selezionatori umani soltanto ai migliori candidati. L'obiettivo era quindi quello di ottenere un processo più rapido ed economico, oltre che idealmente meno influenzato da pregiudizi rispetto a quello umano.

Il sistema veniva addestrato su dieci anni di dati storici relativi alle assunzioni nei propri ruoli tecnici, includendo nel *dataset* principalmente i candidati assunti in passato. Poiché la maggior parte di tali assunzioni aveva riguardato uomini, il sistema ha presto imparato a preferire i candidati di sesso maschile. Per arrivare a questo risultato, venivano penalizzati i curricula che contenevano la parola "*women's*", come "*women's chess club*" o "*women's coding society*" ed

[11] Per una descrizione del caso si veda DUSTIN, *Amazon scraps secret AI recruiting tool that showed bias against women*, Reuters, 11 ottobre 2018, *https://www.reuters.com/article/world/insight-amazon-scraps-secret-ai-recruiting-tool-that-showed-bias-against-women-idUSKCN1MK0AG/* (ultimo accesso 19 maggio 2025).

assegnati punteggi più bassi alle laureate di *college* esclusivamente femminili.

Gli ingegneri di Amazon hanno tentato di modificare il sistema affinché ignorasse le parole legate al genere, ma il sistema ha trovato altri modi per identificarlo, ricorrendo a *proxy*, vale a dire a caratteristiche probabilisticamente correlate ad uno dei sessi: ad esempio, una carriera pregressa che presentava discontinuità veniva statisticamente associata al sesso femminile. A questo punto Amazon ha abbandonato lo strumento, ammettendo di non essere in grado di garantirne l'imparzialità.

Esempi simili hanno riguardato sistemi molto usati per la ricerca di candidati, quali social media come Facebook, Linkedin, Xing, Monster. Piattaforme che hanno ormai tutte implementato strumenti di *predictive analytics* – vale a dire modelli matematico-statistici che ricavano dai dati previsioni circa comportamenti o eventi futuri – per targetizzare annunci di lavoro verso candidati che appaiono più idonei alle posizioni di lavoro da pubblicizzare. Le previsioni sono soprattutto basate sulla carriera del candidato. Una situazione che ha condotto a *bias* storici del tutto analoghi a quelli del caso Amazon[12]. Se per un determinato tipo di lavoro gli appartenenti ad un determinato sesso sono stati assunti con più frequenza rispetto a quelli dell'altro, i primi sono di fatto targetizzati dagli annunci con più frequenza, replicando ed amplificando lo stereotipo di genere. Così, ad esempio, annunci per la posizione di infermiere venivano mostrati in prevalenza a candidate di sesso femminile. Annunci di lavoro i in ambito di tecnologia e ingegneria mostrati più a uomini che a donne[13].

Gli esempi appena considerati evidenziano come per quanto il sistema algoritmico possa non essere soggetto a *bias*, frutto del tipico processo cognitivo umano, può comunque riflettere i pregiudizi umani che entrano nel sistema attraverso la programmazione e l'addestramento[14]. Come emerge dagli esempi sopra citati, addestrare l'IA significa insegnare alla stessa qual è il risultato desiderabile, vale

[12] Sul caso Facebook si veda Hao, *Facebook's ad algorithms are still excluding women from seeing jobs*, in *MIT Technology Review*, 2021, 1 ss.

[13] Vedi Lambrecht, Tucker. *Algorithmic bias? An empirical study of apparent gender-based discrimination in the display of stem career ads*, in *Management Science*, 2019, 7, 2966 ss.

[14] Cfr. Friedman, Nissenbaum, *Bias in computer systems*, in *ACM Transactions on Information Systems*, 1996, 3, 330 ss.

a dire "il buon dipendente". Non è un risultato evidente di per sé; presuppone invece delle scelte che coinvolgono un procedimento umano soggettivo, suscettibile di contenere errori di giudizio che possono essere più frequenti per certi gruppi. Dal momento, poi, che la macchina accetterà il modello di lavoratore che le è stato presentato come quello da imitare, è facile comprendere che, se questo modello è affetto da distorsioni che hanno penalizzato i membri di un certo gruppo, queste saranno replicate e amplificate.

Più nel dettaglio, la discriminazione algoritmica può derivare da diversi tipi errori nei dati, nei modelli o nel loro utilizzo, che portano il sistema a generare trattamenti iniqui verso certi gruppi di persone. Errori che si possono classificare principalmente in tre categorie: *bias* statistici, *bias* tecnici e *bias* emergenti[15]. Il *bias* statistico nasce da dati di addestramento distorti – come campioni non rappresentativi o dati che non rappresentano in modo imparziale l'intera realtà – che portano il modello a produrre previsioni inaccurate ai danni di un certo gruppo protetto. Diversamente, il *bias* tecnico rappresenta un tipo di errore che non è indotto dai dati di addestramento, ma frutto di decisioni dei programmatori all'atto della progettazione ed implementazione del sistema. Potrebbe manifestarsi nella selezione delle variabili o nella definizione delle metriche di funzionamento. Soprattutto quando nella ricerca delle correlazioni probabilistiche tra variabili vengono in gioco *proxy* fortemente correlati ad una categoria protetta e suscettibili di penalizzarla. Ad esempio, l'utilizzo del parametro della distanza del lavoro da casa, ritenuto generalmente un buon predittore della *job tenure*, può rivelarsi invece discriminante, fungendo da *proxy* per coloro che risiedono in un certo quartiere popolato principalmente da migranti[16]. Infine, i *bias* c.d. emergenti si manifestano durante l'utilizzo del sistema in contesti diversi da quelli previsti nella fase di addestramento o progettazione. Si tratta di errori che non erano esplicitamente presenti nei dati di addestramento o nel *design* iniziale del sistema, ma che emergono nel tempo, con l'uso del sistema. Ad esempio, se l'IA è stata sviluppata in un contesto culturale dove individualismo e comportamento

[15] Riferimento per tale tassonomia sono SURESH, GUTTAG, *A Framework for Understanding Unintended Consequences of Machine Learning*, in *Communications of the ACM*, 2021, 8, 82-89.

[16] Così KIM, *Data-Driven Discrimination at Work*, in *William & Mary Law Review*, 2017, 863.

competitivo sono privilegiati, potrebbe non adattarsi un ambiente culturale che predilige invece il comportamento cooperativo[17].

Da quanto appena evidenziato, considerato che i *bias* entrano nel sistema per via di scelte e/o errori umani[18], è facile comprendere come per garantire equità e inclusione nelle decisioni i sistemi IA richiedano una progettazione attenta. Ma questo potrebbe ancora non bastare. La macchina potrebbe, infatti, da sola condurre a decisioni inique, pur a fronte delle cautele poste in essere da parte dei programmatori. Il caso di Amazon è ancora emblematico nell'evidenziare il ricorso autonomo da parte della macchina a *proxy* per identificare il sesso. O ancora, la macchina potrebbe dare rilievo a correlazione tra dati statistici che sono in realtà prive di causalità: un determinato dato potrebbe mostrare una correlazione tra una certa caratteristica soggettiva ed un certo gruppo di persone che nella realtà non può causalmente spiegarsi. È, ad esempio, successo che una macchina trovasse una correlazione statistica tra i frequentatori di un certo sito di manga giapponesi con buone doti di programmatore; sito frequentato principalmente da individui di sesso maschile[19]. Quindi il datore di lavoro potrebbe fare scelte sbagliate e discriminatorie basandosi su una correlazione priva di ragionevole spiegazione e che in futuro potrebbe non rivelarsi valida.

Sono tutte situazioni, quelle appena elencate, che dimostrano come un'attenzione ai risultati (*output*) è imprescindibile, anche quando si sia riposta molta attenzione nella programmazione dell'algoritmo. Un' attenzione che necessariamente coinvolge un controllo umano sull'impatto concreto che le scelte algoritmiche possono dispiegare verso candidati e lavoratori.

3. Le discriminazioni algoritmiche nel diritto dell'Unione

3.1. Il Regolamento sull'Intelligenza Artificiale

Il Regolamento 2024/1689 che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale (AI Act) si occupa soprattutto della pro-

[17] L'esempio è di Friedman, Nissenbaum, op. cit., *ibidem*.

[18] Mann, O'Neil, *Hiring algorithms are not neutral*, in *Harvard Business Review*, 2016, 9.

[19] Così Peruzzi, *Il diritto antidiscriminatorio al test di intelligenza artificiale*, in *LLI*, 2021, 1, 57.

gettazione dei sistemi al fine dichiarato dall'art. 1.1: da un lato, facilitare lo sviluppo e la circolazione di sistemi affidabili, senza introdurre costi inutili per produttori e imprese; dall'altro lato, prevenire i rischi per i diritti fondamentali, tra i quali il diritto a non essere discriminati.

L'impianto complessivo del regolamento si sviluppa intorno ad un approccio basato sul rischio[20]. Come indicato dall'allegato III, punto 4, la maggior parte dei sistemi di IA destinati ad essere utilizzati per il reclutamento o la selezione del personale e per la gestione dei rapporti di lavoro (distribuzione dei compiti, promozioni, monitoraggio, valutazione del personale), sono considerati potenzialmente ad alto rischio per la salute, la sicurezza o i diritti fondamentali delle persone fisiche. La valutazione del livello di rischio è rimessa al fornitore, che nel caso concreto dovrà verificare quale sia il potenziale profilo di rischio, prima di immettere il prodotto sul mercato. È però vero che una degradazione del rischio è improbabile per i sistemi che hanno ad oggetto la gestione dei rapporti di lavoro, dal momento che i sistemi automatizzati di monitoraggio e decisione coinvolgono necessariamente una "preventiva profilazione delle persone fisiche". Situazione che fa scattare una presunzione assoluta di alto rischio ai sensi dell'art. 6(3)[21].

Da questa categorizzazione discendono tutta una serie di obblighi in capo a fornitori (produttori) dei sistemi e *deployers* (utilizzatori), nel nostro caso i datori di lavoro.

Limitandoci a quelli più rilevanti ai fini del nostro ragionamento, viene innanzi tutto in rilievo l'aspetto della governance dei dati di *input* presidiato dall'art. 10 del AI Act. In sede di progettazione si dovrà garantire la qualità dei dati di addestramento del sistema, di convalida (affinamento del sistema) e prova (test del sistema), rilevando, prevenendo, mitigando possibili distorsioni. Si tratta, in

[20] Per una valutazione complessiva dell'approccio basato sul rischio contenuto nel AI Act si veda BARBERA, *"La nave deve navigare". Rischio e responsabilità al tempo dell'impresa digitale*, in *LLI*, 2023, 2, 3 ss.; LOI, *Il rischio proporzionato nella proposta di regolamento sull'IA e i suoi effetti nel rapporto di lavoro*, in *https://federalismi.it*, 2024, 4, 239 ss. Particolarmente critici rispetto all'approccio basato sul solo rischio e favorevoli per un approccio che sia basato anche sui diritti ALOISI, DE STEFANO, *Between risk mitigation and labour rights enforcement: Assessing the transatlantic race to govern AI-driven decision-making through a comparative lens*, in *ELLJ*, 2023, 2, 294.

[21] Cfr. PERUZZI, *Intelligenza artificiale e lavoro: l'impatto dell'AI Act nella ricostruzione del sistema regolativo Ue di tutela*, in BIASI (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, Milano, 2024, 128.

buona sostanza, di porre in essere un accurato *data quality control process*, che consenta di sviluppare metriche di qualità, raccogliere nuovi dati quando necessario, rimuovere i dati inaccurati.

La qualità dei dati è sicuramente cruciale ogni qualvolta sia coinvolto un meccanismo di *machine learning*. Solo rimuovendo ogni tipo di *bias* statistico dai dati di addestramento, curando bene la scelta dei criteri e delle regole di funzionamento in fase di programmazione per evitare *bias* tecnici, aumenterà la probabilità di giungere a risultati equi; probabilità, non certezza. Anche supponendo che sia possibile garantire una perfetta "pulizia" dei dati consegnati alla macchina, ancora il suo processo di elaborazione inferenziale potrebbe condurre a distorsioni imprevedibili, dando ad esempio rilievo a *proxy* di genere (guardando alle carriere) o di razza (dando rilievo al luogo di residenza); o più in generale valorizzando relazioni probabilistiche tra le variabili prive di fondamento causale, che rischiamo di nuovo di penalizzare ingiustamente un gruppo protetto.

Ecco allora che entra in gioco il sistema di gestione dei rischi per i diritti fondamentali, che ogni produttore deve ai sensi dell'art. 9 del AI Act istituire ed eseguire prima dell'immissione sul mercato del sistema, ma anche successivamente, durante il suo intero ciclo di vita. Partendo da un'identificazione e analisi dei rischi noti e ragionevolmente prevedibili, il produttore dovrà adottare tutte le idonee misure di eliminazione o mitigazione del rischio, laddove non eliminabile.

Seguono poi una serie di obblighi legati al principio di antropocentrismo: dalla supervisione umana, che secondo l'art. 14 del AI Act deve essere garantita dotando il sistema di un'interfaccia uomo-macchina; alla trasparenza verso gli utilizzatori del sistema, di cui all'art. 13 del AI Act, idonea a consentire agli operatori di interpretare gli *output* del sistema e di utilizzarlo in modo appropriato; trasparenza accompagnata da istruzioni per l'uso "concise, complete, corrette e chiare che siano pertinenti, accessibili e comprensibili per i *deployers*", che contengono, tra le altre, le informazioni sugli eventuali rischi.

Ogni produttore di un sistema ad alto rischio, è infine tenuto ai sensi dell'art. 8 del AI Act, ad una valutazione di conformità, volta a dimostrare che sono stati rispettati tutti gli obblighi previsti. Salvo alcuni casi particolari – ad esempio laddove sono utilizzati sistemi biometrici di riconoscimento – il tutto si basa su un'autovalutazione del produttore. Opzione che ha lasciato perplessi i commentatori che

hanno segnalano come invece un audit esterno avrebbe consentito maggiori garanzie, soprattutto in un contesto, quello del rapporto di lavoro, dove vi è appunto un significativo squilibrio di poteri e dove il lavoratore non ha normalmente le informazioni e le competenze tecniche per questionare la valutazione operata dal produttore[22].

In capo ai datori di lavoro-*deployers* di sistemi di IA ad alto rischio, gravano invece una serie di obblighi, elencati all'art. 26 del AI Act, che sono consequenziali ed integrativi rispetto a quelli gravanti sul fornitore. Egli dovrà così, in primo luogo, porre in essere tutte quelle misure tecniche e organizzative per garantire che i sistemi siano utilizzati in conformità alle istruzioni del fornitore. Qualora possa esercitare un qualche controllo sui dati di *input*, ad esempio customizzandoli sulle proprie specifiche esigenze di reclutamento, dovrà garantire che gli stessi siano pertinenti e sufficientemente rappresentativi in vista dello scopo previsto del sistema di IA. Il datore di lavoro dovrà, inoltre, assegnare una supervisione umana al sistema, identificando persone dotate delle necessarie competenze, formazione, autorità, nonché supporto. Dovrà, inoltre, adempiere ad obblighi informativi, verso i lavoratori ed i loro rappresentanti, relativamente al fatto che saranno soggetti all'uso di un sistema IA ad alto rischio, prima della loro messa in servizio. Un obbligo di informazione è poi, attivabile su richiesta del lavoratore che ritenga di avere riscontrato un impatto negativo sui propri diritti fondamentali, ed è limitato a spiegazioni "chiare e significative" circa il "ruolo del sistema di IA nella procedura decisionale e sui principali elementi della decisione adottata". Infine, il *deployer* dovrà monitorare il funzionamento del sistema, e qualora si verificasse un rischio per i diritti fondamentali, dovrà informare il fornitore e l'autorità di vigilanza del mercato competente e sospenderne l'uso.

Un ulteriore obbligo, previsto da una separata disposizione dell'AI Act, l'art. 27, è limitato soltanto ad alcuni *deployers*. Si tratta dell'obbligo di condurre una valutazione d'impatto sui diritti fondamentali, prima del loro utilizzo, notificando poi all'autorità di vigilanza del mercato i suoi risultati. Valutazione finalizzata ad individuare i rischi specifici di danno sui diritti fondamentali, incluso dunque il rischio di discriminazione, per le categorie di persone fisiche e gruppi interessati dal suo uso, per poi individuare le misure da adottare qualora

[22] In questo senso CRISTOFOLINI, op. cit., 87.

tali rischi si concretizzino, inclusi ad esempio meccanismi di reclamo. Una previsione molto importante, nell'ottica qui considerata di prevenire le discriminazioni da parte dei sistemi di IA, non fosse che il suo ambito di applicazione è limitato ad organismi di diritto pubblico ed enti privati che forniscono servizi pubblici, escludendosi così la gran parte dei datori di lavoro privati[23].

Da questa breve rassegna degli obblighi dettati dal Regolamento sull'IA emerge un chiaro e primario *focus* sulla sicurezza del prodotto e, coerentemente, sulla figura del fornitore del sistema di IA ed in misura minore sul *deployer*. Vengono largamente ignorate le peculiarità del datore di lavoro nella veste di utilizzatore del sistema, in particolare nel rapporto con i propri dipendenti, sui quali impattano le decisioni del sistema[24]. Temi rilevanti come i limiti alla raccolta di dati e informazioni dei lavoratori, meccanismi di trasparenza verso i lavoratori ed i loro rappresentanti, di coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori e del sindacato, sono pressoché assenti nell'AI Act[25]. Il che rappresenta probabilmente il principale aspetto problematico, perché non viene risolta quell'opacità di funzionamento dei sistemi a tutela di coloro che sono soggetti alle decisioni algoritmiche. Il che rende problematico da parte dei lavoratori un controllo e la connessa possibilità di tutelare i propri diritti, tra cui appunto quello a non essere discriminati.

Prendendo a prestito le espressioni coniate da attenta dottrina[26], l'AI Act garantisce solo la c.d. trasparenza di interazione: lavoratori e

---

[23] Come evidenziato ancora da Cristofolini, op. cit., 90-91, i *deployers*-datori di lavoro non sono comunque esentati dalla responsabilità di considerare l'impatto sui diritti fondamentali e dall'individuazione di appropriate misure di protezione. Oltre al già evidenziato dovere di monitoraggio di cui all'art. 26.5, l'approccio interconnesso dell'AI Act, del quale si dirà oltre, permette di richiamare l'obbligo di prevenzione per i rischi sulla salute e sicurezza di cui alla Direttiva 89/391. Inoltre, viene la valutazione d'impatto della protezione dei dati prevista dall'art. 35 GDPR, di cui si dirà tra breve.

[24] Si veda sul punto la puntuale analisi di diritti Aloisi, De Stefano, op. cit., 283 ss.

[25] Sui limiti del regolamento dalla prospettiva del (mancato) coinvolgimento del sindacato si veda in particolare Zappalà, *Sistemi di IA ad alto rischio e ruolo del sindacato alla prova del risk-based approach*, in *LLI*, 2024, 1, 60 ss. Sempre sull'aspetto del coinvolgimento sindacale, ma anche altri spunti problematici vedi Alaimo, *Il Regolamento sull'Intelligenza Artificiale. Un treno al traguardo con alcuni vagoni rimasti fermi, in https://federalismi.it*, 2024, 25, 231 ss.; Zoppoli, *Il diritto del lavoro dopo l'avvento dell'intelligenza artificiale: aggiornamento o stravolgimento? Qualche (utile) appunto*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".It*, 2024, 489, 11 ss.

[26] Ciucciovino, *Risorse umane e intelligenza artificiale alla luce del regolamento (UE) 2024/1689, tra norme legali, etica e codici di condotta*, in *DRI*, 2024, 3, 596 ss.

sindacati devono sapere che ci sarà una macchina a prendere certe decisioni. Una trasparenza di funzionamento, rivolta cioè all'esplicabilità ed intellegibilità dei meccanismi che condurranno ad un certo *output*, è presente principalmente nel rapporto tra fornitore e *deployers*. Assai limitatamente nel rapporto tra datore e lavoratore: entra in gioco solo su richiesta del lavoratore che ritenga violati i propri diritti fondamentali. Manca quasi del tutto una trasparenza di impatto, intesa come condivisione degli effetti delle decisioni prese dal sistema di IA, sia *ex ante*, in chiave di valutazione e prevenzione del rischio, che *ex post*, considerando il concreto impatto delle decisioni sugli individui. Come visto, la valutazione d'impatto sui diritti fondamentali di cui all'art. 27 non comprende generalmente il *deployer*-datore di lavoro privato. Per quest'ultimo, l'unico adempimento consiste in un semplice monitoraggio sugli *outcome* del sistema, non meglio circoscritto da obblighi puntuali da parte del *deployer*. Manca in ogni caso un coinvolgimento dei lavoratori e dei loro rappresentati.

La scarsa attenzione verso le peculiarità proprie del rapporto di lavoro non deve sorprendere troppo. L'AI Act è un regolamento generalista, in linea con la base giuridica sulla quale è stato adottato, vale a dire l'art. 114 TFUE dedicato al ravvicinamento delle legislazioni dei paesi membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato unico[27]. Più in particolare, il regolamento si propone di favorire "la libera circolazione, l'innovazione, la diffusione e l'adozione dei sistemi di IA e dei relativi prodotti e servizi nel mercato interno". Non è questa l'unica base giuridica. Per la parte di regole dedicate al trattamento dei dati personali, il regolamento poggia anche sulla previsione *ad hoc* dell'art. 16 TFUE. Non è quindi uno strumento di politica sociale, per quanto, come emerge chiaramente già dalla vista breve rassegna degli obblighi per fornitori e *deployers*, molti degli obblighi contenuti nel regolamento presentino comunque una diretta finalità sociale, in linea con l'obiettivo dichiarato all'art. 1 dell'AI Act di garantire "un livello elevato di protezione della salute, della sicurezza e dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea".

[27] Sull'aspetto della "limitante" base giuridica PERUZZI, *Intelligenza artificiale e lavoro: l'impatto dell'AI Act nella ricostruzione del sistema regolativo*, cit., 113 ss.; CIUCCIOVINO, op. cit., 586-587; CRISTOFOLINI, op. cit., 80.

Della natura generalista dell'AI Act è consapevole lo stesso legislatore europeo, che ha infatti cura di precisare che si tratta di un sistema di regole interconnesso che "non deve pregiudicare le norme europee e nazionali esistenti o nuove che sono più favorevoli ai lavoratori"; norme, che, come ci apprestiamo a riportare, sono ampiamente presenti nel diritto eurounitario.

3.2. Il GDPR e la direttiva sul lavoro tramite piattaforma

Nel quadro europeo il problema della discriminazione attraverso sistemi algoritmici può essere innanzi tutto affrontato dal Regolamento (UE) 2016/679, meglio noto come regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR). I limiti alla raccolta dei dati rappresentano indubbiamente una prima linea di difesa contro quelle pratiche volte ad estrarre informazioni sui lavoratori da dare in pasto ai sistemi IA[28].

Diverse previsioni del GDRP sono dunque direttamente ed indirettamente rilevanti ai fini di prevenire il rischio di discriminazione dei lavoratori nell'ambito del management algoritmico. Focalizzandoci sulle previsioni che possono tornare utili a questo scopo, a venire innanzi tutto in rilievo sono quelle in tema di "minimizzazione". Ai sensi dell'articolo 5.1.c., la raccolta di dati personali deve essere adeguata, pertinente e limitata a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati. L'applicazione della regola di minimizzazione può aiutare ad escludere l'utilizzo di quei dati che più facilmente potrebbero condurre ad esisti discriminatori per gli appartenenti ad un particolare gruppo protetto e che non sono direttamente rilevanti ai fini delle decisioni da prendere. Una lista delle informazioni personali che non dovrebbero essere trattate può essere ricavata, a titolo esemplificativo, dall'art. 7 della Direttiva 2024/2381 dedicata la lavoro tramite piattaforma. A partire dai tradizionali dati sensibili, quali l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, la disabilità, lo stato di salute, i dati biometrici, fino ad informazioni ricavabili dai sistemi di monitoraggio automatici quali lo stato emotivo o psicologico, dati personali relativi a conversazioni private. A queste si potrebbero

[28] Adams-Prassl, Kelly-Lyth, Silberman, Rakshita, *Regulating algorithmic management: A blueprint*, in *ELIJ*, 2023, 2, 124.

aggiungere ancora le informazioni relative alla vita privata ricavabili dalle attività *online*, come quelle sui *social network*.

Nei processi di selezione la minimizzazione dei dati potrebbe essere ottenuta attraverso la prassi del *blind hiring*, vale a dire la rimozione di informazioni identificative dei candidati (come dati anagrafici, quelle relative al genere, nazionalità, indirizzo di residenza, foto), tale da permettere che gli unici dati valutabili siano quelli relativi alle competenze, esperienze, *performance*. Questo potrebbe far sorgere tuttavia alcuni problemi, a riprova di quanto sia difficile cercare di "controllare" e regolare *il machine learning*. Come di nuovo l'esempio di Amazon insegna, l'eliminazione dei dati che rivelano certe caratteristiche protette potrebbe non bastare. Altre informazioni strettamente correlate con le caratteristiche di un gruppo protetto potrebbero fungere da *proxy* per l'individuazione delle persone che appartengono al gruppo, portando allo stesso risultato. Sotto altro versante, escludere sistematicamente le informazioni relative, ad esempio, a sesso o origine etnica potrebbe in alcuni casi far perdere di vista caratteristiche che sono tipiche di certi gruppi e che, se non adeguatamente neutralizzate, rischiano di portare ad una ingiusta penalizzazione. Se ad esempio un dato considerato è la continuità delle carriere o la presenza di una rilevante esperienza professionale pregressa, senza considerare che donne e giovani presentano tendenzialmente meno queste caratteristiche, il rischio potrebbe essere quello di escluderli a priori dalla selezione[29]. L'inclusione o meno di queste variabili deve dunque essere considerata caso per caso.

Riferimento diretto, invece, alle decisioni algoritmiche è contenuto all'art. 22 GDPR che riconosce il diritto dell'interessato a rifiutare decisioni completamente automatizzate (senza intervento umano). Diritto che rischia però di essere escluso per via delle deroghe previste al paragrafo 2 e più precisamente: laddove la decisione sia necessaria per la conclusione o l'esecuzione di un contratto ovvero si basi sul consenso esplicito dell'interessato. Mentre quest'ultima condizione sembra da escludersi nell'ambito di un rapporto di lavoro, poiché, come rilevato dal Comitato Europeo per la Protezione dei dati, si è di fronte ad una situazione di squilibrio di potere che

[29] KIM, op. cit., 880.

rende difficile un consenso "libero" da parte del lavoratore[30]. Per quanto riguarda le esigenze connesse alla conclusione o esecuzione di un contratto, sebbene l'ipotesi sia ristretta dal Gruppo di lavoro Articolo 29 ai casi dove il datore sia in grado di dimostrare la necessità della decisione automatizzata in assenza di mezzi alternativi meno invasivi, nella pratica tale necessità potrebbe presentarsi di frequente, specie nella selezione delle candidature[31]. Tuttavia, anche qualora il rifiuto alle decisioni completamente automatizzate non fosse opponibile, sono sempre e comunque invocabili da parte dell'interessato-lavoratore: il diritto previsto dall'art. 15 GDPR ad essere informato sull'esistenza di un processo decisionale (completamente) automatizzato ed a ricevere informazioni sulla logica coinvolta e sulle conseguenze; il diritto di richiedere, ai sensi dell'art. 22, par 3, l'intervento umano da parte del titolare del trattamento-datore di lavoro, quello di esprimere la propria opinione e di contestare la decisione. La trasparenza di interazione e di funzionamento sono, dunque, garantite ai lavoratori. Fermo restando che la logica di funzionamento potrebbe essere incomprensibile o la spiegazione non intellegibile, sia al lavoratore che al datore di lavoro.

Norma, infine, direttamente dedicata ai sistemi di IA è l'art. 35 GDPR. Viene qui prevista a carico del datore di lavoro-titolare del trattamento la valutazione d'impatto della protezione dei dati (DPIA). Tale adempimento viene in rilievo proprio quando il trattamento dei dati prevede "l'uso di nuove tecnologie" ed è tale da presentare "un rischio elevato per i diritti e le libertà delle persone fisiche". Situazione di rischio elevato nella quale è possibile fare facilmente rientrare il *management* algoritmico dei rapporti di lavoro[32]. Il da-

[30] Comitato Europeo per la Protezione dei Dati, *Linee guida 5/2020 sul consenso ai sensi del regolamento (UE) 2016/679*, adottate il 4 maggio 2020, pubblicate all'indirizzo web *https://www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_202005_consent_it.pdf* (ultimo accesso 20 maggio 2025), 8 s.

[31] Si pensi al caso di un'azienda che per l'eccezionale volume di domande, potrebbe trovarsi nell'impossibilità pratica di individuare i candidati idonei senza ricorrere a strumenti completamente automatizzati per scartare le candidature irrilevanti. Vedi Gruppo di Lavoro Articolo 29, *Linee guida sul processo decisionale automatizzato relativo alle persone fisiche e sulla profilazione ai fini del regolamento 2016/679*, adottata il 3 ottobre 2017, da ultimo riviste in data 6 febbraio 2018, *https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/612053/en*.

[32] Sul punto Peruzzi, *Intelligenza artificiale e lavoro*, cit., 62 che richiama il Gruppo di Lavoro Articolo 29, *Linee guida in materia di valutazione d'impatto sulla protezione dei dati e determinazione della possibilità che il trattamento "possa presentare un rischio elevato"*, adottate il 4 aprile 2017 e da ultimo modificate il 4 ottobre 2017,

tore è tenuto ad una valutazione dei rischi in relazione alla raccolta ed al trattamento dei dati; nonché le misure previste per affrontare tali rischi, tra i quali quello di discriminazione. Non è esplicitamente prevista una partecipazione al processo di valutazione da parte delle rappresentanze dei lavoratori e del sindacato.

In buona sostanza, l'art. 35 delinea un processo che opera in chiave di prevenzione, mettendo in conto i rischi che possono derivare dall'utilizzo di sistemi di IA. Il limite di tale processo è rappresentato dalla più volte rimarcata imprevedibilità ed incontrollabilità dei meccanismi di *machine learning*. Come già detto, è difficile garantire *ex ante* che gli esisti delle elaborazioni del sistema di IA non conduca a possibili esiti discriminatori. Si aggiunga il mancato coinvolgimento dei lavoratori e soprattutto dei loro rappresentanti, che potrebbero controllare e utilmente collaborare al processo di valutazione. Anche se un coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori fosse ipotizzabile ai sensi dell'art. 35(9), in qualità di rappresentanti degli interessati (appunto, i lavoratori)[33], comunque sarebbe limitato sempre a valutazioni *ex ante*, senza coinvolgere una vera valutazione delle scelte in concreto operate dal sistema. In conclusione, seppur vi siano forme di trasparenza garantire dal GDPR, queste sono comunque limitate a quella di interazione e funzionamento. È trascurata, invece, una vera e propria trasparenza di impatto, come sopra definita.

Una trasparenza completa è, invece, presente nella recente Direttiva (UE) 2024/2831, relativa al miglioramento delle condizioni di impiego nel lavoro mediante piattaforme digitali. Uno degli obiettivi dichiarati della direttiva è proprio quello di promuovere "la trasparenza … nella gestione algoritmica del lavoro mediante piattaforme digitali" (art. 1(1)(b)). Così, all'art. 9 viene prevista la trasparenza di interazione con la comunicazione circa l'introduzione e/o la presenza di sistemi di monitoraggio automatizzati e di sistemi decisionali automatizzati, sia ai lavoratori che ai loro rappresentanti, nonché su richiesta anche alle autorità nazionali competenti (plausibilmente gli ispettorati del lavoro). Rispetto agli stessi soggetti, è garantita anche la trasparenza di funzionamento, riferita alle informazioni circa:

https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/611236/en, 11, che enumera come criteri rilevanti ai fini dell'obbligo di DPIA la presenza di soggetti "vulnerabili", quali appunto i lavoratori e la presenza di un costante monitoraggio sulle loro attività.

[33] Di questo avviso è PERUZZI, *Intelligenza artificiale e lavoro*, cit., 60.

categorie di decisioni supportate dal sistema, le categorie di dati e i principali parametri di cui tali sistemi tengono nel loro processo decisionale, i motivi alla base delle decisioni di limitare, sospendere o chiudere l'account del lavoratore, oppure di non retribuire il suo lavoro, e più in generale di qualsiasi decisione con effetto pregiudizievole. Informazioni, tutte, da fornire "in forma trasparente, intelligibile e facilmente accessibile, utilizzando un linguaggio semplice e chiaro" (art. 9.2).

Riguardo alla trasparenza di impatto, viene in primo luogo richiamata dall'art. 8 della direttiva la valutazione d'impatto sulla protezione dei dati, da svolgersi ai sensi dell'art. 35 GDPR, con i limiti già evidenziati. Più rilevante pare il disposto dell'articolo 10, dove la valutazione riguarda l'impatto delle decisioni individuali prese attraverso i sistemi automatizzati sui lavoratori e sulle loro condizioni di lavoro, inclusa espressamente la parità di trattamento. Una valutazione da condursi regolarmente, con la partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori, per lo meno ogni due anni. Qualora dalla supervisione e monitoraggio dei sistemi di IA venga rilevata la presenza di un rischio di discriminazione o violazione di altri diritti, scatterà l'obbligo per la piattaforma di modificare o terminare l'utilizzo del sistema automatizzato.

Si tratta indubbiamente dell'impianto normativo volto a garantire la trasparenza algoritmica più completo presente al momento. Con un evidente limite: è circoscritto al solo fenomeno delle piattaforme digitali di lavoro che, nonostante il clamore mediatico e l'ampio dibattito scientifico, è un fenomeno quantitativamente molto piccolo[34].

3.3. Il diritto antidiscriminatorio

Tra i vigenti strumenti legislativi, quelli più attrezzati per affrontare le discriminazioni algoritmiche sono, ovviamente, quelli riferibili

[34] Limite segnalato da molti commentatori, tra cui Aloisi, De Stefano, op. cit., 304; Kelly-Lyth, Adams-Prassl, *The EU's Proposed Platform Work Directive: A Promising Step, in VerfBlog*, 14 Dicembre 2021, *https://verfassungsblog.de/work-directive/* (ultimo accesso 20 maggio 2025), tanto che la stessa Commissione Europea (European Commission, *Analytical Document accompanying the consultation document Second-phase consultation of social partners under Article 154 TFEU on possible action addressing the challenges related to working conditions in platform work*, SWD(2021) 143 final, 24), nella fase di consultazione precedente la Direttiva ha ritenuto le regole della Direttiva come un esperimento che può essere esteso agli altri usi dell'IA nel mercato del lavoro.

al diritto antidiscriminatorio. Nel quadro delle direttive sulla parità di trattamento[35] è così censurabile il condizionamento del sistema in fase di programmazione finalizzato a penalizzare direttamente individui appartenenti ad un gruppo protetto. Condizionamento più facile da scovare nei tradizionali algoritmi deterministici, più complicato in quelli basati sul *machine learning*, perché in questi ultimi è richiesta, come già ampiamente ripetuto, un'attenta analisi dei dati di addestramento.

Al di fuori questa ipotesi, probabilmente nemmeno troppo realistica nella pratica, non è invece censurabile il criterio di selezione impostato dal programmatore o ricavato in autonomia dalla macchina fintanto che non presenta un impatto avverso rispetto ad uno dei gruppi protetti. Così non assume rilevanza per il diritto il fatto che, all'esito della scelta algoritmica, non è il migliore tra i candidati ad essere assunto. È fisiologico, anche nelle scelte datoriali non automatizzate, e più in generale in ogni meccanismo di scelta, quello di non selezionare bene o avere preferenze soggettive, al di là dell'oggettivo merito, ammesso e non concesso che sia chiaramente ricavabile. È invece l'impatto proporzionalmente sfavorevole su un certo gruppo protetto – anche non intenzionale – che può chiamare in gioco l'applicazione del diritto antidiscriminatorio.

Sulla scorta delle previsioni delle direttive in tema di parità di trattamento, aventi l'obiettivo, tra gli altri, di garantire una tutela giurisdizionale effettiva, il semplice dato statistico potrebbe già fornire quegli elementi di fatto idonei a fondare una presunzione di discriminazione, diretta o indiretta, provocando quella parziale inversione dell'onere della prova dalle stesse previsto. Inversione, inoltre, agevolata dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea nel caso, molto comune negli algoritmi di machine learning, di mancanza di trasparenza nelle decisioni datoriali. Sin dal caso Danfoss – che aveva a riguardo l'opacità di sistemi classificatori e retributivi – la Corte ha infatti ammesso che l'inversione possa essere generata da una

[35] Direttiva 2006/54 riguardante la parità di trattamento fra uomini e donne, ricalcate anche dalle Direttive 2000/43 sulla parità di trattamento indipendentemente dalla razza o origine etnica e dalla Direttiva e dalla Direttiva 2000/78/CE volta a stabilire un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro.

decisione che nei fatti penalizza quantitativamente più un gruppo, valorizzando il principio di vicinanza della fonte di prova[36].

Quando scatta l'inversione dell'onere probatorio, il datore di lavoro si vedrà costretto a spiegare il funzionamento della macchina in modo convincente per dimostrare che il risultato della scelta è corretto e privo di *bias*. O in alternativa, se la discriminazione è indiretta, anche il fatto che il risultato proporzionalmente sfavorevole rispetto ad un gruppo protetto sia da riferirsi a caratteri essenziali del lavoro da svolgere.

Si è aperto a questo proposito in dottrina l'interrogativo se la discriminazione frutto delle regole di programmazione negli algoritmi deterministici o dei dati di addestramento, e delle correlazioni probabilistiche tra variabili in quelli di *machine learning*, siano da considerarsi dirette o indirette. Con la conseguenza che, nella prima ipotesi, a differenza della seconda, il datore di lavoro non sarebbe abilitato a provare che i parametri di programmazione, o le relazioni probabilistiche tra dati siano oggettivamente giustificate da una finalità legittima. Ai fini del nostro ragionamento, non pare necessario addentrarci in una distinzione che spesso è molto sottile e ricavabile soltanto da un'indagine caso per caso[37]. Quello che preme invece evidenziare è come, a prescindere dalla natura della discriminazione, ricadrà sempre sul datore di lavoro il rischio di non essere in grado di spiegare la logica del processo decisionale algoritmico e quindi di non soddisfare il proprio onere probatorio. E tanto maggiore

[36] C. Giust., 17 ottobre 1989, causa C-109/88, Danfoss, parr. 11-16. Sulla rilevanza del caso Danfoss nell'ambito delle discriminazioni algoritmiche si veda Peruzzi, *Il diritto antidiscriminatorio al test di intelligenza artificiale*, cit., 70 s.; Barbera, *Discriminazioni algoritmiche e forme di discriminazione*, in *LLI*, 2021, 1, 9; De Petris, *La tutela contro le discriminazioni dei lavoratori tramite piattaforma digitale*, in *https://dirittifondamentali.it*, 2020, 2, 1120-1121.

[37] Investigano compiutamente il problema, sia con riguardo alle scelte operate tramite algoritmi deterministici che meccanismi di *machine learning*, Adams-Prassl, Binns, Kelly-Lyth, *Directly Discriminatory Algorithms*, in *Modern Law Review*, 2023, 1, 144 ss.; Gaudio, *Le discriminazioni algoritmiche*, in *LDE*, 2024, 1, 8-13. Più specificamente, sulla natura della discriminazione nel noto caso relativo all'algoritmo "Frank" utilizzato dalla piattaforma Deliveroo, deciso dal Tribunale di Bologna 31 dicembre 2020, si veda Barbera, *Discriminazioni algoritmiche*, cit., 13-15 che propende per la natura diretta; seguita sul punto da Santagata De Castro, *Anti-discrimination Law in the Italian Courts: the new frontiers of the topic in the age of algorithms*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".It*, 2021, 13-18 e De Petris, *The European regulation of algorithmic management: an integrated overview*, in *Working Papers di FA.RI*, 2024, 4, 10; in senso contrario, ed anche più condivisibile, l'opinione di Gaudio, op. cit., 10 s.

sarà la trasparenza, in termini di intelleggibilità ed esplicabilità delle informazioni trasmesse dal produttore ai sensi dell'AI Act, quanto maggiore sarà la probabilità per il datore di riuscire a spiegare la scelta della macchina.

Se il diritto antidiscriminatorio è, dunque, in grado di fornire strumenti per tutelare i lavoratori da discriminazioni algoritmiche, è anche vero che, affinché possa intervenire, gli esiti delle decisioni algoritmiche devono essere note a chi presume di essere stato discriminato. Solo così si possono acquisire quegli elementi, anche solo a carattere statistico, idonei a provocare l'inversione dell'onere della prova. È tuttavia difficile immaginare che il datore di lavoro spontaneamente si presti a condividere le scelte guidate dagli algoritmi, comunicando ad esempio a tutti i candidati ad un determinato posto di lavoro i dettagli della complessiva selezione o ai propri dipendenti gli esiti di una valutazione ai fini della premialità[38]. Ed un obbligo in tal senso non è previsto dal diritto eurounitario: come visto, il diritto antidiscriminatorio, ma nemmeno gli altri corpi di legislazione sopra considerati, prevedono una trasparenza di impatto tale da obbligare il datore a condividere con i lavoratori ed i loro rappresentanti i risultati delle decisioni algoritmiche.

La Corte di Giustizia ha cercato in qualche modo di tutelare la potenziale vittima di discriminazione nell'ipotesi in cui il datore di lavoro neghi accesso alle informazioni che potrebbero comprovarle. Pur riconoscendo che il diritto di accesso alle informazioni non è in alcun modo previsto dalle direttive in tema di parità di trattamento, ha affermato che il diniego opposto ad un lavoratore che affermi, in maniera plausibile, di soddisfare i requisiti contenuti in un annuncio di assunzione e la cui candidatura non sia stata accolta, possa costituire uno degli elementi da prendere in considerazione nell'ambito dell'accertamento dei fatti che consentono di presumere la sussistenza di una discriminazione diretta o indiretta[39]. Il che non significa che il rifiuto di accedere alle informazioni sia da solo in grado di

[38] Evidenziano il problema anche GAUDIO, *Algorithmic management, poteri datoriali e oneri della prova: alla ricerca della verità materiale che si cela dietro l'algoritmo*, in *LLI*, 2020, 2, 45-49 e DE PETRIS, *The European regulation of algorithmic management*, cit., 4 e 11.

[39] C. Giust., 19 aprile 2012, causa C-415/10, Meister.

provocare il ribaltamento dell'onere probatorio. Più plausibilmente potrà essere valutato dal giudice in combinazione con altri indizi[40].

4. Conclusioni

Alla luce di quanto emerso appare evidente come la gestione algoritmica delle risorse umane, pur promettendo oltre ad efficienza anche oggettività, rischi concretamente di tradursi in nuove forme di discriminazione, se non adeguatamente regolamentata e monitorata. L'attuale quadro normativo dell'Unione Europea, sebbene fornisca strumenti importanti attraverso l'AI Act, il GDPR, la recente Direttiva sul lavoro tramite piattaforma ed il diritto antidiscriminatorio, appare ancora incompleto rispetto alle specificità del contesto lavorativo e alle esigenze di tutela dei lavoratori. È, in particolare, ancora carente una trasparenza di impatto nei rapporti tra datore di lavoro-utilizzatore del sistema di IA e lavoratori.

Un rimedio potrebbe giungere attraverso la negoziazione collettiva delle modalità di utilizzo e supervisione umana dei sistemi di IA[41]. Negoziazione che può idealmente prendere avvio dopo la ricezione dell'informazione circa la messa in servizio del sistema prevista dall'art. 26.7 del AI Act. Oppure, come evidenziato in dottrina[42], nell'ambito delle procedure previste dalla Direttiva 2002/14 che stabilisce un quadro generale sul diritto di informazione e consultazione dei lavoratori. Ai sensi dell'art. 4(2)(c), il diritto all'informazione e consultazione copre anche le "decisioni suscettibili di comportare cambiamenti di rilievo in materia di organizzazione del lavoro" nelle imprese sopra una determinata soglia occupazionale; decisioni che possono dunque comprendere anche quelle volte all'introduzione di sistemi di IA.

Come ogni negoziazione collettiva, difficile immaginare un obbligo a contrarre del datore di lavoro. Egli potrebbe del tutto legittimamente preferire di decidere da solo le modalità di introduzione

[40] Sul punto si veda Gaudio, *Le discriminazioni algoritmiche*, cit., 22, che parla di un alleggerimento ulteriore dell'onere alla prova semipiena gravante sul lavoratore; Aloisi, *Regulating Algorithmic Management at Work in the European Union: Data Protection, Non-discrimination and Collective Rights*, in *IJCLLIR*, 2024, 1, 26.

[41] Insistono sull'importanza di modelli di codeterminazione collettiva che coinvolga l'intero ciclo di vita dei sistemi di IA: Aloisi, De Stefano, cit., 307.

[42] Cristofolini, op. cit., 94.

e utilizzo del sistema di IA e rifiutare di condividere il monitoraggio dei risultati. È, dunque, necessario ragionare sul piano *de jure condendo*, pensando all'introduzione di un quadro europeo di regole per l'IA più specificamente declinato sui rapporti di lavoro[43]. Un quadro che potrebbe essere idealmente realizzato tramite una direttiva o, meglio ancora, un regolamento, dedicato alle applicazioni lavorative dei sistemi di IA, che includa, sulla falsariga della direttiva 2024/2831 in tema di lavoro tramite piattaforma, anche la trasparenza di impatto.

[43] La necessità di uno strumento specifico dedicato a regolare l'IA nel luogo di lavoro va sempre più prendendo piede. Si veda ALOISI, DE STEFANO, op. cit., 306. Sulle concrete proposte di aggiornamento del quadro normativo europeo: DE STEFANO, WOUTERS, *AI and digital tools in workplace management and evaluation of the EU's legal framework*, European Parliamentary Research Service Study Panel for the Future of Science and Technology, 2022, 60 ss.; ADAMS-PRASSL, KELLY-LYTH, SILBERMAN, RAKSHITA, op. cit., 125 ss.

Lavoro e immigrazione

Laura Calafà

Sommario: 1. Il trilemma delle migrazioni nella ricerca interdisciplinare. – 2. Declinare la questione migratoria a partire dalla questione della cittadinanza. – 3. Il diritto del lavoro di fronte alle migrazioni: tra pubblico e privato. – 4. Il lavoro senza cittadinanza nel diritto del lavoro contemporaneo.

1. Il trilemma delle migrazioni nella ricerca interdisciplinare

Sono molteplici i rapporti tra lavoro e immigrazione: le migrazioni si collocano nel diritto e nelle politiche *multilevel*, hanno plurime declinazioni (per ragioni di lavoro, per ragioni umanitarie), si legano alla gestione del mercato del lavoro, ma anche alle politiche abitative, della salute, sociali e scolastiche in senso ampio. Le stesse politiche universitarie sono legate alla questione migrazioni come parte integrante di una riflessione estesa sulla questione demografica. Studiare le migrazioni significa trattare di questioni regolative complesse, aprendosi al dialogo con altre discipline, non solo giuridiche. La riflessione sociologica quantitativa dedicata alle migrazioni, in particolare, aiuta il diritto del lavoro a costruire un ragionamento più compiuto sulle molteplici dimensioni dell'eguaglianza a partire da alcuni risultati scientificamente accurati, certificati da dati di lungo periodo e/o da ricerche di tipo longitudinale integrato alla ricerca quantitativa.

La ricerca sociale, quantitativa[1], ci segnala che non è possibile separare il dibattito sulle migrazioni dai dibattiti più ampi sulle ineguaglianze, sul lavoro e sulla giustizia sociale e che il modo in cui i governi trattano gli immigrati corrisponde, quasi in automatico, anche al modo in cui trattano i lavoratori; come a dire che non è possibile separare il dibattito sull'immigrazione da quello sulla politica economica, sugli standard lavorativi, sull'ineguaglianza e il welfare, sull'istruzione e sul trattamento dei malati e degli anziani.

[1] Le riflessioni che seguono sono riprese da De Haas, *Migrazioni. La verità oltre le ideologie. Dati alla mano*, Torino, 2024, 568 ss.

L'idea che ogni ragionamento sull'immigrazione si leghi al tipo di società in cui vogliamo vivere consente di ricordare (come già fatto in passato) quanto scritto da Galbraith in *The Good Society*, nel 1996: «*what of immigration, migration and migrants?*», considerando quello delle migrazioni un capitolo imprescindibile della corretta, completa, buona società[2].

In questa sede, in cui la riflessione è strettamente collegata alla ricerca giuridica, possiamo declinare questa domanda a partire dal problema dell'immigrazione irregolare in prospettiva lavoristica. Tolti gli alibi (legati ai contrasti reali tra regole sull'immigrazione e mercato del lavoro), i paradossi (la normativa nazionale che concorre a creare irregolarità o che disincentiva le denunce dei lavoratori, anche in caso di sfruttamento lavorativo) e gli abusi (della sanzione penale) cosa rimane del tema delle migrazioni declinato avendo centrale riguardo all'irregolarità della mobilità dei cittadini extra Ue? Haas ci spiega che la «*migrazione è sviluppo*» e ci introduce al trilemma delle migrazioni su cui si concentrano il desiderio politico di porre freno all'immigrazione, l'interesse economico ad avere una maggiore immigrazione e l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali di migranti e rifugiati[3].

Da anni il diritto del lavoro affronta il tema, conscio dello scollamento fondamentale tra la tendenza decennale verso la liberalizzazione economica, da un lato, e il desiderio di ridurre le migrazioni dall'altro. Senza dimenticare quello che viene tratteggiato come l'elefante nella stanza delle migrazioni ovvero la persistente carenza di manodopera, di forza lavoro, il livello basso di attenzione sui problemi dell'isolamento sociale e della segregazione delle comunità dei migranti[4]. In termini macro, il diritto del lavoro che studia le migrazioni si colloca all'interno del processo di traslazione dei difetti di sistema di politiche errate dall'UE ai Comuni, alle comunità locali e/o ai sin-

---

[2] GALBRAITH, *The Good Society,* Boston-New York, 1996*;* la citazione è ripresa da HAYES, NOVITZ, HERZFELD OLSSON*, Migrant workers and collective bargaining: institutional isomorphism and legitimacy in a resocialised Europe,* in CONTOURIS, FREEDLAND (a cura di), *Resocialising Europe in a Time of Crisis*, Cambridge, 2013, 463 con riguardo al trattamento dei lavoratori stranieri nell'ambito dei distacchi transnazionali.

[3] *Ibidem*, 52; Si consenta un rinvio a CALAFÀ, *Lavoro irregolare (degli stranieri),* in *LD*, 2017, 1, 67.

[4] CHIAROMONTE, FERRARA, RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, Bologna, 2020; BONETTI, D'ONGHIA, MOROZZO DELLA ROCCA, SAVINO (a cura di), *Immigrazioni e lavoro: quali regole? Modelli, problemi e tendenze,* Napoli, 2022.

goli giudici chiamati sempre più spesso ad interpretare regole non conformi con l'ordinamento internazionale e dell'Unione europea.

Da giuristi (del lavoro) è importante segnalare il peso giudiziario delle scelte regolative in materia migratoria, sia a livello UE che a livello nazionale. Il vizio dell'ideologia che pesa sul tema migratorio evidenzia logiche e interazioni distorte tra politiche generali, politiche del lavoro e migrazioni, per tutti i tipi di flussi e ricorda che la prevenzione dei conflitti rappresenta l'intervento più efficace di prevenzione della cd. migrazione umanitaria[5].

2. Declinare la questione migratoria a partire dalla questione della cittadinanza

La seconda dimensione della ricerca sociale di interesse per il diritto del lavoro attento alle migrazioni è quella statistico-longitudinale[6]. L'Istat traccia il profilo dei nuovi cittadini in Italia, misurando la loro consistenza e ricostruendone anche le principali caratteristiche e le relative dinamiche nel corso del tempo[7]. In passato con discontinuità, oggi stabilmente, l'Istituto propone dati con metodologie dedicate che consentono collegare il percorso di acquisizione della cittadinanza italiana ai comportamenti e agli atteggiamenti di chi

[5] Ci si limita a ricordare il caso trattato dalla Corte giust., 19 marzo 2019, causa C-163/17, *Jawo*: la presunzione di equivalenza nel regime della protezione dei cittadini extra UE tra gli Stati europei che aderiscono all'Unione, benché considerata assoluta può, a certe condizioni, essere disattivata. Nella sentenza, la Corte precisa che il trasferimento di un cittadino gambiano in Italia può essere escluso quando vi è il rischio che lo stesso venga sottoposto a trattamenti inumani e degradanti in base all'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali (che corrisponde all'art. 3 della CEDU). Il percorso argomentativo tracciato dalla Corte UE merita di essere ricordato in questa sede perché collega il trasferimento ad una verifica dell'effettiva inclusione sociale garantita dallo Stato di destinazione. Il rischio deve raggiungere una soglia di particolare elevata gravità che è raggiunta quando l'indifferenza delle autorità di uno Stato membro comporti che una persona completamente dipendente dall'assistenza pubblica si venga a trovare, indipendentemente dalla sua volontà e dalla sue scelte personali, in una situazione di estrema deprivazione materiale che non le consenta di far fronte ai suoi bisogni più elementari quali, segnatamente, nutrirsi, lavarsi e disporre di un alloggio, e che pregiudichi la sua salute fisica o psichica o che la ponga in uno stato di degrado incompatibile con la dignità umana (punti 91-93). Per una lettura giuslavoristica della pronuncia, Calafà, *Le migrazioni per motivi non economici nell'unione europea: una prospettiva di diritto del lavoro*, in Aa.Vv., *Studi in onore di O. Mazzotta*, tomo I, Bari, 2022, 269.

[6] Istat, *Da migranti a nuovi cittadini. Un approccio integrato e longitudinale alle statistiche sulle migrazioni e la cittadinanza*, Roma, 2024.

[7] *Ibidem*.

l'acquisisce, di chi rimane straniero (nelle parole e nei dati statistici) e di coloro che sono italiani dalla nascita. I nuovi cittadini superano la quota un milione e quattrocentomila persone, il 2,5% della popolazione totale, mentre gli stranieri sono circa cinque milioni.

La metodologia integrata tra dati prescelta e l'ottica longitudinale praticata consentono di mappare le comunità culturali di appartenenza (a partire da albanesi e marocchini, i nuovi cittadini più numerosi), svelando la residualità delle richieste dei cittadini dell'Unione europea, che preferiscono muoversi nel contesto della libera circolazione dei Trattati, continuando ad esercitare diritti civili e politici del paese d'origine, come segnala la posizione dei rumeni presenti in Italia. Questa stessa analisi dei dati identifica gli ostacoli all'acquisizione della cittadinanza italiana, tra i quali spicca il peso di perdere quella d'origine (per chi arriva dalla Cina e dall'Ucraina, in particolare). La stessa preziosa metodologia consente di tracciare i processi di integrazione, il ruolo della scuola e dell'università, la centralità nelle scelte di vita della durata e la stabilità della presenza in Italia, ricordando che sono le donne e i giovani a mostrare una maggiore propensione a diventare cittadini/e italiani/e rispetto agli uomini e alle persone di età pari o superiore a 45 anni. Ogni 100 studenti universitari stranieri, 46 sono nuovi cittadini, ricordando che un più alto livello di istruzione si associa a una maggiore propensione ad acquisire la cittadinanza e che chi è occupato è più incline a diventare italiano rispetto ai non occupati, almeno regolarmente. Questa considerazione è da enfatizzare come interpreti della realtà lavorativa: è quella dimensione in cui l'intenzione di acquisire la cittadinanza si tinge anche di bisogni concreti misurati dalla percezione dell'importanza attribuita al passaporto italiano e meno rilevanti diventano le motivazioni riconducibili alla cittadinanza politica e sociale (diritto al voto o alla casa) o alla mobilità nell'area UE. Il dato è chiaro: lo *status* di cittadino italiano ha anche una rilevanza pratica: perché garantirebbe una regolare presenza in Italia senza dovere più chiedere il permesso di soggiorno (27,3 per cento) o l'accesso a posizioni di lavoro più qualificate (20,8 per cento), permettendo di riscattarsi da percorsi di *overqualification* nel mercato del lavoro. Secondo le opinioni espresse, dunque, diventare cittadino italiano rappresenterebbe un vero e proprio traguardo del processo di integrazione in Italia per sé e per i propri figli[8].

[8] *Ibidem,* 50.

Perché essere nuovo cittadino e cittadina italiana significa – tra le altre cose – non chiedere più il permesso di soggiorno. Con ciò spiegando che l'acquisizione della cittadinanza nello Stato dove si lavora e si risiede non consente solo di esercitare diritti civili e politici, ma anche di uscire definitivamente dal tunnel della gestione farraginosa e burocratica del rinnovo dei diversi titoli per soggiornare in Italia, situazione a rischio di illegalità perché si tratta di un'area ancora oggi presidiata da regole di diritto penale per lavoratori extra UE e i loro datori di lavoro.

3. Il diritto del lavoro di fronte alle migrazioni: tra pubblico e privato

Il ragionamento proposto su lavoro e immigrazione si colloca tra privato e pubblico di una disciplina di confine come quella lavoristica, la sede ideale in cui il ragionamento scientifico tradizionalmente si sviluppa. Chi studia il diritto delle migrazioni si rende perfettamente conto di concorrere a costruire un diverso rapporto tra diritto privato e diritto pubblico. Non solo contratto di lavoro, quindi, e non solo contratto di soggiorno per lavoro subordinato per chi accede all'ordinamento giuridico nazionale da uno stato extra UE, un contratto a cui, da sempre, viene riconosciuta una natura ibrida (la migrazione con il permesso di lavoro ne condiziona la causa). Una nuova dimensione di questo rapporto tra pubblico e privato emerge, in particolare, nella gestione pubblica dei centri per l'impiego e/o degli Sportelli unici per l'immigrazione, oppure privatizzata del mercato con le asseverazioni incluse nel sistema di gestione pubblico dell'accesso ai confini nazionali[9]. All'aumento degli ingressi fuori quota, si accompagna l'asseverazione (attestazione che il contratto di soggiorno è conforme al ccnl applicabile e che il datore di lavoro richiedente ha una capacità economica coerente con la richiesta (o richieste) di assunzioni proposte.

A partire dalla riflessione sulle politiche nazionali sulla cittadinanza si può ricavare un ragionamento scientifico su lavoro e immigrazione che merita attenzione.

[9] De Martino, D'Onghia, *L'ennesimo decreto-legge sugli ingressi per lavoro: deboli segnali di un cambio di marcia, ma ancora lontani da una riforma inclusiva,* in *DIC*, 2025, 1, 2 ss.

Due artifici retorici possono aiutare a transitare in questa diversa dimensione dello studio del diritto del lavoro. Il primo artificio è il *post-scriptum* inserito nel capitolo *Un diritto che cambia* nel libro che ciascuno di noi conosce di Umberto Romagnoli[10], in cui, tra disincanto e pessimismo, chiude la riflessione «aggiunta in coda» con la speranza che ci sia un'Europa sociale tangibile più di quanto lascino intendere le norme dei Trattati. Il secondo artificio si può recuperare da un intervento precedente in un convegno a Ferrara dedicato a *Diritti e lavoro nell'Italia repubblicana*, in cui Romagnoli esorta il diritto del lavoro ad «auto-rappresentarsi in una luce meno deformante e più autentica» smettendo «di appiattirsi sull'orizzonte di senso fissato da una massiccia letteratura giuridica che classifica il diritto del lavoro alla stregua di una provincia minore del diritto dei contratti tra privati»[11].

Sono quattro i canali diversi che consentono di acquisire la cittadinanza italiana in base alla legge 5 febbraio 1992, n. 91*:* per residenza, per matrimonio, per trasmissione dai genitori e per elezione di cittadinanza (per i nati in Italia). Il referendum indetto per l'8 e 9 giugno 2025 ha proposto una riduzione da 10 a 5 anni i tempi di acquisizione della cittadinanza italiana (art. 9, comma 1, lett. *b, f*) per gli stranieri che risiedono in Italia e soddisfano «le condizioni e gli adempimenti previsti dalle norme in materia di ingresso e di soggiorno degli stranieri in Italia e da quelle in materia di iscrizione anagrafica». Approfittando della decisione formale da assumere per l'indizione dei referendum, nel Consiglio dei ministri del 28 marzo 2025, il Governo ha approvato un decreto-legge e un parallelo disegno di legge proprio sulle modalità di acquisizione della cittadinanza con finalità opposta ovvero di ridurre il numero dei discendenti di origine italiana che acquisiscono la cittadinanza *jure sanguinis*.

Le questioni tecniche che la decisione del Governo pone sono molte. Con l'entrata in vigore del decreto-legge, i discendenti saranno automaticamente cittadini solo per due generazioni (chi ha almeno un genitore o un nonno nato in Italia sarà cittadino dalla nascita) e i figli di italiani potranno acquistare automaticamente la cittadinanza se nascono in Italia oppure se, prima della loro nascita,

[10] ROMAGNOLI, *Il lavoro in Italia. Un giurista racconta*, Bologna, 1995, 48 ss., par. 6, *Senza frontiere*.

[11] BALANDI, CAZZETTA, *Diritti e lavoro nell'Italia repubblicana. Materiali dell'incontro di studio*, Milano, 2008.

uno dei loro genitori cittadini ha risieduto almeno due anni continuativi in Italia.

Certamente le nuove regole approvate in urgenza valgono solo per chi ha un'altra cittadinanza (in modo da non creare apolidi) e si applicano a prescindere dalla data di nascita (prima o dopo l'entrata in vigore del decreto-legge). Queste stesse scelte del Governo confermano che quella della cittadinanza non è solo una questione formale, ma profondamente politica e che scelte regolative contemporanee possono perseguire obiettivi opposti, alimentando un paradosso, forse sottovalutato. La scelta sovranista, edulcorata dal legame affettivo con il paese d'origine dei nonni e dei genitori, innesca un vero e proprio corto circuito argomentativo potenzialmente favorevole alla riduzione della residenza proposta con il referendum del giugno 2025, un referendum che ha registrato un numero di voti contrari più alto degli altri dedicati al lavoro[12]. Come spiega lo stesso comunicato stampa del Governo: «tale legame viene considerato effettivo in presenza del requisito della "residenza qualificata" in Italia, caratterizzata da un periodo di tempo sufficientemente lungo (pari almeno a due anni continuativi). Solo in presenza di tali vincoli oggettivi e perduranti nel tempo, potrà essere garantito l'accesso al complesso indissolubile di diritti e di doveri propri dei cittadini che formano il popolo, cui l'articolo 1 della Costituzione attribuisce la sovranità».

La valorizzazione del *legame affettivo* tra la persona o lo Stato che sorregge la limitazione dei riconoscimenti del passaporto per ragioni di sangue, non è forse argomento solido (politico, ma anche giuridico in ragione del principio di parità di trattamento per i cittadini extra UE regolarmente presenti nel territorio), per rafforzare la bontà della riduzione dei tempi abnormi, per chi è già chiamato a dimostrare tale *legame effettivo* mantenendo le condizioni per la residenza regolare in Italia? Soprattutto quando l'orizzonte comune del tema è quello della libera circolazione delle persone nell'Unione europea.

La riflessione su lavoro e cittadinanza può essere tracciata in termini di dialogo con queste chiavi di lettura offerte dalla statistica sul tema e tenendo conto delle politiche europee in materia, in tre di-

[12] Come risulta dai dati ufficiali del Viminale, mentre ai quattro quesiti sul lavoro la percentuale dei sì è stata superiore all'80 per cento, al referendum sulla cittadinanza si è fermata al 65 per cento.

verse dimensioni: quella delle migrazioni e accesso al lavoro, quella ulteriore delle irregolarità – di *status* e di contratto – come risultato delle scelte regolative (nazionali, europee) che si collega, a sua volta, alla conseguente vulnerabilità di *status* delle persone migranti certificate dalle forme di sfruttamento di lavoro registrate in diversi settori produttivi dalla cronaca e dalla giurisprudenza (agricoltura, cura delle persone, logistica e trasporti, lavoro prestato per le piattaforme e *riders*, edilizia e moda)[13].

Da una parte, si staglia la libera circolazione dei cittadini dell'Unione che consente la mobilità per ragioni di lavoro e porta con sé solo il limite di tre mesi di scopertura delle prestazioni sociali; dall'altra parte, riflettendo sul rapporto tra lavoro e cittadinanza nelle due dimensioni che le sono proprie (quella europea e quella nazionale) e che si intersecano nel riconoscimento della cittadinanza dell'Unione solo a chi è in possesso della cittadinanza nazionale, ricordiamo i dati dei nuovi cittadini e degli stranieri in Italia, sottolineando che proprio il legislatore italiano nel periodo successivo alla pandemia – dal 2022 in poi – è intervenuto per ben tre volte in materia di ingressi per motivi di lavoro, favorendo gli ingressi in modi variegati, anche privatizzando i compiti di controllo dello Stato e continuando ad inasprire le regole sulla protezione umanitaria. La svalutazione del legame acquisito o acquisibile dall'affettività all'Italia resiste – anche se in modo scomposto – alla pressione continua dei datori di lavoro e delle loro categorie rappresentative che ricordano, senza soluzioni di continuità e in tutte le sedi, le scarse disponibilità di manodopera nel mercato del lavoro e le ragioni dell'inverno demografico nazionale. Il dibattito pubblico e politico quotidiano è alimentato – di qua come dall'altro capo dell'Oceano Atlantico – da quei miti sulla mobilità delle persone per ragioni di lavoro (c.d. flussi economici) che si continua a tentare di disinnescare: «*non abbiamo bisogno di lavoratori migranti*», «*gli immigrati rubano il lavoro e abbassano i salari*», oppure «*l'immigrazione mina lo stato sociale*»[14]. È sufficiente leggere il più recente Resoconto sociale dell'INPS[15] per comprendere l'impatto reale e di sostenibilità

[13] Si rinvia ai contributi del fascicolo n. 2 del 2021 di *LD L'altro art. 18. Diritto del lavoro e sfruttamento* e ai contributi di CALAFÀ, BIN, PARACIANI e ZADRA in *LD* n. 3 del 2025.

[14] HAAS, op. cit., 203.

[15] Si rinvia al sito istituzionale: *https://www.inps.it/it/it/dati-e-bilanci/rendiconti-sociali.html*.

del sistema pubblico di previdenza sociale prodotto dalle politiche restrittive del mercato del lavoro delle persone migranti, irregolari e discriminate anche nelle retribuzioni, pagate meno dei cittadini italiani e quelle delle donne lavoratrici straniere ancora più basse di tutti gli altri (italiani, europei ed extra UE).

È ai margini di queste dimensioni che si trova Satnam Singh, bracciante di origini indiane, morto il 19 giugno all'ospedale San Camillo di Roma dopo essere stato abbandonato dal suo datore di lavoro, agonizzante, sanguinante e con un braccio troncato. Singh aveva 31 anni. Viveva in Italia da tre anni, non aveva il permesso di soggiorno e lavorava, insieme alla moglie, in un'azienda agricola sottoposta a procedimento penale per grave sfruttamento lavorativo.

La tradizione lavoristica sostanzialmente era indifferente, o forse solo distante, da questa condizione dei non cittadini, considerata un dato di fatto inidoneo a diventare oggetto di attenzione scientifica dedicata. La trasformazione culturale della disciplina nel corso del tempo è oggi resa evidente dalla polisemia del concetto di cittadinanza (sociale e/o più tradizionalmente come *status* di diritto pubblico, che torna al centro dell'attenzione politica). I fenomeni migratori e il loro carattere strutturale spiegano l'attenzione crescente recente riservata al lavoro prestato dai migranti extra UE, estendendone l'attenzione della disciplina e consolidando la competenza lavoristica in materia.

4. Il lavoro senza cittadinanza nel diritto del lavoro contemporaneo

Il lavoro senza cittadinanza spiega l'interesse del diritto perché la persona migrante senza cittadinanza, ma con un lavoro, è «clandestina» e il datore di lavoro è passibile di sanzione penale, considerando che in Italia è ancora in vigore il reato di ingresso e soggiorno irregolare; la persona migrante senza cittadinanza e con un lavoro è spesso un/una richiedente asilo o protezione internazionale ammesso/a al lavoro regolare solo transitoriamente, per sei mesi e fino al termine della procedura di riconoscimento dello status di protezione. Il diritto del lavoro è sollecitato – a differenza del passato – ad approfondire la dimensione pubblica dell'intervento sul mercato e il legame tra i numerosi permessi di soggiorno, le relative scadenze e la loro convertibilità, l'accesso ai servizi per il lavoro e la crescente privatizzazione dei servizi pubblici collegata alla gestione della migrazione regolare per motivi di lavoro, che origina sacche di illegalità diffuse e accessi fittizi in Italia di persone

vittime della tratta. L'attenzione alle migrazioni – oltre la logica emergenziale e securitaria – è condivisa non solo con la dottrina internazionalistica, ma anche con gli studiosi di economia e diritto commerciale che – proprio prestando attenzione ai diritti fondamentali delle persone che lavorano – enfatizzano tutti gli indicatori economici correlati e il valore negativo di un indicatore aziendale peculiare: quello dell'impresa schiavistica, scomposta in centri autonomi di imputazione giuridica, spesso di dimensione transnazionale, che la trattazione ideologica del tema impedisce di valorizzare[16].

Il titolo di soggiorno in Italia non stabile per gli stranieri (come si esprime l'Istat), o per i cittadini extra UE come preferisce spiegare l'Unione europea, è il fattore principale di vulnerabilità della persona migrante che diventa, in quanto tale, soggetto a rischio di caporalato e sfruttamento lavorativo. Anche i richiedenti asilo e protezione internazionale, come tutti gli stranieri presenti in Italia privi e/o ancora privi della cittadinanza italiana, si collocano in una sorta di «vuoto» giuridico: sono in effetti sul mercato, ma nessun soggetto pubblico gestisce o sovrintende in modo chiaro e preciso il loro accesso al lavoro e nessuno misura o gestisce la loro presenza in Italia, se non in termini meramente securitari.

Negli archivi bibliografici dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) giace, glossata a mano da uno sconosciuto impiegato, una rassicurante lettera dattiloscritta datata 1975 della Commissione della (allora) Comunità europea. Nel carteggio con l'OIL, nel contesto di un confronto in materia di tutela dei lavoratori migranti, il mittente ribadisce che l'attenzione nei confronti dei lavoratori extra Ue non è marginale rispetto a quella dei migranti intra Ue nel contesto del mercato comune. A supporto della bontà dei propositi della Comunità ricorda la presentazione al Consiglio di un apposito *Action programme in favour of migrants workers and their families*, solo qualche mese dopo l'approvazione della Risoluzione del Consiglio relativa al primo (allora) programma di azione sociale datato 21 gennaio 1974. Il secondo programma, quello dedicato ai lavoratori migranti è del 18 dicembre 1974, segnalando che tra i due atti non c'è solo continuità temporale, ma anche assiologica.

[16] BUCCELLATO, RESCIGNO (a cura di), *Impresa e «forced labour: strumenti di contrasto*, Bologna, 2015.

Il rapporto tra cittadinanza e lavoro che emerge dallo spazio europeo di Libertà, Sicurezza e Giustizia del Trattato oggi in vigore è ben lontano da quel modello originario e l'intuizione della libera circolazione per i lavoratori extra UE è risultata nel tempo accantonata a favore di formule che possiamo definire «prevalentemente securitarie». Sono queste che prevalgono su più timide regole di armonizzazione dei permessi per motivi di lavoro accompagnate da un generale rinvio alle politiche nazionali per la definizione di quote di accesso al mercato del lavoro, quello «vuoto» per le persone migranti, uno spazio scientifico in cui la ricerca applicata del diritto del lavoro contemporaneo si colloca con sempre maggiore intensità[17].

Un percorso di ricerca dedicato a migrazioni e sfruttamento lavorativo di almeno dieci anni concorre a spiegare l'importanza per il diritto del lavoro della ricerca finanziata dall'esterno dell'Università che la ospita (da enti pubblici, privati, nazionali e UE), diventando il motore della trasformazione dei contenuti e del metodo di una disciplina scientifica di matrice giuridica non strettamente destinata alle sole aule giudiziarie. Come già rilevato[18], trattare di sfruttamento del lavoro e di migrazioni delle persone nelle molteplici dimensioni del trilemma migratorio (v. *supra* par. 1), equivale a riconoscere la questione dello sfruttamento che non può essere solo discorsiva o terminologica[19]; la modifica e/o enfasi terminologica consente di affermare la multidimensionalità del concetto che si accompagna alla legittimazione di una risposta giuridicamente complessa al fenome-

[17] Si rinvia all'approccio metodologico della ricerca pubblicata in Bonardi, Calafà, Elsen, Salomone (a cura di), *Lavoro sfruttato e caporalato. Una road map per la prevenzione*, Bologna, 2023. In questa sede si qualifica come contemporaneo quel diritto del lavoro elaborato in seno a ricerche applicate in cui i bisogni della persona e le sue caratteristiche personali (genere, età, disabilità, opinioni personali e religiose e provenienza geografica) e gli obiettivi pratici da perseguire nella ricerca stessa, incidono sul metodo della ricerca giuridica stessa, trasformandola. Le presenti riflessioni sono elaborate nel contesto del progetto *Common Ground* (Progetto PON Inclusione, *Azioni interregionali di contrasto allo sfruttamento lavorativo e di sostegno alle vittime*) e nel progetto EXPLOIT (PRIN 2022), dal titolo *Sfruttamento lavorativo. Un approccio interdisciplinare*, unità locale Università di Verona, Dipartimento di Scienze giuridiche (PI Madia D'Onghia, Università di Foggia). A partire da queste ricerche è stato, ad esempio, progettato un corso di perfezionamento universitario *Common Ground Multiagency Advance Training Programme* giunto alla terza edizione.

[18] Calafà, *Per un approccio multidimensionale allo sfruttamento lavorativo*, in *LD*, 2021, 2, 208.

[19] Rigo, *Introduzione. Lo sfruttamento come modo di produzione,* in Id. (a cura di), *Leggi, migranti e caporali,* Pisa, 2015, 5.

no. Questo approccio consente, d'altronde, di riportare il diritto del lavoro nella dimensione di confine che le è propria tra diritto pubblico e diritto privato[20], riconoscendo il carattere di poteri ai diritti dei proprietari, poteri non meno invasivi e oppressivi, se illimitati, di quelli politici, con la loro conseguente soggezione ai diritti fondamentali[21]. Al garantismo di diritto pubblico, occorre affiancare un garantismo di diritto privato con risposte adeguate, non retoriche, in termini normativi[22].

Scontato che per tutti i lavoristi il lavoro non è una merce[23], il percorso di riflessione proposto va oltre la mera presa d'atto, anche se ben motivata[24]; consente di disarticolare la monoliticità della tesi dello sfruttamento economico nel sistema produttivo capitalistico al fine di ricostruire una risposta – anche giuslavoristica – che riconosce altre dimensioni di sfruttamento arrivando scientificamente a riflettere sull'adeguatezza e sulla pluralità degli strumenti giuridici (di diritto pubblico, di diritto privato) per contrastare e prevenire il fenomeno con strategie adeguate ed efficaci[25].

Il lavoro ai margini è sicuramente lavoro povero. Ma nel più generale e articolato contesto del lavoro povero, la questione migrazioni rende evidenti le cause e gli effetti che lo *status* produce sui singoli lavoratori e sulle singole lavoratrici che – in mobilità per ragioni, non sempre, solo di lavoro – si ritrovano a svolgere attività lavorativa in paesi diversi da quelli di origine.

L'attenzione scientifica è dedicata al lavoro prestato ai «margini» ovvero al di fuori del *core* più tradizionale della disciplina, quello del lavoro regolare o, comunque, non sfruttato in ragione dello *status*. Nella ricerca svolta ai «margini del diritto del lavoro», pare quindi riduttivo collocare solo «protezioni imperative» dei diritti fondamen-

---

[20] CAZZETTA, *Scienza giuridica e trasformazioni sociali,* in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno,* vol. 74, Milano, 2007.

[21] FERRAJOLI, *Marx e i diritti,* in *DD,* 2019. 2, 26.

[22] BOSCHIERO, *Lo sfruttamento economico dei lavoratori migranti: vecchie o nuove forme di schiavitù nell'era della «private economy»,* in *Diritti umani e diritto internazionale,* 2010, 4, 363.

[23] BRONZINI, *La schiavitù nel lavoro contemporaneo. Dal* decent work *ai diritti oltre la subordinazione*, in *Parolechiave,* 2016, 1, 49, per una ricostruzione storico-evolutiva delle dichiarazioni internazionali correlate.

[24] BAVARO, *Sul concetto giuridico di Lavoro fra merce e persona,* in *LD,* 2021, 1, 41.

[25] AA.VV., *L'altro art. 18. Riflessioni giuslavoristiche sullo sfruttamento lavorativo* in *LD,* 2021, 2.

tali della salute e della dignità della persona[26]. L'analisi in prospettiva giuslavoristica dell'art. 18-*ter* del d.lgs. 286 del 1998, ad esempio, ci conferma l'insufficienza di questa protezione imperativa nel sistema protettivo del lavoro «comunque» sfruttato[27].

Valorizzando concretamente le sollecitazioni che Massimo Roccella nel 2010 ha indirizzato alla giuslavoristica considerata (al contrario), disattenta alle forme estreme di lavoro, la pratica della ricerca scientifica lavoristica, attenta alla consolidata cultura giuridica della protezione delle persone in mobilità da paesi extra UE[28], allarga «lo sguardo» senza perdere la propria caratura giuridica, rendendosi disponibile alla «lettura delle indagini sociologiche, o anche di taglio meramente giornalistico», che consentono di riappropriarsi di realtà che il diritto del lavoro tradizionalmente non considera[29].

La chiave di lettura dell'art. 18-*ter* offerta si collega strettamente a questo consapevole "bagno di umiltà scientifica"[30]. «Proprio perché il tema è inusuale e disagevole (nel doppio senso che i drammi umani coinvolti provocano un profondo malessere anche solo ad essere evocati e che, forse anche per questo, non è facile trovare un'angolazione persuasiva da cui trattarlo), converrà mettere da parte, o almeno relegare sullo sfondo, l'approccio più semplice e lineare, incentrato sull'analisi di materiali normativi, di classificazioni e definizioni: pur senza trascurarli del tutto, nella misura in cui aiutino a distinguere e, dunque, a comprendere meglio»[31].

Il diritto del lavoro contemporaneo è quel diritto del lavoro attento alla trasformazione dell'oggetto scientifico della disciplina. Non ci si riferisce tanto alle tematiche spicciole che cambiano nel corso del tempo in ragione degli interventi del Legislatore di turno, quanto ai mutamenti di carattere strutturale che incidono in modo significativo

---

[26] Del Punta, *Valori del diritto del lavoro ed economia di mercato,* in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".It*, 2019, 395, 22.

[27] Per una riflessione più estesa, si consenta un rinvio a Calafà, *Una lettura lavoristica dell'art. 18-ter del testo unico immigrazione*, in *LD*, 2025, 3, 387.

[28] Nicodemi, *Tratta di persone, schiavitù, sfruttamento lavorativo. le diverse forme di protezione e di tutela accordabili in considerazione della varietà delle fattispecie e dei bisogni delle persone*, in *DIC,* 2024, 2, 1.

[29] Roccella, *La condizione del lavoro nel mondo globalizzato fra vecchie e nuove schiavitù*, in *Ragion Pratica*, 2010, 2, 420.

[30] Sono le parole usate da Enrica Morlicchio alla presentazione del volume Bonardi, Calafà, Elsen, Salomone (a cura di), op. cit., tenutasi a Bologna il 4 dicembre 2024 alla presenza del cardinale Matteo Zuppi.

[31] Roccella, op. cit., 420.

in periodi di tempo, più o meno estesi, sul metodo della ricerca, sugli strumenti di protezione e sugli stessi soggetti di riferimento della disciplina (come il sindacato).

Il diritto del lavoro contemporaneo mantiene nel tempo la natura di disciplina di confine tra pubblico e privato, una sorta chiave di lettura stabile e identitaria della disciplina scientifica stessa, a cui aggiunge una particolare attenzione al diritto sovranazionale integrato stabilmente tra le fonti del diritto del lavoro (internazionale, UE).

Un ragionamento giuridico in termini di ricerca-azione partecipativa come quello proposto in questo contributo ci impone, come giuristi, uno sforzo di co-costruzione di conoscenza, attenta al funzionamento delle regole nei contesti in cui trovano applicazione e sottoposta a meccanismi ciclici di verifica che vedono nel momento della implementazione un'occasione per testare le riflessioni di carattere dottrinale e affinare tali riflessioni alla luce dei dati empirici e delle esperienze dei partecipanti alla ricerca (ovviamente non solo ricercatori e ricercatrici). La ricerca giuridica ha bisogno di dati empirici, non necessariamente di dati quantitativi, ma anche qualitativi mirati per proporre interventi su determinati contesti, per costruire percorsi di prevenzione di fenomeni complessi, una prevenzione, ovviamente intesa non solo come attività di attuazione di misure *ex* d.lgs. 81/2008[32]. A questa prima conclusione, occorre aggiungerne altre maturate nel corso delle conclusioni gradualmente raggiunte in diversi progetti coordinati e che possono apparire di interesse in questa sede.

I percorsi di co-costruzione degli interventi di prevenzione consigliano di trasformare il discorso tecnico-giuridico che qualifica l'usuale riflessione in materia di salute e sicurezza, un contesto di sicuro già sensibile al tema dei migranti, in un meno tradizionale discorso che comprenda gli effetti delle regole (non solo di salute e sicurezza: v. regole sugli *status*) sulla salute della persona immigrata che lavora, più o meno regolarmente in molteplici settori produttivi. Le domande rilevanti per la ricerca giuridica sensibile alla sicurezza sul lavoro applicata ai migranti sono molte: aprire agli immigrati il mercato del lavoro regolare, oggi più flessibile del passato, aiuterebbe a garantire la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro? Una riformulazione delle regole di accesso al lavoro regolare potrebbe

[32] CALAFÀ, IAVICOLI, PERSECHINO (a cura di), *Lavoro insicuro*, Bologna, 2020.

garantire una maggiore tutela della salute del lavoratore e della lavoratrice migrante? Affrontare il tema dello sfruttamento lavorativo anche con gli strumenti del diritto antidiscriminatorio e non solo con le regole del Codice penale può aiutare il migrante sfruttato a ottenere giustizia, anche a prescindere dalla costituzione di parte civile in un processo penale? L'abrogazione del reato di ingresso e soggiorno illegale regolato nell'art. 10-*bis* del t.u. sugli stranieri non consentirebbe un maggiore rispetto delle regole del t.u. su salute e sicurezza del 2008?

Una lettura integrata del diritto della sicurezza sul lavoro nella logica dei determinanti sociali della salute ha consentito di prospettare margini di miglioramento interpretativo dell'assetto regolativo dato[33]. Nel senso che il perimetro tradizionalmente percorso dal diritto della sicurezza sul lavoro dovrebbe includere in modo strutturale il legame tra vulnerabilità del migrante e paradigma protettivo del diritto del lavoro.

È sempre il dialogo interdisciplinare alla base della ricerca su migrazioni e sfruttamento lavorativo che consente anche un approfondimento dell'art. 18-*ter* del t.u. sull'immigrazione segnalando un ulteriore dimensione del cambiamento strutturale della disciplina attenta al lavoro ai margini.

Si tratta del nuovo permesso di soggiorno dedicato espressamente agli «stranieri vittime di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro» (art. 18-*ter*, appunto) con contestuale abrogazione del permesso speciale per le vittime di sfruttamento del lavoro in attuazione della dir. 2009/52 (ex art. 13 intitolato *Agevolazione delle denunce*)[34]. Il contesto regolativo del diritto UE in cui era collocato idealmente il permesso abrogato è stato negli anni approfondito dalla dottrina lavoristica e non può essere che evocato in questa sede: la direttiva ha mantenuto, come al momento della sua approvazione, la natura di intervento minimo sanzionatorio nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi con soggiorno irregolare[35].

---

[33] Calafà, Protopapa, *Logiche interdisciplinari e salute dei migranti,* in *LD,* 2021, 1, 107.

[34] L'art. 5, comma 1, lett. d) del d.l. 145/2024, conv. in l. 187/2024 ha disposto l'abrogazione dei commi 12-*quater*, 12-*quinquies*, 12-*sexies* dell'art. 22 del testo unico immigrazione.

[35] Per una sintesi si rinvia a Chiaromonte, Ferrara, Ranieri (a cura di), *Migranti e lavoro*, cit.

L'abrogazione del permesso *ex* art. 22, inserito nei commi 12-*quarter,* 12-*quinquies* e 12-*sexies* (poco efficace, poco utilizzato, poco significativo dal punto di vista pratico, come ci ricorda la dottrina)[36], segna una cesura sistematica importante. Segnala lo spostamento del baricentro del permesso per migranti sfruttati al lavoro ad una dimensione regolativa di carattere umanitario (Titolo II, *Disposizioni sull'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dal territorio dello stato,* Capo III *Disposizioni di carattere umanitario*), allentando il legame con la logica sanzionatoria di cui la dir. 2009/53 è portatrice con il suo espresso rinvio all'irregolarità di *status* connesso al lavoro (subordinato a tempo indeterminato o a termine di cui all'art. 22 TUI) a cui si richiama l'intero assetto regolativo (UE e nazionale).

Al centro dell'art. 18-*ter* non è solo il lavoratore o la lavoratrice con soggiorno irregolare che denuncia un datore di lavoro e consente l'avvio di un processo dedicato, ma è la persona con *background* migratorio, titolare di diritti fondamentali, che entra nel sistema di protezione, un sistema con cui il lavoro e il diritto che se ne occupa è chiamato espressamente a correlarsi. Questa attenzione al sistema di protezione delle persone migranti richiede anche al diritto del lavoro e alla ricerca lavoristica di affrontare quei fenomeni giuridici complessi e articolati, difficilmente trattati perché riservati agli studi internazionalistici e/o di studiosi/e della sola protezione internazionale[37]. Questa nuova complessità è rappresentata, simbolicamente, dai cd. flussi migratori misti: sono quelli in cui si combinano tratta, riduzione in servitù, vincoli debitori nei paesi di origine che sfociano sempre e comunque in formule più o meno gravi di sfruttamento lavorativo nei paesi di destinazione (come spiega con dovizia di particolari e attenzione ai diritti fondamentali Cass. sez. I civ., ord. 24 aprile 2024, n. 11027)[38].

La questione sistematica posta dall'introduzione dell'art. 18-*ter* arriva a comprendere, quindi, anche la valorizzazione degli strumenti giuridici finalizzati alla protezione (internazionale, speciale e non

[36] VITARELLI, *L'accesso alla giustizia delle vittime di sfruttamento lavorativo con* status *migratorio irregolare: un bilancio (non) conclusivo tra teoria e prassi*, in *DIC*, 2025, 2, 1.

[37] NICODEMI, op. cit.

[38] La pronuncia è commentata da CIRILLO, NICODEMI, *Tratta finalizzata allo sfruttamento lavorativo. Considerazioni sulle forme di protezione delle vittime a margine dell'ordinanza n. 11027/2024 della Corte di Cassazione*, in **https://www.giustiziainsieme.it**, 2025.

solo i permessi del TUI) esistenti a livello nazionale e che rinviano alle diverse forme di linee guida dedicate, tra le quali le *Linee guida per l'identificazione delle vittime della tratta dall'UNHCR* riviste nel 2023 e le *Linee-guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura* del 7 ottobre 2021. L'assetto delle fonti *multilevel* che richiede l'applicazione dell'art. 18-*ter* TUI impone la comprensione del loro uso anche in ambito giudiziario e nei contesti locali in cui operano i soggetti attivi nel cd. multiagenzia.

Tutte le persone che lavorano in Italia senza avere la cittadinanza italiana o dell'Unione europea, nel contesto della libera circolazione, hanno uno *status* precario che li rende (più o meno, in ragione del diverso titolo posseduto) vulnerabili per il diritto internazionale.

Le migrazioni impongono al diritto del lavoro di trattare in modo stabile e strutturato delle intersezioni esistenti tra tutte le diverse questioni di *status* e il lavoro (nel privato, nel pubblico, a tempo indeterminato o stagionale). Le migrazioni impongono, altresì, di ripensare al concetto di lavoratore con *status* (sempre) precario, perché il permesso di soggiorno è da rinnovare e (spesso) irregolare. La protezione dei lavoratori migranti consente anche di accedere alla trasformazione delle esperienze sindacali nel sistema della protezione. Certo, si tratta di una situazione troppo connotata dall'obiettivo (la protezione delle persone migranti in condizioni spesso di sfruttamento lavorativo) e dagli strumenti attivati a livello nazionale Meccanismi Nazionali di *Referral* (MNR) contenuti nelle LG UNHCR e LG del 2021 per consentire una lettura di ampio respiro nel rispetto delle complessità del tema della rappresentanza sindacale e la sua trasformazione nel corso del tempo, opportunamente trattate dalla dottrina lavoristica di recente, proprio con riguardo al tema del ruolo del sindacato dello spazio urbano[39].

Per concludere, pare opportuno riflettere sulla complessità del contesto del lavoro multiagenzia regolato a livello nazionale (in coerenza con l'ordinamento internazionale) e che ripropone un classico dilemma del sindacato (sindacato come rappresentanza generale e sindacato come rappresentanza di interessi specifici o tra sindacato-associazione e sindacato come rappresentanza generale del lavoro); il lavoro multiagenzia, soprattutto, ripropone la sfida (all'interno e

[39] Mattei, Recchia, *Il sindacato come attore dello spazio urbano*, in *LD,* 2025, 2, 321.

all'esterno del sindacato stesso) di coniugare le varie componenti oggi più chiaramente definite come paradigmi interpretativi nella ricerca dedicata del sindacato di strada. Ci si riferisce al potenziamento della capacità di rappresentanza e di mobilitazione della categoria sindacale (nel caso specifico: l'agricoltura) e quella politica di promozione delle alleanze territoriali con nuovi strumenti dedicati (quali protocolli *ad hoc* tra parti pubbliche e private). Senza che le stesse entrino in conflitto tra di loro, annullandosi[40].

[40] CALAFÀ, *Una lettura lavoristica dell'art. 18-ter*, cit., 404.

Sezione IV
Gli snodi del progetto di ricerca

La partecipazione nel lavoro pubblico fra precarietà e inclusione. Riflessioni sulla stabilizzabilità dei lavoratori somministrati nel prisma del diritto euro-unitario*

Raffaele Galardi

Sommario: 1. Premessa. – 2. Le procedure di stabilizzazione, la cd. Riforma Madia e l'esclusione dei lavoratori somministrati. – 3. I vincoli europei in favore della stabilizzazione dei lavoratori somministrati. – 4. Stabilizzazione a regime, risarcimento dei danni alla luce del diritto euro-unitario.

1. Premessa

Se si analizza il tema della partecipazione nel lavoro pubblico nel prisma di una ricerca il cui titolo è *INclusion Strategies through Partecipation in workplace for organizational well being*, un intuitivo *focus* del presente contributo potrebbe essere quello della ricognizione sistematica degli istituti partecipativi nella pubblica amministrazione da intendersi come strumenti *organizzativi* e *gestionali* o *informativi e consultivi* che prevedono il coinvolgimento dei lavoratori nei processi decisionali delle PPAA[1]. L'obiettivo della presente ricerca è, però, un altro ed intercetta una diversa accezione di partecipazione da intendersi come inclusione di lavoratori precari all'interno del lavoro pubblico.

* Il presente contributo si colloca nell'ambito del progetto "INSPIRE - INclusion Strategies through Partecipation in workplace for organizational well being", CUP G23C22000550001 (programma PRIN 2020) e riproduce la relazione tenuta al convegno dal titolo *Partecipazione, conflitto ed eguaglianza nella trama del diritto del lavoro*, che si è svolto a Pisa il 10 e 11 aprile 2025. Le riflessioni dell'autore sono state già pubblicate su n. 4/2025 di *ADL*.

[1] Su tali profili, di recente, v. Pezzini, *La flessibilità del lavoro pubblico nel prisma della partecipazione: il (possibile) ruolo dell'organismo per l'innovazione* (in corso di pubblicazione); Schettino, *I diritti di partecipazione tra legge e contrattazione nel settore del pubblico impiego*, in Ales, Esposito (a cura di), *Trent'anni di riforme del lavoro pubblico attraverso lo sguardo della giovante dottrina*, Napoli, 2024, 109 ss.

Il contributo, in particolare, si propone di riflettere sulla tollerabilità ordinamentale di una disparità di trattamento normativo tra diversi gruppi di lavoratori flessibili (o precari)[2] che hanno svolto un'attività lavorativa qualificata come subordinata nell'interesse e sotto la direzione della pubblica amministrazione. In particolare, la riflessione riguarderà alcuni profili di trattamento (l'accesso alle procedure di stabilizzazione) che, per precise scelte del legislatore, hanno posto, pongono o possono porre un gruppo di lavoratori (i lavoratori somministrati a tempo determinato o, per brevità, i lavoratori somministrati)[3] in una condizione diversa e deteriore rispetto ai lavoratori a tempo determinato della PA.

2. Le procedure di stabilizzazione, la cd. Riforma Madia e l'esclusione dei lavoratori somministrati

Come noto, la locuzione stabilizzazione indica un complesso di regole legali che consente al datore di lavoro pubblico la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con lavoratori che hanno prestato, in un arco temporale medio-lungo, la loro attività lavorativa per la PA con contratti di lavoro flessibile[4].

---

[2] Si tratta di aggettivi che il legislatore ha utilizzato, nel primo caso, all'art. 36 d.lgs. n. 165/2001 («personale a tempo determinato o assunto con forme di lavoro flessibile» e, nel secondo caso, all'art. 20 d.lgs. n. 75/2017 («superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni»).

[3] Sulla somministrazione di lavoro nella PA v. BATTISTI, *Le altre tipologie contrattuali flessibili: contratto di somministrazione, di formazione e lavoro, apprendistato, lavoro accessorio*, in AMOROSO, DI CERBO, FIORILLO, MARESCA (a cura di), Milano, 2019, 606 ss.; LAZZERONI, *L'accesso temporaneo senza concorso alle pubbliche amministrazioni*, in *LPA*, 2021, 1, 71 ss.; PINTO, *La somministrazione di manodopera in favore delle amministrazioni pubbliche. Questioni giuridiche e criticità gestionali*, in CALCATERRA (a cura di), *La somministrazione di lavoro. Problemi e prospettive tra diritto nazionale e diritto dell'Unione europea dopo il decreto dignità*, Napoli, 2019, 367 ss.; SANTAGATA DE CASTRO, *La somministrazione*, in ESPOSITO, LUCIANI, A. ZOPPOLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare … e 75 del 25 maggio 20 17 (c.d. riforma Madia)*, Torino, 2018, 183 ss.; L. ZOPPOLI, CORDELLA, *La regolamentazione della somministrazione di lavoro nelle amministrazioni pubbliche: recenti sviluppi*, in DI NUNZIO, PEDACI (a cura di), *Il lavoro in somministrazione nei servizi pubblici: forme organizzative, condizioni di lavoro e relazioni industriali*, in *https://ebitemp.it/wp-content/uploads/2023/02/FDV-Il-lavoro-in-somministrazione-nei-servizi-pubblici-forme-organizzative-condizioni-di-lavoro-1.pdf*, 64 ss.

[4] Sul tema v. FIORILLO, *La stabilizzazione del personale precario*, in ESPOSITO, LUCIANI, ZOPPOLI, ZOPPOLI (a cura di), op. cit., 169 ss.; FONTANA, *La strana storia delle stabilizzazioni dei precari della pubblica amministrazione*, in *LPA,* 2018, 2, 33 ss.; MENGHINI,

Nonostante l'aggettivo flessibile possa apparire ampio e tale da includere tutte le forme di lavoro flessibile (come qualificate dell'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001), i vari interventi legislativi di stabilizzazione hanno sempre avuto come principale, se non esclusivo, destinatario il lavoratore a tempo determinato in servizio presso l'amministrazione procedente o in altra amministrazione.

Così è stato, ad esempio, per le primissime procedure iniziate a partire dal 2006[5] che si riferivano a «personale… in servizio a tempo determinato da almeno tre anni, anche non continuativi, o che consegua tale requisito in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 29 settembre 2006 o che sia stato in servizio per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio anteriore alla data di entrata in vigore della presente legge» (art. 1, comma 519, l. n. 296/2006)[6].

Così è, pure, facendo un notevole salto in avanti nel tempo, nelle più recenti e settoriali procedure di stabilizzazione previste nell'ambito dei decreti attuativi del PNRR[7].

Lavoro pubblico e contratti flessibili dopo i decreti e le clamorose pronunce del 2013: con risorse insufficienti continuano i colpi di scena, in *DLM*, 2013, III, 524 ss.; per la cd. Riforma Madia, v. Riccio, *Le procedure di stabilizzazione dell'art. 20, d.lgs. n. 75 del 2017 alla luce dell'interpretazione giurisprudenziale,* in *ADL*, 2022, 2, 379 ss.; Timellini, *Le stabilizzazioni: doppio canale e ultime notizie*, in Boscati, Zilli (a cura di), *Il reclutamento nella P.A.: Dall'emergenza alla nuova normalità*, Milano, 2022, 283 ss.

[5] Le leggi finanziarie per l'anno 2007 (l. n. 296/2006) e per l'anno 2008 (l. n. 244/2007), il d.l. n. 78/2009 (conv. con la l. n. 102/2009), la l. n. 190/2014.

[6] Si noti, però, che la legge finanziaria per l'anno 2008, aveva contemplato anche l'utilizzazione dei lavoratori con contratti di collaborazione coordinata e continuativa (art. 3, comma 94, lett. b), l. n. 244/2007). Sul tema v. pure la circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica, 18 aprile 2008, n. 5, che aveva alluso equivocamente ad una inclusione nelle procedure di stabilizzazione di forme di collaborazione non genuine e le condivisibili valutazioni di Pasqualetto, *Reclutamento e stabilizzabilità dei lavoratori impiegati con contratti flessibili: somministrazione di lavoro e collaborazioni coordinate e continuative a confronto*, in Boscati, Zilli (a cura di), *Il reclutamento nella P.A. Dall'emergenza alla nuova normalità*, Milano, 2022, vol. II, 262-263.

[7] Le procedure di stabilizzazione del personale degli enti territoriali (art. 3, comma 5, d.l. n. 44/2023, convertito con la l. n. 74/2023 e s.m.i.), quelle del personale assunto per attività di coordinamento istituzionale, gestione, attuazione, monitoraggio e controllo del PNRR (art. 35-*bis*, comma 1, d.l. n. 115/2022, convertito con la l. n. 142/2022), quelle del personale delle amministrazioni centrali e degli enti territoriali impiegato per l'attuazione degli interventi previsti dalle politiche di coesione (art. 50, commi 17 e 17-*bis*, d.l. 13/2023, convertito con la l. n. 41/2023), quelle del personale sanitario e sociosanitario (art. 1, comma 268, l. n. 234/2021).

Il lavoratore a tempo determinato è stato, poi, il principale destinatario della più ampia stagione di stabilizzazione, quella della cd. Riforma Madia (d.lgs. n. 75/2017), su cui si soffermeranno le seguenti riflessioni.

Tale riforma, come noto, ha previsto due distinti canali attraverso i quali si è inteso perseguire l'obiettivo del *superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni*, come recita la rubrica dell'art. 20.

Con il primo canale, regolato dall'art. 20, comma 1, si è consentita l'assunzione a tempo indeterminato fino al 31 dicembre 2023[8], di personale che:

a) fosse in servizio alla data del 28 agosto 2015 «con contratti a tempo determinato presso l'amministrazione che procede all'assunzione»;

b) fosse stato reclutato a tempo determinato a seguito di «procedure concorsuali»;

c) avesse maturato entro il 31 dicembre 2022 almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni presso l'amministrazione che assumeva.

Con il secondo canale (art. 20, comma 2) si è prevista, fino al 31 dicembre 2024[9], la possibilità di bandire procedure concorsuali riservate a prestatori di lavoro che: a) risultassero «titolari di un contratto di lavoro flessibile presso l'amministrazione che bandisce il concorso»; b) avessero maturato, alla data del 31 dicembre 2024, almeno tre anni di contratto, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l'amministrazione che assumeva.

Come si può notare, la riforma offriva alcuni margini interpretativi per estendere le procedure di stabilizzazione anche ad altri prestatori di lavoro flessibile diversi dai lavoratori a tempo determinato[10]. Concentrando l'analisi sui soli lavoratori somministrati, un indice decisamente favorevole alla loro stabilizzabilità proviene dalla legge delega che abilitava il legislatore delegato a prevedere delle procedure concorsuali finalizzate «a valorizzare l'esperienza professionale

[8] Per gli enti pubblici di ricerca il termine di operatività del primo canale è fissato al 31 dicembre 2026 (art. 20, comma 2-*bis*, d.lgs. n. 75/2017).

[9] Per gli enti pubblici di ricerca il termine di operatività del secondo canale è fissato al 31 dicembre 2026 (art. 20, comma 2-*bis*, d.lgs. n. 75/2017).

[10] V., per tutti, PASQUALETTO, op. cit., 261 ss., ove si ricostruiscono le alterne vicende dei lavoratori socialmente utili e dei collaboratori coordinati e continuativi.

acquisita da coloro che hanno avuto rapporti di lavoro flessibile con le amministrazioni pubbliche» (art. 17, comma 1, lett. a), l. n. 124/2015). Il riferimento a *rapporti e non a contratti* appare un dato significativo, pure idoneo a superare l'ostacolo della mancata relazione contrattuale diretta tra il lavoratore e la pubblica amministrazione utilizzatrice.

Nonostante il legislatore delegato (d.lgs. n. 75/2017) abbia fissato criteri più stringenti nella regolazione dei descritti canali di stabilizzazione, una valorizzazione dell'esperienza dei lavoratori somministrati avrebbe potuto essere affermata in relazione al terzo requisito del primo canale (art. 20, comma 1, lett. c) e cioè a quello che imponeva il possesso di almeno *tre anni di servizio*, anche non continuativi, presso l'amministrazione che procedeva alla assunzione diretta.

Un recupero dei lavoratori somministrati poteva avvenire, poi, con il secondo canale (art. 20, comma 2), tenendo in adeguata considerazione la preposizione *presso* utilizzata dal legislatore in luogo di *con*. Il legislatore, infatti, offriva la possibilità di bandire procedure concorsuali parzialmente riservate a chi fosse stato titolare di «un contratto di lavoro flessibile *presso* l'amministrazione» (art. 20, comma 2, lett. a) e avesse maturato «almeno tre anni di contratto… presso» l'amministrazione (art. 20, comma 2, lett. b). Così l'interprete, valorizzando accuratamente il dato letterale, avrebbe potuto concludere per la stabilizzabilità dei lavoratori somministrati perché essi sono sicuramente titolari di contratti flessibili – essendo la somministrazione di lavoro una delle forme di lavoro flessibile di cui all'art. 36 d.lgs. n. 165/2001 – che hanno svolto un'attività lavorativa *presso* la pubblica amministrazione e, ovviamente, nel suo interesse e sotto la sua direzione.

In senso decisamente contrario alla stabilizzabilità dei lavoratori somministrati vi era, però, l'art. 20, comma 9, che ha previsto espressamente la inapplicabilità dell'intero articolo (e quindi, ai nostri fini, dei due canali di stabilizzazione poc'anzi descritti) ai contratti di lavoro somministrato presso le pubbliche amministrazioni[11].

[11] L'esclusione è stata ribadita dalla circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, 23 novembre 2017, n. 3. Si noti, però, che, la circolare ha fornito un'interpretazione ampia dei contratti di lavoro flessibile del secondo canale: al punto 3.2.7. si afferma, infatti, che: «l'ampio riferimento alle varie tipologie di contratti di lavoro flessibile, di cui all'art. 20, comma 2, può ricomprendere i contratti di collaborazione coordinata e continuativa e a anche i contratti degli assegni di ricerca».

Nonostante tale espressa esclusione, nella primissima fase applicativa una parte della giurisprudenza si è orientata a favore della stabilizzabilità dei lavoratori somministrati.

Lo ha fatto, per primo, il Tribunale di Napoli nel 2019[12] che ha accolto un ricorso cautelare di una lavoratrice, dipendente a tempo determinato di una azienda ospedaliera, che, prima di tale contratto, aveva lavorato presso la medesima amministrazione per circa tredici anni per effetto di reiterati contratti di lavoro somministrato e la cui domanda di stabilizzazione, ai sensi del primo canale della cd. Riforma Madia, era stata rigettata dall'amministrazione pubblica. Il Giudice napoletano ha considerato che l'esperienza della lavoratrice in somministrazione fosse rilevante ai fini della integrazione del requisito dei tre anni di servizio presso l'amministrazione (art. 20, comma 1, lett. c).

Pure il TAR Campania ha incluso nel perimetro dei contratti di lavoro flessibile (di cui al secondo canale) il lavoro in somministrazione con tre pronunce dell'aprile 2021[13]. In esse si è affermato che il «significato del riferimento al "lavoro flessibile"… deve, poi, essere desunto facendo ricorso al contenuto dell'art. 36 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 che ricomprende… i "contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro e contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato, nonché [le] forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa, esclusivamente nei limiti e con le modalità in cui se ne preveda l'applicazione nelle amministrazioni pubbliche"»[14]. I giudizi si riferivano a lavoratori del servizio sanitario nazionale per i quali, secondo i giudici amministrativi, non operava l'esclusione espressa dei lavoratori somministrati prevista dall'art. 20, comma 9, in virtù della ulteriore norma eccezionale dell'art. 20, comma 10[15].

---

[12] Trib. Napoli 5 luglio 2019, n. 16958, reperito al link *https://www.quotidianosanita.it/allegati/allegato5780240.pdf*.

[13] TAR Campania (Napoli), sez. V, 2 aprile 2021, n. 704; TAR Campania (Napoli), sez. V, 2 aprile 2021, n. 707; TAR Campania (Napoli), sez. V, 7 aprile 2021, n. 2295, tutte in *www.dejure.it*.

[14] TAR Campania (Napoli), sez. V, 7 aprile 2021, n. 2295, cit.

[15] TAR Campania (Napoli), sez. V, 2 aprile 2021, n. 707, cit., riconosce che: «la categoria del contratto di lavoro flessibile, richiamata dall'art. 20, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, è idonea a ricomprendere anche le figure del contratto di somministrazione lavoro, non potendo operare, stante il carattere di specialità della disciplina cui il citato comma 10 assoggetta le procedure di stabilizzazione indette dagli enti del

Il dibattito giurisprudenziale si è però arrestato dopo una pronuncia della Corte costituzionale nel 2021 che ha escluso la stabilizzabilità dei lavoratori somministrati, attraverso il primo canale[16].

La Corte, in particolare, ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 9, per asserito contrasto con l'art. 3, comma 1, Cost., nella parte in cui escludeva i lavoratori somministrati dalla possibilità di essere assunti dalle pubbliche amministrazioni utilizzatrici con contratti di lavoro a tempo indeterminato.

Il giudizio *a quo*, pendente davanti al Tribunale di Massa, riguardava un lavoratore che aveva svolto nell'interesse di un ente locale mansioni di autista di scuolabus per un periodo eccedente i trentasei mesi e sulla base di reiterati contratti di somministrazione di lavoro. Alla prima udienza di discussione, in sede di tentativo di conciliazione, il rappresentante dell'ente legale aveva dichiarato che sussisteva la possibilità di una conciliazione della controversia perché l'amministrazione era disponibile a stabilizzare il lavoratore mediante assunzione a tempo indeterminato (*ex* art. 20, comma 1). In virtù dell'esclusione espressa dei lavoratori somministrati ai sensi del comma 9 dell'art. 20, e quindi in virtù di un ostacolo normativo insormontabile, il Tribunale di Massa aveva ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale per contrasto con l'art. 3, comma 1, Cost.

La Consulta ha respinto l'eccezione di illegittimità costituzionale, ritenendo non irragionevole l'esclusione dei lavoratori somministrati prevista dal comma 9 dell'art. 20. Il fulcro del ragionamento della Corte costituzionale si è imperniato sul rilievo che per tali lavoratori non vi fosse una procedura selettiva per l'accesso.

La decisione è stata globalmente apprezzata dalla dottrina[17] tenendo conto che la vicenda concreta riguardava il primo canale di stabilizzazione, e quindi l'assunzione diretta dei lavoratori. Qualche dubbio è stato invece sollevato sulla portata della decisione in relazione al secondo canale di stabilizzazione, che prevedeva, invece,

---

Servizio Sanitario Locale, la disposizione eccettuativa posta dalla normativa generale al comma 9».

[16] Corte cost., 21 dicembre 2021, n. 250, in *FI,* 2022, 2, I, 373; in *GC*, 2021, 6, 2770 ss., con nota di Romei.

[17] V. Pasqualetto, op. cit., 270-271; Riccio, op. cit., 399-400; Romei, *La esclusione del lavoro in somministrazione dai programmi di stabilizzazione del c.d. precariato pubblico*, in *GC*, 2021, 6, 2782-2783.

una procedura selettiva preliminare all'instaurazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato[18].

Una delle voci dottrinali[19], condivisibilmente, ha tentato di superare l'ostacolo normativo dell'art. 20, comma 9, prefigurando una stabilizzabilità dei lavoratori somministrati in due fasi.

La prima, giudiziale, è tesa ad ottenere il superamento dello schermo interpositorio in ipotesi di illegittima o abusiva successione di contratti di lavoro somministrato a tempo determinato e, per l'effetto, la sostituzione soggettiva della pubblica amministrazione nel rapporto di lavoro a tempo determinato. Tale fase avverrebbe sulla scorta di quell'orientamento giurisprudenziale che, ferma l'impossibilità di costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con la PA utilizzatrice, riconosce la sostituzione della pubblica amministrazione-utilizzatrice nel rapporto di lavoro a termine ed il diritto del lavoratore al risarcimento del danno[20].

Una volta ottenuto l'effetto sostitutivo, i lavoratori (non più somministrati) avrebbero potuto accedere direttamente ai due canali di stabilizzazione previsti dalla cd. Riforma Madia.

3. I VINCOLI EUROPEI IN FAVORE DELLA STABILIZZAZIONE DEI LAVORATORI SOMMINISTRATI

La tesi poc'anzi descritta, pur pregevole, rappresenta solo un tenue temperamento al senso di profonda ingiustizia che pervade l'interprete allorquando si trovi di fronte ad un quadro normativo che, nel perseguire il nobile obiettivo di superare il precariato nella PA, esclude dei lavoratori che sono subordinati, a tempo determinato, e che – mimando la definizione prevista dall'art. 30 d.lgs. n. 81 del 2015 – *sono stati messi* a disposizione della PA ed hanno svolto le

[18] PASQUALETTO, op. cit., 270-271; RICCIO, op. cit., 399-400. Per vero l'ordinanza di rimessione proponeva anche la questione di legittimità costituzionale dell'esclusione dei lavoratori somministrati con riferimento al secondo canale di stabilizzazione, ma la questione è stata ritenuta inammissibile dalla Corte costituzionale per difetto di rilevanza nel giudizio *a quo* ove, come visto, si controverteva solo del primo canale. Per completezza si segnala che, a seguito della sentenza, nel giudizio *a quo* è stata posta nuovamente la questione di legittimità costituzionale con riferimento al secondo canale di stabilizzazione e la Consulta (Corte cost., 12 maggio 2023, n. 95) ne ha dichiarato la manifesta inammissibilità.

[19] PASQUALETTO, op. cit., 273.

[20] Cass., 13 gennaio 2021, n. 446; Cass., 15 febbraio 2021, n. 3815; più di recente Cass., 17 aprile 2024, n. 10399; Cass., 9 dicembre 2024, n. 31545.

loro plurime missioni *nell'interesse*, *sotto la direzione ed il controllo* dell'utilizzatore.

Sebbene la stagione di stabilizzazione della cd. Riforma Madia stia volgendo al termine, l'esclusione espressa dei lavoratori somministrati (art. 20, comma 9) continua ad apparire irragionevole.

Fermo il rispetto del vincolo delle procedure selettive per l'instaurazione del rapporto, è in particolare irragionevole che le pregresse missioni presso la PA non abbiano potuto integrare i requisiti di esperienza prescritti dagli artt. 20, comma 1, lett. c) e 20, comma 2, lett. b). L'irragionevolezza appare ancora più acuta ove si consideri che nel lavoro privato, proprio allo scopo di perseguire l'obiettivo garantista di limitare l'utilizzo di forme flessibili o precarie di lavoro, l'esperienza lavorativa in somministrazione è equiparata a quella di un rapporto di lavoro a tempo determinato. Ci si riferisce, in particolare, all'art. 19, comma 2, d.lgs. n. 81/2015 che, come noto, considera i periodi di missione presso l'utilizzatore ai fini del computo del tempo massimo di durata dei rapporti di lavoro a tempo determinato, equiparandoli giuridicamente.

L'esclusione dei lavoratori somministrati, infine, appare in contrasto con le previsioni della direttiva 2008/104/CE relativa al lavoro tramite agenzia interinale[21], come interpretate dalla Corte di giustizia nel caso *JH contro KG*[22].

---

[21] Sulla direttiva v., tra i tanti, Ferrara, *Somministrazione di lavoro e tecniche abusive tra diritto europeo e diritto interno*, in Ferrara, Chiaromonte (a cura di), *Bisogni sociali e tecniche di tutela giuslavoristica. Questioni aperte e prospettive future*, Milano, 2018, 178 ss.; Ead., *La direttiva 2008/104/CE relativa al lavoro tramite agenzia interinale: aspetti problematici e modelli di implementazione*, in *DRI*, 2014, 1, 11 ss.; Giubboni, *Somministrazione di lavoro e tecniche anti-abusive alla prova del diritto dell'unione europea*, in *RIDL*, 2021, I, 27 ss.; Lambertucci, *La direttiva comunitaria n. 104/2008 relativa al lavoro tramite agenzia interinale*, in Foglia, Cosio (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'Unione europea*, Milano, 2011, 419 ss.; Mutarelli, *Il lavoro tramite agenzia: modelli di disciplina in Europa*, in *DLM*, 2007, 567 ss.; Pantano, *Il lavoro tramite agenzia interinale nell'ordinamento comunitario. Prime osservazioni in merito alla direttiva 2008/104/CE ed al suo impatto sull'ordinamento interno*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT*, 2009, n. 72, 1 ss.; Zappalà, *Il lavoro somministrato e gli incerti confini della parità di trattamento*, in Calcaterra (a cura di), *La somministrazione di lavoro. Problemi e prospettive tra diritto nazionale e diritto dell'Unione europea dopo il decreto dignità*, cit., 415 ss.; Ead., *The Temporary Agency Workers' Directive: An Impossible Political Agreement?*, in *Int. Law Journal*, 2003, 32(4), 310 ss.; Ead., *La «flessibilità nella sicurezza» alla prova. Il caso del lavoro temporaneo tra* soft law *e* hard law, in *DLRI*, 2003, 1, 69 ss.

[22] Corte giust. UE, 14 ottobre 2020, C-681/18, in *DRI*, 2021, 944 ss., con nota di Riccio, *La temporaneità del lavoro tramite agenzia*; sulla pronuncia v. Biasi, *L'*arrêt KG *e la*

Due sono le previsioni europee di interesse.

La prima (art. 5), che riguarda il principio di parità di trattamento, stabilisce che: «le condizioni di base di lavoro e d'occupazione dei lavoratori tramite agenzia interinale sono almeno identiche a quelle che si applicherebbero loro se fossero direttamente impiegati dalla stessa impresa per svolgervi il medesimo lavoro» (art. 5, par. 1) e impone agli Stati membri di adottare «le misure necessarie… per evitare il ricorso abusivo all'applicazione del presente articolo e, in particolare, per prevenire missioni successive con lo scopo di eludere le disposizioni della presente direttiva» (art. 5, par. 5).

La seconda (art. 6), sull'accesso all'occupazione, alle attrezzature collettive e alla formazione professionale, prevede che «i lavoratori tramite agenzia interinale sono informati dei posti vacanti nell'impresa utilizzatrice, affinché possano aspirare, al pari degli altri dipendenti dell'impresa a ricoprire posti di lavoro a tempo indeterminato» (art. 6, par. 1) ed impone agli Stati membri di adottare misure necessarie «affinché siano dichiarate nulle o possano essere dichiarate nulle le clausole che vietano o che abbiano l'effetto d'impedire la stipulazione di un contratto di lavoro o l'avvio di un rapporto di lavoro tra l'impresa utilizzatrice e il lavoratore tramite agenzia interinale al termine della sua missione» (art. 6, par. 2).

Molto si è discusso sulla portata della direttiva. Rispetto alle altre direttive sul lavoro atipico, la n. 2008/104/CE è stata definita «cenerentola»[23] per un approccio indubbiamente meno garantista, confortato testualmente da una convinta adesione agli obiettivi di flessicurezza (v. Cons. 9). Ha fatto aggio a tale lettura anche la giurisprudenza della Corte di giustizia che, nel caso *Della Rocca c. Poste italiane s.p.a.* [24], ha convintamente escluso la assimilabilità tra la fattispecie del lavoro somministrato (interinale) e quella del lavoro a tempo determinato, riconoscendo una netta distinzione di trattamento tra le due ipotesi.

---

temporaneità del lavoro somministrato: essere o dover essere?, in *DLRI*, 2021, 301 ss.; FERRARA, *Uso e abuso della somministrazione di lavoro: la reiterazione di missioni successive al vaglio della corte di giustizia dell'unione europea,* in *ADL*, 2021, 2, 1, 432 ss.

[23] BRONZINI, *Il lavoro in somministrazione e le tutele dell'unione. Ribadite dalla Corte di giustizia le finalità antiabusive*, in *LDE*, 2022, 2, 1 ss.

[24] Corte giust. UE, 11 aprile 2013, C-290/12; in termini anche Corte giust. UE, 17 marzo 2015, C-533/13.

Con la sentenza *JH contro KG*, però, la Corte di giustizia ha «smosso le acque e riaperto una salutare discussione»[25] affermando chiaramente la portata anti-elusiva della disciplina europea il cui presupposto di fondo è che il ricorso alla somministrazione deve essere temporaneo.

Nell'ambito di una costruzione argomentativa volta a suffragare la stabilità dell'occupazione attraverso continui riferimenti alla necessaria temporaneità del lavoro interinale e ad un'inequivoca evocazione del contratto a tempo indeterminato come forma comune dei rapporti di lavoro[26], la Corte di giustizia ha ritenuto che proprio le previsioni degli artt. 5 e 6 sono finalizzate al perseguimento dell'occupazione stabile presso l'utilizzatore: «la direttiva … mira… ad incoraggiare l'accesso dei lavoratori tramite agenzia interinale ad un impiego permanente presso l'impresa utilizzatrice, un obiettivo che trova una particolare risonanza al suo articolo 6, paragrafi 1 e 2. Il principio della parità di trattamento, quale previsto all'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2008/104, si inserisce nell'ambito di questo stesso obiettivo. Ai sensi di tale disposizione, infatti, per tutta la durata della missione presso un'impresa utilizzatrice, le condizioni di base di lavoro e di occupazione dei lavoratori tramite agenzia interinale devono corrispondere, come minimo, a quelle che si applicherebbero loro se fossero direttamente impiegati dalla stessa impresa per svolgervi il medesimo lavoro»[27].

Dunque, parità di trattamento (art. 5), diritto ad aspirare ad un'occupazione stabile presso l'utilizzatore (art. 6, par. 1) e, aggiungiamo, nullità delle clausole che impediscano l'assunzione stabile dei lavoratori da parte dell'utilizzatore (art. 6, par. 2), sono elementi normativi chiave del disegno europeo unitario di sicurezza e stabilità dell'impiego[28].

---

[25] Giubboni, op. cit., 27.

[26] V., anche, Biasi, op. cit., 317.

[27] Corte giust. UE, 14 ottobre 2020, C-681/18, cit., parr. 50-52; gli argomenti utilizzati dalla Corte di giustizia obliterano quelle ricostruzioni dottrinali (Pantano, op. cit., 13 ss.) che avevano distinto le funzioni degli artt. 5 e 6, nel senso che la regola paritaria avrebbe una evidente funzione garantista mentre quella dell'art. 6 solo una funzione promozionale.

[28] Per una simile posizione v. Biasi, op. cit., 317. L'A. ricollega l'art. 6 alla regola di parità di trattamento di cui all'art. 5.

Il quadro europeo così descritto ed i vincoli che da esso derivano[29] ci consentono di dubitare della compatibilità europea della esclusione dei lavoratori somministrati dai canali di stabilizzazione della cd. Riforma Madia.

Mimando le norme chiave sopra tratteggiate, l'esclusione espressa dei lavoratori somministrati (art. 20, comma 9) si palesa come una clausola che ha esattamente l'effetto di impedire «la stipulazione di un contratto di lavoro o l'avvio di un rapporto di lavoro tra l'impresa utilizzatrice» e che è espressamente vietata dall'art. 6, par. 2, della Dir. 2008/104/CE.

L'esclusione dei lavoratori somministrati pone tali lavoratori in una condizione deteriore rispetto agli altri dipendenti non stabili della pubblica amministrazione, con riferimento all'aspirazione a ricoprire posti di lavoro a tempo indeterminato presso la PA (che è riconosciuta dall'art. 6, par. 1, della Dir. 2008/104/CE).

L'esclusione, infine, pone i lavoratori somministrati in condizioni di occupazione dissimili rispetto a quelle che si applicherebbero loro se fossero dipendenti (a tempo determinato) della PA, in violazione dell'art. 5, par. 1, della Dir. 2008/104/CE.

4. STABILIZZAZIONE A REGIME, RISARCIMENTO DEI DANNI ALLA LUCE DEL DIRITTO EURO-UNITARIO

I vincoli derivanti dal diritto europeo, infine, ci consentono di orientare l'interpretazione di altre due norme giuridiche, ancora una volta concepite a beneficio quasi esclusivo dei soli lavoratori a tempo determinato, depotenziando argomenti che possano escluderne l'applicabilità ai lavoratori somministrati.

La prima (l'art. 35, comma 3-*bis*, d.lgs. n. 165/2001) riguarda le procedure di stabilizzazione cd. a regime.

Tale previsione consente di avviare procedure di reclutamento:

a) con riserva di posti a favore dei titolari di rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato che, alla data di pubblicazione dei bandi, hanno maturato almeno tre anni di servizio alle dipendenze dell'amministrazione;

b) per titoli ed esami, finalizzati a valorizzare l'esperienza «di coloro che, alla data di emanazione del bando, hanno maturato alme-

[29] Li rileva FERRARA, *Uso e abuso della somministrazione di lavoro,* cit., 434 ss.

no tre anni di contratto di lavoro flessibile nell'amministrazione che emana il bando».

Non essendovi in questo caso un'esclusione espressa, nessun dubbio può sussistere in ordine all'applicabilità della previsione di cui alla lett. b) ai lavoratori somministrati. La norma giuridica presuppone un'esperienza triennale di contratto di lavoro flessibile e l'ordinamento annovera espressamente i lavoratori somministrati tra quelli flessibili (art. 36 d.lgs. n. 165 del 2001).

Ancora con riferimento a tale ipotesi, non possono ammettersi ostacoli formali derivanti dal riferimento ai contratti di lavoro flessibile *nell'*amministrazione che emana il bando.

Pur non essendovi un legame contrattuale diretto tra il lavoratore e la amministrazione utilizzatrice, il lavoratore somministrato, in virtù del negozio triangolare della somministrazione, lavora presso la pubblica amministrazione e nel suo interesse.

Qualsiasi utilizzo del precetto legale nel senso di escludere i lavoratori somministrati contrasterebbe, platealmente, con il quadro euro-unitario sopra descritto ed in particolare con lo scopo della direttiva di garantire l'accesso al lavoro stabile presso l'utilizzatore.

La seconda norma giuridica riguarda la misura del risarcimento del danno per la violazione delle norme imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori nella PA (art. 36, comma 5, d.lgs. n. 165/2001).

Con una recente novella[30], nell'art. 36, comma 5, sono stati fissati nuovi criteri di determinazione del risarcimento danno: fatta salva la facoltà per il lavoratore di provare il maggior danno, il giudice può accordare al lavoratore un'indennità nella misura compresa tra un minimo di quattro e un massimo di ventiquattro mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto, avuto riguardo alla gravità della violazione anche in rapporto al numero dei contratti in successione intervenuti tra le parti e alla durata complessiva del rapporto.

Tali criteri si applicano «nella specifica ipotesi di danno conseguente all'abuso nell'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato» (art. 36, comma 5).

Astrattamente potrebbe dubitarsi dell'applicabilità ai lavoratori somministrati. Facendo appello ad una rigida interpretazione let-

[30] Art. 12, comma 1, d.l. 131/2024, convertito con modificazioni dalla l. n. 166/2024.

terale del testo (si pensi, ad esempio, al «numero dei *contratti in successione* intervenuti tra le *parti*»), si potrebbe ritenere che i nuovi criteri non trovino applicazione all'abuso di contratti a tempo determinato nel quadro della somministrazione.

Tali dubbi però possono agevolmente essere dissipati.

In primo luogo, occorre ricordare che da tempo ormai la giurisprudenza ha esteso all'abuso di contratti e rapporti a tempo determinato in somministrazione il cd. danno comunitario riconosciuto per l'abuso di contratti a tempo determinato[31].

In secondo luogo, ed in maniera definitiva, un'interpretazione che escluda i lavoratori somministrati sarebbe evidentemente in contrasto con il quadro europeo che, come visto, impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie per disincentivare il ricorso elusivo alla somministrazione (art. 5, par. 5).

[31] *Ex multis* Cass., 16 gennaio 2019, n. 992. Per accurate ricostruzioni di tali orientamenti v. C. GAROFALO, *Pubblica amministrazione, interposizione di manodopera e tutela del lavoratore*, in *LPA,* 2021, 1, 141 ss.; I. ZOPPOLI, *Il "danno comunitario" e la somministrazione di lavoro a termine illegittima nel pubblico impiego: quale compatibilità?*, ivi, 2019, 3, 275 ss.

La partecipazione fra modello costituzionale e recente evoluzione del sistema normativo

Simone D'Ascola

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Premesse storico-giuridiche e contesto attuale. – 3. I modelli di partecipazione dei lavoratori. – 4. L'azione di legislatore e parti sociali sino a … ieri. – 5. Le recenti proposte di legge. – 6. La legge del 2025: criticità e debolezze.

1. Introduzione

Nell'ambito di un'attività di ricerca collettiva e di vasto respiro su partecipazione, conflitto e inclusione, con il presente contributo proveremo ad offrire al lettore una ricostruzione evolutiva e aggiornata, per quanto sintetica, relativamente al quadro giuridico in materia di partecipazione e coinvolgimento dei lavoratori. Prenderemo le mosse da una breve esposizione dei termini in cui il coinvolgimento gestionale, entro la più estesa cornice della democrazia industriale, (non) è stato coltivato dall'ordinamento e dalle prassi giuridico sindacali, a partire dalle scelte costituzionali, stratificatesi sul punto, trattando quindi dell'art. 46 della Costituzione e della sua (in)attuazione. Descritti poi i principali modelli di partecipazione esperibili (e solo molto in parte esperiti) nel contesto corrente, ci soffermeremo sulle iniziative legislative che alcuni soggetti hanno messo in campo nei tempi più recenti allo scopo di attuare la menzionata disposizione costituzionale. Infine, ripercorrendone genesi e contenuti, sarà naturalmente trattata la legge n. 76 del 2025 che, malgrado risultati poco convincenti, si prefigge dichiaratamente di attribuire ai lavoratori e al sindacato alcune nuove possibilità di incidenza sulla scelta e sulla vita delle imprese.

2. Premesse storico-giuridiche e contesto attuale

L'articolo 46 della Costituzione Italiana è una delle tre disposizioni della Carta fondamentale specificamente dedicate al diritto sindacale e alle relazioni industriali (oltre agli articoli 39 e 40). Com-

posto di un unico comma, esso stabilisce che «ai fini della *elevazione economica e sociale* [c.n.] del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende».

Tale disposizione sancisce quindi il *diritto* dei lavoratori a collaborare alla gestione delle aziende, proponendosi con ciò come uno degli aspetti più significativi, ma anche meno attuati[1], dell'impianto costituzionale in tema di diritto sindacale e, con più moderno linguaggio anglosassone, di *corporate governance*, concetto non del tutto sovrapponibile a quello di governo societario.

La formulazione definitiva dell'art. 46 è di tipo compromissorio ed è caratterizzata da una certa prudenza ideologica[2], essendo state escluse dai costituenti espressioni che intendessero la partecipazione come comproprietà dell'impresa e come gestione diretta. Del resto, il dibattito in Assemblea costituente non fu molto esteso, a causa di una rivoluzione industriale tardiva, del troppo recente corporativismo autoritario con le sue scorie e del rapido esaurimento dell'esperienza dei Consigli di gestione[3], elementi che costituiscono le principali ragioni per comprendere la marginalità del dibattito dei costituenti sul tema[4].

La disposizione costituzionale che uscì da quel dibattito, nella quale vi è solo il riferimento alla «collaborazione alla gestione», contiene una riserva di legge per determinare le modalità di tale collaborazione, che punta a realizzare il coinvolgimento dei lavoratori mediante la loro partecipazione al momento decisionale della

---

[1] A differenza degli artt. 39 e 40 – la cui storia partimenti si segnala per significative inattuazioni – l'art. 46 è stato per lungo tempo non solo meramente inattuato, ma anche "isolato" e "marginalizzato": usa questi termini, spiegandone diffusamente il perché, MICHIELI, *La partecipazione nei rapporti economici. Il compito disatteso della Repubblica*, Torino, 2024, 150 e 151.

[2] Vedi TUFO, *Art. 46*, in GAETA (a cura di), *Prima di tutto il lavoro. La costruzione di un diritto all'Assemblea costituente*, Roma, 327; D'ANTONA, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, *I - Diritto del lavoro*, in *EGT*, XXII, 1990, 14. Sul tema v. anche MICHIELI, *L'effettiva partecipazione dei lavoratori nell'articolo 46 della Costituzione*, in *LDE*, 2025, 2.

[3] Su cui GHEZZI, *Art. 46*, in *Commentario alla Costituzione*, diretto da BRANCA, Bologna, 1980, 77. Questo storico contributo è stato di recente riletto da L. ZOPPOLI, *La partecipazione nel pensiero di Giorgio Ghezzi*, in MAZZOTTA (a cura di), *Introduzione al diritto sindacale. Letture e riletture*, vol. 2, Giappichelli, 2024, 123 ss.

[4] Cfr. PAPARELLA, *Art. 46*, in *Commentario alla Costituzione*, diretto da BIFULCO, CELOTTO, OLIVETTI, primo volume, Padova, 2006, 934.

conduzione dell'impresa che di solito pertiene alla esclusiva sfera imprenditoriale.

L'obiettivo finale è una limitazione concordata dei poteri datoriali unilaterali[5] che, anche in un contesto di antagonismo (più o meno acceso), permetta alle parti di fissare regole anzitutto sulle modalità di tale partecipazione[6]. Inoltre, è indispensabile che tali regole non complichino eccessivamente i processi decisionali né li ritardino.

Il riferimento alle esigenze della produzione assume un significato pregnante nel bilanciamento tra principi di rango costituzionale diversi e potenzialmente contrastanti, del cui punto di equilibrio è in qualche modo garante l'intero diritto del lavoro: le esigenze della produzione, infatti, corrispondono a un interesse datoriale – l'incremento del prodotto e del profitto[7] (protetto dall'art. 41 Cost., sia pure con diversi contemperamenti) – che in un sistema di mercato può contrapporsi alla tutela del lavoro (artt. 2, 3, 4, 35, 36, 39 e 40 Cost.).

In Italia non è praticamente mai accaduto che la realizzazione di fenomeni partecipativi costituisse la sede per bilanciare questi principi in potenziale contrasto. La ragione di questo, e quindi della inattuazione dell'art. 46 Cost., è anzitutto una ragione storica: dalla Liberazione fino almeno a metà anni Settanta le relazioni industriali in Italia sono sempre state prevalentemente conflittuali e ha prevalso una dialettica oppositiva e rivendicativa[8].

Nondimeno, da un lato, la «semantica della partecipazione»[9] è assai articolata e nel corso degli anni le idee su cosa sia da ritenersi "partecipazione dei lavoratori" si sono evolute, dall'altro, non diversamente da quanto accade per altre disposizioni costituzionali, soprattutto programmatiche come quella in parola, è indispensabile una interpretazione aggiornata dell'art. 46, che va ricontestualizzato

---

[5] Su cui Scognamiglio, in Aa.Vv., *Il lavoro nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1978, 38.

[6] Del resto, conflitto e partecipazione non sono ontologicamente incompatibili: «se la contrapposizione frontale tra le parti sociali non assume caratteristiche preponderanti ed endemiche, vi è piena compatibilità tra partecipazione, libertà sindacale e riconoscimento del diritto di sciopero», così L. Zoppoli, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'azienda*, in *ED*, 2012, 910.

[7] Sul punto cfr. Tufo, op. cit., 326.

[8] V. fra gli altri Ichino, *Partecipazione dei lavoratori nell'impresa: le ragioni di un ritardo*, in *RIDL*, 2013, I, 861 ss.; Ghezzi, op. cit., *passim*; Bonell, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, *I - Diritto commerciale*, in *EGT*, XXII, 1990.

[9] Espressione di L. Zoppoli, op. cit., 909.

nello scenario attuale[10]: nel corso del tempo il legislatore, l'ordinamento intersindacale e le riflessioni dottrinali hanno fornito elementi interessanti per ritenere che una parziale realizzazione della partecipazione in realtà esista e sia da incentivare.

Alcune considerazioni in sede teorica hanno indotto la cultura giuslavoristica prevalente a trascurare l'idea dell'attuazione dell'art. 46 Cost.: secondo alcuni autori la piena realizzazione del modello partecipativo avrebbe di fatto costituito una «comunità d'impresa» trasformando in senso c.d. "associativo" la funzione del contratto di lavoro[11]. Altre opinioni, però, hanno evidenziato che le procedure partecipative messe a disposizione dei lavoratori possono dar vita a una collaborazione basata proprio sulla dialettica di interessi[12].

Il tema è ritornato ciclicamente d'attualità seguendo i tempi del dibattito sulla democrazia industriale (vivace fra il 1975 e il 1985 circa), anche se le esperienze italiane per lungo tempo si sono limitate all'introduzione di strumenti di informazione, consultazione e controllo, più che di diretta gestione.

Da una quindicina di anni vi è stato un più evidente ritorno di interesse per la tematica anche in virtù delle spinte provenienti dall'Unione Europea verso l'armonizzazione in alcuni settori che prevedono il coinvolgimento dei lavoratori[13].

L'art. 46 Cost. prevede che «i lavoratori» godono del «diritto di collaborare» senza specificazioni. Se tradizionalmente si può ritenere che destinatari della disposizione fossero i soli lavoratori subordinati, oggi si dovrebbe forse riflettere sull'integrazione organizzativa in molte imprese di prestatori autonomi e coordinati, anche se, a ben vedere, gli istituti partecipativi concretamente esistenti si riferiscono più spesso a grandi imprese con numeri importanti di manodopera

[10] CARUSO, *Impresa, lavoro, diritto nella stagione del Jobs Act*, in *DLRI*, 2016, 2, 263.

[11] Era questa l'opinione di MENGONI, *Il contratto di lavoro nel diritto italiano*, in AA. VV., *Il contratto di lavoro nei paesi membri della CECA*, Lussemburgo, 1965, 481. Sulla "comunità d'impresa" classicamente v. MANCINI, *La responsabilità contrattuale del prestatore di lavoro*, Milano, 126.

[12] Era – sempre in quegli anni – l'opinione di GIUGNI, *Mansioni e qualifica nel rapporto di lavoro*, Napoli, 1963, 308.

[13] In dottrina v. CORTI, *La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e l'esperienza comparata*, Milano, 2012; BIASI, *Il nodo della partecipazione dei lavoratori in Italia. Evoluzioni e prospettive nel confronto con il modello tedesco ed europeo*, Milano, 2013; F. PASCUCCI, *La partecipazione dei lavoratori. Responsabilità sociale e amministrativa d'impresa*, Milano, 2013; ZOLI (a cura di), *Lavoro e impresa: la partecipazione e le sue forme nel diritto italiano e comparato*, Torino, 2015.

dipendente. E in effetti soltanto in un contesto di tipo imprenditoriale e rispetto a lavoratori legati a una struttura datoriale (verosimilmente societaria) da un contratto di scambio e da una posizione di subalternità si può concepire una partecipazione organizzata[14].

Benché l'art. 46 Cost. non menzioni espressamente il sindacato, i diritti di cui all'articolo in parola non possono che porsi in un rapporto di specie a genere con i diritti sindacali *tout court*[15], senza contrapposizione fra diritti di organizzazione sindacale e rappresentanza (riconducibili all'art. 39) e di partecipazione (di cui all'art. 46). La partecipazione è però *una* delle possibili declinazioni della libertà di organizzazione sindacale: infatti, in un modello di relazioni industriali caratterizzato da una presenza istituzionalizzata del sindacato, anche se la disposizione si riferisce genericamente ai lavoratori, è indubitabile che il soggetto più idoneo a organizzare e rappresentare i medesimi sia l'associazione sindacale, dal cui ruolo qualsiasi progetto attuativo dell'art. 46 Cost. non può perciò prescindere.

Ciò implica che, qualora un'attuazione legislativa dell'art. 46 Cost. realizzi forme più penetranti di coinvolgimento, occorrerebbe misurare e coordinare queste ultime con le forme di rappresentanza sindacale attualmente esistenti (Rsa e Rsu) per evitare frizioni e incertezze funzionali[16].

Tradizionalmente si rileva che il nostro sindacato ha percorso la cosiddetta via italiana alla democrazia industriale[17], predisponendo,

---

[14] Non a caso Federico Mancini sostenne che l'impresa «rimane un'istituzione intrinsecamente capitalistica anche quando sono gli operai a legittimare col loro voto l'autorità di chi la dirige». Così in Mancini, *Costituzione e movimento operaio*, Bologna, 1976. La citazione è ripresa e chiosata da Amato, *Prefazione alla riedizione digitale* [del volume in parola], inserita ne *Lo scaffale digitale di LD*, 2025.

[15] Così, condivisibilmente, Pedrazzoli, *Democrazia industriale*, in *DDPcom*, Torino, 1989, 241.

[16] Lo rileva D'Antona, op. cit., 16; di recente, un discorso simile sul significato partecipativo delle rappresentanze istituite con riferimento alla salute e sicurezza, v. Ales, *La partecipazione (bilanciata) nello Statuto dei lavoratori: riflessioni sulle rappresentanze ex art. 9*, in *DLM*, 2020, 15.

[17] Denominata così anche per distinguere l'approccio dal modello "alla tedesca", giacché nella Repubblica Federale prima e nella Germania unita oggi la presenza della *mitbestimmung* consente invece, soprattutto nelle realtà imprenditoriali di maggiore dimensione, una vera e propria codeterminazione in molteplici momenti decisionali. Sulla cogestione tedesca la letteratura è ovviamente sterminata: volendo suggerire un interessante contributo recente si può fare riferimento a Seifert, *Simitis e la cogestione societaria*, in *DLRI*, 2024, 553 ss., che si sofferma sul pensiero e sul contributo che Spiros Simitis diede a quel modello.

mediante il contratto collettivo (e/o in attuazione di specifiche previsioni di legge che li richiedono), sistemi informativi e di consultazione e controllo di carattere generale o necessari quale momento preliminare all'esercizio di un potere datoriale. Al contrario, non ha conosciuto diffusione la gestione partecipata dell'attività di impresa, nonostante alcune tendenze "neo-corporative" ciclicamente riemergenti. Si parla in proposito di *connotazione mono-strumentale* delle relazioni industriali italiane[18], con riguardo alla predilezione per la contrattazione collettiva quale mezzo esclusivo per il governo delle relazioni nell'impresa tra il datore, da un lato, e il sindacato e i lavoratori, dall'altro: sono infatti stati sempre i contratti collettivi a istituire – ancorché negli anni recenti sulla base di crescenti appigli normativi – meccanismi di coinvolgimento strutturale del sindacato in alcune procedure e nell'amministrazione di certi istituti (v. *infra*).

La contrattazione partecipativa non di rado ha quindi consentito l'istituzione di organismi paritetici *ad hoc*, previsti in molte realtà avanzate, allo scopo di prevenire e risolvere controversie destinate altrimenti alla sede conciliativa o arbitrale. I sindacati più rappresentativi, pur con sfumature diverse, hanno sempre preferito ricondurre alla fonte tipica del contratto collettivo quali che fossero le opzioni partecipative.

Anche in sede di negoziazione interconfederale, però, come in dottrina, negli anni recenti sono stati sempre più frequenti i segnali di una volontà condivisa dalle parti sociali di incrementare gli strumenti di partecipazione: già il Patto della Fabbrica, accordo sottoscritto fra Confindustria, Cgil, Cisl, Uil il 28 febbraio 2018, fa riferimento a «un sistema di relazioni industriali più efficace e partecipativo […] necessario per qualificare e realizzare i processi di trasformazione e di digitalizzazione nella manifattura e nei servizi innovativi, tecnologici e di supporto all'industria»[19]. E anche gli ultimi rinnovi del CCNL per l'industria metalmeccanica[20], per fare un importante esempio, hanno seguito questa direzione, istituendo ad esempio un Comitato consultivo di partecipazione (con competen-

[18] L'espressione rimonta a TREU, *La partecipazione dei lavoratori alla economia delle imprese*, in *GComm*, 1988, I, 789.

[19] Della strada intrapresa in quegli anni vi sono molteplici testimonianze in AA. VV., *La partecipazione dei lavoratori alle imprese. Realtà e prospettive, verso nuove sperimentazioni*, Bologna, 2018.

[20] Cfr. BAVARO, FOCARETA, LASSANDARI, SCARPELLI (a cura di), *Commentario al Contratto collettivo nazionale dei metalmeccanici*, Roma, 2023.

ze – di tipo consultivo e non propriamente di *governance* – su uno spettro ampio di questioni).

3. I modelli di partecipazione dei lavoratori

L'uso dell'espressione "collaborare" nell'art. 46 Cost. non implica che vi debba essere una comunanza di interessi tra i soggetti coinvolti. È vero, infatti, che si sono sviluppati modelli di coinvolgimento dei lavoratori, diversificati tra loro, molti dei quali non incompatibili con la strutturale divergenza di interessi nell'impresa[21].

Non sempre si tratta di prototipi che hanno avuto una concreta espansione nell'esperienza italiana, ma sono comunque stati individuati quali paradigmi di riferimento. O in quanto realizzatisi nello scenario comparato[22] o perché un loro sviluppo è stato auspicato quale prospettiva trasformativa della nostra realtà giuridico-sindacale.

Una prima distinzione è tra le forme di partecipazione *integrativa* e le forme di partecipazione *disgiuntiva*, entrambe compatibili con un modello conflittuale di relazioni industriali e con l'uso del contratto collettivo quale canale primario di organizzazione del coinvolgimento. La partecipazione integrativa corrisponde a un modello interno realizzato con la costituzione di appositi organismi rappresentativi dei lavoratori investiti di un pezzo del potere decisionale, mentre quella disgiuntiva è una modalità esterna e più blanda di coinvolgimento, che si manifesta quando i lavoratori condizionano con lo strumento contrattuale le decisioni d'impresa che riguardano, ad esempio, investimenti, livelli di occupazione, piani di sviluppo, mobilità interna della manodopera etc.

Sono state poi considerate espressione di partecipazione *diretta* alcune esperienze che prescindono dalla mediazione sindacale e che vedono i lavoratori di grandi imprese coinvolti su impulso manageriale in alcune attività di organizzazione e gestione dell'innovazione tecnologica, in contesti in cui sono adottati modelli organizzativi

[21] Una rassegna critica di qualche anno fa è proposta in Aa.Vv., *La partecipazione dei lavoratori alle imprese. Realtà e prospettive, verso nuove sperimentazioni*, Bologna, 2018.

[22] Sul quale v. ora soprattutto Pedrazzoli (a cura di), *Partecipazione dei lavoratori e contrattazione collettiva nell'impresa. Tendenze e mutamenti recenti in Italia, Francia, Germania e Spagna*, Milano, 2021.

complessi e moderni (ad es. il *World Class Manifacturing*[23], scelto, e sostanzialmente imposto, dall'amministratore delegato Marchionne nel momento più critico della ciclica crisi che l'ex gruppo Fiat ha attraversato negli ultimi vent'anni).

Come anticipato, però, la principale via italiana verso la partecipazione è stata costituita fino ad oggi da strumenti che garantiscono l'esercizio dei diritti di *informazione e consultazione*[24]. È avvenuto sovente in attuazione di direttive comunitarie, come nel caso del trasferimento d'azienda (si veda art. 47, l. n. 428/1990) o in quello del licenziamento collettivo (si pensi all'art. 4, l. n. 223/1991), frangenti nei quali il coinvolgimento istituzionale del sindacato, e l'accordo con esso, assumono un ruolo centrale e, nella *ratio* delle direttive di cui queste previsioni sono il recepimento, corrispondono al c.d. effetto utile (unico o principale) dell'intervento normativo comunitario.

Il modello partecipativo che prevede un coinvolgimento diretto nell'adozione delle decisioni è però qualcosa di diverso: è quello in cui ai lavoratori è attribuito un segmento della funzione propriamente manageriale. Si può considerare *istituzionale* quando il condizionamento viene dall'interno e *procedimentale* quando viene dall'esterno. In ogni caso, la sociologia dei processi economici avverte che si ha partecipazione alle decisioni nelle situazioni in cui i lavoratori o i loro rappresentanti riescono a intervenire sull'esercizio delle prerogative imprenditoriali e manageriali[25]. Sicuramente la *partecipazione alle decisioni* afferisce alla sfera della *democrazia*

[23] Ispirato – semplificando molto – al risparmio, a un radicale efficientamento del processo produttivo e all'eliminazione di ogni attività non utile per il consumatore e il cliente, in linea con le direttrici più estreme della produzione c.d. *pull*.

[24] I quali, come dimostrano le argomentazioni spese dalla giurisprudenza a tutti i livelli (quindi anche a quello domestico e non solo in sede di Corte di Giustizia), hanno una chiara matrice europea: lo spiega, con una varia gamma di esempi, MUSELLA, *L'anima democratica ed europea del diritto di informazione e consultazione sindacale*, in *Labor*, 15 giugno 2025. L'osservazione è spendibile sia con riguardo a istituti di portata generale sia nel caso di discipline relative a specifiche evenienze in cui sia indispensabile una interlocuzione con il sindacato. Al primo caso sono riconducibili la direttiva 2002/14/CE (trasposta con il d.lgs. 6 febbraio 2007 n. 25) e la direttiva 2009/38/CE sui Comitati Aziendali europei (trasposta con il d.lgs. 22 giugno 2012, n. 113), che peraltro a breve sarà ampiamente approvata da una nuova direttiva definitivamente approvata dal Parlamento Europeo nell'ottobre del 2025 e in attesa solo di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

[25] Vedi BAGLIONI, *La partecipazione dei lavoratori alle decisioni dell'impresa*, in *DLRI*, 1997, 2, 224.

industriale propriamente intesa, mentre il *coinvolgimento negli assetti proprietari* realizza la c.d. *democrazia economica*, di rara verificazione nel caso italiano (al netto forse del modello cooperativo, che ha regole particolari e un assetto proprietario del tutto diverso).

Per costruire solide forme di partecipazione strutturale è però probabilmente indispensabile l'intervento della legge, come dimostrano il fatto che per via contrattuale non si è mai realizzato (sia pure per la stessa titubanza delle componenti sindacali), il fatto che l'art. 46 contiene una riserva di legge e, da ultima, la circostanza che il fondamento e il limite di importanti poteri datoriali si ritrovano nella legge e, in particolare, perlopiù nel Codice civile.

In Italia sono mancati interventi legislativi che portassero a questo risultato (e quello del 2025 con fatica si può ascrivere alla categoria: v. *infra*), poiché il contesto complessivo, come già evidenziato, ha proposto forme di partecipazione sindacale *de facto* e/o per via solo contrattuale; in tal senso, fin qui il ruolo della legge è stato di sostegno (ancorché con profili problematici; v. ad es. l'art. 8 d.l. n. 138/2011 conv. in l. n. 148/2011 sui contratti di prossimità e l'art. 51 d.lgs. n. 81/2015).

La *partecipazione economico-finanziaria*, invece, è un modello non strettamente legato al profilo organizzativo e decisionale, ma alla ricchezza e al valore dell'impresa, nonché alla loro distribuzione e alla dimensione dello scambio fra lavoro e retribuzione. Si può realizzare in più modi. Ad esempio, con il coinvolgimento dei lavoratori negli assetti proprietari relativi al capitale (come detto è questo un modello di democrazia economica) oppure con la *ripartizione dei ricavi*. Il miglior esempio di tale ultima modalità, spesso incentivata negli anni più recenti, è rappresentato dall'istituzione dei premi di risultato (o di produttività, sui quali torneremo). La partecipazione azionaria, invece, è la forma classica di coinvolgimento nella titolarità del capitale d'impresa. È contemplata già dall'art 2349 cod. civ. con riguardo alle società per azioni.

Indubbiamente, la partecipazione azionaria dei lavoratori e soprattutto il coinvolgimento di questi negli organi di governo societario potrebbero beneficiare di una parallela riforma del sistema di rappresentanza sindacale.

4. L'AZIONE DI LEGISLATORE E PARTI SOCIALI SINO A ... IERI

In tempi relativamente recenti le parti sociali hanno mostrato interesse crescente verso un modello partecipativo di relazioni industriali. Oltre al richiamato Patto per la Fabbrica del 2018 e a una proposta di attuazione degli artt. 39 e 46 Cost, di marca Cgil[26], si segnala che già il 14 gennaio 2016 i sindacati confederali avevano approvato un documento denominato "Un moderno sistema di relazioni industriali. Per un modello di sviluppo fondato sull'innovazione e la qualità del lavoro"[27] con il quale si sono impegnati a seguire precisi indirizzi, fra cui quello verso una maggiore partecipazione, che dovrebbe concretizzarsi nella triplice dimensione di partecipazione alla *governance*, partecipazione organizzativa e partecipazione economico finanziaria. La partecipazione alla *governance*, detta anche partecipazione *strategica*, si sostanzia nel coinvolgimento dei lavoratori nel Consiglio di sorveglianza[28], circostanza che presuppone l'adozione del sistema dualistico di *governance* che ha peraltro avuto finora limitato successo, fin dalla sua introduzione in Italia nel 2003 con la riforma del diritto societario di cui al d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 6, intervenuto anche su numerosi articoli del Codice civile.

Alcune esperienze di contrattazione collettiva di secondo livello degli ultimi anni si prefiggono di seguire la strada della partecipazione strategica (ne sono un esempio il contratto aziendale 2019 di Luxottica, ma si segnalano simili esperienze anche in Ducati, Lamborghini ed Electrolux-Zanussi[29]). Spesso, però, esse realizzano meccanismi embrionali, come l'introduzione di commissioni consultive nelle quali i rappresentanti dei lavoratori sono *ascoltati* con riferimento agli scenari strategici e alle scelte di maggior rilievo per il futuro.

---

[26] Su cui v. GOTTARDI, in AA.VV., *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione*, Roma, 2016, 109. La proposta non ha trovato, negli anni successivi, adeguato riscontro nell'azione dei decisori politico-istituzionali.

[27] Disponibile in rete al link seguente: *https://www.cisl.it/notizie/primo-piano/contratti-il-documento-approvato-da-cgil-cisl-e-uil-sulle-nuove-relazioni-industriali/*.

[28] Che, come vedremo, nella legge del 2025 viene prevista come un'opzione meramente facoltativa e poco circostanziata nei suoi contorni.

[29] Un'aggiornata ricognizione critica di tali esperienze viene utilmente proposta da SANTAGATA DE CASTRO, *La partecipazione dei lavoratori nel sistema delle relazioni industriali italiane: una riflessione su alcuni esperimenti innovativi alla luce della nuova normativa di legge*, in *LDE*, 2025, 2.

Le ragioni che spingono in questa direzione nell'attuale fase storica rappresentano un angolo visuale privilegiato per apprezzare come le forme della partecipazione si pongano in rapporto reciprocamente interdipendente con le materie su cui l'azione partecipativa va ad incidere. Non è un caso che oggi le più significative esperienze di coinvolgimento si realizzino con riguardo alla c.d. qualità del lavoro e soprattutto all'innovazione tecnologica e di processo, che sono fra gli obiettivi principali della gran parte delle previsioni partecipative nella contrattazione aziendale.

Fino al 2025 il legislatore aveva inciso nella direzione partecipativa solo parzialmente e con interventi di natura settoriale, riguardanti in particolare le materie del *welfare* aziendale e dei premi di produttività: la contrattazione decentrata, favorita dagli interventi normativi di sostegno richiamati, ha tenuto in primaria considerazione l'istituzione di modelli di *welfare* integrativo aziendale, sotto forma di elargizioni economiche vincolate a determinati scopi.

Ciò può servire a migliorare il benessere e la qualità della vita dei lavoratori in uno scenario in cui il *welfare* pubblico presenta purtroppo crescenti lacune (tali erogazioni possono aiutare a fronteggiare i rischi di non autosufficienza, di malattia grave, nonché consistere in sussidi specificamente collegati a rilevanti esigenze personali o familiari del lavoratore). Da circa dieci anni (a partire dalla legge di stabilità per il 2016: in particolare con l'art. 1, commi 182 a 190, l. 28 dicembre 2015, n. 208), gli sgravi fiscali su queste somme, condizionati al fatto che esse fossero contemplate concordemente e con il *coinvolgimento dei lavoratori*, sono diventati una costante.

Anche in tema di *retribuzione di produttività* sono state incentivate forme partecipative dei lavoratori. Basti pensare ai casi in cui il legislatore è intervenuto favorendo agevolazioni contributive e fiscali collegate alla previsione, in sede di contratto collettivo aziendale, di forme di retribuzione variabile che conseguano a miglioramenti organizzativi, di produttività, qualità ed efficienza nelle imprese che coinvolgono pariteticamente i lavoratori, purché tali miglioramenti siano verificabili obiettivamente. Anche siffatto fenomeno è stato stimolato a partire dalla legge di stabilità per il 2016 e molti contratti collettivi, nazionali e aziendali, vi hanno dato seguito negli anni seguenti.

Come già accennato, gli impulsi verso uno sviluppo dei meccanismi partecipativi da un certo periodo in avanti sono provenuti regolarmente anche dal livello sovranazionale e dall'Unione Europea:

per fare solo alcuni esempi si va dalla raccomandazione UE n. 443 del 1992 alla direttiva 2009/38/CE sui Comitati Aziendali Europei; dall'art. 27 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE all'art. 22 della Carta Sociale Europea.

5. Le recenti proposte di legge

Nel corso della diciannovesima legislatura l'interesse politico trasversale verso gli istituti partecipativi è cresciuto e sono state portate in Parlamento da esponenti di varie forze politiche molteplici proposte di legge[30] concepite con l'obiettivo di fornire un generale quadro regolativo di esplicita attuazione della riserva di legge contenuta nell'art. 46 Cost. mediante una griglia di opportunità a disposizione delle imprese e del sindacato.

Uno sguardo critico e d'insieme su quei disegni di legge[31] consente di evidenziare che tutti miravano a garantire ai lavoratori la possibilità di partecipare agli organismi amministrativi e di controllo sulla base di dispositivi regolati dalla contrattazione collettiva periferica. Rispetto all'obiettivo di creare meccanismi partecipativi più avanzati nessun disegno di legge si è posto il problema, certamente politicamente più sfidante, ma forse preliminare, di una regolazione legislativa della misurazione della rappresentatività e del contratto collettivo stesso a tutti i livelli[32], che appare sempre meno differibile di fronte alla proliferazione di accordi il cui perimetro di applicazione e la cui adeguatezza sono incerti. Un intervento più organico sulla rappresentatività sindacale avrebbe probabilmente dovuto essere anteposto alle azioni legislative partecipative, garantendo così anche più solide fondamenta e magari un miglior raccordo con gli istituti di rappresentanza in azienda (v. *retro*), anche perché molti istituti contemplati dai vari disegni di legge affondano le radici nel contratto collettivo.

[30] In particolare, si ricordano alla Camera dei deputati, fra il 2024 e il 2025, la proposta n. 1573 (iniziativa popolare, provenienza CISL, da cui deriverà la legge n. 76/2025), la proposta n. 1617 (Foti e altri), la proposta n. 300 (Cirielli), la Proposta n. 1184 (Molinari e altri) e la Proposta n. 1299 (Faraone).

[31] Oggetto di interesse e aspettative da molte voci in dottrina: RAFFI, L*a partecipazione torna d'attualità*, in *RGL*, 2024, 1, I, 633 ss.;

[32] Nella sostanza non lo ha fatto nemmeno la recentissima legge delega sul salario (l. 26 settembre 2025, n. 144).

Le discipline di agevolazione fiscale e contributiva di cui alle proposte non sempre risultavano precise nell'individuazione dei rispettivi imponibili e molte delle misure ivi previste non si ponevano il problema delle conseguenze del loro inadempimento con relative sanzioni[33]: cosa accade qualora la *governance* aziendale rifiuti l'attivazione dei meccanismi partecipativi o si opponga al loro corso naturale?

Si sarebbe potuto pensare, ad esempio, a delle presunzioni di antisindacalità della condotta, avendo cura, in quest'ipotesi, di raccordare la necessità che i rappresentanti dei lavoratori coinvolti nelle forme partecipative siano esponenti del sindacato con la garanzia della libertà sindacale negativa. Anche sanzioni economiche o inibitorie potrebbero essere utili a carico dei responsabili delle omissioni, cosa che invece mancava nelle proposte e nella legge poi approvata (v. *infra*).

Ancora: stante l'assenza di un raccordo con le rappresentanze sindacali già esistenti – che si tratti di rsa o rsu – almeno nelle unità produttive oltre i quindici dipendenti alcuni meccanismi di garanzia democratica della selezione dei rappresentanti coinvolti nei processi partecipativi avrebbero potuto essere apprezzabili.

Mancava poi nelle proposte uno strutturale raccordo con interventi in materia salariale: al di là dei meccanismi di incentivazione della retribuzione premiale definiti congiuntamente e della strutturale partecipazione dei lavoratori agli utili, non si può trascurare come nel contesto corrente queste leve dovrebbero concorrere ad affrontare il problema della diffusa inadeguatezza salariale, della povertà lavorativa crescente. Anche alla luce delle indicazioni europee (per esempio la direttiva 2022/2041 sui salari adeguati, *sub iudice* alla Corte di Lussemburgo, che riserva alla contrattazione un ruolo chiave), sarebbe opportuno rafforzare la contrattazione collettiva e la capacità delle parti sociali rappresentative di governare un'ampia gamma di processi, non solo quelli partecipativi a livello aziendale.

Fra le proposte mancavano – anche se qualche risposta sul punto può essere rinvenuta fra le pieghe del diritto societario e in alcuni principi lavoristici – indicazioni sistematiche rispetto all'organizzazione delle società in forma di gruppo o addirittura di rete: come

[33] Non a caso si è rilevato quanto essi siano affievoliti nella legge n. 76: cfr. Corti, *Il modello partecipativo italiano nei confronti del diritto comparato*, in *LDE*, 2.

articolare gli istituti della partecipazione e le prerogative dei lavoratori coinvolti nelle scelte gestionali e strategiche quando l'organizzazione imprenditoriale presenta tali complesse configurazioni era un dubbio lecito.

Infine, nessuna delle proposte esaminate dal Parlamento entrava nel merito delle specificità dei settori produttivi e merceologici coinvolti. Da un lato, l'adattamento alle diversità che essi presentano può essere governato con lo strumento del contratto collettivo di secondo livello, ma dall'altro si sarebbe dovuto ipotizzare che, almeno in fase sperimentale, alcuni interventi fossero circoscritti a specifici ambiti del mercato del lavoro (verosimilmente industriali) che più si prestano a tale tipo di organizzazione.

6. La legge del 2025: criticità e debolezze

All'esito di un *iter* parlamentare lungo e un po' accidentato, nella primavera di quest'anno ha visto la luce la legge 15 maggio 2025, n. 76. L'intervento normativo nasce da una delle proposte cui si è appena fatto riferimento: la n. 1573, di iniziativa popolare, elaborata dalla CISL, che l'ha concepita e stilata e poi ha raccolto le firme necessarie al suo deposito. Rispetto all'impianto di partenza, con cui inizialmente si è misurato il Parlamento, il testo finale è significativamente alleggerito, poiché l'approvazione da parte delle forze politiche di maggioranza di una serie di emendamenti ha eliminato alcune componenti piuttosto significative dell'originario progetto[34]. Di seguito daremo conto criticamente dell'assetto definitivo, senza omettere di rilevare in cosa sono consistiti alcuni dei cambiamenti nel corso dell'*iter*.

La proposta Cisl, che era la più articolata tra quelle esaminate nel corso legislatura, disegnava un sistema in cui la *partecipazione gestionale* dei lavoratori (facoltativa e rimessa ai contratti collettivi) si colloca negli organismi di controllo e in quelli decisionali. Non trascurava la *partecipazione economica*, prevedendo la possibilità di distribuzione ai lavoratori una quota di utili con meccanismi di detassazione sulla base di contratti collettivi aziendali e ammetteva

[34] Come con efficace sintesi rileva TREU, *Ancora sulla partecipazione*, in *LDE*, 2025, pur non ritenendo inutile l'intervento normativo, ispirato com'è a quello che l'Autore chiama "contrattualismo puro".

che i contratti di qualsiasi livello potessero prevedere meccanismi di *azionariato* e *partecipazione finanziaria* dei lavoratori.

Sempre al contratto collettivo affidava funzioni di *partecipazione organizzativa*, con particolare riferimento alle scelte in termini di innovazione ed efficienza, creando poi uno spazio per un *momento consultivo obbligatorio* (specie nelle aziende con oltre 50 dipendenti), attraverso apposite commissioni paritetiche con composizione definita nel contratto collettivo.

La proposta prevedeva l'istituzione della Commissione permanente nazionale per la partecipazione presso il CNEL, con funzioni di monitoraggio. Prevedeva alcuni diritti di formazione per i lavoratori coinvolti in organismi partecipativi e misure per incentivare modelli partecipativi anche nelle cooperative. Molte componenti del mondo sindacale e dottrinale hanno evidenziato perplessità nel corso della discussione: CGIL e UIL, ad esempio, hanno manifestato preoccupazioni circa i rischi di legittimazione di soggetti non rappresentativi e di indebolimento delle tutele contrattuali, mentre in dottrina gli elementi di maggiore criticità sono stati individuati nel rischio che il sindacato perdesse, soprattutto nelle realtà di più grande dimensione, il ruolo di contropotere collettivo, protagonista anche del momento conflittuale[35].

Del resto, il modello di cui alla proposta (e a maggior ragione quello del testo finale) pare per certi versi più arretrato rispetto agli spazi di partecipazione organizzativa che molti contratti collettivi già aprono ai sindacati[36], senza però disinnescarne, come potrebbe fare la legge secondo alcuni, il ruolo antagonistico.

Con riferimento alla funzione forse principale di qualunque sindacato – quella di rivendicazione economica – ci si può domandare se un modello partecipativo che genericamente riconosca la possibilità di assegnare ai lavoratori azioni anziché premi di risultato possa corrispondere all'obbiettivo di elevazione della condizione dei lavoratori che lo stesso art. 46 prefigura.

Anche su altri aspetti – quali la partecipazione c.d. gestionale e organizzativa – emerge il carattere facoltativo e volontaristico degli istituti, messi fra l'altro a disposizione di soggetti non selezionati e

[35] Sviluppa il discorso Bavaro con le opinioni virgolettate riportate da Pallara, *Partecipazione, questa legge non s'ha da fare*, in *Collettiva.it*, 3 febbraio 2025.

[36] Sul punto v. Santagata De Castro, op. cit.

senza reali spazi acquisitivi (sempre a dispetto dei principi di cui all'art. 46 Cost. del quale pure la legge proclama di fare attuazione)[37].

Rispetto all'originaria proposta che presentava le descritte debolezze, il testo definitivo, manipolato in Aula, mostra minore forza nelle previsioni e negli istituti[38]. In primo luogo, spicca l'eliminazione dell'obbligo legale, per le società a controllo pubblico, di integrare il Consiglio di amministrazione con un rappresentante dei lavoratori[39], similmente all'eliminazione della procedura di consultazione nelle pubbliche amministrazioni. Inoltre, molti degli istituti sono stati alleggeriti: dalla presenza dei lavoratori nel Consiglio di sorveglianza, alla disciplina assai più scarna sulla partecipazione finanziaria (con l'eliminazione dell'accordo di affidamento fiduciario e di alcuni obblighi di trasparenza), sino alla regolazione molto più asciutta sui piani di miglioramento e innovazione e alla eliminazione delle materie su cui indefettibilmente si sarebbe dovuta sviluppare la partecipazione consultiva[40].

Ma osservando più da vicino la legge n. 76 può rilevarsi anche quanto segue. Essa, primo tentativo di attuazione dell'art. 46 Cost.,

---

[37] Pur ritenendo che il dibattito parlamentare non sia stato pienamente soddisfacente, ritiene che la legge sia effettivamente una vera e propria attuazione dell'art. 46 Cost. TIRABOSCHI, *Partecipazione dei lavoratori: oggetto e finalità della legge n. 76/2025*, in *ADL*, 2025, 4, 590.

[38] Malgrado un contesto sovranazionale in cui il diritto europeo ha consolidato da tempo linee di politica del diritto favorevoli alla partecipazione, con direttive e raccomandazioni volte a promuovere la partecipazione finanziaria e anche la cogestione, per tacere degli obblighi di *due diligence* che riguarderanno le grandissime imprese, che pure intersecano la tematica partecipativa. E lo stesso art. 27 della Carta di Nizza costituzionalizza il diritto all'informazione e alla consultazione nei luoghi di lavoro, vincolando gli Stati membri ad assicurare livelli minimi di partecipazione, in particolare nelle imprese transnazionali. In dottrina, chi più di tutti sembra aver messo in luce l'inadeguato raccordo che la legge n. 76 mostra con il diritto europeo è ALAIMO, *La nuova legge italiana sulla partecipazione dei lavoratori e l'*employee's involvement *di matrice europea: (poche) aperture e (molte) chiusure*, in *LDE*, 2025, 2.

[39] Scelta che – nella condivisibile lettura di INGRAO, L*a partecipazione dei lavoratori tra istanze costituzionali e compromessi legislativi: legge n. 76/2025, anatomia di una riforma mancata*, in *RIDL*, 2025, I, 138 – «non solo priva di effettività uno strumento simbolicamente rilevante, ma produce anche uno slittamento del baricentro regolativo: dalla contrattazione collettiva, potenzialmente chiamata a disciplinarne contenuti e procedure, agli statuti societari, affidando così alla discrezionalità aziendale una scelta dal forte rilievo istituzionale».

[40] Lo svuotamento di contenuti operato dal Parlamento emerge con una certa evidenza nei documenti (diffusamente circolati) in cui il testo finale viene giustapposto – articolo per articolo – a quello originario.

introduce quattro tipologie di istituti partecipativi: la partecipazione gestionale con gli articoli 3 e 4 (presenza di rappresentanti dei lavoratori negli organi societari – Consigli di amministrazione o di sorveglianza – previo accordo collettivo e apposita previsione statutaria); la partecipazione economica e finanziaria negli articoli 5 e 6 (con incentivi fiscali alla distribuzione ai dipendenti di una quota degli utili – almeno il 10% – e la promozione di piani di partecipazione azionaria); la partecipazione organizzativa mediante gli articoli 7 e 8 (che prevedono l'istituzione di commissioni paritetiche d'impresa per l'innovazione, il welfare e la qualità del lavoro); infine la partecipazione consultiva disciplinata dagli articoli da 9 a 11 (che trattano della consultazione preventiva delle rappresentanze sindacali sulle scelte aziendali strategiche). A completamento, l'art. 13 istituisce presso il CNEL una Commissione nazionale permanente per la partecipazione dei lavoratori[41], con funzioni di monitoraggio, impulso e raccolta delle buone pratiche.

Uno degli elementi che destano maggiore perplessità, oltre ai vari già indicati (e propri di molte delle proposte della legislatura), è la sostanziale facoltatività di tutti gli strumenti previsti, che induce a osservare come svariate fra le possibilità enucleate nei quindici articoli della legge fossero percorribili *anche senza* questo intervento normativo, ma sulla base della volontà delle parti stipulanti un contratto collettivo[42].

Inoltre, in vari passaggi il legislatore non individua il sindacato in quanto tale come soggetto protagonista del coinvolgimento, così rischiando di disincentivare le stesse sigle rappresentative dei lavoratori dal percorrere le strade prefigurate dalla legge[43] e, addirittura,

[41] Insediatasi a inizio agosto 2025.

[42] È questa una delle ragioni che induce Ingrao, op. cit., 138 ss., a ritenere che si tratti di una occasione perduta, anche con riferimento all'informazione e consultazione, che è effettivamente un'attività la cui disciplina è sparpagliata nell'ordinamento a seconda degli istituti e il cui quadro normativo generale (d.lgs. n. 25/2007) è per alcuni versi obsoleto o mal coordinato con altre previsioni.

[43] Per esempio, tanto nell'ambito della partecipazione organizzativa, quanto nel contesto di quella consultiva, il legislatore prefigura la facoltà di istituire delle "commissioni paritetiche" (rispettivamente agli artt. 7 e 9 della legge), ma in entrambi i casi non è molto chiaro se si tratti di organismi nella cui composizione il sindacato in azienda ha un ruolo (necessario e/o) centrale: cfr. Ales, *Tutte le strade portano alla partecipazione? Un'analisi della l. n. 76 del 2025 nel prisma dei suoi attori*, in *LDE*, 2025, 2, 4 ss. del documento digitale.

mettendo le premesse di possibili nuove fratture sul fronte sindacale[44].

In parte qui lo si è già evidenziato, ma un ulteriore elemento di debolezza sembra insito anche nel fatto che il legislatore non si è preoccupato di offrire indicazioni distinte, nemmeno di massima, fra diversi settori produttivi. Tuttavia, in un'epoca in cui la complessità e le variabili economiche e socio-ambientali nei diversi contesti sono tanto marcate, non offrire specificazioni di alcun tipo per settori che più di altri si prestano al ricorso a certi istituti vuol dire perdere un'occasione preziosa. Tanto più in un tempo di transizioni dove non solo la tutela degli *stakeholders* diversi dai lavoratori (anche secondo il modello ESG[45], oggi assai valorizzato) può e deve essere perseguita. La sfida di ridurre le esternalità negative tutelando al contempo i diritti dei lavoratori (o addirittura accrescendoli) è particolarmente difficile in questa congiuntura[46].

Ma una partecipazione "forte" più estesa e con un carattere più cogente avrebbe forse potuto rappresentare una vera innovazione per il nostro sistema di relazioni industriali, anche se è ineludibile misurarsi con le diverse posizioni dei soggetti collettivi e i sindacati verosimilmente non sono concordi nella visione su queste tematiche, perciò la strada non è agevole.

Certo è che il legislatore avrebbe potuto spingersi oltre in alcuni frangenti: per fare solo un altro esempio, con un approccio simile a quello mostrato dal Decreto Trasparenza del 2022 con l'introduzione dell'art. 1 *bis* nel d.gls. n. 152/1997, si poteva cogliere l'occasione per affidare a meccanismi di coinvolgimento dei rappresentanti dei

[44] È anche l'opinione di GABRIELE, *I diritti di partecipazione «sindacale» in azienda nell'era delle grandi transizioni*, in *LDE*, 2025, 3, 12 del documento digitale. Più indulgente nel giudizio su questo profilo è invece TIRABOSCHI, *Partecipazione dei lavoratori: oggetto e finalità della legge n. 76/2025*, in *ADL*, 2025, 4, 590.

[45] La sigla sta per *Environmental, Social, Governance* e allude ai fattori che si ritiene sempre più frequentemente debbano essere considerati nell'orientamento dell'azione delle imprese e integrati nella valutazione dei risultati delle medesime in una prospettiva di "sostenibilità". Un importante focus a più voci (coordinato da MONTALENTI) sul tema si trova in *GI*, 2025, 5. Da qualche tempo i fattori ESG sono presi in considerazione nella prassi delle relazioni industriali e valorizzati in determinate esperienze di contrattazione collettiva: lo rileva anche SANTAGATA DE CASTRO, op. cit., 21 del documento digitale.

[46] V. RODRÌGUEZ GONZÀLEZ, *Representation and participation of employees in the sustainable enterprise*, in *LDE*, 2025, n. 3.

lavoratori l'amministrazione dei limiti del ricorso alle tecnologie algoritmiche nel posto di lavoro[47].

Difficile, infatti, pensare che, dopo che da vari anni si discute di contrattualizzazione dell'algoritmo, disvelamento della *black box* ed esercizio dei poteri attraverso l'intelligenza artificiale, una fonte interna in tema di coinvolgimento dei lavoratori, che si propone come un organico quadro di disciplina innovativa dei diritti partecipativi, ignori completamente la materia dell'intelligenza artificiale[48].

Per questi e altri motivi, di fronte a molteplici criticità, non si può oggi ritenere – ammesso e non concesso che sia questa la prospettiva più auspicabile per il futuro delle relazioni sindacali nelle imprese – che con questo tipo di intervento normativo si sia realizzata una partecipazione dei lavoratori capace di determinare una maggiore emancipazione per gli stessi, una crescita dei diritti e, in ultima, analisi, un progresso della loro libertà sociale[49].

[47] Di questa sfida trattava diffusamente, prima che la legge fosse approvata, Faleri, P*rove di democrazia partecipativa per le rappresentanze dei lavoratori nella transizione digitale*, in *RGL*, 2024, I, 608 ss.

[48] Cfr. Ingrao, op. cit., 134.

[49] Sulla partecipazione come veicolo di "libertà sociale" v. Perulli, *Workers' Participation in the Firm: Between Social Freedom and Non-Domination*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".Int*, n. 149/2019.

La partecipazione dei lavoratori nelle sfide transizionali

Caterina Pareo

Sommario: 1. Note introduttive attorno al concetto di partecipazione nel campo del diritto del lavoro. – 2. La *governance* partecipata dei rischi: una nuova frontiera per il diritto del lavoro? – 3. La partecipazione nella transizione digitale. – 4. La partecipazione nella transizione ecologica: brevi osservazioni. – 5. Conclusioni.

1. Note introduttive attorno al concetto di partecipazione nel campo del diritto del lavoro

Nell'attuale contesto storico, dominato dalla ridefinizione di nuovi equilibri economici, politici e sociali[1], assume una rinnovata centralità il dibattito attorno ai presìdi democratici e agli strumenti partecipativi presenti negli ordinamenti giuridici contemporanei.

Anche il diritto del lavoro è toccato da vicino da questo dibattito, in quanto materia particolarmente sensibile alle mutevoli istanze di protezione promananti da un tessuto sociale vivo e in trasformazione.

Il terreno per riaprire una discussione – piuttosto ricorrente[2] – sul contributo dei lavoratori nel governo dei fenomeni emergenti è

[1] Sulle sfide della doppia transizione, ecologica e digitale, si v. Albi, *Nuove sfide per il diritto del lavoro fra transizioni e trasformazioni. Riflessioni introduttive*, in Albi (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'era delle transizioni*, Pisa, 2024, IX ss.

[2] A cavallo fra gli anni Settanta e Ottanta del Novecento il tema della partecipazione è stato oggetto di particolare interesse scientifico, non solo da parte degli studiosi di diritto del lavoro. Sul tema la letteratura è davvero sconfinata; fra i tanti si v. Sciarra (a cura di), *Democrazia politica e democrazia industriale: cogestione, partecipazione, controllo in Italia e in Europa*, Bari, 1978; Smuraglia, Assanti, Galgano, Ghezzi, *La democrazia industriale. Il caso italiano*, Roma, 1980; Montalenti, *Democrazia industriale e diritto dell'impresa*, Milano, 1981; Momigliano, *Democrazia industriale e Democrazia economica. Il ruolo dei sindacati e la partecipazione dei lavoratori al controllo o alla gestione delle imprese*, in *RIDL*, 1979, 1, 184 ss; Barbaso, Bonell, Cessari, Marchetti, Mengoni, Mimola, *Democrazia industriale e democrazia azionaria nelle Direttive comunitarie*, Milano, 1983. Invero, l'interesse per tale tematica è riemerso sia all'inizio del nuovo millennio, come testimoniato dal titolo delle giornate di Studio Aidlass 2005 di Lecce (su cui cfr. Aa.Vv., *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese. Atti delle Giornate*

ben dissodato se solo consideriamo che l'avvento dell'intelligenza artificiale, la conversione in chiave digitale dei processi produttivi, l'emergente questione ambientale (con la connessa necessità di conversione di interi settori produttivi) e i rischi connessi a tali fenomeni rimettono al centro i bisogni di protezione della persona che lavora, sia nella sua dimensione individuale sia in quella collettiva, imponendo un ripensamento delle tradizionali tecniche di tutela adottate nel corso del Novecento.

Prima di addentrarci nell'analisi degli strumenti partecipativi utili per governare efficacemente i rischi della società contemporanea, occorre dedicare qualche breve nota preliminare alla nozione di *partecipazione*: un concetto, questo, solo apparentemente chiaro, ma che per essere compreso pienamente implica l'individuazione netta del perimetro d'azione entro cui tale attività può essere predicata dai lavoratori[3].

Come è stato messo in luce in dottrina[4] la partecipazione dei lavoratori può muoversi almeno in due distinte direzioni: la prima direzione è rappresentata dalla volontà dei lavoratori subordinati di prendere parte alla formazione delle regole, dei diritti e degli obblighi da osservare nell'ambito del rapporto di lavoro[5], mentre la seconda direzione è rappresentata dalla c.d. partecipazione finanziaria[6].

Più nello specifico, nella prima accezione di partecipazione vanno ricompresi tutti quei congegni mediante i quali il lavoratore «concorre a formare le decisioni o regole che valgono nel rapporto di lavoro»[7], mentre nella seconda accezione del concetto di partecipazione vanno ricompresi gli strumenti attraverso i quali si riconosce al

di studio AIDLaSS di diritto del lavoro, Lecce, 27-28 maggio 2005, Milano, 2006), sia di recente se si considerano i numerosi convegni dedicati al tema.

[3] Sulla natura sfuggente del concetto di partecipazione cfr. L. ZOPPOLI, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'azienda*, in *Annali, Enc. Dir*, IV, Milano, 2011, 909.

[4] PEDRAZZOLI, *La partecipazione dei lavoratori: un tema di natura costituzionale e politica*, in ZOLI (a cura di), *Lavoro e impresa: la partecipazione dei lavoratori e le sue forme nel diritto italiano e comparato*, Torino, 2015, 3.

[5] PEDRAZZOLI a tal fine parla di "partecipazione nell'essere" (5).

[6] In questa seconda accezione PEDRAZZOLI, op. cit., parla di "partecipazione nell'avere" (5). Sulle difficoltà definitorie della c.d. partecipazione finanziaria si v. ALAIMO, *La partecipazione finanziaria dei lavoratori,* in ZOLI (a cura di), op. cit., 73.

[7] PEDRAZZOLI, op. cit., 4, il quale richiama, in tal senso, il concetto di *democrazia industriale*, escludendo dal novero degli strumenti partecipativi la contrattazione collettiva sul presupposto per cui nel processo partecipativo la regola comune deve sempre essere individuata (anche mediante forme di "surroga" dell'accordo mancan-

lavoratore un compenso maggiore, agganciando la remunerazione ai rendimenti dell'impresa o riconoscendo allo stesso quote di proprietà dell'impresa[8].

A ben vedere, nell'ordinamento italiano, il sostegno a forme di partecipazione dei lavoratori promana direttamente da una norma di rango Costituzionale, l'art. 46 Cost., per lungo tempo inattuata, che espressamente riconosce «il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende» nella prospettiva di garantire l'elevazione economica e sociale del lavoro, contemperando tale diritto con le esigenze della produzione.

Nonostante il dettato costituzionale potesse sembrare circoscritto al contributo dei lavoratori alla determinazione delle scelte gestionali aziendali, la dottrina ha cercato di allargare la latitudine del concetto di partecipazione, ricomprendendovi anche il dialogo/confronto fra lavoratori e istituzioni pubbliche, anche ai fini della determinazione delle politiche economiche, sociali e del lavoro[9].

Merita, tuttavia, sottolineare che l'uso di strumenti partecipativi in azienda è stato sempre guardato con un certo scetticismo (da qui la lunga stagione dell'inattuazione dell'art. 46 Cost.), principalmente per la natura marcatamente conflittuale delle relazioni politico-sindacali instaurate all'interno della fabbrica fordista[10] e in parte anche per la capacità di tali strumenti di interferire sui tratti distintivi della complessa nozione di subordinazione[11].

Un diverso discorso, invece, ha riguardato la partecipazione dei lavoratori alla politica economica che, pur a fasi alterne e senza fare

---

te) mentre nel caso della contrattazione si può anche non giungere ad un accordo e dunque alla definizione di una regola.

[8] Per una analisi dettagliata del tema si rinvia a Pagani, *La partecipazione finanziaria dei lavoratori tra diritto interno e diritto europeo*, Milano, 2021.

[9] Sul punto cfr. Treu, voce *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in *Enc. Treccani Online*, 2017. L'A. osserva che tra le forme partecipative più diffuse fuori dall'azienda bisogna ricomprendere la presenza di rappresentanti delle parti sociali in molte istituzioni pubbliche centrali e decentrate, nonché la sottoscrizione di importanti patti concertativi.

[10] Secondo Treu, voce *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit., «le resistenze alla diffusione delle forme partecipative sono state così forti da oscurare la norma costituzionale dell'art. 46» dallo stesso A. considerata una «norma incompiuta».

[11] Cfr. Pedrazzoli, *Democrazia industriale e subordinazione. Poteri e fattispecie nel sistema giuridico del lavoro*, Milano, 1985.

a meno dell'uso di strumenti conflittuali, ha suscitato un maggiore interesse e un più efficace coinvolgimento degli attori sociali[12].

Bisogna però ricordare che dopo quasi ottant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, l'art. 46 Cost. ha trovato finalmente attuazione in seguito all'approvazione della legge 15 maggio 2025, n. 76 (*Disposizioni per la partecipazione dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili delle imprese*), che introduce varie forme di coinvolgimento dei lavoratori nella gestione, economica, finanziaria, organizzativa e consultiva delle imprese[13].

La recente disciplina non reca una definizione univoca di partecipazione, preferendo piuttosto tracciare il perimetro delle diverse proiezioni del concetto di partecipazione[14]. L'art. 2, infatti, opera una distinzione fra:

a) *partecipazione gestionale*, intesa come pluralità di forme di collaborazione dei lavoratori alle scelte strategiche dell'impresa;

b) *partecipazione economica e finanziaria*, intesa come partecipazione dei lavoratori ai profitti e ai risultati dell'impresa, anche tramite forme di partecipazione al capitale, tra cui l'azionariato;

c) *partecipazione organizzativa*, intesa come complesso delle modalità di coinvolgimento dei lavoratori nelle decisioni relative alle varie fasi produttive e organizzative della vita dell'impresa;

d) *partecipazione consultiva*, intesa come partecipazione che avviene attraverso l'espressione di pareri e proposte sul merito delle decisioni che l'impresa intende assumere.

Ad una prima lettura, la legge di recente introduzione presenta numerosi profili di complessità, anche a fronte degli inestricabili intrecci fra la disciplina delle relazioni industriali e il diritto societario. Tuttavia, va detto che l'intervento legislativo, pur adottando una nozione ampia di partecipazione, non ricomprende le dimensioni già regolate da altre previsioni di legge, tra cui quella relativa ai diritti di informazione e consultazione e ai premi di risultato[15].

---

[12] A tal proposito TREU parla di una vera e propria «sfasatura fra i diversi livelli, aziendali ed extra aziendali, di partecipazione» che «costituisce una anomalia del sistema italiano rispetto ad altri paesi europei».

[13] Per un primo commento alla legge v. TIRABOSCHI (a cura di), *Primo commento alla Legge di iniziativa popolare sulla partecipazione dei lavoratori (approvata dal parlamento il 14 maggio 2025),* Modena, 2025.

[14] Sulle questioni definitorie che seguono alla recente riforma v. ARMAROLI, PIGLIALARMI, *Definizioni (articolo 2)*, in TIRABOSCHI (a cura di), *Primo commento*, cit., 68 ss.

[15] *Ibidem*.

Non sarà possibile in questa sede procedere ad una analisi del citato provvedimento legislativo che necessiterebbe di uno o più approfondimenti *ad hoc*.

Nelle pagine che seguiranno ci si concentrerà prevalentemente sui profili concernenti la definizione partecipata delle regole nelle transizioni correnti, prendendo in considerazione la fitta trama normativa multilivello e le norme volta per volta ritenute rilevanti. In altri termini, la riflessione prenderà le mosse da quella nozione ampia di partecipazione, interpretabile sia come partecipazione alla gestione dell'impresa, sia nei termini di contributo alla determinazione delle politiche economiche, sociali e del lavoro.

2. La *governance* partecipata dei rischi: una nuova frontiera per il diritto del lavoro?

Fatte le doverose premesse attorno al concetto di partecipazione, indispensabili alla luce della poliedricità della nozione presa in esame e in considerazione delle novità intervenute per via legislativa, è giunto il momento di andare al cuore del problema che può essere sinteticamente rappresentato attraverso i seguenti interrogativi: è possibile immaginare un contributo dei lavoratori e dei loro rappresentanti al governo delle nuove transizioni? E in caso di risposta affermativa, quale può essere la latitudine di tale contributo?

Ebbene, le grandi transizioni in atto (digitale ed ecologica, in primo luogo, senza trascurare anche quella demografica[16] che deve fare i conti con il progressivo invecchiamento della popolazione[17]) pongono una serie di problemi legati alle difficoltà di rintracciare soluzioni regolative efficaci e che siano adatte a fronteggiare le incognite connesse, rispettivamente, alla diffusione di tecnologie quali sistemi decisionali automatizzati nonché alle conseguenze dannose legate all'impatto ambientale della produzione.

Da tempo, i profili di incertezza che connotano l'impatto di queste grandi transizioni hanno facilitato il ricorso, soprattutto a livello europeo, ad una tecnica regolativa fondata su norme di carattere procedurale e sulle c.d. tecniche di *compliance* (ispirate alle teorie

[16] Sul punto v. Seghezzi, *Introduzione*, in Tiraboschi (a cura di), *Primo commento*, cit., XIII.

[17] Sul tema v. Marazza, *Lavoro, longevità, sanità: la transizione possibile,* in Albi (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'era delle transizioni*, cit., 95 ss.

del *risk management*), piuttosto che su norme di carattere sostanziale[18].

Secondo questa prospettiva, per affrontare le enormi sfide poste dalle transizioni in atto, le imprese devono dotarsi di strumenti di gestione del rischio volti a valutare e minimizzare i rischi prodotti dall'azione dell'impresa (effetti negativi sull'ambiente o rischi associati all'IA o ad altre innovazioni digitali).

Come è stato efficacemente sostenuto, queste procedure non solo modificano l'architettura organizzativa delle imprese ma finiscono per intervenire anche «sull'architettura regolativa e sui sistemi di *enforcement* al fine di garantire l'effettività dei diritti tutelati dagli ordinamenti giuridici e in particolare dal diritto del lavoro»[19].

A ben vedere, questo approccio basato sul rischio è rintracciabile già in altri settori della regolazione (si pensi alla disciplina in materia di salute e sicurezza[20] o alla disciplina sul trattamento dei dati personali) che ci permettono di elaborare – pur con tutti i limiti che ciò comporta – un giudizio prognostico circa il contributo che i lavoratori e i loro rappresentanti possono dare nella definizione delle regole.

Nelle prossime pagine ci soffermeremo sui principali indici normativi che sembrano favorire l'uso di strumenti partecipativi *lato sensu* intesi, anche al fine di riflettere sull'utilità di promuovere relazioni sindacali collaborative.

3. La partecipazione nella transizione digitale

Con riguardo alle sfide poste dalla transizione digitale, la normativa recentemente varata a livello europeo, seppure con varie modulazioni, prevede obblighi strumentali a garantire il coinvolgimento dei lavoratori e dei loro rappresentanti nella mappatura e gestione dei rischi associati all'uso di strumenti di IA e/o all'uso di strumenti di *management* algoritmico[21].

---

[18] LOI, *Transizione ambientale e digitale nella regolazione procedurale del rischio*, in ALBI (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'era delle transizioni*, cit., 68.

[19] *Ibidem*.

[20] Come evidenzia LOI, op. cit, 71 le origini del concetto di rischio sociale – che è quello tipico della disciplina lavoristica – vanno rintracciate proprio nella storia del rischio professionale e degli incidenti sul lavoro.

[21] A ben vedere i due provvedimenti che a breve analizzeremo sono destinati inevitabilmente ad intrecciarsi pur differenziandosi profondamente per base giuridica,

Con riguardo al Regolamento (UE) 2024/1689 del 13 giugno 2024 (*inde*, AI Act), che stabilisce norme armonizzate in materia di intelligenza artificiale[22], si può sin da subito evidenziare l'adozione di un approccio basato sul rischio[23] che, fra luci e ombre, tende a ricalcare l'approccio già adottato dal Regolamento (UE) 2016/679 (noto come GDPR), nella prospettiva di responsabilizzare – seppure in misura variabile – fornitori e utilizzatori (c.d. *deployer*) di sistemi di IA.

I fornitori sono, infatti, i principali destinatari degli obblighi prescritti all'interno del Regolamento per i sistemi ad alto rischio[24], ma anche sui c.d. *deployer* gravano diversi obblighi, sebbene decisamente meno intensi[25].

L'obbligo che merita maggiore attenzione ai fini della presente analisi è quello contenuto all'art. 26, § 7 che impone all'utilizzatore che sia anche datore di lavoro di *informare* i rappresentanti dei lavoratori e i lavoratori interessati che saranno soggetti all'uso del sistema di IA ad alto rischio, prima dell'immissione in servizio o dell'utilizzo dei sistemi di IA. La previsione precisa poi che tali informazioni dovranno essere fornite conformemente alle norme e alle procedure stabilite dal diritto e dalle prassi dell'Unione e nazionali in materia di informazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti.

---

finalità, obiettivi e ambito di applicazione.

[22] Ferma restando l'assenza di una base giuridica propria degli interventi in materia di politica sociale, al Regolamento (UE) 2024/1689 va riconosciuto il merito di avere nei fatti allargato il proprio perimetro d'azione – seppure in (minima) parte – anche nella direzione della tutela dei diritti dei lavoratori. Questo profilo è ben messo in evidenza da Alaimo, *Il Regolamento sull'Intelligenza Artificiale: dalla proposta della Commissione al testo approvato dal Parlamento. Ha ancora senso il pensiero pessimistico?*, in *Federalismi.it*, 2023, 25, 137-139.

[23] Loi, *Il rischio proporzionato nella proposta di regolamento sull'IA e i suoi effetti nel rapporto di lavoro*, in *Federalismi.it*, 2023, 4, 239 ss; Ciucciovino, *Risorse umane e intelligenza artificiale alla luce del regolamento (UE) 2024/1689, tra norme legali, etica e codici di condotta*, in *DRI*, 2024, 3, XXXIV, 586-590; Mantelero, Peruzzi, *L'AI Act e la gestione del rischio nel sistema integrato delle fonti*, in *RGL*, 2024, 4, I, 517 ss.

[24] Obblighi tra i quali è possibile annoverare l'obbligo di garantire la conformità del sistema ai requisiti richiesti dal Regolamento, quello di istituire adeguate misure di gestione della qualità, quello di redigere la documentazione tecnica e di conservare i log generati automaticamente dal sistema (si v. artt. 16-22).

[25] Ai sensi dell'art. 26 del Regolamento, il *deployer* deve innanzitutto adottare idonee misure tecniche e organizzative per garantire un uso dei sistemi di IA ad alto rischio conforme alle istruzioni d'uso che li accompagnano. Inoltre, il *deployer* deve affidare la sorveglianza umana del sistema di IA ad alto rischio a persone fisiche che dispongono di competenza, formazione e dell'autorità necessarie.

L'obbligo di informazione così configurato pone, come è evidente, una serie di questioni meritevoli di attenzione.

In primo luogo, è lecito chiedersi chi siano, in concreto, i destinatari di tale obbligo: secondo una condivisibile prospettazione, infatti, tale obbligo dovrebbe estendersi, più in generale, a tutti i soggetti del mercato del lavoro che utilizzano IA ad alto rischio nel campo delle risorse umane nonché nel campo «dell'occupazione e delle politiche attive (agenzie del lavoro, di somministrazione, di selezione, enti formativi, bilaterali e altri soggetti impegnati nelle politiche attive del lavoro)»[26] .

Il secondo dilemma, invece, concerne l'individuazione dei destinatari dei diritti di informazione: infatti, la disposizione sembra problematicamente circoscritta ai soli lavoratori subordinati e ai loro rappresentanti[27], mentre sarebbe stato opportuno prevedere espressamente una sua estensione anche ai lavoratori autonomi come in parte accaduto nella Direttiva Piattaforme (come vedremo a breve).

Più complesso, invece, è rispondere al terzo quesito che ha ad oggetto la funzione cui è preordinato tale obbligo di informazione: sorge il dubbio, infatti, che tale obbligo possa aprire nuovi scenari partecipativi nell'ambito delle procedure di mappatura dei rischi associati all'uso di IA nei luoghi di lavoro e di individuazione delle soluzioni organizzative volte a gestire tali rischi.

Va detto che, ad una prima lettura, la norma alimenta un deciso scetticismo, se si considera che – a ben vedere – l'adozione dei processi gestionali previsti dal Regolamento e volti a garantire la *compliance* dei sistemi di IA ad alto rischio non è obbligatoria per i *deployer*.

Infatti, come è stato condivisibilmente sostenuto «rispetto all'impresa digitale l'AI Act non mette in campo alcun rafforzamento diretto dei poteri collettivi dei lavoratori»[28], avendo il legislatore europeo optato per la «forma più debole di partecipazione, cioè i diritti di informazione non seguiti neanche da alcuna forma di consultazione o acquisizione di un parere dei soggetti collettivi»[29]. La norma così

[26] CIUCCIOVINO, *Risorse umane e intelligenza artificiale*, cit., 587.

[27] L. ZOPPOLI, *Tecnologia, socializzazione, partecipazione e poteri collettivi dopo l'AI Act*, in *Federalismi.it*, 2025, 14, 289.

[28] L. ZOPPOLI, *Tecnologia, socializzazione, partecipazione e poteri collettivi dopo l'AI Act,* cit., 288.

[29] *Ibidem*.

congegnata non sembra costituire «una forma adeguata di riequilibrio dell'assetto dei poteri nell'impresa»[30].

Tuttavia, una visione di sistema consente di valorizzare altri indici normativi dai quali possono trarsi nuovi spazi di partecipazione.

Questi spazi possono essere rinvenuti, ad esempio, nella possibilità data, rispettivamente, dagli articoli 95 e 50 del Regolamento di sollecitare i *deployer*/datori di lavoro ad adottare codici di condotta o codici di buone pratiche[31]. Visto da tale prospettiva, un semplice obbligo di informazione, anche se manchevole di un ulteriore obbligo di coinvolgimento, potrebbe comunque dischiudere prospettive interessanti sul piano dell'intervento dei portatori di interessi e, in particolare, della partecipazione sindacale nella predisposizione di codici di condotta o di codici di buone pratiche adattabili in base alle esigenze del singolo contesto e/o della tecnologia concretamente utilizzata[32].

Considerazioni parzialmente differenti possono essere svolte con riguardo alla Direttiva UE 2024/2831 del 23 ottobre 2024 sul miglioramento delle condizioni di lavoro nelle piattaforme digitali, all'interno della quale è possibile rinvenire forme partecipative di più marcata intensità.

La Direttiva, approvata dopo una travagliata gestazione, è frutto sia dell'esperienza conflittuale maturata a partire dagli anni della pandemia, quando le piattaforme di lavoro sono divenute parte integrante delle economie europee[33], sia del dialogo sociale che ne ha preceduto l'approvazione.

---

[30] Così Alaimo, *Il Regolamento sull'Intelligenza Artificiale*, cit., 245. L'A. inoltre mette in evidenza un ulteriore aspetto di particolare interesse affermando che «il problema può infatti diventare quello della gestione del sovraccarico di informazioni (per il titolare degli obblighi) e del carico cognitivo (per i titolari del diritto di informazione), dato che un'informazione troppo capillare rischia di trasformarsi in un'informazione inutile, se non in una disinformazione».

[31] Così Ciucciovino, *Risorse umane e intelligenza artificiale*, cit., 588.

[32] *Ivi*, 603 rileva che tali codici possono essere adottati a livello nazionale, territoriale, ma anche aziendale.

[33] Si pensi che fino al 2016 le piattaforme registravano ricavi per 3 miliardi di euro, mentre nel 2020 tali ricavi sono aumentati a circa 14 miliardi di euro, facendo crescere i guadagni aggregati delle persone che lavorano mediante piattaforme digitali da 2,6 miliardi di euro nel 2016 a 6,3 miliardi nel 2020: European Commission Directorate-General For Employment, Social Affairs And Inclusion, *Joint Employment Report 2023 as adopted by the Council on 13 March 2023*, 83.

Se per alcuni aspetti la versione da ultimo approvata sembra tradire le aspettative iniziali[34] – soprattutto con riferimento al tema della qualificazione del rapporto fra piattaforma e lavoratore – un diverso discorso, invece, può svolgersi con riguardo ai profili concernenti gli spazi di agibilità sindacale, a fronte delle svariate disposizioni che confermano l'originaria propensione a riconoscere nuovi bisogni di tutela, anche nella dimensione collettiva dei rapporti di lavoro[35].

La prima disposizione che nell'articolato normativo riconosce un ruolo espresso alle rappresentanze dei lavoratori[36] è l'art. 8 in materia di valutazione di impatto sulla protezione dei dati: la previsione, infatti, impone alle piattaforme digitali di chiedere il parere delle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali e dei loro rappresentanti in fase di valutazione dell'impatto del trattamento dei dati personali da parte dei sistemi automatizzati[37]. La medesima disposizione stabilisce poi un obbligo di fornire ai rappresentanti dei lavoratori il risultato finale di tale valutazione.

La successiva previsione (art. 9), nel disciplinare i profili in materia di trasparenza[38], al § 4 stabilisce un obbligo per le piattaforme di lavoro digitali di fornire ai rappresentanti dei lavoratori, in modo completo e dettagliato, le informazioni indicate al § 1 su tutti i sistemi pertinenti e sulle relative caratteristiche (fra cui, il fatto che i sistemi automatizzati siano in uso o in fase di introduzione, le categorie di decisioni assunte o di controlli effettuati, le categorie di dati utilizzate da tali sistemi etc). Tali informazioni, precisa la Direttiva, devono essere rese prima dell'attivazione dei sistemi decisionali e

[34] Sul tema v. SMORTO, DONINI, *L'approvazione della Direttiva sul lavoro mediante piattaforme digitali: prima lettura*, in *LLI*, 2024, 10, 1, 27.

[35] DELFINO, *Lavoro mediante piattaforme digitali, dialogo sociale europeo e partecipazione sindacale*, in *Federalismi.it*, 2023, 25, 171 ss.

[36] Già prima dell'approvazione del testo definitivo è stato evidenziato in dottrina che le caratteristiche della rappresentanza dei lavoratori non vengono precisate e che, dunque, a fronte della pluralità dei modelli di rappresentanza nazionali, il legislatore europeo opta per una scelta "neutrale" nel rispetto delle specificità di ciascun ordinamento: AIMO, *Trasparenza algoritmica nel lavoro su piattaforma: quali spazi per i diritti collettivi nella proposta di Direttiva in discussione?,* in *LDE,* 2024, 2, 6.

[37] È evidente in questa disposizione l'intreccio con la normativa in materia di protezione dei dati personali. Sulle potenzialità di un possibile intervento "a monte" del sindacato v. le interessanti riflessioni di ZAPPALÀ, *Intelligenza artificiale, sindacato e diritti collettivi*, in BIASI (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, Milano, 2024, 185 ss.

[38] Sul fondamentale ruolo della trasparenza nelle relazioni di lavoro si v. ZILLI, *La trasparenza nel lavoro subordinato. Principi e tecniche di tutela*, Pisa, 2022.

di monitoraggio automatizzati, prima dell'introduzione di modifiche che incidono sulle condizioni di lavoro, sull'organizzazione del lavoro o sul monitoraggio dell'esecuzione del lavoro e, infine, in qualsiasi momento su richiesta dei rappresentanti dei lavoratori.

Altra disposizione degna di nota è l'art. 10 in materia di supervisione umana dei sistemi di monitoraggio automatizzati e dei sistemi decisionali automatizzati: la disposizione, nel primo paragrafo, non lascia spazio a dubbi nell'attribuire un espresso riconoscimento al contributo delle rappresentanze dei lavoratori nella valutazione di impatto che le piattaforme dovranno fare periodicamente (e in ogni caso ogni due anni) delle decisioni individuali prese o sostenute dai sistemi di monitoraggio automatizzati e dai sistemi decisionali automatizzati. A ben vedere, però, tale riconoscimento dovrà essere presidiato da una disciplina di dettaglio che ciascuno Stato membro dovrà adottare in fase di recepimento della Direttiva.

L'art. 12, § 2, presidia invece i diritti di informazione e consultazione delle rappresentanze sindacali nonché la partecipazione dei lavoratori per i profili concernenti la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori delle piattaforme[39].

Tra le disposizioni di maggiore interesse occorre poi segnalare l'art. 13, che si occupa di informazione e consultazione e che, al § 3, introduce il diritto per i rappresentanti dei lavoratori delle piattaforme digitali di essere assistiti da un esperto di loro scelta nella misura in cui ciò sia loro necessario per esaminare la questione oggetto di informazione e consultazione e formulare un parere. Peraltro, tale diritto è rafforzato dall'obbligo per la piattaforma di lavoro digitale di sostenere le spese per l'esperto nei casi in cui la piattaforma impieghi più di 250 lavoratori nello Stato membro interessato e le spese non siano sproporzionate.

La Direttiva, se efficacemente implementata, potrà dunque aprire prospettive partecipative piuttosto interessanti, ma ci sarà bisogno di un vero e proprio salto di qualità per evitare che tali previsioni restino di fatto lettera morta, traducendosi in forme deboli di parte-

[39] Sugli intrecci con la normativa interna in materia di salute e sicurezza si v. Lazzari, Pascucci, *Sistemi di IA, salute e sicurezza sul lavoro: una sfida al modello di prevenzione aziendale, fra responsabilità e opportunità*, in *RGL*, 2024, 4, I, 595-599.

cipazione[40], incentrate quasi esclusivamente sulla tecnica della procedimentalizzazione delle scelte datoriali[41].

Va, infine, segnalato che l'art. 15 della Direttiva sembra aprire alcuni spiragli partecipativi anche verso le nuove identità collettive, ma solo limitatamente ai profili concernenti la tutela dei dati personali delle persone che svolgono un lavoro mediante piattaforme digitali[42].

È ancora presto per fare un bilancio dei pregi e difetti della normativa europea appena analizzata. Entrambi gli interventi testimoniano una apertura verso la dimensione collettiva, anche se il dato più interessante che possiamo registrare è quello di un autentico riconoscimento da parte della Direttiva piattaforme del ruolo delle rappresentanze dei lavoratori, riconoscimento che andrà attentamente coltivato dai singoli legislatori nazionali in fase di recepimento.

Ciò che si può però affermare è che alcune delle disposizioni analizzate si pongono nel solco di quella riflessione secondo la quale lo squilibrio prodotto tra le parti del rapporto di lavoro dall'uso di sistemi di monitoraggio e decisionali automatizzati rende sempre più necessario, ai fini di una protezione effettiva dei lavoratori, coinvolgere in via anticipata soggetti collettivi che possano "*controllare e co-regolare*" l'impatto di tali tecnologie sulle condizioni e sui rapporti di lavoro[43].

Con riferimento, invece, all'ordinamento italiano è possibile provare a tracciare dei percorsi interpretativi volti a potenziare il ruolo degli attori collettivi, grazie ad alcuni indici normativi che possono utilmente essere invocati in questa direzione.

---

[40] Sulla tale questione si era già espressa anche AIMO, *Trasparenza algoritmica nel lavoro su piattaforma: quali spazi per i diritti collettivi nella proposta di Direttiva in discussione?*, cit.

[41] Sul tema v. anche GAMBACCIANI, *Diritti sindacali partecipativi e "dovere" di contrarre*, Torino, 2023, 5.

[42] Si riporta di seguito il testo della disposizione: «Representatives of persons performing platform work other than workers' representatives shall be able to exercise the rights provided to workers' representatives under Article 8(2), Article 9(1) and (4), Article 10(4) and Article 11(2) only insofar as they are acting on behalf of persons performing platform work who are not platform workers, with regard to the protection of their personal data». L'oscura formulazione dell'art. 15 della Direttiva meriterebbe un più attento esame su cui non è possibile insistere in questa sede.

[43] AIMO, *Sistemi di gestione algoritmica del lavoro: la risposta dell'Europa di fronte a una trasformazione "ad alto rischio"*, in ALBI (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'era delle transizioni*, cit., 7.

Uno di tali indici è rappresentato dall'art. 1-*bis*, d.lgs. n. 152 del 1997 che impone al datore di lavoro o al committente pubblico e privato di informare, oltre al lavoratore, anche le rappresentanze sindacali, dell'utilizzo di sistemi decisionali o di monitoraggio integralmente automatizzati. Si potrebbe obiettare che tale strumento normativo si attesti comunque fra le forme deboli partecipazione, ma ciò che è certo è che per il momento ha permesso al sindacato di venire a conoscenza di informazioni fino a poco tempo fa del tutto inaccessibili e di radicare le ben note controversie giudiziali di cui si è fatto promotore[44].

Una prospettiva decisamente suggestiva e, ad avviso di chi scrive, da coltivare è quella che intende valorizzare l'art. 4 St. lav., valutando però la necessità di un intervento manutentivo[45] che favorisca la mediazione sindacale anche in relazione a strumenti di *management* algoritmico eventualmente ricompresi nell'ambito di applicazione di cui al secondo comma della disposizione.

4. La partecipazione nella transizione ecologica: brevi osservazioni

La sensibilità alla tematica ambientale ha permesso nel corso degli ultimi anni di dedicare una maggiore attenzione ai possibili effetti negativi sull'ambiente derivanti dall'esercizio dell'attività di impresa, dando luogo a processi di riconversione industriale e avviando un più ampio processo di transizione in chiave ecologica.

È stato dimostrato, infatti, che gli effetti negativi sull'ambiente sono destinati a riverberarsi non solo sui lavoratori ma anche su soggetti terzi estranei all'organizzazione, tra cui le comunità e le future generazioni[46].

In tale quadro, quindi, le tecniche di *compliance* necessarie per la minimizzazione e gestione dei rischi assumono una particolare rilevanza poiché non riguardano solo la dimensione interna all'impresa, ma anche la dimensione esterna in considerazione di interessi diver-

[44] Sul tema sia consentito un rinvio a Pareo, *L'emersione degli interessi collettivi nell'epoca del management algoritmico fra conflitto e partecipazione*, in *Federalismi.it*, 2025, (si v. in particolare il par. 2).

[45] Dubbi sull'utilizzabilità dell'art. 4 Stat. lav. a legislazione invariata vengono espressi da L. Zoppoli, *Tecnologia, socializzazione, partecipazione e poteri collettivi dopo l'Ai Act*, cit., 291-292.

[46] Cfr. Loi, *Transizione ambientale e digitale*, cit., 82.

si e ulteriori rispetto a quelli dei soggetti che, a vario titolo, ruotano attorno all'attività organizzata dall'imprenditore.

È per tale ragione che nel campo della transizione verde ogni discorso sulla partecipazione si complica, poiché assumono rilevanza una molteplicità di interessi meritevoli di tutela costituzionale.

Come la transizione digitale, anche sul versante delle sfide poste dalla transizione ecologica la normativa europea sembra stimolare il ricorso a tecniche di trasparenza capaci di favorire l'uso di strumenti partecipativi (pur sempre nei termini di una partecipazione attenuata).

In questa prospettiva sono meritevoli di attenzione sia la Direttiva UE 2022/2464 del 14 dicembre 2022 in materia rendicontazione societaria di sostenibilità sia la Direttiva UE 2024/1760 del 13 giugno 2024 relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (che modifica la Direttiva UE 2019/1937 e il Regolamento UE 2023/2859).

In particolare, l'art. 19, § 1 della Direttiva UE 2022/2464 in materia di rendicontazione societaria di sostenibilità impone alle imprese di includere nella relazione sulla gestione informazioni necessarie alla comprensione dell'impatto dell'impresa sulle questioni di sostenibilità, nonché informazioni necessarie alla comprensione del modo in cui le questioni di sostenibilità influiscono sull'andamento dell'impresa, sui suoi risultati e sulla sua situazione, e indica più nello specifico le informazioni da inserire.

La Direttiva UE 2024/1760 relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità prevede all'art. 7, § 2 il coinvolgimento dei lavoratori nella elaborazione di una politica societaria che garantisca, ai sensi del § 1 dello stesso articolo, un dovere di diligenza basato sul rischio.

Desta, inoltre, particolare interesse anche la previsione contenuta nell'art. 13 della Direttiva sul dovere di diligenza poiché riguarda il dialogo "significativo" con i portatori di interessi, mediato per il tramite degli obblighi informativi specificati ai par. 2 e seguenti. A ben vedere, però la consultazione degli *stakeholders* lascia impregiudicato il canale privilegiato della consultazione dei dipendenti della società e dei loro rappresentanti (come viene specificato nell'ultimo inciso del § 6). Parimenti, specifica il § 7, il dialogo con i dipendenti e i loro rappresentanti lascia impregiudicato il pertinente diritto dell'Unione e nazionale in materia di diritti occupazionali e sociali nonché i contratti collettivi applicabili.

Le disposizioni appena menzionate lasciano dunque intravedere un'idea di impresa sostenibile – dal punto di vista ambientale e della tutela dei diritti umani – in cui le procedure di mappatura dei rischi e di individuazione degli strumenti di gestione di tali rischi siano il più possibile *concertate* con i portatori di interessi[47].

La crescente sensibilità verso la tematica ambientale testimoniata sia dalla disciplina di derivazione europea sia dalla recente modifica dell'art. 41 Cost. ha indotto parte della dottrina ad individuare un nuovo fondamento per relazioni partecipative sul presupposto della «finalizzazione delle attività d'impresa a finalità di rilevanza costituzionale quali la salvaguardia dell'ambiente e il rispetto dei diritti umani»[48].

È ancora presto per fare un bilancio sulla attitudine della disciplina di recente introduzione a rendere più democratici i processi di adeguamento delle imprese ad una logica improntata a sostenibilità.

Ciò che è certo, invece, è che la transizione *green* non sarà indolore e avrà un impatto significativo sul mercato del lavoro: di qui la rinnovata centralità del sindacato, in quanto interlocutore indispensabile nella definizione di nuove politiche industriali e di politiche sociali orientate al canone della sostenibilità, nonché nella definizione di misure atte a garantire la formazione professionale, il sostegno al reddito e le politiche attive del lavoro[49].

5. Conclusioni

Al termine di queste riflessioni, è giunto il momento di tracciare alcune brevi osservazioni conclusive sul possibile contributo dei lavoratori e dei loro rappresentanti al governo delle nuove transizioni.

---

[47] Questo auspicio era ben presente nelle prime analisi della originaria proposta di Direttiva che prevedeva meccanismi partecipativi molto più affievoliti. Tra tutti cfr. Giovannone, *Responsabilità, informazione e partecipazione nella proposta di direttiva europea sulla due diligence*, in *Federalismi.it*, 2024, 3, 242. Secondo l'A. «l'informazione e la partecipazione a monte e a valle dei lavoratori e delle loro rappresentanze possono contribuire nel prevenire le dannose esternalità sociali dell'attività produttiva e nel perimetrare la responsabilità civile dell'impresa, alleggerendo al tempo stesso l'onere probatorio di conformità al dovere di diligenza posto in capo alle società in sede di giudizio».

[48] Treu, *Il diritto del lavoro alla prova dell'emergenza climatica*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".It*, 2024, 490.

[49] *Ibidem*.

Se è vero, come accennato nel paragrafo introduttivo, che i recenti interventi normativi evidenziano un rinnovato interesse verso il tema della partecipazione dei lavoratori, è altresì vero che tale interesse deve fare i conti con un fenomeno altrettanto complesso, quello della disintermediazione degli interessi[50], dilagante laddove si registrano forti spinte individualistiche[51].

Per affrontare le sfide emergenti appare, allora, utile promuovere una «cooperazione partecipativa di tutti gli *stakeholders*, a partire dalle rappresentanze collettive» in quanto portatrici di competenze ed esperienze utili ad individuare la migliore regola in settori ad alto tasso di complessità[52].

Più in generale, però, la leva legislativa dovrebbe muoversi non solo incoraggiando la partecipazione dei lavoratori, ma valorizzando il ruolo del sindacato e diradando (una volta per tutte) le nubi che si addensano attorno al tema (*rectius*, problema) della rappresentanza.

Le sfide emergenti, anche studiate da una diversa prospettiva analitica (quale può essere, ad esempio, quella che si concentra sulle tecniche di governo del mercato del lavoro[53]), richiedono a gran voce la presenza di attori collettivi che invochino, prima di ogni altra cosa, il rispetto dei diritti fondamentali nell'impresa e nel mercato[54].

---

[50] B. CARUSO, *La rappresentanza delle organizzazioni di interessi tra disintermediazione e reintermediazione*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 2017, 1, 229 ss.

[51] FALERI, *Prove di democrazia partecipativa per le rappresentanze dei lavoratori nella transizione digitale*, in *RGL*, 2024, 4, I, 602.

[52] Sul punto VISCOMI, *"Conoscere per deliberare" al tempo della transizione digitale. Appunti per una learning legislation giuslavoristica*, in ALBI (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'era delle transizioni*, cit., 168.

[53] L. ZOPPOLI, *Rappresentanza collettiva e mercati transizionali del lavoro: le prospettive di cambiamento*, in CIUCCIOVINO, D. GAROFALO, SARTORI, TIRABOSCHI, TROJSI, L. ZOPPOLI (a cura di), Flexicurity *e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del lavoro?*, Modena, 2021,223-224. Con riferimento alla teoria dei mercati transizionali del lavoro, l'A. afferma «Se gli MTL vanno oltre la flexicurity […] e, quindi, oltre la distinzione tra tutele nel mercato e tutele nel rapporto, prefigurando una prospettiva in cui occorre rafforzare il patrimonio competitivo di ogni persona che lavora, o aspira a farlo, è presumibile che la rappresentanza collettiva (o quel che resta di essa) sarà legittimata e attivata/sostenuta solo in questa prospettiva. Con un evidente rischio: che la rappresentanza regredisca verso l'interesse individuale della persona a potenziare la propria competitività a tutto campo (ricondotta anche alla teorica delle capabilities), espellendo progressivamente dalle proprie finalità quella di offrire e/o predisporre tutele per i lavoratori o gli aspiranti tali che pongano fuori da una perenne tenzione competitiva».

[54] Sempre L. ZOPPOLI, *Rappresentanza collettiva e mercati transizionali del lavoro: le prospettive di cambiamento*, cit., 225 afferma che non si può ancorare la tutela della persona alla sola "capacità competitiva" poiché «i bisogni della persona trascendono

Mi sia permessa, infine, un'ultima considerazione – suscitata anche dal titolo del Convegno che ha dato luogo all'opera – riguardo il delicato rapporto fra partecipazione e conflitto collettivo: la dilatazione del perimetro dei meccanismi partecipativi potrebbe, infatti, indurre a prefigurare una evidente compressione, se non addirittura un azzeramento, degli spazi di agibilità del conflitto collettivo.

Il tema non è certamente nuovo e, invero, nel recente passato la dottrina ha abilmente dissipato il dubbio, affermando che proprio «l'azione che integra la partecipazione, se è predicata dei lavoratori, si inserisce nella dinamica delle, o meglio sta accanto alle, lotte del lavoro e quindi si colloca nel contesto della contrapposizione, se non del conflitto, fra capitale e lavoro»[55].

Tuttavia – visti i tempi e i sospetti che da alcune parti sembrano annidarsi verso la principale forma di conflitto collettivo costituzionalmente tutelata – appare utile ricordare che la promozione di meccanismi partecipativi non può passare attraverso la negazione del valore costituzionale dello strumento conflittuale, in quanto atto a garantire la partecipazione democratica di tutte e tutti alla vita del Paese e in quanto funzionale a promuovere quel principio di eguaglianza sostanziale così convintamente promosso dalla nostra Costituzione.

la dimensione competitiva e comprendono inevitabilmente l'aspirazione a (o il bisogno di) essere protetti conto l'incertezza e il rischio che dominano e, anzi, fondano le economie di mercato».

[55] Pedrazzoli, *La partecipazione dei lavoratori: un tema di natura costituzionale e politica*, cit., 3.

Sezione V
Il dibattito

Interessi e conflitti collettivi nelle esternalizzazioni produttive

Bruno Maria Russo

Sommario: 1. Perimetri delle organizzazioni produttive ed espressione degli interessi collettivi. – 2. Conflitto degli «insindacalizzabili» e costruzione di identità collettive. – 3. L'assenza di una trama regolativa di sostegno. – 4. Quale tutela giurisdizionale per gli interessi collettivi nei rapporti con i committenti?

1. Perimetri delle organizzazioni produttive ed espressione degli interessi collettivi

Stamattina sono state ricordate le difficoltà dell'espressione e della sintesi degli interessi collettivi che caratterizzano l'attuale contesto storico. Vorrei approfittare di questo intervento per concentrare l'attenzione su uno dei più studiati fra i fattori che complicano l'azione organizzativa del sindacato, ovvero le esternalizzazioni. È ben noto che attraverso lo strumentario dei contratti di impresa possono essere realizzate forme di integrazione dell'attività di più imprenditori in un disegno unitario il cui controllo globale, grazie all'esercizio della supremazia economica in rapporti commerciali non paritari, rimane nelle redini di un soggetto *leader*[1], che opta per una strategia organizzativa di questo tipo in alternativa a quella, prevalente all'epoca del fordismo, dell'integrazione del ciclo produttivo in un'unica struttura[2].

Il potere economico nei rapporti di produzione si sposta, così, al di fuori del perimetro delle singole aziende in cui sono incardinati i rapporti di lavoro per permeare, in forme diverse da quelle che si manifestano con l'esercizio del potere direttivo, l'intera organizzazione complessa rappresentata dalla rete, dalla filiera, etc. Si realizza così uno squilibrio nella logica dell'organizzazione collet-

[1] Su tutti v. Corazza, Contractual integration *e rapporti di lavoro: uno studio sulle tecniche di tutela del lavoratore*, Padova, 2004.

[2] V. l'analisi, basata sulla teoria dei costi di transazione, di Ichino, *Il diritto del lavoro e i confini dell'impresa*, in *DLRI*, 1999, 2-3, 203 ss.

tiva, a prescindere dall'aumento delle difficoltà organizzative provocato dalla frammentazione organizzativa e dalla possibile messa in campo di strategie elusive dei diritti dei lavoratori, ben studiate fin dalla prima emersione del decentramento produttivo. Infatti, se i rapporti collettivi si instaurano al livello delle singole aziende senza abbracciare l'intera trama extra-aziendale del potere di impresa, si rompe l'equazione fra il «perimetro di esercizio del potere collettivo del lavoro» (il contro-potere) e «il perimetro in cui agisce il potere dell'organizzazione»[3], e si realizza così una perdita netta di effettività del potere collettivo dei lavoratori rispetto al potere dell'impresa.

Le trasformazioni dell'impresa hanno quindi posto una questione che attiene alle forme di organizzazione del sindacato in funzione degli assetti del potere nei processi economici e cioè, nel lessico del diritto sindacale, l'espressione degli interessi collettivi in relazione all'attuale configurazione delle imprese e del sistema produttivo. E i termini della questione sembrano convalidare le ipotesi interpretative che valorizzano l'essenzialità del momento organizzatorio in relazione alla stessa riconoscibilità e rilevanza giuridica degli interessi collettivi, alla loro emersione dagli interessi «di ruolo» determinati dalla posizione dei soggetti nel processo produttivo[4]. Se, infatti, il mutamento del contesto rende meno efficaci i criteri ordinativi attraverso cui è stata tradizionalmente impostata l'azione collettiva, diventa imprescindibile il ruolo dell'organizzazione nell'innovarli plasmando nuove identità, nuove rivendicazioni, nuove dimensioni del confronto con chi ha il controllo dei processi produttivi. Il giurista del lavoro può senz'altro individuare una pluralità di materie nelle quali è ipotizzabile un interesse dei lavoratori esternalizzati a coalizzarsi per interagire con i soggetti *leader* delle organizzazioni di impresa complesse[5], ma fintantoché non si mettano in moto processi

[3] Secondo l'espressione di BAVARO, *Appunti sul diritto del potere collettivo del lavoro*, in *LD*, 2021, 3-4, 568.

[4] Il riferimento va anzitutto a M.G. GAROFALO, *Interessi collettivi e comportamento antisindacale dell'imprenditore*, Napoli, 1979, spec. 138-140, la cui impostazione è recentemente attualizzata da RECCHIA, *Studio sulla giustiziabilità degli interessi collettivi dei lavoratori*, Bari, 2018, spec. 184 ss. V. del resto anche GIUGNI, *Diritto sindacale*, Bari, ed. 1974, 49.

[5] CAMPANELLA, *Multidatorialità e azione collettiva*, in AA.VV., *Il diritto del lavoro e la sua evoluzione. Scritti in onore di Roberto Pessi*, Bari, 2021, 441 ss., identifica i possibili ambiti di intervento.

organizzativi in tal senso quegli interessi collettivi, in senso compiuto e giuridico, semplicemente non saranno mai venuti ad esistenza[6].

Da tempo i sociologhi del lavoro e gli studiosi delle relazioni industriali studiano gli impatti delle esternalizzazioni sull'organizzazione sindacale e le strategie adattive messe in atto per contrastarne gli effetti avversi[7]; anche i giuristi del lavoro hanno ripetutamente auspicato la ricomposizione dell'azione collettiva al di là dei confini datoriali per abbracciare l'interezza delle organizzazioni complesse[8]. Più volte, in proposito, è stato suggerito di ricalibrare il baricentro fra la dimensione verticale e quella orizzontale dell'organizzazione, valorizzando la seconda in quanto maggiormente capace di coordinare e armonizzare la complessità degli interessi che scaturisce dall'aumentata diversificazione delle posizioni dei soggetti organizzabili. In quest'ambito si possono inquadrare le proposte per una valorizzazione della dimensione organizzativa territoriale[9] o della «prossimità organizzativa fra imprese» come criterio per la definizione delle unità contrattuali nelle organizzazioni produttive comples-

---

[6] In questo senso è possibile adattare la riflessione, rivolta ai «lavoratori atipici», di Lazzari, *Nuovi lavori e rappresentanza sindacale*, Torino, 2005, 108, secondo cui i gruppi sociali dal punto di vista dell'ordinamento «non si presentano come un *prius* ontologicamente definito, ma acquistano un'identità unicamente quando si autoorganizzano, ponendosi al centro di un'attività che è sindacale e di contrattazione collettiva».

[7] V. anche per ulteriori riferimenti Dorigatti, *Strategie di rappresentanza del lavoro nelle catene del valore: al di là della distinzione tra datore di lavoro «formale» e «sostanziale»*, in *Stato e mercato*, 2015, 2, 281 ss.; Drahokoupil (a cura di), *The outsourcing challenge. Organizing workers across fragmented production networks*, Bruxelles, 2015; Doellgast, Lillie, Pulignano (a cura di), *Reconstructing solidarity: Labour Unions, Precarious Work, and the Politics of Institutional Change in Europe*, Oxford, 2018; Anner et al., *Fissured employment and network bargaining: emerging employment relations dynamics in a contingent world of work*, in *ILR Review*, 2021, 3, 689 ss.

[8] M.G. Garofalo, *Nuova organizzazione d'impresa e diritto del lavoro*, in *Sociologia del lavoro*, 2011, 3, 122 ss.; Razzolini, *Codatorialità "attenuata" e disciplina del conflitto collettivo*, in *LD*, 2021, 3-4, 541 ss.

[9] Con riferimento alle esternalizzazioni v. Mattei, *Scomposizione dell'impresa, lavoro esternalizzato e inclusione sociale: azioni della negoziazione collettiva*, in *RGL*, 2016, 4, I, 765 ss. Con riferimento alla diversa – ma connessa – questione della rappresentanza del lavoro atipico, in connessione con l'istituzione di Nidil, Alai, Cpo, v. Lazzari, op. cit., 110 ss.; nonché Voza, *Interessi collettivi, diritto sindacale e dipendenza economica*, 2004, Bari, 141: entrambi gli Aa. prospettavano una rinnovata rilevanza dell'elemento territoriale come dimensione per la ricomposizione degli interessi collettivi.

se[10]. In ogni caso, è contemplato il superamento degli «steccati» merceologici legati all'organizzazione e alla contrattazione per categorie e si auspica di approdare a strategie organizzative e contrattuali coordinate a livello intercategoriale o confederale.

Le esperienze di contrattazione inclusiva e la creazione di relazioni industriali di sito o di filiera rimangono, tuttavia, relativamente marginali nel panorama delle relazioni industriali italiane[11]. In generale, viceversa, gli ultimi decenni hanno visto le imprese sfruttare sapientemente l'effetto «dissociativo» prodotto dall'applicazione di contratti collettivi diversi nei diversi nodi dell'organizzazione, dal momento che «gli interessi collettivi di riferimento variano a misura in cui varia la condizione e l'uniformazione normativa prodotta dalla contrattazione»[12]: ed infatti mi sembrano evidenti le interconnessioni fra il tema delle esternalizzazioni e quello del *dumping* contrattuale.

2. Conflitto degli «insindacalizzabili» e costruzione di identità collettive

Se si allarga lo sguardo anche alle dinamiche conflittuali, tuttavia, ci si accorge che, in controtendenza con il generale declino del ricorso allo sciopero, in molti settori caratterizzati da elevato decentramento organizzativo da alcuni i lavoratori che si trovano ai livelli più bassi della catena dell'esternalizzazione sono protagonisti di mobilitazioni che cercano di coinvolgere nel perimetro del conflitto anche i soggetti *leader*. Il riferimento va innanzitutto ai recenti cicli di lotte nella logistica[13], ma anche ad altre vicende significative che vanno dal settore agroalimentare fino a quello del tessile e alle gran-

[10] BAVARO, LAFORGIA, *Contrattazione collettiva e «prossimità delle imprese». La struttura del contratto collettivo di filiera, distretto, rete d'imprese*, in M.T. CARINCI (a cura di), *Dall'impresa a rete alle reti di impresa*, Milano, 2015, 107.

[11] La dottrina, nonostante la scarsa diffusione pratica della contrattazione a livello di rete, filiera, sito si è impegnata a delineare una teoria per tali modelli contrattuali: v. oltre agli Aa. citati alla nota precedente v. già LASSANDARI, *Il contratto collettivo aziendale e* decentrato, Milano, 2001; ORLANDINI, *Diritto del lavoro e regolazione delle reti*, in CAFAGGI (a cura di), *Reti di imprese tra regolazione e norme sociali*, Bologna, 2004, 281 ss. Più di recente, v. le ricostruzioni di ALVINO, *Il lavoro nelle reti di imprese: profili giuridici*, Roma, 2013; e MOCELLA, *Reti di imprese e rapporti di lavoro*, Napoli, 2018.

[12] FONTANA, *Profili della rappresentanza sindacale. Quale modello di democrazia per il sindacato?*, Torino, 2004, 261.

[13] Su cui v., in generale, il quaderno di *RGL*, *Logistica e Lavoro*, 2018, 3, I, e il numero monografico della stessa *Rivista*, 2020, 3.

di catene di abbigliamento[14]. Si tratta, nella maggior parte dei casi, di conflitti aperti dagli «insindacalizzabili», in maggioranza migranti, vulnerabili e culturalmente isolati, impiegati in contesti lavorativi ad alto tasso di irregolarità se non di illegalità nella gestione del personale e, quindi, esposti a gravi forme di sfruttamento[15].

Ad animare la mobilitazione sono specialmente alcune sigle sindacali di base di carattere intercategoriale, che si sono dimostrate capaci di permeare efficacemente i contesti lavorativi e sociali di riferimento[16]. Attraverso queste organizzazioni, che rivendicano lo sciopero come strumento di autotutela quasi esclusivo nel loro «repertorio», i lavoratori avanzano rivendicazioni basilari, di tipo economico-contrattuale tradizionale: rispetto delle regole essenziali in materia di sicurezza, condizioni e orario di lavoro e applicazione di contratti collettivi coerenti con l'attività svolta. Si tratta, evidentemente, di materie per le quali dovrebbe auspicabilmente bastare il presidio dell'autorità di vigilanza pubblica e, se del caso, della magistratura, come pure sembra avvenire di recente con l'impressionante sequela di indagini della Procura di Milano nell'ambito delle consegne a domicilio, della logistica e della moda. Nel mondo confederale, le federazioni della Cgil (Filt, Filcams e Flai *in primis*) sono a loro volta protagoniste di sforzi per attecchire fra le comunità lavorative in questione[17] e sono state protagoniste di vertenze significati-

[14] Ad es., la vertenza *Italpizza*, su cui Orlandini, Frosecchi, *Esternalizzazione del* core business *nel settore alimentare: il caso Italpizza*, in *LD*, 2021, 3, 347 ss. quella *Castelfrigo*, su cui Franciosi, *Il caso Castelfrigo*, in *Quaderni RGL*, 2018, 2, I, 127 ss.; nonché la miriade di scioperi indetti nel distretto pratese tessile e oltre dai Si Cobas e dai Sudd Cobas nell'ambito della campagna «8x5» (come l'orario di lavoro, indicato in ore e giorni alla settimana, di cui si cerca di imporre il rispetto).

[15] V. su tutti, anche per maggiori riferimenti, Borelli, Orlandini, *Lo sfruttamento dei lavoratori nelle catene di appalto*, in *DLRI*, 2022, 1, 109 ss.; Dorigatti, Mori, *Condizioni di lavoro e relazioni industriali nelle catene del valore della logistica*, in *RGL*, 2020, 3, I, 388 ss.

[16] In particolare, Si Cobas, Slai Cobas, Adl Cobas, Sudd Cobas: v. in generale Campanella, *Logistica in lotta*, cit., 478 ss. Per un inquadramento delle tecniche organizzative e di mobilitazione messe in campo, e in particolare per il coinvolgimento di altri attori solidali e delle reti fra connazionali, v. in particolare Della Porta, Antonelli, *Risorse di potere e nuovi conflitti. Il caso di Mondo Convenienza*, in *QRS*, 2024, 1, 70 ss. nonché, per un inquadramento teorico nell'ambito del *social movement unionism*, Andreatta, *Il conflitto nel lavoro in Italia dal 1994 al 2021: l'ipotesi del Social Movement Unionism*, *ivi*, 57 ss.

[17] Su cui v. Campanella, *Nuove sfide per le relazioni industriali in Europa: il caso della industria della carne in cinque contesti nazionali*, in *DLRI*, 2020, 4, 936 ss., spec. 954 ss.

ve, specialmente nelle realtà di dimensioni maggiori. In questi casi, infatti, anche quando non hanno iscritti fra i diretti interessati dalla mobilitazione, le organizzazioni confederali possono comunque far valere le «risorse istituzionali» necessarie a partecipare ai tavoli per la soluzione delle vertenze o ad ottenerne l'apertura, perché, ad esempio, sono rappresentative fra i dipendenti «diretti» o, ancora, in quanto firmatarie dei contratti collettivi applicati. Da questi tavoli restano invece frequentemente esclusi i sindacati di base[18], a prescindere dalla loro eventuale più radicata rappresentatività fra i lavoratori in sciopero: si ripropone così, anche in questo frangente, la domanda ricorrente nel diritto sindacale italiano su «chi rappresenta chi».

Quel che più conta segnalare in questa sede, comunque, è che queste azioni conflittuali sono state il luogo di emersione di nuove identità collettive[19] – si pensi innanzitutto ai facchini della logistica[20] – che, pur con diversi livelli di intensità e di successo a seconda dei casi[21], vengono costruite facendo riferimento non solo alla dimen-

[18] La dinamica è ben descritta da CAMPANELLA, *Logistica in lotta*, cit., 480-481.

[19] L'impiego dell'espressione non è casuale potendosi applicare alle vicende descritte, come fanno DELLA PORTA, ANTONELLI, op. cit., con riferimento al caso specifico dello sciopero dei facchini negli appalti di Mondo Convenienza, la categoria dei «conflitti di riconoscimento» proposta da PIZZORNO, spec. in *Come pensare il conflitto*, ora in *Le radici della politica assoluta e altri saggi*, Milano, 1998, 197 ss. Sono tali quelli in cui «*una parte sociale ci appare come entrare in conflitto essenzialmente allo scopo di imporre il riconoscimento di una sua identità distinta*», che può essere o preesistente al conflitto oppure, come sembra nei casi che ci interessano, «nata nel conflitto stesso, o, in genere, nell'azione collettiva in vista di un obbiettivo». Non si può, tuttavia, dimenticare che i conflitti descritti partecipano anche della dimensione dei «conflitti d'interesse», avendo ad oggetto pretese contrattuali coincidenti con la distribuzione degli utili del processo produttivo: ma la dimensione di riconoscimento appare prioritaria in quanto fondativa del soggetto collettivo protagonista delle rivendicazioni.

[20] Anche grazie all'elevato potenziale di impatto della loro astensione dal lavoro sulla funzionalità delle filiere produttive: v. BOLOGNA, CURI, *Relazioni industriali e servizi di logistica: uno studio preliminare*, in *DLRI*, 2019, 1, 143 ss.

[21] In generale, v. il giudizio critico di CAMPANELLA, *Nuove sfide*, cit., 961, secondo cui i successi del sindacato autonomo, limitati alla logica vertenziale e di impatto immediato, «non paiono essere riuscite a sedimentare nel tempo uno stabile modello alternativo di relazioni di lavoro». Mi sembra che di insuccesso si possa parlare, per quanto solo con riferimento alla creazione di relazioni industriali di filiera, per la mobilitazione che nel 2021 portò alla stipulazione dei Protocolli in Amazon, sui quali v. REGALIA, *Note sul Protocollo Amazon per la definizione di un sistema condiviso di relazioni industriali* e CENTAMORE, *I Protocolli Amazon e la "moderna" concertazione sociale*, entrambi in *LLI*, 2021, 2, 1 ss. e 21 ss. Se, infatti, lo sciopero del marzo 2021 era stato promosso in una logica unitaria che coinvolgeva sia i lavoratori diretti (principalmente dei magazzini) quanto quelli indiretti (delle consegne, gestite

sione bilaterale del rapporto con il datore di lavoro, che del resto in molti casi è in odore di essere un mero interposto, bensì a quella più ampia della filiera, eleggendo come interlocutore «finale» delle rivendicazioni il soggetto *leader* che controlla l'organizzazione nel complesso e che beneficia dei suoi frutti. Su quest'ultimo si tenta di esercitare pressione con ogni mezzo, compresi quelli reputazionali quando la mobilitazione non è sufficientemente *disruptive* dal punto di vista industriale in senso stretto[22]. Se si accetta che «l'interesse collettivo si ha quando l'(auto)organizzazione permette ad un gruppo, determinato da un qualunque processo produttivo/organizzativo, di porsi in posizione antagonista (contrapposizione) rispetto alla direzione ed al controllo di quello stesso processo»[23], allora è evidente che attraverso queste mobilitazioni vengono espressi dall'organizzazione dei lavoratori indiretti interessi collettivi che risalgono la catena dell'esternalizzazione fino ai suoi vertici.

3. L'assenza di una trama regolativa di sostegno

Verificato che in determinati contesti le pratiche conflittuali dimostrano l'emersione di fenomeni di auto-organizzazione che instaurano una dialettica fra lavoro indiretto e committenti, rimane da valutare la reazione dell'ordinamento di fronte a simili sviluppi.

È fuori di dubbio, innanzitutto, che la tendenza ad una ri-regolazione del conflitto collettivo ostile alle sue manifestazioni meno «addomesticate», che pure è stata segnalata oggi, si ripercuote in modo particolarmente grave in contesti in cui le azioni conflittuali sono particolarmente aspre, e coincidono perlopiù con lo sciopero a oltranza e il picchetto «duro». Sono in effetti decine le denunce

in appalto), il risultato negoziale ha confermato una separazione rigida delle sfere negoziali, con la stipulazione di un Protocollo apposito per le attività di consegna stipulato da Assoespressi per le aziende aderenti operanti nel bacino di Amazon ma senza la firma del colosso statunitense. Nel Protocollo per gli «interni», viceversa, manca ogni riferimento alla gestione delle attività esternalizzate. Le possibilità di un'azione collettiva coordinata per i due ambiti negoziali rimangono quindi rimesse alle capacità delle federazioni di categoria dei trasporti, firmatarie di entrambi gli accordi.

[22] Ad es. nella mobilitazione dei lavoratori della filiera Montblanc/Richemont a Campi Bisenzio, con l'effettuazione di picchetti degli scioperanti davanti alla *boutique* del marchio nel centro di Firenze e con l'invio di una delegazione di lavoratori all'assemblea degli azionisti del gruppo.

[23] Così Recchia, op. cit., 186.

nei confronti degli attivisti coinvolti in queste mobilitazioni, peraltro frequentemente attinti da provvedimenti di *daspo* urbano. Oltre a questo dato, pur significativo, c'è da dire che al di là della tutela «di base» offerta dagli artt. 39 e 40 Cost. il diritto sindacale italiano, rispetto ai rapporti collettivi che si sviluppano nelle organizzazioni di impresa complesse, sembra affetto da una forma di afasia che sarebbe lusinghiero interpretare come consapevole *abstention of the law* anziché come sintomo di disinteresse per gli effetti delle trasformazioni produttive sulla tenuta degli istituti del diritto sindacale. Pertanto, riadattando un'espressione inizialmente impiegata con riferimento ai «lavoratori atipici», è possibile parlare di «sostegno negato» all'autonomia collettiva dei lavoratori indiretti, quando invece il legislatore, senza anticipare e sovradeterminare i processi organizzativi, avrebbe potuto agevolarne lo sviluppo creando forme di promozione della presenza del sindacato all'interno dei contesti produttivi de-verticalizzati[24].

Scendendo più nello specifico del tema bisogna ricordare che, ad esempio, una disciplina dei diritti sindacali dei lavoratori coinvolti da processi di esternalizzazione è prevista solo con riferimento alla somministrazione di lavoro (art. 36, d.lgs. n. 81/2015). Si tratta, peraltro, di una disciplina notoriamente minimale, ma che quantomeno sancisce chiaramente il diritto dei lavoratori somministrati ad esercitare i diritti sindacali nei confronti dell'utilizzatore, riconoscendo (o *istituendo*?) la dimensione dei rapporti collettivi fra utilizzatori e lavoratori in somministrazione. Tuttavia, è nota la scarsa effettività delle previsioni sui diritti collettivi dei lavoratori in somministrazione ed è evidente che tali previsioni, che hanno subito poche modifiche dalla l. n. 196/1997 ad oggi, rappresentano la parte meno vitale della disciplina dell'istituto, per il resto a dir poco «effervescente» dal punto di vista normativo. Anche il grosso della riflessione dottrinale in materia risale, non a caso, ormai a prima della riscrittura della disciplina ad opera del d.lgs. n. 81/2015[25]. L'autonomia collettiva, del

[24] V. con riferimento alla disciplina del lavoro a progetto nel d.lgs. n. 276/2003 LAZZARI, op. cit., 129 e 232 ss.

[25] Ma, forse, addirittura a prima del d.lgs. n. 276/2003 dal momento che la disciplina dei rapporti sindacali fu trasposta dalla l. n. 196/1997 con poche modifiche. Fra molti, v. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera: contributo allo studio della fattispecie lavoro intermittente tramite agenzia*, Torino, 1999, 385 ss.; LAMBERTUCCI, *Art. 7*, in GENTILI (a cura di), *Il lavoro temporaneo. Commento agli artt. 1-11 della legge 24 giugno 1997, n. 196*, Padova, 1999, 298 ss.; BONARDI, *Prime*

resto, non ha sfruttato particolarmente gli spazi pur sempre aperti dal legislatore per lo sviluppo dei rapporti collettivi con l'utilizzatore: le forme di rappresentanza nelle aziende utilizzatrici previste dalla contrattazione del settore delle agenzie[26] riuniscono sì i lavoratori di tutte le agenzie eventualmente presenti in azienda, ma esercitano le loro funzioni solo nei confronti delle ApL e non hanno alcuna prerogativa nei confronti degli utilizzatori[27]. Tale risultato, del resto, appare necessitato dall'impossibilità, con il contratto collettivo di diritto comune, di creare obblighi in capo a soggetti, gli utilizzatori, non rappresentati al momento della stipula del contratto: un'ulteriore testimonianza dei limiti della logica categoriale nella gestione dei fenomeni di decentramento.

Il legislatore del d.lgs. n. 276/2003 aveva fatto, a dire il vero, un tentativo di disciplinare anche l'esercizio dei diritti sindacali da parte dei dipendenti degli appaltatori. Tuttavia, quel tentativo non ha lasciato traccia, dal momento che si trattava di un'operazione a dir poco incerta e velleitaria, del tutto oscurata dal *favor* generale per i processi di decentramento che la stessa riforma esprimeva. L'art. 24 del d.lgs. n. 276/2003, nel prevedere i diritti collettivi dei lavoratori in somministrazione, riferiva il suo primo comma anche ai dipendenti «*degli appaltatori*», prevedendo che anche ad essi si applicassero i diritti sindacali statutari, ma lasciando il dubbio che questi non potessero essere esercitati nei confronti degli appaltanti, dal momento che il riferimento non era presente anche nel secondo comma[28]. Dopo un'esperienza applicativa pressoché nulla, il riferimento agli appaltatori è silenziosamente scomparso nel vigente art. 36 del d.lgs. n. 81/2015, a testimoniare una marginalizzazione ulteriore del tema nell'agenda legislativa.

---

osservazioni sul lavoro temporaneo tramite agenzia, in *RIDL*, 1997, I, 391 ss.; nonché le trattazioni nelle monografie di Lazzari e Voza precedentemente citate.

[26] Da ultimo, v. l'art. 18 dei contratti collettivi stipulati il 18 marzo 2025 con Assolavoro e AssoSomm.

[27] Rilevava i limiti del modello già Lazzari, op. cit., 162.

[28] Fra i pochi ad essersi occupati della disposizione v. Chieco, *Somministrazione, comando, appalto. Le nuove forme di prestazione di lavoro a favore di terzo*, in Curzio (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003*, Bari, 2004, 91 ss., 129-130, secondo cui la disposizione si limitava a garantire l'esercizio dei diritti sindacali a prescindere dalle soglie dimensionali di cui all'art. 35; e Lassandari, *Art. 24. Diritti sindacali e garanzie collettive*, in Gragnoli, Perulli (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali. Commentario al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Padova, 2004, 362 ss.

In effetti, il modello di relazioni sindacali in azienda costruito intorno alle previsioni dello Statuto è ancorato ad una visione bilaterale dei rapporti collettivi che non contempla il coinvolgimento di altri dal datore di lavoro e le rappresentanze dei suoi dipendenti. La nozione di unità produttiva di cui all'art. 35, nel riferirsi alle sedi, stabilimenti, etc. delle «*imprese industriali e commerciali*» non considera l'eventualità della compresenza di una pluralità di imprese nello stesso ambito spaziale-organizzativo, che viceversa rappresenta l'elemento tipico di quelle forme di esternalizzazione in cui si realizza il ben noto fenomeno della «fabbrica multisocietaria»[29]. Per quanto una reinterpretazione della nozione di unità produttiva, in chiave «funzionale» e «multidatoriale» possa essere ipotizzata[30], sembra difficile poi farla attecchire in un contesto in cui l'autonomia collettiva, da sempre chiamata a concretizzare il flessibile modello di rappresentanza statutario, nel regolare le forme e gli ambiti della rappresentanza (v. da ultimo l'art. 1 del T.U. del 2014) si limita a riprodurre la nozione legislativa di unità produttiva. Né sembra che nelle forme di *contractual integration* delle attività produttive siano diffuse forme di coordinamento fra le rappresentanze di ciascuna impresa, largamente presenti nelle relazioni industriali nei gruppi di imprese dove, evidentemente, l'unicità della struttura proprietaria ha limitato gli effetti disorientanti del decentramento organizzativo. Il coordinamento organizzativo dell'attività sindacale nelle diverse aziende coinvolte in una stessa organizzazione complessa basata sull'integrazione contrattuale, pertanto, è attualmente destinato ad essere rimesso all'attività delle federazioni di categoria (si pensi ad es. alla possibilità che uno stesso dirigente sindacale «segua» tutti gli appalti di un medesimo committente), con ulteriore complicazione

[29] Secondo l'efficace espressione di DE LUCA TAMAJO, *I processi di terziarizzazione* intra moenia *ovvero la fabbrica "multisocietaria"*, in *DML*, 1999, 1, 48 ss.

[30] V. DI NOIA, *Sul campo di applicazione dello Statuto: nello specchio di Dorian Gray*, in *LD*, 2020, 4, 709-711, secondo il quale «non sembra peregrino immaginare che la giurisprudenza, preso atto dei radicali e strutturali cambiamenti del sistema produttivo, possa arrivare a riconoscere l'esistenza di un'unità produttiva tra imprese diverse dal punto di vista proprietario (e, quindi, datoriale) ma collegate in un medesimo – o fortemente connesso – processo produttivo»; e già MARIUCCI, *Le libertà individuali e collettive dei lavoratori*, in *RIDL*, 2011, I, 50-51. Con riferimento all'interpretazione funzionale degli ambiti di applicazione della disciplina lavoristica, anche con riferimento ai profili collettivi, v. BORELLI, *Tecniche di regolazione delle organizzazioni complesse e disciplina lavoristica*, in *LD*, 2014, 1, 23 ss.

del quadro quando nell'organizzazione siano presenti attività che fanno riferimento a federazioni diverse.

4. Quale tutela giurisdizionale per gli interessi collettivi nei rapporti con i committenti?

Un ultimo nodo critico che sul quale vorrei soffermarmi, dal momento che anche stamattina è stata ricordata l'importanza della tutela giurisdizionale degli interessi collettivi, specialmente nei momenti di maggiore debolezza del sindacato, come strumento specifico di autotutela[31], è quello dell'applicabilità o meno dell'art. 28 dello Statuto ai comportamenti, contrastanti con l'organizzazione e l'azione collettiva dei lavoratori indiretti, che possono essere realizzati da soggetti diversi dal datore di lavoro, ma titolari del potere sull'organizzazione produttiva complessa[32]. Si ricordi, in proposito, che legittimato passivo dell'azione per condotta antisindacale è testualmente il «datore di lavoro».

Il punto è particolarmente rilevante perché se è vero che il bene tutelato dall'art. 28 coincide sostanzialmente con i diritti protetti dagli artt. 39 e 40 della Costituzione, garantendo la possibilità di esercizio dell'azione organizzativa e del conflitto contro le possibili

[31] Da ultimo v. Protopapa, *Uso strategico del diritto e azione sindacale*, Bologna, 2021; Recchia, op. cit.; Razzolini, *Azione sindacale e tutela giurisdizionale*, Milano, 2018; Lassandari, *L'azione giudiziale come forma di autotutela collettiva*, in *LD*, 2014, 2-3, 309 ss.

[32] Un esempio eclatante di comportamento antisindacale del *franchisor* giunge da oltreoceano e riguarda le intimidazioni svolte da McDonalds nei confronti dei dipendenti dei *franchisees*, che ha condotto a un tentativo di riforma del *joint employer standard* ai fini del contrasto alle *unfair labor practices* nel sistema regolativo del *NLRA*: sul punto v. Hirsch, *Joint Employment in the United States*, in *ILLeJ*, 2020, vol. 13, 1, 55 ss. In generale, il committente ha a disposizione diverse possibilità per effettuare azioni *strike-breaking*, che vanno dalla sostituzione temporanea del fornitore i lavoratori del quale stiano scioperando o alla temporanea reinternalizzazione delle attività, fino al recesso dai contratti commerciali con appaltatori e fornitori: in generale, v. Razzolini, *Codatorialità attenuata*, cit. In dottrina, il tema è stato discusso relativamente alla possibilità di distinguere fra crumiraggio interno lecito e crumiraggio esterno non consentito all'interno delle reti di imprese: Mocella, op. cit., 271-273, tende ad ammettere la legittimità della sostituzione dei lavoratori nelle reti soggetto e nei casi di lavoratori in regime di codatorialità, nonché nei casi di reti contratto orizzontali e mutualistiche, finalizzate alla condivisione dei lavoratori, mentre è portato ad escluderla nel caso delle reti contratto, in cui prevarrebbe la formale distinzione fra le imprese coinvolte.

interferenze della controparte[33], l'impossibilità di tutelare attraverso l'art. 28 l'organizzazione e il conflitto attraverso cui prendono corpo gli interessi collettivi dei lavoratori indiretti nei confronti dei committenti significa che a questi ultimi interessi collettivi è riconosciuto dall'ordinamento un trattamento impari rispetto a quelli che si muovono nella consueta dimensione bilaterale dei rapporti di lavoro[34]. E questo non mi pare accettabile, prendendo sul serio l'idea che l'organizzazione sindacale è libera nello scegliere il proprio ambito di azione. Sarebbe pertanto necessario avanzare un'interpretazione evolutiva della norma in senso «funzionale» che estenda la legittimazione passiva dell'azione[35]. Sono peraltro evidenti gli ostacoli che un simile tentativo dovrebbe superare, a partire da quelli di ordine testuale.

Una suggestione finale riguarda la possibilità di perseguire la tutela giurisdizionale dell'interesse collettivo dei lavoratori indiretti attraverso gli strumenti processuali del diritto antidiscriminatorio, che offrono spazi significativi alla legittimazione in giudizio delle organizzazioni sindacali, nei casi di discriminazione individuale come di discriminazione collettiva[36], e che non limitano i confini della legittimazione passiva al datore di lavoro, ma la estendono a chiunque eserciti un potere nel campo di applicazione del principio di non di-

[33] M.G. GAROFALO, *Interessi collettivi*, cit., 78 ss.; TREU, *Condotta antisindacale e atti discriminatori*, Milano, 1976, 58 ss. e, più recentemente, RAZZOLINI, *Azione sindacale*, cit., 39-40. Non interessa, in questa sede, approfondire la controversia sulla titolarità dell'interesse protetto dalla norma: per una recente panoramica v. RECCHIA, op. cit., 36 ss., che aderisce alla tesi di M.G. GAROFALO dell'autonomia degli interessi collettivi tutelati rispetto agli interessi individuali e, quindi, della titolarità dei primi in capo al sindacato.

[34] Lasciando qui impregiudicato il tema della legittimazione attiva all'azione, che pure potrebbe comportare l'esclusione dallo strumento di tutela di molti dei soggetti collettivi più attivi sul campo per l'eventuale carenza di carattere nazionale delle organizzazioni.

[35] Nel senso indicato nel testo v. FALSONE, *La repressione della condotta antisindacale fra spiazzamenti, potenzialità inespresse ed esigenze di manutenzione*, in *LD*, 2021, 2, 382-383, RAZZOLINI, *Codatorialità attenuata*, cit., 550-552.

[36] PROTOPAPA, op. cit., 106-109. Rimane comunque il dubbio che, in ragione della formulazione dell'art. 5, co. 2, del d.lgs. n. 216/2003, i sindacati gli altri enti rappresentativi abbiano legittimazione all'azione collettiva solo se le persone lese dalla discriminazione non siano individuabili in modo diretto e immediato, con evidente restringimento della casistica in cui il sindacato può agire *iure proprio*: v. in proposito RECCHIA, op. cit., 90-92; GUARISO, MILITELLO, *La tutela giurisdizionale*, in BARBERA, GUARISO (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Torino, 2019, 445 ss., spec. 466 ss.

scriminazione, includendo così anche i poteri esercitati nei rapporti fra imprese[37]. Non è impossibile immaginare comportamenti del committente, astrattamente configurabili come condotte antisindacali, che siano al contempo anche comportamenti antidiscriminatori. Si pensi all'esercizio di una «clausola di gradimento» che obblighi l'appaltatore ad allontanare un dipendente sgradito perché sindacalizzato e, soprattutto, alla risoluzione del contratto di appalto che non trovi altra ragione credibile diversa dall'esercizio di attività sindacale da parte dei dipendenti dell'appaltatore. Si segnala, a questo proposito, che il Comitato sulla libertà di associazione dell'OIL ha affermato che, ai sensi della Convenzione n. 87, la protezione contro gli atti di discriminazione sindacale sarebbe inadeguata se un imprenditore potesse fare ricorso all'esternalizzazione come strumento per evadere i diritti di associazione e contrattazione collettiva[38].

[37] Alessi, Borelli, *Segmentazione del mercato del lavoro e discriminazioni*, in Barbera, Guariso (a cura di), op. cit., 271 ss., spec. 320 ss.

[38] Comitato sulla Libertà di associazione, Report n. 363 del marzo 2012 relativo al caso n. 2602 (Repubblica di Corea), su cui v. Alessi, Borelli, op. cit., 324-325.

La partecipazione nel pubblico impiego: quali prospettive?

Valerio Lorenzo Cancian

Sommario: 1. Premessa. – 2. L'evoluzione della partecipazione sindacale nel pubblico impiego. – 3. Tra partecipazione e contrattazione collettiva. – 4. Tra pubblico e privato: modelli partecipativi a confronto.

1. Premessa

Nonostante siano trascorsi più di trent'anni dall'avvio della stagione di riforme che ha condotto alla contrattualizzazione del pubblico impiego, permangono alcuni tratti di specialità dell'assetto regolativo e del campo d'azione del lavoro pubblico rispetto a quello privato. Anche in tema di relazioni sindacali, si è notato come l'interesse collettivo sotteso al sistema sia per certi versi a "vocazione generale", nel senso che «la compenetrazione dell'interesse pubblico nell'interesse collettivo ha creato un sistema di rappresentanza sindacale che si caratterizza non soltanto per la considerazione della comunità di riferimento dei lavoratori e delle lavoratrici, ma anche per la presa in carico dei bisogni dell'intera collettività degli utenti a cui l'attività amministrativa è indirizzata»[1]. Infatti, sebbene sia più che consolidato il passaggio al regime contrattuale-civilistico entro cui opera la regolazione dei rapporti di lavoro e delle relazioni sindacali del pubblico impiego, il contesto delle amministrazioni pubbliche rimane molto lontano da quello delle imprese, anzitutto per il tipo di interessi - pubblici e generali - che le prime sono chiamate a tutelare. A tal proposito, secondo parte della dottrina, il ruolo preminente dell'interesse pubblico nell'organizzazione e nel funzionamento delle amministrazioni pubbliche condizionerebbe

[1] Ferrara, *Le relazioni sindacali in trent'anni di riforme del lavoro pubblico*, in Gargiulo, L. Zoppoli (a cura di), *Il lavoro pubblico in trent'anni di riforme*, *QDLM*, 16, 2024, 114. Per una ricostruzione dogmatica più ampia si veda anche Ferrara, *Il sindacalismo nella pubblica amministrazione. Protagonismo, antagonismo e partecipazione*, Torino, 2024.

funzionalmente anche la conformazione del rapporto di lavoro[2] e, parallelamente, la sfera delle relazioni sindacali entro cui si inserisce l'istituto della partecipazione.

2. L'EVOLUZIONE DELLA PARTECIPAZIONE SINDACALE NEL PUBBLICO IMPIEGO

Per "partecipazione dei lavoratori" si intende «l'insieme di organismi e procedure che possono essere istituiti a livello dell'impresa societaria o delle sue articolazioni organizzative per imporre decisioni comuni su materie ricomprese nel potere di gestione dell'impresa, assegnando a tal fine una specifica rilevanza al punto di vista dei lavoratori»[3]. La finalità pare dunque chiara, ossia il superamento, in chiave collaborativa, dell'impostazione conflittuale fondata sulla contrattazione collettiva, che «è invece fondata sulla distinzione degli interessi e sulla reciproca libertà di azione delle parti»[4].

Se nel caso delle imprese la partecipazione si è estrinsecata sia in relazione all'assunzione di decisioni che alla redistribuzione degli utili, la sua dinamica di sviluppo nel settore pubblico è stata caratterizzata da interventi normativi ondivaghi, finalizzati a valorizzare «ora l'autonomia della dirigenza, ora il coinvolgimento della parte sindacale»[5].

L'impianto originario della partecipazione sindacale nel pubblico impiego risale alla legge 29 marzo 1983, n. 93, la legge quadro sul pubblico impiego, la quale costituiva una impostazione fortemente sbilanciata dalla parte dei sindacati. Proprio per tali motivi, il legislatore è intervenuto dieci anni dopo, con il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, con l'obiettivo, da un lato, «di eliminare le forme di partecipazione istituzionale ed arginare le pratiche partecipative informali attraverso l'introduzione di una chiara partecipazione procedimentale» e, dall'altro, di «rinvigorire i poteri decisori delle amministrazioni e per esse i dirigenti»[6].

---

[2] Sul punto, si veda RUSCIANO, *La riforma del lavoro pubblico: fonti della trasformazione e trasformazione delle fonti*, in *DLRI*, 1996, 257 ss.

[3] D'ANTONA, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in *Il Diritto del Lavoro - Enciclopedia Giuridica Treccani*, XXV, 1991, 1.

[4] *Ivi*, 2.

[5] CANGEMI, *La partecipazione sindacale e la negoziabilità dei poteri dirigenziali nel nuovo sistema di relazioni sindacali*, in *LPA*, 2019, 2, 183.

[6] VISCOMI, L. ZOPPOLI, *La partecipazione alla organizzazione ed alla gestione dei rapporti di lavoro*, in F. CARINCI (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministra-*

Le modifiche intervenute con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, soprattutto con riferimento agli atti interni di organizzazione con riflessi sul rapporto di lavoro, e poi con il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 hanno portato all'introduzione nei contratti collettivi degli istituti dell'informazione, della consultazione, dei comitati, delle commissioni bilaterali e della concertazione. Tuttavia, soprattutto quest'ultima forma di partecipazione, che aveva reso più sfumata la distinzione tra il ruolo dirigenziale e quello sindacale, ha condotto a nuove modifiche degli assetti. Il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (c.d. riforma Brunetta) ha infatti depotenziato gli istituti partecipativi, prevedendo, per esempio, che le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro fossero assunte «in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatta salva la sola informazione ai sindacati, ove prevista nei contratti di cui all'articolo 9»[7]. Secondo alcune interpretazioni, se a seguito della rielaborazione condotta dalla riforma Brunetta «l'autonomia regolativa permane», tuttavia «si agisce sulla sua capacità, ossia sui confini interni di questa nozione»[8].

Gli spazi partecipativi nel pubblico impiego sono nuovamente variati con il d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 (c.d. riforma Madia), il quale ha ampliato le forme di partecipazione previste dalla contrattazione collettiva, andando oltre la mera informazione. Non è un caso, infatti, che il già citato articolo 5 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 abbia variato formulazione, nel senso che «le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro [...] sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatte salve la sola informazione ai sindacati ovvero le ulteriori forme di partecipazione, ove previsti nei contratti di cui all'articolo 9». In questo senso, le materie della direzione e dell'organizzazione del lavoro negli uffici non sono più vincolate allo strumento della mera informazione ma, se previsto dai contratti collettivi nazionali, ai quali compete la disciplina degli istituti della partecipazione

zioni pubbliche. Dal D.lgs. n. 29/1993 alla Finanziaria 1995. Commentario, Milano, 1995, 345 ss.

[7] Art. 5, comma 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, così come riformato dal d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.

[8] Ferrara, *Le relazioni sindacali in trent'anni di riforme del lavoro pubblico*, cit., 95.

sindacale, possono prevedere forme partecipative più significative come il confronto o il ricorso ai cc.dd. organismi paritetici per l'innovazione (OPI), di cui si dirà a breve.

In questo senso, dunque, il modello partecipativo del settore pubblico si è sviluppato secondo «un climax ascendente di coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori»[9], costituito anzitutto dallo strumento dell'informazione, anche se non può propriamente ritenersi una forma di partecipazione autentica, e poi da quello del confronto, nato sull'esperienza del precedente esame congiunto, una forma di consultazione con radici storiche ben più risalenti. Da notare l'ampiezza delle materie oggetto di confronto: dalle tipologie di orario di lavoro ai criteri per la mobilità tra sedi, dai sistemi di valutazione della performance al conferimento di attività a soggetti pubblici o privati.

3. TRA PARTECIPAZIONE E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

Fatta questa panoramica sulle «metamorfosi che hanno interessato le relazioni sindacali nel lavoro pubblico»[10], occorre ora capire come si pongano gli strumenti di partecipazione sindacale rispetto al ruolo della contrattazione collettiva.

Se le riforme che si sono succedute a partire dagli anni Novanta del Novecento avevano come obiettivo anche la valorizzazione della contrattazione decentrata come mezzo di innovazione organizzativa e di flessibilizzazione dei rapporti di lavoro[11], tale strumento è stato spesso utilizzato in materie non appartenenti al proprio ambito di competenza, anche attraverso la negoziazione di alcuni aspetti dei poteri del privato datore di lavoro assegnati agli organi dirigenziali dal citato art. 5, comma 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165[12]. In realtà, nonostante la contrattazione decentrata sia stata spesso oggetto di critiche, in quanto considerata alla stregua di «un canale di distorsione e "tradimento" delle riforme del lavoro pubblico»[13], si è rivelata

[9] CORTI, *La partecipazione alla luce delle nuove regole (passato, presente, sperimentazione)*, in *Quaderni RGL*, 2019, 4, 107.

[10] FERRARA, *Le relazioni sindacali in trent'anni di riforme del lavoro pubblico*, cit., 86.

[11] In questi termini L. ZOPPOLI, *Il lavoro pubblico negli anni '90*, Torino, 1998, 92 ss.

[12] Sul punto, si vedano GARILLI, *Profili dell'organizzazione e tutela della professionalità nelle pubbliche amministrazioni*, in *DLRI*, 1, 2004, 101 ss.; BELLAVISTA, *Lavoro pubblico e contrattazione collettiva*, in *RGL*, 2, 2007, 340 ss.

[13] FERRARA, *Le relazioni sindacali in trent'anni di riforme del lavoro pubblico*, cit., 103.

una «sede per sperimentare soluzioni in grado di raggiungere i consueti obiettivi di efficacia/efficienza dell'azione amministrativa»[14]. In questo senso, la definizione degli istituti partecipativi è stata influenzata, da un lato, dai poteri di organizzazione e gestione del personale da parte della dirigenza e, dall'altro, dall'attività di contrattazione, spesso sovrapposta. Come è stato efficacemente osservato, la partecipazione del personale e dei loro rappresentanti nel lavoro pubblico è stata declinata «secondo una logica "per differenza" rispetto all'unilateralità dei poteri datoriali e alla contrattualità nella gestione del rapporto di lavoro pubblico garantita attraverso la negoziazione collettiva»[15]. I vari strumenti partecipativi hanno inoltre risentito delle ideologie alla base di ciascuna riforma del pubblico impiego, rimanendo schiacciati, da un lato, dalle norme di legge, che ne definiscono i limiti esterni, e, dall'altro, dalla contrattazione collettiva, che invece ne determinano gli aspetti sostanziali e procedurali.

Quanto ai limiti esterni posti dal legislatore, l'art. 40, comma 1, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 stabilisce che le materie oggetto di partecipazione sindacale sono escluse dalla contrattazione collettiva, anche se non sono mancati sconfinamenti a vantaggio della contrattazione decentrata e, talvolta, nazionale[16]. Il sistema partecipativo è messo in crisi da «atti di auto-sabotaggio endosindacali»[17], addirittura in ambiti in cui la stessa contrattazione sarebbe esclusa dalla legge (per esempio, nel caso di atti di macro-organizzazione), in quanto si presenta, almeno per il momento, in un insieme di meccanismi procedurali senza una immediata ricaduta sul piano dei risultati[18].

Già a partire dalla tornata contrattuale 2016-2018 alle forme di partecipazione classica dell'informazione e del confronto si è consolidato lo strumento dell'esame all'interno dei già richiamati organismi paritetici per l'innovazione. Questi nuovi soggetti, al netto di alcune perplessità circa la loro sovrapposizione con la contrattazio-

[14] *Ibidem*.
[15] *Ivi*, 105.
[16] Sul punto, si veda Talamo, *La riforma del sistema di relazioni sindacali nel lavoro pubblico*, in *GDA*, 2010, 1, 15, il quale, tra le altre cose, evidenzia che «le materie rimesse in sede decentrata a tali istituti partecipativi sono state, a loro volta, sovente contrattate».
[17] Ferrara, *Le relazioni sindacali in trent'anni di riforme del lavoro pubblico*, cit., 106.
[18] In questi termini, C. Russo, *Le relazioni sindacali nel lavoro pubblico: dal simbolismo della riforma alla concretezza dell'organizzazione*, in Faverin, Feltrin (a cura di), *Fuori dal guado. Il lavoro pubblico alla prova delle riforme*, Milano, 2016, 180 ss.

ne collettiva integrativa e con la partecipazione tramite confronto[19], hanno svolto un ruolo propedeutico alla contrattazione integrativa in chiave progettuale, in tutti gli ambiti legati all'organizzazione dell'amministrazione. Occorre tuttavia sottolineare che gli organismi paritetici per l'innovazione, anche in ragione della loro natura stabile, agiscono con presupposti e funzioni differenti rispetto ai meccanismi partecipativi classici e, a maggior ragione, alla contrattazione. Tali organismi, infatti, mirano ad affrontare le questioni di propria competenza attraverso l'elaborazione di alcune proposte condivise sin dal principio, difformemente, da un lato, rispetto agli istituti dell'informazione e del confronto, con i quali la soluzione individuata è comunque unilaterale e, dall'altro, rispetto al metodo negoziale classico, in cui la concertazione avviene a valle dell'iter di contrattazione. Inoltre, come è stato osservato, «alla pariteticità si somma una potenziale funzione di terzietà»[20], in quanto gli organismi paritetici per l'innovazione possiedono una funzione propositiva autonoma e, parallelamente, possono svolgere anche attività di analisi e indagine.

4. Tra pubblico e privato: modelli partecipativi a confronto

In tema di partecipazione organizzativa è interessante soffermarsi brevemente su alcuni punti di contatto e altri di distanza tra settore pubblico e settore privato.

Da un lato, infatti, va rilevata una tendenziale convergenza, in quanto entrambi i settori risultano accomunati da una esigenza di condivisione sempre più significativa con i lavoratori delle decisioni inerenti l'organizzazione del lavoro, anche in considerazione degli effetti della transizione digitale. Lo stesso "Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale"[21], sottoscritto nel marzo 2021 dal Presidente del Consiglio dei Ministri, dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e dai segretari di Cgil, Cisl e Uil[22], auspica una valorizzazione degli strumenti innovativi di partecipazione or-

[19] Sul punto, si veda BOSCATI, *La riforma mancata: il ruolo della dirigenza pubblica nei nuovi assetti*, in *LPA*, 2017, 1, 64 ss.

[20] FERRARA, *Le relazioni sindacali in trent'anni di riforme del lavoro pubblico*, cit., 112

[21] Sul punto, si veda L. ZOPPOLI, *Il patto di Brunetta II: un patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale con la partecipazione sindacale*, in *DLM*, 2022, 3, 485 ss.

[22] Ai quali si sono aggiunti, in data 30 marzo 2021, anche gli omologhi di Confedir, Confsal e Cisal.

ganizzativa, a partire dagli organismi paritetici per l'innovazione, al fine di implementare «l'attuale sistema di relazioni sindacali sia sul fronte dell'innovazione che su quello della sicurezza sul lavoro»[23]. Analogamente, già il "Patto per la fabbrica", sottoscritto nel marzo 2018 da Confindustria, Cgil, Cisl e Uil, auspicava, alla luce dei cambiamenti economici, produttivi e tecnologici, un sistema di relazioni industriali in grado di valorizzare nuove forme e strumenti di partecipazione organizzativa. Ugualmente, se nel settore privato, al fine di promuovere nuove forme di partecipazione, si faceva ricorso all'istituzione di specifici gruppi di lavoro o di commissioni paritetiche, in quello pubblico hanno assunto sempre più rilievo i già citati organismi paritetici per l'innovazione, intesi come «sede in cui si attivano stabilmente relazioni aperte e collaborative sull'organizzazione, l'innovazione e il miglioramento dei servizi [...] secondo un approccio bottom up che in ogni contesto contraddistingue la gestione dell'innovazione»[24].

Dall'altro lato, però, il sistema delle fonti e delle relazioni sindacali nel pubblico impiego risulta molto più vincolato di quello tipico del settore privato, spesso anche in ragione di una molto più limitata disponibilità di risorse economiche. Come viene osservato in dottrina, a differenza dell'imprenditore, che opera all'interno di un mercato, nelle pubbliche amministrazioni il dirigente agisce secondo le direttive impartite dai vertici politico-istituzionali, al fine di perseguire interessi pubblici[25]. Allo stesso modo, al di là degli interessi posti al centro della propria attività, il settore pubblico e quello privato paiono ancora molto distanti anche in termini di esigenze di bilancio e di caratteristiche strutturali, risultando dunque difficile (e probabilmente impraticabile) uniformare il modello regolativo dell'uno rispetto a quello dell'altro.

Tuttavia, se le relazioni sindacali nel pubblico impiego, per quanto aperte a logiche di innovazione e collaborazione, continuano a oscillare tra vincoli normativi e spazi contrattuali, ci sono ambiti in cui alcuni esempi tratti dal settore privato potrebbero rivelarsi vir-

---

[23] Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, 10 marzo 2021, 7.

[24] Alaimo, *Note sparse sul rapporto fra contrattazione integrativa e contrattazione nazionale e sulla partecipazione nei contratti di comparto*, in Gargiulo, L. Zoppoli (a cura di), op. cit., 131.

[25] Sul punto, Ricci, *La "nuova" stagione delle relazioni sindacali nel lavoro pubblico: rischio di implosione del sistema?*, in *LPA*, 2025, 1, 2 ss.

tuosi, anche in termini di consolidamento di meccanismi partecipativi al momento poco determinanti. Uno di questi è senz'altro legato all'implementazione di piani di c.d. *welfare* contrattuale, del tutto residuali nel settore pubblico, ma ormai imprescindibili in quello privato, in cui la definizione di piani di previdenza complementare e di assistenza sanitaria integrativa si inseriscono tra le strategie di *attraction* e *retention* aziendali. Analogamente, anche il tema della formazione specifica dei rappresentanti dei lavoratori e dei loro interlocutori aziendali risulta centrale nel rafforzamento di «capacità di comprensione dei fenomeni economici» e di «competenze interdisciplinari che sostanzino la partecipazione [...] di una reale possibilità di incidenza nelle vicende dell'impresa e nelle condizioni lavorative al suo interno attraverso la manutenzione di regole collettive efficaci e bilanciate»[26]. In questo senso, al netto di significative differenze di sistema, l'esperienza del settore privato potrebbe offrire spunti utili per rendere più efficaci e incisivi i meccanismi partecipativi nel pubblico impiego, rafforzandone la funzione non solo come strumento di rappresentanza, ma anche come leva per l'innovazione organizzativa e, conseguentemente, per il miglioramento dell'azione amministrativa.

[26] COFACCI, *Il ruolo delle relazioni industriali nell'"autentica" partecipazione. Esperienze e casi dai settori elettrico, aerospazio e difesa, metalmeccanico*, in *Bollettino dell'Archivio per la storia del Movimento Sociale Cattolico in Italia*, 2025, 1, 156.

Partecipazione e conflitto: qualche riflessione alla luce di un recente intervento normativo

Giorgio De Girolamo

Sommario: 1. Premessa. – 2. La partecipazione dei lavoratori nell'ordinamento costituzionale italiano: l'inattuazione di un paradigma. – 3. Una pace senza deserto: le ragioni del conflitto nelle dinamiche partecipative – 4. Una legge sulla partecipazione: qualche considerazione sulla l. n. 76 del 2025.

1. Premessa

A poca distanza dall'approvazione della legge 15 maggio 2025, n. 76 recante *Disposizioni per la partecipazione dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili delle imprese* giova ritornare sul problematico rapporto tra partecipazione e conflitto sindacale. Si ritiene infatti che per commentare e analizzare correttamente tale recente novità normativa – che non è il compito precipuo che ci si pone in questa sede – sia necessario definire più precisamente le funzioni dei due strumenti. Muovere dal presupposto di un rapporto antitetico e inconciliabile tra metodi partecipativi e conflittuali pone infatti il rischio, specialmente di fronte a una legge che si propone come attuazione[1] del disposto dell'art. 46 Cost., di interpretare tale intervento normativo, a prescindere dai suoi discutibili margini di effettività, come opportunamente volto a ridurre il conflitto per sostituirvi relazioni più collaborative.

Per meglio comprenderne le funzioni, è preliminarmente necessario definire i confini della partecipazione e del conflitto collettivo nel nostro ordinamento, anche alla luce dei principi costituzionali. Sulla scorta di tali riflessioni, si procederà quindi a valutare l'effettiva portata del recente intervento normativo nel promuovere effetti-

[1] Sulla possibilità di attribuire a tale intervento il merito di aver attuato l'art. 46 Cost. v. Tiraboschi, *Partecipazione dei lavoratori: oggetto e finalità della legge n. 76/2025*, in *ADL*, 2025, 3, 575 ss. che propende in senso affermativo.

vamente gli interessi dei lavoratori, valutando quindi il suo posizionamento nel dialettico rapporto tra partecipazione e conflitto.

2. LA PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI NELL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE ITALIANO: L'INATTUAZIONE DI UN PARADIGMA

La Costituzione italiana, com'è noto, "riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende" (art.46). I motivi dell'introduzione di quella che è stata definita una "norma incompiuta"[2] vanno ricercati nell'esperienza dei consigli di gestione[3], diffusisi nel Nord del paese a cavallo del secondo Dopoguerra per la scelta del C.L.N.A.I. di ridare vita con nuove elezioni di rappresentanti alla fallimentare[4] esperienza dei consigli di gestione istituiti nel 1944 dalla Repubblica di Salò. Fioriti in gran numero dopo la Liberazione – già circa 500 nell'estate del 1946[5] – dotati di strutture e prerogative diverse ma in gran parte legate alla produttività e all'organizzazione aziendale, si estinsero, tranne qualche isolata eccezione[6], già nei primi anni '50. Ancor più distanti dal poter attuare forme di partecipazione furono le deboli commissioni interne ricostituite con l'accordo interconfederale del 2 settembre 1943 (c.d. Buozzi-Mazzini)[7]. Anche la spinta

---

2 Così TREU, *Le proposte parlamentari sulla partecipazione*, in *DRI*, 2010, 1, 94.

3 Su di essa si rinvia ampiamente a LANZARDO, *I consigli di gestione nella strategia della collaborazione*, in AA.VV., *Problemi del movimento sindacale*, Milano, 1976; v. anche l'ampia trattazione storica di MORELLI, *I Consigli di gestione dalla Liberazione ai primi anni cinquanta*, Torino, 1977; ma v. anche S. LEONARDI, *La partecipazione dei lavoratori in una prospettiva storica: i Consigli di gestione*, in *LD*, 1997, 3, 469 ss.

4 Sul punto valga per tutti il giudizio di GHEZZI, *L'art. 46 della Costituzione,* in BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1980, 79-80: "Il progetto – che da un lato funzionalizza il Führerprinzip alle esigenze più propriamente politiche della sedicente repubblica e d'altro lato si preoccupa di "far partecipare" i lavoratori (ma, essenzialmente, di farli compartecipare agli utili) riguardo ad una struttura ribadita come intrinsecamente autoritaria – fa pressoché completamente naufragio, da un lato, tra la fredda diffidenza e, progressivamente, l'intransigente ostilità operaia […] e, d'altro lato, l'ostruzionismo degli imprenditori"; ma si veda anche per un'ampia ricostruzione storica CRAVERI, *Sindacato e istituzioni nel dopoguerra*, Bologna, 1976, 150 ss.

5 GHEZZI, *L'art. 46 della Costituzione,* cit., 83.

6 Il riferimento è in particolare all'esperienza del consiglio di gestione dell'Olivetti d'Ivrea, rimasto in funzione fino al 1971 su cui cfr. MUSSO, *La partecipazione nell'impresa responsabile. Storia del consiglio di gestione Olivetti*, Bologna, 2009.

7 Poi regolate da altri accordi interconfederali nel 1947, 1953 e 1966, sempre escludendo dalle loro competenze, a differenza dell'accordo del 1943, la contrattazione collettiva.

politica del movimento dei consigli di gestione – seppur privi essi del tutto della forza rivoluzionaria dei consigli del 1920 nella loro teorizzazione gramsciana[8] – si esaurisce nell'arco di pochi anni[9], cadendo nel vuoto anche la proposta del 1946 dell'allora Ministro dell'Industria socialista Rodolfo Morandi, ispirata tra l'altro anche a un inserimento degli stessi consigli in un quadro più ampio, come nel progetto largamente inattuato della Costituzione di Weimar[10], di governo dell'economia[11]. Su queste basi si è svolto il dibattito in Assemblea costituente che ha portato all'elaborazione dell'art. 46. Merita notare soltanto, senza ripercorrere qui i lavori[12], che fu un emendamento del gruppo democristiano[13] a stemperare la forza della disposizione passando dal diritto di *partecipare* previsto nel testo approvato dalla III Sottocommissione, al diritto di *collaborare* definitivamente approvato dall'Assemblea: un intervento volto a ricondurre nell'alveo solidaristico[14] la norma eliminando i rischi allora percepiti, peraltro già ridotti dalla previsione di una riserva di legge in materia e quindi dalla scelta di non riconoscere né regolare in Costituzione le forme partecipative, di scardinamento del principio dell'unità di comando dell'imprenditore nella gestione delle imprese. Una volta entrata in vigore la Costituzione, l'attuazione dell'art. 46 Cost. si avviò verso una sostanziale inattuazione, arrivata fino ad

---

[8] Su cui vedi alcune delle note pagine scritte dallo stesso Gramsci tra il 1919 e il 1920, tra cui Gramsci, *Sindacati e consigli (II)*, in *L'ordine nuovo*, 12 giugno 1920. Ma sull'esperienza dei consigli di fabbrica cfr. anche Gobetti, *La rivoluzione liberale. Saggio sulla lotta politica in Italia*, Torino, 1964, 110-115.

[9] Ghezzi, *L'art. 46 della Costituzione*, cit., 81 ss.

[10] Su cui cfr. almeno Vardaro (a cura di), *Laboratorio Weimar. Conflitti e diritto del lavoro nella Germania prenazista*, Roma, 1982.

[11] Ma non priva di difetti attuativi, muovendo dalla costruzione del sistema dei consigli in assenza di un sistema di economia pianificata in cui questi avrebbero dovuto inserirsi: sul punto v. Leotta, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in *DDPcom*, Aggiornamento, Torino, 2007, 572 ss. (7 dell'estratto).

[12] Su cui v. ampiamente Ghezzi, *L'art. 46 della Costituzione*, cit., 96 ss.; Leotta, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit., 8 dell'estratto; ma da ultimo v. Tufo, *La "partecipazione" dei lavoratori alla gestione delle aziende*, in Gaeta (a cura di), *Prima di tutto il lavoro. La costruzione di un diritto all'Assemblea Costituente*, Roma, 2014, 314 ss.

[13] Proposto congiuntamente nel maggio del 1947 dagli on. Gronchi, Pastore, Storchi e Fanfani che divenne l'attuale e che incontrò anche l'adesione del gruppo comunista, che dette del nuovo lemma una sua lettura secondo cui esso avrebbe implicato comunque la partecipazione dei lavoratori alla gestione.

[14] Anche grazie all'inserimento di un elemento finalistico dei diritti di collaborazione, riconosciuti "ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione".

oggi, riconducibile a varie ragioni. Da un lato giocò certamente un ruolo la mancata definizione di uno specifico modello partecipativo nella Costituzione, che però anche nel quadro comparato non è elemento dirimente per l'introduzione degli strumenti partecipativi: basti pensare al caso tedesco, in cui la Legge fondamentale, a differenza della Costituzione di Weimar, non prevede neppure un diritto espresso alla partecipazione dei lavoratori, nonostante gli altamente istituzionalizzati pilastri della *Mitbestimmung*[15]. I passaggi su citati dell'accantonamento dell'esperienza dei Consigli di gestione e della mancata approvazione della proposta di legge di Rodolfo Morandi si unirono a una forte ostilità datoriale ai modelli partecipativi e allo scetticismo sia sindacale, in particolare della Cgil, che comunista, a sua volta ostile alle prospettive di pacificazione che, anche erroneamente, l'idea della partecipazione portava con sé. Sul primo versante pesò anche il venir meno dell'unità sindacale e il radicarsi quindi di una maggiore conflittualità tra le parti sociali e all'interno delle diverse anime del sindacalismo italiano che fecero da ostacolo a un'attuazione legislativa o rigida di meccanismi partecipativi[16]. Nel modello di relazioni industriali che si andò formando prevalse, sia per scelta sindacale che per ostilità datoriale ai modelli partecipativi, il binomio conflitto collettivo-contrattazione collettiva, consacrato dallo Statuto dei lavoratori nel 1970: "la via italiana" alla democrazia industriale quindi non aveva bisogno del sostegno legislativo ma si affermava attraverso il piano conflittuale e rivendicativo, attuato ricorrendo al diritto di sciopero, e il successivo momento negoziale, in grado di far esercitare ai sindacati un controllo e anche diritti che, atecnicamente e impropriamente, potrebbero definirsi di "codeterminazione", all'interno dello stesso ordinamento intersindacale.

Negli anni '70 quindi la partecipazione "in senso debole" si realizza attraverso la previsione di diritti di informazione e consultazione attraverso la contrattazione collettiva. Un passaggio anticipato dalla stipula tra il 1974 e il 1975 in alcune grandi imprese italia-

[15] La dottrina però è concorde nel rinvenire il fondamento costituzionale della *Mitbestimmung* nel combinato disposto di alcune disposizioni, come il principio dello Stato sociale di cui all'art. 20, co. 1, GG, l'art. 12, 1, GG che, come si è già osservato, tutela la libertà professionale dei lavoratori e il principio di tutela della dignità umana di cui all'art. 1 GG: v. per tutti PREIS, GREINER, *Arbeitsrecht. Kollektivarbeitsrecht. Lehrbuch für Studium und Praxis*, Köln, 6. Auflage, 2024, 407.

[16] MICHIELI, *La partecipazione nei rapporti economici. Il compito disatteso della Repubblica*, Torino, 2024, 150-153.

ne di "contratti di sviluppo", che introducevano forme di controllo sindacale e di gestione concordata di alcune rilevanti questioni sia intra- che extra-aziendali, dagli investimenti alla diversificazione della produzione fino alla garanzia occupazionale[17]. A questa fase segue la previsione nella parte obbligatoria di vari contratti collettivi dell'industria rinnovati nel 1976 di un sistema generale di informazione e consultazione articolato su più livelli, da quelli nazionali interconfederali e di categoria, a quelli territoriali di varia estensione fino al livello aziendale, che dagli anni '60, con lo sviluppo della contrattazione decentrata, aveva assunto un peso sempre maggiore, poi istituzionalizzato dallo stesso Statuto dei lavoratori. Queste forme di controllo esterno e di procedimentalizzazione dei poteri datoriali, mai idonee a mettere in discussione l'autonomia decisionale di ciascuna delle parti, restavano sempre al livello della partecipazione "in senso debole", e soffrivano della dipendenza dalla forza contrattuale delle organizzazioni sindacali[18], essendo prive di qualunque tipo di sostegno legislativo. Negli anni '80 si sviluppano alcune forme di partecipazione anche molto intensa, ma sempre al livello della partecipazione "in senso debole" e mai idonea a riprodurre la codeterminazione di tipo tedesco, su iniziativa in particolare di alcune grandi realtà industriali controllate dallo Stato (IRI, Efim, Eni, Cispel, Italtel)[19], a cui seguirono negli anni '90 anche esperienze si-

[17] Biasi, *Il nodo della partecipazione dei lavoratori in Italia. Evoluzioni e prospettive nel confronto con il modello tedesco ed europeo*, Egea, 2013, 23-24.

[18] Sul punto v. D'Antona, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese (voce)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXII, [1990], ora in B. Caruso e Sciarra (a cura di), *Opere, vol. II, Scritti sul diritto sindacale*, Milano, 2000, che rispetto alla congiuntura economica sfavorevole dei primi anni '80 sottolinea come essa abbia "messo in mostra i limiti strutturali di un modello di partecipazione che, in quanto fondato soltanto sulla contrattazione collettiva, non concede ai lavoratori più potere di influenza di quello che assegna loro il gioco dei rapporti di forza nel mercato del lavoro" (252).

[19] Su questa che viene definita la c.d. stagione dei protocolli non ci si soffermerà, ma cfr. Roccella, *Una nuova fase delle relazioni industriali in Italia: la stagione dei protocolli*, in *LD*, 1990, 3, 485 ss.; v. anche Biasi, *Il nodo della partecipazione dei lavoratori in Italia*, cit., 30 ss. Tra questi va senz'altro messo in rilievo come modello più avanzato quello del c.d. protocollo IRI, sul quale, tra l'ampia produzione, oltre al già citato lavoro di Roccella v. Treu, *Le relazioni industriali nell'impresa: il protocollo IRI*, in *RIDL*, 1986, 3, 395 ss. Tale processo subisce nei primi anni '90 una battuta d'arresto le cui ragioni vanno sicuramente ricercate anche nella fase d'intensa privatizzazione che caratterizza quel decennio, in questo senso anche Santagata, *Sistema tedesco di codeterminazione e trasformazioni dell'impresa nel contesto globale: un modello di ispirazione per Lamborghini*, in *DRI*¸2, 2020, 422.

gnificative nel settore privato, come quella capofila della Electrolux-Zanussi[20]. A questo sviluppo interno dell'ordinamento italiano, si affianca l'attivazione del legislatore europeo, che fin dagli anni '70 si è dimostrato determinato nello sviluppo di forme partecipative negli stati membri. Potendo qui solo menzionare questa complessa stagione, è sicuramente efficace la scansione in tre fasi fondamentali che è stata data in dottrina di questo "interventismo"[21]. Di queste, l'ultima in ordine di tempo è quella che ha mirato a garantire un livello minimo di informazione e consultazione – ma non, a differenza, dei primi due decenni di proposte ('70 - '80), di partecipazione in senso forte – a tutti i lavoratori. Essa si è risolta nell'approvazione della direttiva 2002/14/CE, alla quale, mentre alla Germania è bastato dare atto della conformità del proprio ordinamento alle prescrizioni di armonizzazione minima ivi contenute, l'Italia ha invece dovuto dare attuazione, e lo ha fatto con ritardo, peraltro condannato dalla stessa Corte di Giustizia[22]. Tale recepimento della direttiva, avvenuto con l'approvazione del d.lgs. n. 25/2007, si contraddistingue in estrema sintesi per la scelta di affidare alla contrattazione collettiva, in continuità con la "via italiana" alla democrazia industriale e con il suo *single channel*, la definizione degli istituti partecipativi e della loro attuazione in concreto[23]. Su questa assai debole base è proseguito, limitatamente ai diritti di informazione e consultazione, lo sviluppo per via contrattuale, sia nazionale che aziendale[24], delle forme partecipative.

[20] Un sistema caratterizzato da una completezza tecnico-procedurale tale da renderlo riproducibile nell'ambito di gruppi di medie e grandi dimensioni ma certo non appetibile per realtà produttive medio-piccole, in questo senso LEOTTA, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit., 15 dell'estratto; più in generale su questa esperienza cfr. PERULLI, *Il Testo Unico di partecipazione di relazioni sindacali e di partecipazione della Electrolux-Zanussi*, in *LD*, 1999, 1, 41 ss.; ma si veda anche il coevo Protocollo Tim, seppur meno avanzato e complesso nonché meno fortunato e di assai più breve durata su cui cfr. RICCIARDI, *Il protocollo di partecipazione in Telecom Italia Mobile*, in *LD*, 1999, 1, 17 ss.

[21] Sul punto v. BIASI, *Il nodo della partecipazione in Italia…*, cit., 132 ss. al quale si rinvia per un'ampia trattazione di questi sviluppi.

[22] Corte giust., 1° marzo 2007, C-327/2006.

[23] *Amplius* sul d.lgs. 25/2007 v. NAPOLI (a cura di), *L'impresa di fronte all'informazione e consultazione dei lavoratori*, in *NLCC*, 2008, 2, 843 ss.; ZOLI, *I diritti di informazione e di c.d. consultazione*, in *RIDL*, 2008, 2, 161 ss.

[24] Su cui v. TIRABOSCHI, *Partecipazione dei lavoratori e contrattazione collettiva: a che punto siamo?,* in *Bollettino ADAPT*, 3 marzo 2025, 9.

3. UNA PACE SENZA DESERTO: LE RAGIONI DEL CONFLITTO NELLE DINAMICHE PARTECIPATIVE

I diritti di "collaborare alla gestione delle imprese" di cui all'art. 46 Cost. sono stati ricondotti da parte della dottrina alla direttrice dell'eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, c. 2, Cost. Nell'alveo delle forme di concretizzazione di tale garanzia di emancipazione del cittadino-lavoratore rientrano anche la libertà sindacale di cui all'art. 39 Cost.[25] e il diritto di sciopero riconosciuto dall'art. 40[26]. È quindi con i diritti sindacali di organizzazione nell'impresa, e con il conflitto collettivo che è garanzia della loro effettività, che l'introduzione di strumenti di partecipazione – sia interna che esterna, sia in senso forte che debole – deve trovare un coordinamento. Da qui anche l'esigenza che una legislazione di attuazione dell'art. 46 Cost. tenga conto del modello di rappresentanza sindacale a livello di impresa accolto dallo Statuto dei lavoratori[27]. La scelta del Costituente è stata quella di costruire binari emancipatori paralleli, tutti diretti alla rimozione degli ostacoli che impediscono "l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica, sociale del Paese".

Si sono quindi soltanto menzionate quelle che possono essere riconosciute come le cause dello sviluppo di una via italiana alla democrazia industriale fondata esclusivamente sul binomio conflitto-contrattazione collettiva. Ciò che merita rimarcare in questa sede è che, se da un lato deve propendersi per l'opportunità, di cui a certe condizioni potrebbe giovare l'intero sistema di relazioni industriali, di attuare l'art. 46 Cost. e di sviluppare ulteriori strumenti di partecipazione rispetto a quelli già creati dalla contrattazione collettiva, dall'altro tale partecipazione – intesa dalla dottrina prevalente in senso debole – non deve essere orientata alla rimozione del conflitto. In questo senso si sono collocate alcune letture che vedono

---

[25] OLIVELLI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, in AA.VV., *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese. Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro. Lecce, 27-28 maggio 2005*, Milano, 2006, 58-59.

[26] BIASI, FALSONE, *Partecipazione e conflitto come tecniche di regolazione delle relazioni industriali: precetti costituzionali, nessi reciproci e finalità*, paper, 11 dell'estratto; v. già GHEZZI, *La responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali*, Milano, 1963, 115.

[27] D'ANTONA, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese (voce),* cit., 248.

di fatto nel conflitto collettivo non uno strumento di emancipazione del lavoratore, come emerge non solo dal dato storico ma anche dalla trama costituzionale, quanto piuttosto un "male necessario" del diritto del lavoro novecentesco, e riconoscono la necessità di una "riduzione del conflitto" anche "mediante istituti partecipativi"[28].

Ci sembra di dover rigettare tali conclusioni. In primo luogo si ritiene difficile sostenere, sia per l'Italia che per la maggior parte dei paesi europei, che quella attualmente attraversata sia una fase ad alto tasso di conflitto collettivo, tendente finanche a una – certamente rivoluzionaria – prospettiva di *conflittualità permanente*[29]. Piuttosto è possibile osservare una costante tendenza alla riduzione delle ore perse a causa di sciopero, particolarmente accentuata in Italia[30]. Questo è a maggior ragione preoccupante per un sistema di relazioni industriali come quello italiano, caratterizzato, come si è già sottolineato, dalla presenza dell'unico canale fondato sul binomio conflitto collettivo-contrattazione collettiva. Infatti, come è stato osservato, "i sistemi più conflittuali […] sono anche quelli in cui sono assenti meccanismi partecipativi […]. Sono evidentemente

[28] VALLEBONA, *Conflitto e partecipazione*, in *RIDL*, 2005, 3, 307 ss., 315. In un senso sicuramente diverso, e non svalutativo del conflitto ma che lo considera comunque uno strumento attualmente inadeguato per consentire al sindacato di influire sulle decisioni aziendali v. CORTI, *Partecipazione dei lavoratori e licenziamenti collettivi*, in *Jus-online*, 2019, 1, 18 dell'estratto.

[29] Si tratta dell'unico livello di conflitto collettivo che lo stesso MENGONI ritiene incompatibile con il paradigma partecipativo di cui all'art. 46 Cost: v. sul punto MENGONI, *I limiti ai poteri dell'imprenditore: confronto tra il modello dello Statuto dei lavoratori e il modello dell'art. 46 Costituzione*, in MAZZONI et. al. (a cura di), *La posizione dei lavoratori nell'impresa. Conflittualità o partecipazione responsabile?*, Milano, 1977, 154 che rinviene nello Statuto dei lavoratori un accantonamento del modello di partecipazione di cui all'art. 46 Cost. e l'affidamento dello sviluppo delle relazioni industriali a un altro modello che definisce di "partecipazione conflittuale", il quale "non istituzionalizza la partecipazione mediante la costituzione di forme organiche di collaborazione, bensì istituzionalizza il conflitto come mediatore di partecipazione attraverso il metodo sindacale e secondo regole di gioco non formalizzate" (152-153).

[30] VANDAELE, *Gli scioperi in Europa oggi: un trend al ribasso interrotto da sporadiche impennate*, in *QRS*, 2024, 1, Roma, 15-16, in cui l'A. osserva come "contrariamente a quanto riportato dalla stampa e dai media *main stream*, ancor più che in passato, oggi gli scioperi sono più che mai eccezionali. In altre parole, la media europea dei conflitti sindacali si presenta tutto sommato modesta, se letta in una prospettiva storica". Per quanto riguarda l'Italia, in cui dal 2009 sono assenti rilevazioni ufficiali degli scioperi da parte dell'Istat, si rinvia al lavoro di raccolta e analisi di dati operato con altre metodologie a cura di PILATI, MACCARONE, PERRA, CETRULO, *Italy*, in *International Strike Report*, 2023, 73 ss., in *https://emekcalisma.org/*.

sistemi in cui il lavoratore recupera, attraverso lo sciopero, margini di partecipazione che sarebbero altrimenti inesistenti perché non sono sostenuti dal legislatore o dalle parti sociali"[31].

Di fronte a un tale scenario, gli sforzi non dovrebbero concentrarsi sullo sviluppo di strumenti volti alla riduzione del conflitto – che siano i metodi partecipativi per come sopra intesi, almeno a livello funzionale, o legislazioni volte alla limitazione dello sciopero nei servizi pubblici essenziali[32]. Piuttosto lo sforzo del legislatore, che certo rispetto allo sciopero come fenomeno giuridico, più che non limitarlo in varia guisa, poco o nulla può, potrebbe rivolgersi verso lo sviluppo di forme parallele di riconoscimento di effettiva capacità decisionale ai lavoratori. Se di esse quindi il coinvolgimento in termini di diritti di informazione e consultazione non può che essere il presupposto, allo stesso modo il contenuto pregnante non può che apprezzarsi, almeno secondo una parte della dottrina più attenta ai sistemi partecipativi, nella forma di una partecipazione in senso forte[33]. Questa però, seppur vincolativamente istituita, non basta a

[31] Nogler, *La titolarità congiunta del diritto di sciopero*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 2013, 2, 117.

[32] Orlandini, *Italy: The Right to Strike in Public Interest Services*, in Aa.Vv., *Right to Strike under attack. Legal Counterstrategies*, HSI-Working Papers, 2025, 21, 64 ss.

[33] In questo senso Pedrazzoli, *Partecipazione, costituzione economica e art. 46 della Costituzione. Chiose e distinzioni sul declino di un'idea*, in *RIDL*, 2005, 4, 427 ss.; con tale definizione si richiama una distinzione interna alla più ampia categoria della partecipazione *decisionale*, che a sua volta si oppone alla partecipazione *all'economia*: mentre con la prima si indicano tecniche che consentono alle rappresentanze dei lavoratori di incidere sulla formazione delle decisioni aziendali, con la seconda ci si riferisce a forme di estensione ai lavoratori dei risultati economici dell'attività d'impresa attraverso l'assegnazione di azioni o strumenti di redistribuzione degli utili. Pur non essendo escluso che da questi ultimi discenda una possibilità di condizionare le decisioni delle politiche di impresa, essendo però il loro scopo precipuo quello di legare i lavoratori al destino dell'impresa attraverso un processo di fidelizzazione e non di condizionare i meccanismi decisionali della stessa, costituiscono un fenomeno nettamente distinto dal primo. La stessa partecipazione *decisionale* di cui sopra può però declinarsi in due forme diverse che la dottrina solitamente indica con partecipazione *interna* ed *esterna*. La prima si realizza attraverso la rappresentanza dei lavoratori all'interno degli organi societari, la seconda attraverso il riconoscimento di diritti di codecisione e di controllo a rappresentanze di lavoratori a livello aziendale. Per chiarire i termini della partecipazione *esterna* è opportuno introdurre la distinzione sopra evocata. Internamente a questa categoria infatti un'ulteriore distinzione separa il coinvolgimento *in senso debole* dal coinvolgimento *in senso forte*. Nel primo si fanno rientrare le forme che non possono paralizzare e neppure sottoporre a verifica giudiziale l'esercizio del potere datoriale, quindi diritti di informazione e consultazione e obblighi di trattare. Nel secondo invece rientra la partecipazione *stricto sensu*, forme di coinvolgimento che quindi fanno sì che la

se stessa. Come è stato acutamente messo in rilievo, il riconoscimento formale di un livello di partecipazione, anche forte – che sia esso di cogestione societaria o di codeterminazione su singole materie – non basta a garantire un alto peso agli interessi dei lavoratori nel processo decisionale, in quanto tale incidenza sarà sempre "funzione della capacità di autotutela dei lavoratori rappresentati, del rapporto di forza tra gli interessi contrapposti; anzi la capacità di mobilitazione dei lavoratori sarà […] garanzia dell'effettività della partecipazione"[34]. Nello scongiurare quindi il rischio di una partecipazione *subalterna* che un modello collaborativo non conflittuale porta con sé, insieme al potenziale indebolimento nei lavoratori della consapevolezza dell'alterità degli interessi che rappresentano rispetto a quelli dell'imprenditore, viene anche efficacemente messo in luce, nel dialogo con una relazione in cui si era sostenuto che "una partecipazione giuridicamente disarmata non sembra né realistica né incisiva"[35], che "una partecipazione, ancorché giuridicamente armata, non è né realistica né incisiva se non è sostenuta da un buon grado di capacità conflittuale dal lato dei lavoratori"[36]. Il con-

regola in questione non sia una mera determinazione unilaterale del datore ma che non possa venire ad esistenza senza il consenso dei rappresentanti dei lavoratori o comunque, in caso di mancato accordo fra le parti, dell'intervento sostitutivo di un organo terzo ed imparziale: quest'ultimo, nella fortemente istituzionalizzata esperienza tedesca di codeterminazione aziendale è rappresentato dall'*Einigungsstelle* di cui al § 76 *Betriebsverfassungsgesetz*. La funzione svolta nella prassi da tale organo è quella di costituire una notevole pressione implicita sulle parti per il raggiungimento dell'accordo, essendo nell'interesse di entrambe evitare l'intervento sostitutivo di un organo terzo: in questo senso SPENGLER, HAHN, PFEIFFER (a cura di), *Betriebliche Einigungsstelle*, Baden-Baden, 2010, 34, in cui si sottolinea che se da un lato certamente il ricorso a tale organo è nella prassi assai raro, non mancano esperienze, pur isolate, di maggiore conflittualità dove invece si arriva a tale organo anche in un centinaio di occasioni. Per la tesi secondo cui una forma di riflesso dei diritti di codeterminazione (*Mitbestimmungsrechte*) del modello tedesco possa essere individuata nell'ordinamento italiano nelle due ipotesi di cui agli artt. 4 e 6 s.l., in cui l'Ispettorato del lavoro è chiamato a svolgere lo stesso ruolo di decisore di ultima istanza svolto dall'*Einigungsstelle* v. PEDRAZZOLI, *Alternative italiane sulla partecipazione nel quadro europeo: la cogestione*, in *DLRI*, 1991, 1, 1 ss.: da cui l'A. argomenta a favore della compatibilità dell'inserimento di alcuni diritti di codeterminazione *in senso forte* anche con il *single channel* italiano.

[34] M. G. GAROFALO, *Qualche osservazione su partecipazione e conflitto*, in AA.VV., *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, cit., 360.

[35] L. ZOPPOLI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, in AA.VV., *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese,* cit., 89 ss.

[36] M.G. GAROFALO, op. cit., 360.

flitto, quindi, come elemento non solo innegabile e ineliminabile[37], ma finanche funzionale a garantire l'effettività di un sistema partecipativo. Quasi a porre un monito, a chi vorrebbe pur nobilmente cercare e affermare la pace sociale, a non fare come i Romani che, per dirla con Calcago, *desertum fecerunt et pacem appellaverunt*[38]. Un esito, che nella dimensione antagonistica degli interessi tipica ed insuperabile del lavoro subordinato, sarebbe la scontata e inevitabile conseguenza della rimozione del conflitto.

4. Una legge sulla partecipazione: qualche considerazione sulla l. n. 76 del 2025

In questo quadro deve considerarsi la recente approvazione di un intervento normativo in materia di partecipazione, l. 15 maggio 2025, n. 76, che si propone come attuazione dell'art. 46 Cost.[39] Il testo, frutto, com'è noto, di una proposta di legge di iniziativa popolare avanzata dalla Cisl, sembrava già debole nei suoi tratti caratterizzanti iniziali – in particolare per la scelta di affidare (quasi) interamente all'autonomia collettiva la regolazione della materia, nella piena tradizione, storicamente propria dello stesso sindacato[40], della c.d. legislazione di sostegno: l'iter parlamentare ne ha accentuato la

[37] Come ricostruito approfonditamente e suggestivamente dal contributo, in questo volume, di Ales, *L'azione collettiva delle origini e la sua rappresentazione visiva: un approccio 'emozionale' alla lotta per il miglioramento delle condizioni di lavoro*.

[38] Tacito, *De Agricola*¸ trad. it. in Id., *Storie. Dialogo degli oratori. Germania. Agricola*, Arici (a cura di), Torino, 1959, 516; un'espressione che, riattualizzata, può risuonare nella "pace per far quello che voi volete" di una nota canzone (*Contessa*, 1966, testo e musica di Pietrangeli).

[39] Su cui, oltre ai commenti già citati o richiamati oltre, v. almeno Tiraboschi (a cura di), *Primo commento alla legge di iniziativa popolare sulla partecipazione dei lavoratori (approvata dal Parlamento il 14 maggio 2025)*, Modena, 2025 e il numero 2 di *LDE* a cura di Corti, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese. Spunti di riflessione in occasione del ddl di iniziativa popolare promosso da Cisl*; tra i primi commenti alla proposta Cisl, prima che fosse largamente emendata e quindi approvata, merita rinviare almeno a Treu, *La proposta della Cisl sulla partecipazione al lavoro. Per una governance di impresa partecipata dai lavoratori*, in *DRI*, 2023, 4, 889 ss.; Corti, *L'eterno ritorno del dibattito sulla partecipazione in Italia. La proposta della Cisl nel quadro comparato*, *ivi*, 939 ss.; Ales, *La proposta di legge Cisl sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa socialmente responsabile: una stimolante e articolata base per una seria riflessione*, *ivi*, 913 ss.; Giaccaglia, *Riflessioni sulla partecipazione dei lavoratori alla luce della recente proposta di legge CISL*, in *VTDL*, 2024, 4, 1054 ss.

[40] Napoli, *La Cisl e il diritto del lavoro*, in *Jus*, 2012, 3, 543 ss.

debolezza, eliminando gli unici elementi vincolistici presenti e altre poche positive innovazioni e finendo quindi con limitarsi, come è stato osservato, alla mera enunciazione della partecipazione, senza darle corpo[41].

Si deve quindi anzitutto considerare la tecnica normativa cui è stato fatto ricorso, ovverosia quella della legislazione di sostegno, e quindi idonea a *promuovere* – rinviandone la regolazione alla contrattazione collettiva – piuttosto che a *regolare* essa stessa, l'introduzione di meccanismi partecipativi. Tale scelta, nonostante diverse ipotesi ricostruttive in dottrina, è da ritenersi non in contrasto con l'art. 46 Cost., che non impone quindi il ricorso a una legislazione vincolistica per essere attuato. Ciononostante merita mantenere distinto un altro livello di valutazione, ossia quello relativo alla capacità effettiva della contrattazione collettiva, tanto più nel suo stato attuale di debolezza, di attuare forme partecipative capaci di dare efficacemente voce ai lavoratori nelle materie che li riguardano e di migliorare la qualità dei rapporti di lavoro, anche riequilibrando i rapporti di potere nelle imprese. Come è stato notato, per vincere una scommessa così ambiziosa come quella indicata dalla Cisl, e fatta propria dal legislatore, servirebbe non solo un forte consenso fra le parti, ma una capacità innovativa di difficile realizzazione anche in contesti più favorevoli dei nostri[42].

Come già accennato, nella proposta originaria potevano individuarsi soltanto due eccezioni nel senso della vincolatività: l'art. 5 della proposta infatti prevedeva l'introduzione obbligatoria della cogestione societaria nelle società a partecipazione pubblica attraverso la nomina di almeno un rappresentante dei lavoratori nel consiglio di amministrazione, con forme da individuare attraverso la contrattazione collettiva, alla quale infatti rinviava l'art. 4 dedicato alla partecipazione nel c.d.a.; l'art. 12 invece prevedeva una procedura di consultazione obbligatoria per le imprese con più di 50 dipendenti. Quest'ultima era peraltro limitata a materie già normalmente individuate dai contratti collettivi. Ebbene, entrambi questi due unici vincoli sono stati eliminati dai vari emendamenti che hanno ridotto

[41] Così nelle conclusioni dell'analisi puntuale e critica di A. INGRAO, *La partecipazione dei lavoratori tra istanze costituzionali e compromessi legislativi: legge n. 76/2025, anatomia di una riforma mancata*, in *RIDL*, 2025, 2, 142-143.

[42] Così TREU, *Legge sulla partecipazione dei lavoratori: un primo commento*, in *DPL*, 2025, 22, 1332-1333.

il testo approvato da 22 a 15 articoli, dimezzando i commi complessivi. Ma non è ovviamente solo una questione quantitativa: se la proposta originaria, pur debole e molto leggera, già sicuramente peccava in termini di efficacia limitandosi a prevedere soltanto incentivi e premi per uno sviluppo rimesso esclusivamente all'autonomia collettiva, le uniche previsioni in lievissima controtendenza sono state espunte dal legislatore. Nonostante certa dottrina[43], storicamente convinta dell'esigenza di un intervento vincolante, si sia in questo caso[44] – forse quasi per il venir meno di una qualunque speranza in ordine a un'effettiva attuazione del disposto costituzionale[45] – convinta dell'idoneità e dell'opportunità di questa proposta, si ritiene qui che un intervento del genere, del tutto estraneo alla logica vincolistica, riuscirà difficilmente a dimostrarsi efficace. Questo è confermato dalla constatazione che anche quei minimi vincoli previsti sono stati considerati "eversivi" da certi settori imprenditoriali, al punto di dover essere eliminati dal legislatore; ad essi si aggiunge inoltre un'ulteriore espunzione, ovverosia quella della previsione istitutiva, abbandonata nel testo approvato, di un "Garante della sostenibilità", volto alla mera valutazione, operata su base volontaria, della sostenibilità sociale e ambientale delle imprese e alla loro premiazione piuttosto che a un penetrante controllo delle stesse: una resistenza quindi, quella manifestata con l'addio a tale previsione, ad un innovazione culturale prima ancora che normativa[46]. Al contempo, deve considerarsi che tra la Cisl e le altre due principali confederazioni, matura una frattura sempre più ampia rispetto all'idea

[43] Sul punto, anche per gli opportuni riferimenti bibliografici, v. BIASI, *Il nodo della partecipazione dei lavoratori in Italia*, cit., 41-43.

[44] CORTI, *L'eterno ritorno del dibattito sulla partecipazione in Italia*, cit., 955-956, anche se, va detto, prima dell'ulteriore svuotamento operato in Commissione lavoro della Camera.

[45] *Ibidem*: "In passato avevo sostenuto l'opportunità di introdurre meccanismi partecipativi vincolanti, ritenendo che la via del *soft law* non fosse in grado di conseguire in misura sufficiente quei beni collettivi che la partecipazione imposta per legge normalmente assicura. E tuttavia, nell'attuale situazione, è fondamentale rompere l'impasse: una sperimentazione, anche limitata, di meccanismi cogestionali potrebbe fare da apripista per sviluppi legislativi più arditi in un prossimo futuro".

[46] Criticamente su tale espunzione TREU, *Legge sulla partecipazione dei lavoratori: un primo commento*, cit., 1336-1337; A. INGRAO, *La partecipazione dei lavoratori tra istanze costituzionali e compromessi legislativi,* cit., 142; secondo TIRABOSCHI, *Partecipazione dei lavoratori: oggetto e finalità della legge n. 76/2025*, in *ADL*, 2025, 3, 575, tale soppressione "priva la legge di un minimo di regia tecnica nel percorso di implementazione delle sue previsioni a livello aziendale".

di sistema di relazioni industriali, agli obiettivi della contrattazione e ai rapporti con l'esecutivo. In questo quadro una legge come quella recentemente approvata rischia solo di rappresentare un orpello simbolico che, anche se può presentarsi come attuazione dell'art. 46 Cost., rischia però di creare soltanto ulteriore confusione, nel dibattito pubblico, politico ma anche dottrinale, su cosa per partecipazione debba intendersi e su come essa possa coniugarsi anche con il modello a canale unico italiano[47].

In conclusione merita richiamare un ulteriore elemento critico dell'attuale testo, non potendo svolgere in questa sede un'analisi approfondita dello stesso. In primo luogo con riferimento alla c.d. partecipazione gestionale, ossia la cogestione societaria realizzata attraverso l'inserimento negli organi di vertice della *governance* societaria di rappresentanti dei lavoratori. Non solo è stato eliminato l'elemento vincolistico succitato con riferimento alle società a partecipazione pubblica, ma sul punto è stato ridimensionato anche lo stesso ruolo della contrattazione collettiva che sì può disciplinare tali forme di partecipazione, ma che si scontra sempre con la necessaria previsione delle stesse da parte degli statuti societari, sia per

[47] Criticamente su tale svalutazione di una regolazione minima vincolistica da parte della fonte eteronoma, che ha introdotto nel testo approvato un sovraccarico funzionale della fonte collettiva, con potenziale inefficacia dell'intero intervento normativo v. SANTAGATA, *La partecipazione dei lavoratori nel sistema delle relazioni industriali italiane: una riflessione su alcuni esperimenti innovativi alla luce della nuova normativa di legge*, in *LDE*, 2025, 2, 6, che conclude manifestando l'impressione "che il legislatore sia ispirato più da un disegno di carattere politico/propagandistico che non da un reale intento riformatore". Sul punto merita riportare anche l'opinione espressa in termini di politica sindacale da S. LEONARDI, *Tanto rumore per nulla: la proposta Cisl/destra sulla partecipazione*, in *Sinistra sindacale*, 2025, 4, 13: "Quel che resta non è null'altro di quanto già percorso dalla nostra contrattazione, se non addirittura di meno (ma per fortuna resta sempre una clausola di salvaguardia), laddove le maggiori innovazioni sono state tutte cassate o stravolte. E non per mano dell'antagonismo "tossico" della sinistra "rimasta al '900", ma dal padronato e dai suoi interpreti; come tante altre volte in passato. Del resto, con gli attuali rapporti di potere fra capitale e lavoro - a livello globale - cosa possiamo realisticamente attenderci, su questo versante? Insomma: tanto rumore per nulla. Se non fosse interessata ad una legge pur che sia, da sventolare quale trofeo di un sindacalismo pragmatico e fattivo, la Cisl dovrebbe denunciare vibratamente lo snaturamento del suo progetto. Prevale invece l'interesse strumentale, suo e dell'attuale esecutivo, ad accreditarsi reciprocamente - sul fronte destro dello schieramento socio-politico del paese - un'attenzione ed una efficacia sulle politiche sociali e del lavoro, puramente retorica e di facciata. Il capitalismo italiano, anche dopo questa legge, potrà continuare a dormire sonni tranquillissimi. Laddove la partecipazione e i salari dei lavoratori staranno esattamente dov'erano il giorno prima del suo varo".

le società che adottano il sistema monistico (art. 3), e quindi con riguardo al consiglio di amministrazione, sia con le (poche e residuali) società che adottano il sistema dualistico (art. 4), e quindi con riferimento al consiglio di sorveglianza. La disciplina del contratto collettivo permette di superare i limiti di legge relativi alla composizione degli organi in questione[48], ma l'effettività di tali forme di partecipazione viene infine interamente rimessa all'autonomia statutaria e quindi alla volontà del singolo imprenditore[49]. Tale profondo ridimensionamento della partecipazione gestionale toglie alla legge in commento la possibilità di introdurre diffuse sperimentazioni di cogestione societaria nell'ordinamento italiano. Tale livello di partecipazione sconta evidentemente una forte ostilità datoriale, dovuta prevalentemente al timore della messa in discussione dell'autonomia decisionale degli organi di *governance* societaria. Tuttavia l'esperienza comparata restituisce un'immagine assai diversa di tali istituti partecipativi, che ad esempio in Germania, laddove sono istituzionalizzati in tre modelli che garantiscono sempre la prevalenza degli azionisti, sono orientati soprattutto a supportare sul piano conoscitivo e informativo il principale pilastro della cogestione, ovverosia quello aziendale (la c.d. *betriebliche Mitbestimmung*)[50].

In conclusione deve quindi rilevarsi, senza considerare altri limiti dell'intervento in questione, che la cogestione societaria non esca in

[48] Così DAGNINO, *Partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori al Consiglio di sorveglianza*, in TIRABOSCHI (a cura di), *Primo commento alla legge di iniziativa popolare sulla partecipazione dei lavoratori (approvata dal Parlamento il 14 maggio 2025)*, cit., 106-108. Il riferimento è all'art. 2409-*duodecies* c.c. che vieta l'elezione nei consigli di sorveglianza di "coloro che sono legati alla società o alle società da questa controllate o a quelle sottoposte a comune controllo da un rapporto di lavoro o da un rapporto continuativo di consulenza o di prestazione d'opera retribuita che ne compromettono l'indipendenza", che è stato interpretato come di ostacolo all'inserimento dei lavoratori nello stesso organo di *governance* del modello dualistico.

[49] A. INGRAO, *La partecipazione dei lavoratori tra istanze costituzionali e compromessi legislativi,* cit., 139.

[50] In questo senso già BONELL, *Partecipazione operaia e diritto dell'impresa. Profili comparatistici*, Milano, 1983, 27. Sui limiti della cogestione societaria (*unternehmerische Mitbestimmung*) in Germania, che si realizza attraverso la previsione nell'*Aufsichtsrat* (Consiglio di sorveglianza) di rappresentanti dei lavoratori, sempre garantendo però, seppur in grado diverso a seconda dei tre modelli presenti, la prevalenza agli azionisti, tra gli interventi più recenti v. DÄUBLER, KITTNER, *Geschichte und Zukunft der Betriebsverfassung. Mit einem Anhang zur Entwicklung in Österreich von Josef Cerny*, Frankfurt am Main, 2022, 538-540, che criticamente mette in evidenza il carattere sostanzialmente formale delle sedute di tale organo rispetto a indirizzi strategici già definiti nel *Vorstand*.

alcun modo promossa – essendo peraltro stati esclusi anche premi e incentivi in materia – dalla l. n. 76 del 2025 e che la c.d. partecipazione debole di livello aziendale, nelle forme della partecipazione organizzativa e consultiva non venga in alcun modo rafforzata dal recente intervento normativo. La partecipazione quindi resta – nonostante l'urgenza delle sfide poste dalla doppia transizione, ecologica e digitale, avrebbe dovuto influenzare un suo ulteriore sviluppo[51] – a tutti gli effetti, "debole". Alle parti sociali è rimesso il compito di continuare ad affermare pratiche partecipative non esitando però – pena la messa in discussione dell'essenziale funzione del conflitto collettivo – ad opporsi a derive di "managerializzazione" delle stesse, favorite dall'opzione dell'unilateralità datoriale presente nella legge in commento[52]: lavorando, quindi, per la partecipazione, ma senza dimenticare né abbandonare il conflitto.

[51] Sulla doppia transizione, ecologica e digitale, cfr. ALBI, *Nuove sfide per il diritto del lavoro fra transizioni e trasformazioni. Riflessioni introduttive*, in ALBI (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'era delle transizioni*, Pisa, 2024, IX ss.; sugli sviluppi delle dinamiche partecipative rispetto alle sfide transizionali v., in questo volume, i contributi di PAREO, *La partecipazione dei lavoratori nelle sfide transizionali* e di CHILLA, *Partecipazione dei lavoratori nell'impresa digitalizzata. Spunti per una strategia unitaria a partire dall'art. 4 St. lav., AI Act e Direttiva Piattaforme*; in materia, con particolare attenzione all'esperienza tedesca e alla transizione ecologica, sia consentito rinviare a DE GIROLAMO, *La transizione ecologica nell'esperienza tedesca tra codeterminazione aziendale e contrattazione collettiva: il caso del settore automotive in prospettiva comparata*, in corso di pubblicazione su *https://www.federalismi.it/*.

[52] IMPELLIZZIERI, *La partecipazione "debole" dei lavoratori alla luce della L. n. 76/2025*, in *LG*, 2025, 8-9, 765.

La rappresentatività degli attori negoziali

Stefano Vuoto

Sommario. 1. Introduzione. – 2. La tecnica del rinvio normativo e il nodo della rappresentatività. – 3. Gli Accordi Interconfederali e la rappresentatività "misurata": potenzialità e limiti. – 4. Sono maturi i tempi per una legge di governo del pluralismo sindacale? – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Il modello consacrato nel testo costituzionale, che vede il conflitto e la partecipazione quali strumenti affidati ai consociati per far valere nelle relazioni sociali gli interessi concreti di cui sono portatori concorrendo in questo modo alla realizzazione dell'eguaglianza sostanziale, si è dovuto confrontare con i profondi mutamenti che hanno investito la società dal 1948 ad oggi.

Le trasformazioni economiche, sociali e tecnologiche hanno inciso sulle modalità con cui conflitto e partecipazione si esplicano, ma ancor prima sui soggetti chiamati in via naturalmente privilegiata a far propri tali strumenti, cioè gli organismi di rappresentanza collettiva dei lavoratori e dei datori di lavoro. Negli anni recenti si è infatti prodotta una consistente frammentazione della rappresentanza sindacale e datoriale, che ha portato a sua volta all'apertura di crepe nel sistema di diritto sindacale c.d. di diritto comune, che ha retto fino alla fine del secolo scorso anche grazie al mutuo riconoscimento di *pochi* attori e *solidi*.

Il conflitto e la partecipazione esplicano i loro effetti in prima battuta sugli equilibri della contrattazione collettiva, nella quale si cristallizza lo stato dei rapporti fra le parti sociali in un determinato momento; proprio per tale ragione, in questo frangente storico non si possono affrontare i temi citati senza riflettere anche sulla questione della rappresentatività degli attori del sistema di relazioni industriali chiamati proprio a dar vita alla contrattazione collettiva. Questo tema non a caso ha acquisito particolare centralità nel dibattitto lavoristico già più di quindici anni fa all'indomani del caso

FIAT[1] e ancor più negli ultimi anni in conseguenza dell'esasperarsi della c.d. questione salariale[2]. La rappresentatività costituisce un aspetto imprescindibile su cui soffermarsi nel tentativo di comprendere come, alla luce dei mutamenti intercorsi, si possa declinare l'interesse collettivo o, ancora, come si possa garantire la presenza e la partecipazione di soggetti minoritari, senza cadere nel rischio di lasciare spazio anche a soggetti non genuinamente rappresentativi degli interessi dei lavoratori. Non a caso su questo aspetto si è concentrata anche l'attenzione delle stesse parti sociali, che con un percorso intrapreso nel 2011 sembrano aver definitivamente preso atto dei cambiamenti della realtà sociale e degli assetti della contrattazione collettiva.

Il sistema di relazioni industriali delineatosi dopo l'entrata in vigore della Costituzione, realizzato, come noto, in applicazione delle ordinarie regole civilistiche in materia contrattuale senza la possibilità di realizzare l'efficacia *erga omnes* del contratto collettivo nazionale nell'ambito della categoria, ha dato i suoi frutti per lungo tempo, fondato sul principio di effettività e soprattutto sull'unità sindacale e sul mutuo riconoscimento fra le controparti contrattuali. L'assenza di una legge attuativa dell'art. 39 Cost.[3] in una prima fase non ha costituito un freno, ma anzi ha «consentito al sistema dei rapporti collettivi di crescere liberamente»[4], facendo dell'autonomia il proprio punto di forza. Tale assetto è riuscito a rimanere in equilibrio anche

[1] Per una ricostruzione della vicenda e del suo impatto sul sistema di relazioni industriali, si rinvia, *ex multis*, a F. CARINCI, *La cronaca si fa storia: da Pomigliano a Mirafiori*, in *ADL*, 2011, 1, 11 ss.; DE LUCA TAMAJO, *L'Accordo di Pomigliano: una storia italiana*, in *ADL*, 2010, 6, 1080 ss.

[2] Su cui v. diffusamente i contributi contenuti in ALBI (a cura di), *Salario minimo e salario giusto*, Torino, 2023. Cfr. anche TREU, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *DRI*, 2019, 3, 767 ss.; ZOLI, *Giusta retribuzione e lavoro povero*, in *VTDL*, 2022, 1, 7.

[3] Il consenso maturato intorno alla teoria dell'ordinamento «intersindacale» (elaborata da GIUGNI, *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, Milano, 1960) ha corroborato le istanze poco propense all'intervento legislativo, a cui l'ordinamento giuridico statuale avrebbe rinunciato nel rispetto di una «realtà giuridica fattuale». Cfr. in tal senso LIEBMAN, *Contributo allo studio della contrattazione collettiva nell'ordinamento giuridico italiano*, Milano, 1986, 90-94, da cui l'ultima citazione.

[4] Cfr. DE LUCA TAMAJO, *Incertezze e contraddizioni del diritto sindacale italiano è tempo di regolamentazione legislativa*, in *RIDL*, 2018, I, 2, 273-74, che constata il tramonto della «stagione gloriosa che ha visto il sindacato italiano prima risorgere dalle ceneri corporative e poi librarsi in volo rifiutando il modello costituzionale».

a seguito della rottura dell'unità sindacale[5] e il legislatore soprattutto negli anni '90 ha dato riconoscimento e valorizzato i frutti del sistema contrattuale di fatto, investendo la contrattazione collettiva del ruolo di collaborare alla realizzazione della trama normativa.

Con il nuovo millennio, e in particolare negli ultimi vent'anni, con la perdurante crisi economica a fare da sfondo, una serie di fattori ha contribuito al progressivo indebolimento della "solidità" dei sindacati tradizionali: la mancanza di una disciplina legislativa di governo del pluralismo sindacale, insieme alla già ricordata divisione d'azione da parte delle tre grandi confederazioni sindacali storiche (acuitasi nel 2009 a seguito del caso FIAT e solo in parte recuperata con gli accordi interconfederali degli ultimi anni), ha condotto alla proliferazione dei soggetti sindacali, molti dei quali di dubbia rappresentatività. Anche dal lato datoriale, si è assistito ad una frammentazione della rappresentanza e sono diventate più forti le spinte verso la contrattazione aziendale. Tutte queste condizioni hanno condotto ad una vertiginosa moltiplicazione dei contratti collettivi[6], molti dei quali insistenti nello stesso ambito ma sottoscritti da associazioni datoriali e sindacali distinte; questo ha reso possibile, in ultima istanza, il verificarsi di fenomeni di c.d. *dumping* contrattuale[7] e di contrattazione pirata[8], legati a doppio filo fra loro e costituenti una «nuova "emergenza sociale"»[9].

I mutamenti verificatisi nei rapporti fra organizzazioni, da un lato dovuti alle vicende interne sia al versante datoriale che a quello sin-

---

[5] I cui primi segnali si manifestarono già negli anni '80, in particolare in occasione del c.d. decreto-legge di San Valentino del 1984, rispetto al quale la CGIL fu fortemente contraria, a differenza di CISL e UIL.

[6] Solo per il settore privato, nel 2024 risultavano depositati presso l'archivio del CNEL 981 contratti collettivi nazionali, a fronte dei 347 depositati nel 2011, con un aumento di oltre il 150%.

[7] Cfr. recentemente Rizzuto, Tomassetti, *Il dumping contrattuale nel settore moda*, Roma, 2019; Centamore, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bologna, 2020; Ciucciovino, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *LD*, 2020, 2, 185; Schiavo, *Il* dumping *contrattuale e le azioni di contrasto*, in *RGL*, 2022, 2, 174.

[8] Cfr. già Lassandari, *Pluralità di contratti collettivi nazionali per la medesima categoria*, in *LD*, 1997, 2, 261; Pera, *Note sui contratti collettivi «pirata»*, in *RIDL*, 1997, I, 381 ss.; più recentemente, Maresca, *Accordi collettivi separati: tra libertà contrattuale e democrazia sindacale*, in *RIDL*, 2010, I, 1, 29; Piglialarmi, *Anatomia della contrattazione collettiva pirata. Spunti di riflessione da una ricerca sui contratti Cisal e Confsal*, in *DRI*, 2021, 3, 687.

[9] Lazzeroni, *La sposa contesa: la rappresentatività sindacale tra interventi a sostegno e prospettive di regolazione eteronoma*, in *RGL*, 2022, 2, 158.

dacale e dall'altro influenzati dall'evoluzione del contesto economico-produttivo, hanno progressivamente eroso il principio alla base del sistema di diritto comune: il mutuo riconoscimento tra pochi attori negoziali affermatisi "sul campo", a sua volta fondato sull'apprezzamento reciproco di una effettiva capacità rappresentativa fra controparti contrattuali[10], cui conseguiva tendenzialmente l'esclusione dal sistema di negoziazione dei possibili contendenti.. A tale circostanza ha fatto seguito il venir meno delle «"regole del gioco" […] prima centrali nell'impostazione del "farsi" dell'accordo e del dialogo precedente e conseguente»[11]. Nel contesto attuale, proprio il reciproco riconoscimento negoziale assume anzi la funzione di espediente con cui soggetti collettivi dalla dubbia rappresentatività riescono a sedersi ai tavoli delle trattative.

Le dinamiche sinora descritte risultano essere, da un lato, «il portato di uno sviluppo fisiologico dell'ordinamento intersindacale»[12] e costituiscono «nel bene e nel male, […] attestazione del pluralismo e, quindi, della libertà sindacale»[13], ma, dall'altro, i riflessi di un'impostazione del nostro diritto sindacale di stampo meramente privatistico[14]. In forza del persistente stato di anomia in materia, la libertà sindacale, una volta che hanno iniziato a cedere gli argini del sistema intersindacale che erano riusciti ad instradarla in maniera funzionale al dispiegarsi di relazioni negoziali fruttuose, è divenuta un fiume in piena ed ha assunto una dimensione patologica, tale addirittura da

[10] Cfr. PESSI, *Unità sindacale e autonomia collettiva*, Torino, 2007, 38, che definisce il mutuo riconoscimento quale «riconoscimento della loro [riferito a determinate organizzazione imprenditoriali e sindacali, *ndr*] idoneità e capacità di rappresentare le rispettive aree di riferimento e della loro conseguente legittimazione a disciplinare i contrapposti interessi».

[11] GRAGNOLI, *Il contratto nazionale nel lavoro privato italiano*, Torino, 2021, 49. Sintomatico dalla scomparsa di un solido sistema di regole è per l'Autore il fatto che la soluzione delle controversie collettive sia oggigiorno rimessa alla giurisdizione statale, a fronte della «incapacità dei soggetti collettivi di trovare una sintesi dei loro conflitti senza il ricorso al giudice», che a sua volta «segnala il venire meno dell'ordinamento intersindacale» (44).

[12] CIUCCIOVINO, op. cit., 187.

[13] *Ibidem*.

[14] Questo vale particolarmente per quanto concerne la possibilità di scelta dei contratti collettivi applicabili da parte dei datori, «interamente rimessa alle opzioni associative datoriali» e «sostanzialmente non coartabile anche in ipotesi di selezioni di contratti collettivi al ribasso» (così PAPA, *L'attività sindacale delle organizzazioni datoriali. Rappresentanza, rappresentatività e contrattazione*, Torino, 2017, 128-29).

tradire la funzione anticoncorrenziale[15] cui la stessa contrattazione collettiva si si è storicamente ispirata[16]. Questa tendenza all'ipertrofia incontrollata produce effetti deleteri e distorsivi non solo in quanto crea terreno fertile per i fenomeni della contrattazione pirata e del *dumping*, ma anche perché, contribuendo più in generale a realizzare una vera «giungla contrattuale»[17], erode il potere contrattuale delle sigle storiche e rende sempre più difficile l'individuazione contratto collettivo c.d. *leader*, quello preso a riferimento dal legislatore nell'ambito dei rinvii alla contrattazione.

Lo scenario ricostruito mostra come abbiano assunto concretezza i rischi che «la concorrenzialità (che è intrinseca al pluralismo)» si spingesse sino «a compromettere il rendimento dei sindacati come centri privati di co-produzione normativa»[18].

2. La tecnica del rinvio normativo e il nodo della rappresentatività

I problemi sin qui descritti non sono del tutto nuovi allo scenario delle relazioni industriali italiane. Il legislatore, infatti, di fronte alle criticità che già iniziavano ad emergere negli anni '80, non è rimasto inerte, provando a ridimensionare il fenomeno dei contratti alternativi tramite il rinvio, in certe materie, alla contrattazione dei sindacati «maggiormente rappresentativi», in seguito sostituito dal richiamo ai soggetti «comparativamente più rappresentativi». Questo schema ha goduto di particolare fortuna nella legislazione lavoristica, al punto

[15] Su cui cfr. già De Cristofaro, *La giusta retribuzione*, Bologna, 1971. Per l'evoluzione di tale funzione al netto delle tendenze più recenti della contrattazione collettiva italiana, cfr. anche Villa, *La crisi della funzione anticoncorrenziale del contratto collettivo nazionale*, in Lassandari, Martelloni, Tullini, Zoli, *La contrattazione collettiva nello spazio economico globale*, Bologna, 2017, 73; Forlivesi, *Sulla funzione anticoncorrenziale del CCNL*, in *DRI*, 2019, 3, 838.

[16] Cfr. Lazzeroni, op. cit., 155, secondo cui «i numeri relativi ai contratti collettivi nazionali esistenti palesano l'eterogenesi dei fini del principio di libertà sindacale» e, analogamente, Ciucciovino, op. cit., 187, che riferisce più specificamente tale espressione al ruolo dei contratti pirata, «che diventano – con una vera e propria eterogenesi dei fini – strumento stesso di concorrenza sleale al ribasso tra lavoratori, ma anche tra imprese».

[17] Treu, op. cit., 785.

[18] Romagnoli, *La deriva del diritto del lavoro (perché il presente obbliga a fare i conti col passato)*, in *LD*, 2013, 1, 9. In tal senso cfr. anche Gottardi, *La contrattazione collettiva tra destrutturazione e ri-regolazione*, in *LD*, 2016, 4, 885.

da essere ormai considerato una «collaudata tecnica di regolazione propria di una società pluralistica»[19].

Il passaggio dalla prima alla seconda nozione fu dovuto alle condizioni di maggiore intensità che la frammentazione sindacale iniziò ad assumere in quegli anni[20]: in un primo momento, infatti, la "maggiore" rappresentatività permetteva di identificare le associazioni tradizionalmente più "solide" e di assumere i prodotti negoziali di queste ultime quali parametro per un rinvio legale «senza che fosse necessaria una comparazione del peso reciproco di ciascuno»[21] dei sindacati. Questo perché la coesione di intenti almeno tra le grandi confederazioni «rendeva un'eccezione l'ipotesi della coesistenza di più contratti collettivi applicabili alla medesima categoria stipulati tutti da sindacati maggiormente rappresentativi»[22]. In un siffatto contesto, il concetto in esame assumeva una «funzione di sostegno delle confederazioni in azienda […] ed una funzione selettiva»[23]. Con l'aumentare dei contratti stipulati nel medesimo ambito di riferimento dovuti alla crescente frammentazione, si rese necessario aggiornare il criterio selettivo affinché comportasse una valutazione di tipo *comparativo* fra le organizzazioni tutte stipulanti un contratto nel contesto negoziale di riferimento[24]: la nozione di maggiore rappresentatività e i criteri elaborati per darle contenuto applicativo implicavano, infatti, un giudizio solo in termini *assoluti*, tale da selezionare, «secondo una logica binaria, chi li ha da chi non li ha»[25]; l'operazione non permetteva, tuttavia, di individuare, nel caso di pluralità di soggetti che detenessero quegli elementi di rappresentatività nel medesimo ambito, quale fosse fra tutti *il più* rappresentativo[26].

---

[19] ZAMPINI, *Il sindacato comparativamente più rappresentativo nella c.d. Riforma Biagi*, in *ILLJ*, 2005, vol. VII, 1, 2 ss.

[20] Cfr. ALVINO, *I rinvii legislativi al contratto collettivo. Tecniche e interazioni con la dinamica delle relazioni sindacali*, Napoli, 2018, 188.

[21] *Ibidem*.

[22] *Ibidem*.

[23] G. SANTORO PASSARELLI, *Istituzionalizzazione della rappresentanza sindacale*, in *DLRI*, 1989, 4, 333.

[24] Cfr. ALVINO, op. cit., 189; CRUDELI, *Rappresentatività sindacale: l'irrisolta problematica della perimetrazione*, in *LPO*, 2023, 1-2, 72; PASSALACQUA, *Il modello del sindacato comparativamente più rappresentativo nell'evoluzione delle relazioni sindacali*, in *DRI*, 2014, 2, 382.

[25] MAZZOTTA, *Diritto sindacale*, Torino, 2021, 37.

[26] Cfr. D'ANTONA, *Il quarto comma dell'articolo 39 della Costituzione, oggi*, in *DLRI*, 1998, 4, 674. Cfr. anche DI NOIA, *Rappresentatività e contratto collettivo. Libertà, pluralismo ed esigenze regolative*, Torino, 2022, p 27. Altra parte della dottrina ritie-

La questione principale relativa alle formule in esame attiene al contenuto della nozione di «rappresentatività». I rinvii selettivi si affidano, infatti, alla nozione di "rappresentatività" (prima solo «maggiore», ora «comparativamente maggiore»), ma senza specificare esattamente cosa per essa debba intendersi, né, soprattutto, quali debbano essere i criteri in base ai quali procedere al computo della stessa, la cui enucleazione è rimessa all'interprete. Il sistema di relazioni industriali, nel fondare la contrattazione sul mutuo riconoscimento fra controparti negoziali, ha accolto per lungo tempo una nozione "sociologica" di rappresentatività, in virtù della quale il concetto esprimerebbe la capacità *effettiva* dei soggetti collettivi di aggregare intorno a sé il consenso e di perseguire gli interessi collettivi del gruppo professionale che essi si prefiggono di rappresentare[27]. Su questo paradigma si fondava, peraltro, il modello accolto dallo Statuto dei lavoratori in merito alla costituzione delle rappresentanze sindacali in azienda (art. 19) nella sua versione antecedente al referendum del 1995, che, nell'autorizzare le associazioni di categoria aderenti alle tre grandi confederazioni a costituire r.s.a., *presumeva* la rappresentatività di queste ultime, provata sulla base del presupposto *fattuale*, storicamente accertabile, della «importanza dell'azione sindacale svolta dalle grandi confederazioni, in quanto tale dotata di significativa effettività»[28]. Con il referendum del 1995 il modello è cambiato, invertendosi il nesso fra stipulazione del contratto e rappresentatività: il sistema ha così conosciuto la nozione di rappresentatività "verificata", «quale sintomo di adeguata forza e capacità di pressione nei confronti della controparte», elemento rilevante in un sistema basato su un dato *effettivo* quale i rapporti di forza fra le parti contrattuali[29].

---

ne, peraltro, che il filtro negoziale opererebbe *ex ante* e, in particolare, «(non come criterio di soluzione di un concorso di discipline, bensì) come criterio di selezione degli agenti negoziali)»: cfr., in questo senso, Bonardi, *Prime osservazioni sul lavoro temporaneo tramite agenzia*, in *RIDL*, 1997, I, 3, 404; Ciucciovino, *Articolo 1, commi 2-4*, in Gentili (a cura di), *Il lavoro temporaneo*, Padova, 1999, 40; Pinto, *Lavoro* part-time *e mediazione sindacale: la devoluzione di funzioni normative al contratto collettivo*, in *DLRI*, 2002, 2, 297-98, da cui l'ultima citazione. Le due letture non sono necessariamente alternative, come sottolinea Di Noia, *Rappresentatività e contratto collettivo*, cit., 28.

[27] Cfr. Mazzotta, *Diritto sindacale*, cit., 29.

[28] *Ivi*, 33.

[29] Cfr. De Luca Tamajo, *Incertezze e contraddizioni*, cit., 383, da cui la citazione. Questo passaggio storico è particolarmente rilevante dal momento che esso ha esercitato

3. GLI ACCORDI INTERCONFEDERALI E LA RAPPRESENTATIVITÀ "MISURATA": POTENZIALITÀ E LIMITI

Con gli accordi interconfederali del 2011, 2014 e 2018, con cui le stesse confederazioni e Confindustria hanno affrontato congiuntamente le questioni in esame, è stata introdotta la nozione di rappresentatività "misurata" o "certificata".

L'A.I. del 2011 ha aperto il "nuovo corso" prevedendo, per la contrattazione di categoria a livello nazionale, un'operazione di certificazione della rappresentatività, rimessa al CNEL, basata sul *mix* fra il dato associativo e quello elettivo; l'accordo contemplava poi anche una soglia minima di iscritti necessaria per accedere ai tavoli negoziali. Il percorso è stato implementato con il c.d. Testo Unico sulla Rappresentanza del 2014 (A.I. del 2014), che ha fissato una soglia (5% di rappresentatività «misurata») per individuare i soggetti titolari del «diritto a trattare» nell'ambito della contrattazione aziendale e nazionale di categoria. Per la sottoscrizione di contratti in quest'ultimo ambito, l'accordo prevede anche il necessario raggiungimento della maggioranza del 50% + 1: si riscontra in quest'ultima previsione l'applicazione del principio maggioritario «declinato nella sua veste "deliberativa"»[30].

Rispetto a questo sistema di regole, si noti in primo luogo come la disciplina adottata dalle principali parti sociali ricalchi, *mutatis mutandis*, il modello adottato nel pubblico impiego per le amministrazioni assoggettate a privatizzazione[31]. Un'altra considerazione,

---

un'influenza sugli sviluppi che hanno poi condotto all'attuale contesto: c'è infatti chi aveva intravisto nella modifica statutaria un possibile "fertilizzante" del pluralismo contrattuale, nella misura in cui l'ottenimento di diritti e privilegi in azienda potrebbe aver stimolato la costituzione di nuove associazioni e il conseguente tentativo di affermarsi sul piano contrattuale e negoziale a tal fine: in tal senso, cfr. in particolare, CAMPANELLA, *Rappresentatività sindacale: fattispecie ed effetti*, Milano, 2000, 153.

[30] Cfr. BAVARO, *Il principio maggioritario nelle relazioni industriali*, in *LD*, 2014, 1, 13-15.

[31] Cfr. DI NOIA, op. cit., 164. Cfr. anche F. CARINCI, *Il lungo cammino per Santiago della rappresentatività sindacale (dal titolo III dello Statuto dei lavoratori al Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014)*, in *DRI*, 2014, 2, 351, che evidenzia che la trasposizione di questo assetto nel settore privato sconta la criticità dell'assenza di «uno scenario favorevole, quale costituito dalla esistenza di una agenzia dotata di rappresentanza legale per tutte le amministrazioni […], così da poterle far carico della misura e della certificazione della rappresentatività di ogni organizzazione sindacale»; tale circostanza ha condotto le parti stipulanti a coinvolgere le istituzioni pubbliche più adatte allo scopo, cioè l'INPS e il CNEL, affidando ad esse la raccolta e la ponderazione dei dati utili alla misurazione.

più rilevante sotto il profilo sistematico, riguarda le conseguenze del percorso avviato dalle principali organizzazioni rispetto al principio del mutuo riconoscimento. Da un lato, infatti, esso non costituisce più il criterio in base al quale sancire l'ammissione o meno delle organizzazioni alla contrattazione, essendo in ciò stato sostituito dal ruolo centrale delle procedure di misurazione[32]. Dall'altro, il fatto che i rapporti tra soggetti collettivi si fondassero su tale principio faceva sì che la rappresentatività di un certo attore negoziale fosse subordinata alla circostanza di essere individuato come controparte negoziale dalle associazioni del "fronte" opposto[33]. Le regole introdotte da CGIL, CISL, UIL e Confindustria ora consentono invece l'ammissione ai tavoli negoziali a tutti quei soggetti che decidano di sottoporsi alla stessa regolamentazione ed integrino i requisiti ivi indicati. La circostanza non è di poco conto, dal momento che, nonostante i limiti derivanti dall'efficacia limitata degli accordi in esame, con questi ultimi l'ordinamento sindacale da un lato «realizza il massimo di apertura e di estensione realisticamente praticabile nei confronti dell'intera collettività di riferimento» e dall'altro «esprime il massimo sforzo per inglobare il dissenso sindacale nell'ambito di un patto partecipativo di stampo tendenzialmente universale»[34].

È interessante peraltro constatare come, secondo alcuni, il Testo Unico del 2014 avrebbe giocato un ruolo nell'accrescere il fenomeno del *dumping* contrattuale o comunque della proliferazione di nuove sigle e conseguentemente di contratti firmati: l'Accordo del 2014 individuava, infatti, quale ambito nel quale procedere alla misurazione il campo di applicazione di ciascun contratto collettivo nazionale[35]. Proprio di questa circostanza avrebbero preso atto le confederazio-

[32] Cfr. Fiorai, *Il sistema sindacale italiano e il principio di maggioranza. Ricognizione sulle regole per la gestione del conflitto*, Milano, 1991, *passim*.

[33] Cfr. Scarpelli, *Lavoratore subordinato e autotutela collettiva*, Milano, 1993, 183.

[34] Ferraro, S*ul rinnovato "sistema" di relazioni industriali*, in *ADL*, 2014, 3, 551-52.

[35] Cfr. soprattutto Marazza, op. cit., 5 ss. che sottolinea, in particolare, che l'individuazione dell'ambito di applicazione del c.c.n.l. avrebbe «indebolito la capacità selettiva delle fattispecie legali di riferimento», soprattutto per quanto riguarda il rinvio alla contrattazione dei sindacati comparativamente più rappresentativi, «risultando […] più difficile comparare la rappresentatività di sindacati firmatari di diversi contratti collettivi nazionali» se la rilevazione stessa deve essere effettuata nell'ambito applicativo di ciascun c.c.n.l. Rendendo più impervia l'individuazione dei soggetti collettivi alla cui contrattazione la legge rimanda o demanda integrazioni, il Testo Unico avrebbe indirettamente incoraggiato associazioni di minori dimensioni ad imbastire sistemi negoziali paralleli.

ni e Confindustria quattro anni dopo nel siglare il c.d. "Patto per la Fabbrica" (A.I. del 2018), che infatti sposta il baricentro dell'attenzione rispetto ai temi affrontati dagli accordi precedenti[36]. Le parti sottoscrittrici affermano esplicitamente che l'Accordo si pone quale misura di contrasto al *dumping* contrattuale, mentre il T.U. del 2014 appariva volto più a disciplinare il dissenso sindacale, e quindi, in ultima istanza, a tentare di rimediare alla perduta unità d'azione dei principali sindacati. Indipendentemente dal fatto che i due Accordi si pongano in un tracciato di continuità o meno, quel che preme sottolineare sono i temi su cui il Patto del 2018 pone l'accento, che mostrano una mutata sensibilità delle parti sociali nei confronti delle criticità odierne e delle possibili modalità con cui farvi fronte.

Una prima questione con cui si misura il l'A.I. del 2018 è quella della rappresentatività delle organizzazioni datoriali, la cui certificazione le parti invocano come necessaria in maniera analoga a quanto già previsto per il versante delle associazioni dei lavoratori. Significativo a tal proposito è che, ai fini di detta misurazione, l'Accordo contempli quale perimetro il «settore», ampliando quindi l'area della misurazione rispetto al campo di applicazione del ccnl, cui faceva invece riferimento il T.U. del 2014. L'allargamento del bacino in cui dovrebbe avvenire la misurazione segnala in maniera evidente lo spostamento del *focus*: da un tentativo di «risolvere le tensioni tra le organizzazioni sindacali»[37] a quello di «redimere il proliferare degli accordi collettivi»[38].

L'aspetto più rilevante è forse però il percorso che le parti sociali indicano al fine di realizzare gli obiettivi prefissati: per la prima volta, infatti, Confindustria, CGIL, CISL e UIL ritengono da un lato che «l'efficacia generalizzata dei contratti collettivi di lavoro costituisca un elemento qualificante del sistema di relazioni industriali», dall'altro che «le intese in materia di rappresentanza possano costituire, attraverso il loro recepimento, il presupposto per l'eventuale

[36] Cfr. VITALETTI, *La rappresentanza datoriale. Riflessioni intorno alla costruzione di un modello contrattuale simmetrico*, in *LLI*, 2018, 2, 158. Occorre segnalare come vi siano anche letture "continuiste" della successione dei due ultimi Accordi, che vedono nel Patto per la Fabbrica una naturale prosecuzione del percorso intrapreso, invece che una misura volta a "ricalibrare il tiro". In tal senso, cfr., ad es., RICCI, *L'accordo interconfederale del 9 marzo 2018: una svolta importante, ma non scontata, nel sistema di relazioni industriali*, in *ADL*, 2018, 6, 1392.

[37] VITALETTI, op. cit., 159.

[38] *Ibidem*.

definizione di un quadro normativo in materia»[39]. Le statuizioni non sono di poco conto, dal momento che per la prima volta dopo anni viene invocato direttamente dalle parti sociali un intervento legislativo in materia sindacale, che possa recepire le regole di cui i principali attori del sistema sindacale si sono autonomamente dotati, così garantendo un'efficacia maggiore delle stesse. Nonostante la "maturità" della disciplina elaborata con gli accordi dell'ultimo decennio, questo *corpus* sconta infatti una rilevante criticità dovuta alla natura pattizia della fonte che lo contiene. Il fatto che gli accordi siano stati siglati solo da alcuni soggetti, nonostante si tratti di quelli tradizionalmente più importanti comporta infatti che l'efficacia degli stessi non si dispieghi *ultra partes* e che non se ne possa pertanto esigere il rispetto da parte di formazioni minoritarie che si collocano al di fuori del sistema interconfederale[40]. Questa circostanza non è di poco conto, dal momento che sono proprio questi ultimi i soggetti a cui più spesso è da addebitarsi la contrattazione al ribasso[41].

4. Sono maturi i tempi per una legge di governo del pluralismo sindacale?

Proprio a seguito dell'apertura effettuata dalle stesse parti sociali, si è discusso negli ultimi anni di un intervento legislativo in materia sindacale e sono state prospettate da più parti varie soluzioni[42], fra cui *in primis* la trasposizione (con gli opportuni adattamenti) degli Accordi Interconfederali in un testo di legge. è evidente che un recepimento normativo dei meccanismi individuati negli Accordi ne consentirebbe un'efficacia diffusa, il che a sua volta metterebbe la legge nelle condizioni di rinviare alla contrattazione di sindacati dalla rappresentatività

[39] Per entrambi i riferimenti, v. Accordo Interconfederale 9 marzo 2018, disponibile sulle pagine web delle associazioni sottoscrittrici, 6.

[40] Cfr., *ex multis*, Viscomi, *L'adesione successiva alla disciplina pattizia. Brevi note sul Testo Unico sulla Rappresentanza del 10 gennaio 2014*, in *DLM*, 2014, 1, 43; Crudeli, op. cit., 75.

[41] Cfr. Ciucciovino, op. cit., 195.

[42] Si vedano due proposte formulate da due distinti gruppi di studiosi: da un lato, il gruppo facente capo alla rivista *DLM*, la cui proposta è consultabile al n. 2014, 1, 156 ss.; dall'altro il gruppo autonomamente denominatosi *Frecciarossa*, la cui proposta è consultabile in *RIDL*, 2015, 4, 205 ss. Le proposte sono arrivate anche dal fronte sindacale, ed in particolare dalla CGIL (la c.d. *Carta dei diritti universali dei lavoratori* del 2016) e dalla UIL. Nell scorsa legislatura alcune proposte erano state anche presentate in Parlamento e, nell'attuale, il tema è stato toccato indirettamente da alcuni dei disegni di legge volti ad affrontare la c.d. questione salariale.

provata con criteri tendenzialmente certi ed univoci; quest'operazione comporterebbe, peraltro, anche una più agevole individuazione delle organizzazioni comparativamente più rappresentative. In questo modo, l'apparato di regole dettato da Confindustria e dalle Confederazioni potrebbe fornire i «parametri necessari a guidare l'utilizzo delle fattispecie legali che fanno riferimento a un sindacato dotato di una rappresentatività qualificata e l'applicazione dei relativi effetti»[43]. Questa soluzione legislativa presenterebbe quali lati positivi quelli di superare l'efficacia limitata degli Accordi Interconfederali preservando la qualità delle regole che essi propongono, che sarebbero tra l'altro ben viste dalle formazioni più importanti fra le parti sociali, per l'ovvia motivazione che tali regole sono di loro produzione. Si realizzerebbe così «una combinazione di fonti eteronome e autonome che realizza un modello pluriordinamentale adatto "a quadrare il cerchio fra esigenze di regolazione, pressioni settoriali e consenso sociopolitico"»[44].

Bisogna tenere in conto che un intervento di questo genere tenterebbe di risolvere i noti problemi basandosi comunque sul rinvio legislativo ai sindacati comparativamente più rappresentativi (con la maggiore "precisione" di cui tale nozione godrebbe a seguito del recepimento delle nuove regole) ed in particolare con la conseguente estensione di certi contenuti del, se non di tutto il, relativo contratto collettivo. L'operazione in questione potrebbe suscitare qualche dubbio di legittimità costituzionale in ordine al rischio di realizzare in via surrettizia un sistema di applicazione generalizzata dei contratti collettivi dei sindacati maggioritari[45]. A questo proposito, va segnalato che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 51/2015, ha riconosciuto legittima sotto il profilo costituzionale una norma di legge che impone alle società cooperative, in presenza di più contratti collettivi applicabili al medesimo ambito, i trattamenti economici contenuti in quelli stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative. La Consulta ha giustificato tale esito precisando che un'operazione simile, analoga a quelle in esame, non realizza l'efficacia *erga omnes* per una parte di quei contratti mediante un «recepimento normativo» dei trattamenti ivi contenuti, dato che in questi casi la legge si limita a qualificare questi ultimi

[43] MARAZZA, op. cit., 5.
[44] TREU, *Regole e procedure nelle relazioni industriali*, cit.,468.
[45] LAZZERONI, op. cit., 158.

quali «parametro esterno di commisurazione»[46] della proporzionalità e della sufficienza della retribuzione senza realizzare l'efficacia generalizzata del contratto collettivo[47]. L'operazione non parrebbe quindi particolarmente problematica almeno con riferimento solo a certi contenuti del contratto collettivo; diverso sarebbe invece il caso dell'estensione in via indiretta dell'*intero* contenuto di un contratto collettivo, anche a lavoratori non iscritti ad alcuna associazione o iscritti ad organizzazioni che non abbiano partecipato alla stipulazione del contratto dei sindacati maggioritari.

Facendo propria un'interpretazione evolutiva e non testualistica dell'art. 39, seconda parte, Cost.[48], si potrebbe comunque ritenere che, laddove tale estensione si fondi sulla valorizzazione della regola maggioritaria (intesa nel senso di promuovere i prodotti negoziali dei sindacati la cui rappresentatività sia *certificata* come comparativamente maggiore in un determinato ambito), essa sembrerebbe legittima; e dello stesso sembrano infine essersi convinte anche le parti sociali.

---

[46] Corte Cost., sent. 26 marzo 2015, n. 51, *Cons. in diritto*, p. 5.3.

[47] L'interpretazione assunta dalla Corte ha suscitato comunque alcune perplessità: cfr., ad es., De Luca Tamajo, *Retribuzioni insufficienti: l'intervento legislativo, la via giudiziale, la sede contrattual-collettiva*, in *RIDL*, 2023, I, 1, 75, che ha definito l'argomentazione «un po' forzata e palesemente strumentale al risultato garantista perseguito».

[48] Si veda in proposito la riflessione di D'Antona, op. cit., secondo il quale andrebbero valorizzati i «principi di organizzazione del pluralismo, che dell'art. 39 costituisc[*ono*] il "nocciolo duro"» (690), distinguendosi dalle disposizioni dell'articolo che assumono invece specifica rilevanza solo nel disegno tecnico tracciato nella Costituzione. Fra i primi rientra soprattutto il principio maggioritario, che si esplica nel senso che «i sindacati riconosciuti debbono contare in proporzione al loro seguito effettivo», senza che sia strettamente necessaria la costituzione della rappresentanza unitaria prevista dal 4° comma. Su questo punto, peraltro, D'Antona pare essere in linea con le ultime considerazioni in merito di Pera, che vede nel principio maggioritario il "cuore" dei principi sanciti dalla seconda parte dell'art. 39, tale da poter essere estrapolato dal "congegno" e indicare la via per un intervento alternativo all'attuazione "testualistica". Secondo tale ultimo Autore, la rilevanza della regola maggioritaria è, alla luce dell'inattuazione dell'art. 39 Cost., il vero «succo» che da tale articolo può ricavarsi (cfr. Pera, *Il trentanovismo è nelle cose*, in *PD*, 1985, n. 3, 507). Il principio in questione si declina per l'Autore nel senso che «conta il contratto che risulti essere stipulato dal sindacato o dai sindacati di cui si possa comprovare che sono maggioritari nel complesso sindacalmente organizzato»: così Ichino (a cura di), *Intervista a Giuseppe Pera*, in *RIDL*, 2006, 3, 134. La regola maggioritaria assume quindi un'importanza centrale non solo nel modello delineato dal Costituente, ma anche nel sistema di diritto comune, dato che essa appare «idonea a garantire l'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi, anche senza legge attuativa del precetto costituzionale» (D'Ascola, Galardi, Mazzotta, *Giuseppe Pera: la Carta costituzionale e il diritto sindacale*, in Mazzotta (a cura di), *Introduzione al diritto sindacale: letture e riletture*, Torino, 2023, 161).

Anche tralasciando la questione della costituzionalità del procedimento in esame, è bene comunque segnalare che secondo alcuni la misurazione della rappresentatività «non è la panacea di tutti i mali» in quanto «non può risolvere il problema del *dumping* che è frutto della dinamica competitiva tra contratti collettivi che deve essere garantita nel suo libero dispiegarsi»[49]. Sotto questo profilo, v'è da dire che la certificazione della rappresentatività, pur non influendo direttamente sulla proliferazione di soggetti collettivi sindacali e datoriali, nel rafforzare i sistemi contrattuali delle organizzazioni maggiormente rappresentative potrebbe cionondimeno essere utile nel diminuire l'impatto vantaggioso della contrattazione a ribasso, che costituisce l'incentivo principale all'estrema moltiplicazione di contratti, anche "pirata". Il recepimento, in particolare, delle regole contenute dal T.U. del 2014 in materia di accesso alle trattative potrebbe rivelarsi particolarmente efficace nel contribuire a disboscare la giungla contrattuale attuale, con ovvi vantaggi in termini di trasparenza del sistema[50].

I rinvii legali presuppongono la definizione dell'ambito entro il quale devono essere individuati i soggetti più rappresentativi mediante la misurazione. La legge finora ha utilizzato varie espressioni e, anche quando si è riferita al «settore», non ha mai proceduto a delimitarne autoritativamente i confini. Quest'ultima operazione suscita, del resto, alcuni dubbi in quanto inquadrata da molti come sicura violazione del 1° comma dell'art. 39 Cost.[51]: il principio di libertà sindacale in questo caso varrebbe non soltanto nella declinazione di libertà di autodeterminazione dell'area contrattuale nella quale operare, ma anche quale «libertà da ogni coazione anche indiretta a concentrare presenza associativa ed elettorale, e quindi strategie, in un contesto piuttosto che in un altro»[52]. Anche accogliendo le

[49] CIUCCIOVINO, op. cit., 192. Similmente, cfr. anche FIORAI, op. cit., 232.

[50] Cfr. CARUSO, *Per un intervento eteronomo sulla rappresentanza sindacale: se non ora quando!*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 2014, 1, 371. A questo proposito, si potrebbe riflettere sul valore numerico da attribuire alla soglia di sbarramento, per assicurarsi che essa non sia troppo elevata e non rechi conseguentemente una lesione alla libertà sindacale.

[51] Cfr. per tutti DE LUCA TAMAJO, *Le criticità della rappresentatività sindacale «misurata»*, cit., 384 ss., e CIUCCIOVINO, op. cit., *passim*.

[52] DE LUCA TAMAJO, *Le criticità della rappresentatività sindacale «misurata»*, cit., 389. Con riferimento alle possibili censure di incostituzionalità, non mancano tuttavia argomentazioni nel senso di una possibile e legittima limitazione della libertà sindacale, ove essa sia finalizzata al perseguimento degli obiettivi fatti proprio dall'art. 39 stesso, a maggior ragione se di quest'ultimo si accoglie una visione di norma di prin-

censure relative ad un eventuale intervento esclusivamente eteronomo, si potrebbe comunque procedere con soluzioni che rispettino l'autonomia collettiva. Proprio per questa ragione, sono state formulate proposte che hanno previsto ai medesimi fini il coinvolgimento delle parti sociali a vario titolo[53] o il recepimento della delimitazione operata dalle stesse associazioni nell'attività di contrattazione, nel tentativo di congegnare un intervento quanto meno invasivo possibile[54]. In questo senso, potrebbe essere ipotizzato[55] un confronto fra i codici Ateco che individuano le attività d'impresa e i perimetri

cipi. In questo senso, si veda già Pera, *Problemi costituzionali del diritto sindacale italiano*, Milano, 1960, nell'ambito del cui pensiero si rivela centrale l'inquadramento dell'art. 39 nei termini di un «congegno» (42 e *passim*), il che comporta un'interpretazione sistematica del precetto costituzionale nel suo complesso. Ne consegue che la libertà sindacale può essere *legittimamente* limitata senza incorrere in censure di incostituzionalità, a condizione che questo si verifichi al fine di realizzare l'estensione *erga omnes* dei contratti, a sua volta funzionale alla predisposizione delle garanzie che la Costituzione intende assicurare alla generalità dei lavoratori. Per Pera, questa conclusione vale con particolare riferimento alla delimitazione delle categorie, che già all'epoca ritenuta da molti una violazione del primo comma. Secondo il giurista lucchese, tuttavia, dal momento che la legge dovrebbe assicurare l'efficacia generalizzata del contratto collettivo sottoscritto dalle rappresentanze unitarie, il sistema *presuppone* ed *esige* «una precisa delimitazione delle zone di competenza delle associazioni legittimate alla contrattazione collettiva» (*ivi*, 55; cfr. anche D'Ascola, Galardi, Mazzotta, op. cit., 159).

Accogliendo questa prospettiva la delimitazione delle categorie, in linea di massima, potrebbe costituire una *legittima* limitazione della libertà sindacale, nella misura in cui esse siano finalizzate agli scopi ultimi dell'art. 39 Cost. Il che appare ancor più calzante in riferimento alla questione oggetto d'esame; quest'ultima, infatti, non è esattamente sovrapponibile a quella trattata da Pera, dal momento che, in questo caso, la delimitazione non riguarderebbe la categoria nel senso di campo di applicazione dei vari contratti collettivi, bensì il "perimetro" quale ambito o bacino entro cui effettuare la misurazione del *mix* del dato associativo ed elettorale ai fini del computo della rappresentatività, che appare una limitazione molto meno incisiva.

[53] Appare significativo in tal senso che una di queste, che rimetteva ai soggetti sindacali l'individuazione del campo entro il quale misurare la rappresentatività (seppur presunta), si deve all'iniziativa di Giugni, uno dei giuslavoristi forse più attenti e rispettosi nei confronti della libertà sindacale (cfr. proposta n. 3639 del 1994, disponibile in *RIDL*, 1994, 3, 4 ss.).

[54] Sotto questo profilo, affidare la definizione dei perimetri interamente alle parti sociali (magari selezionate sulla base di qualche criterio quantitativo e/o qualitativo) non pare forse la soluzione migliore, in quanto si può intravedere un possibile conflitto di interessi delle stesse parti coinvolte, che nella scelta sarebbero probabilmente influenzate dalle proprie strategie d'azione. Cfr. in tal senso De Luca Tamajo, *Le criticità della rappresentatività sindacale «misurata»*, cit., 393; Siotto, *La categoria come ambito di applicazione e perimetro di misurazione della rappresentanza*, in *RIDL*, 2017, 3, 342; Papa, op. cit., 187; Di Noia, *Sul ritrovato dinamismo del sistema di relazioni industriali: rappresentatività e assetti contrattuali dopo l'Accordo interconfederale 28 febbraio 2018*, in *DRI*, 2018, 4, 1270.

[55] Cfr. p.es. Ciucciovino, op. cit., 205.

con cui il CNEL organizza i c.c.n.l. presso di esso depositati, il che dovrebbe garantire la possibilità di assicurarsi della corrispondenza tra campo di applicazione dei contratti collettivi (fissati dalle parti contraenti) e attività effettivamente svolta dall'impresa. Un simile meccanismo è peraltro previsto in materia di appalti pubblici dal decreto correttivo (d.lgs. n. 209/2024) al codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023)[56]. Un aggiornamento periodico dei perimetri così determinati dovrebbe evitare una cristallizzazione degli stessi tale da imbrigliare eccessivamente la libertà delle organizzazioni.

Un ultimo aspetto concerne infine la possibilità di attribuire un'efficacia generalizzata ai contratti stipulati dalle organizzazioni maggiormente rappresentative individuate mediante misurazione. Quest'eventualità si collega all'annosa discussione circa la possibilità di realizzare l'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi con modalità alternative a quelle individuate dalla seconda parte dell'art. 39 Cost. Un'interpretazione evolutiva dell'articolo volta a valorizzare il principio maggioritario parrebbe poter legittimare operazioni di questo genere, che collegano il peso maggioritario di alcune associazioni all'efficacia rafforzata dei loro prodotti negoziali. Ad un'ipotesi di questa natura hanno aperto, come detto, anche le principali parti sociali e varie delle proposte di legge in materia prevedono meccanismi in tal senso, alcune per tutti i livelli di contrattazione, incluso quello nazionale[57], altre soltanto per quello aziendale[58], «meno insidioso dal punto di vista della legittimità costituzionale»[59].

è bene peraltro evidenziare che, almeno con riferimento alla materia retributiva, il legislatore pare da ultimo aver scelto di intraprendere una via differente rispetto a quella dell'implementazione del criterio della maggiore rappresentatività comparata. La recente legge delega, n. 114/2025, infatti, sostituisce il rinvio ai contratti colletti-

[56] V. in particolare l'art. 2 dell'allegato I.01. Per un'analisi di tale novità normativa, si rinvia a GUERINI, *Contratti pubblici ed equo trattamento dei lavoratori: riflessioni a margine di un esercizio sull'individuazione del ccnl applicabile*, in *RGL*, 2025, I, n. 2, 313 ss., spec. 323-24 e 326.

[57] Cfr. in particolare la *Carta dei diritti* (art. 37) e la proposta *DLM* (artt. 3 e 4), che subordinano l'efficacia generalizzata ai contratti di tutti i livelli alla circostanza che l'accordo sia stato sottoscritto da associazioni dalla rappresentatività superiore, rispettivamente, al 51% o 50% e successivamente approvato a maggioranza, rispettivamente, semplice o assoluta dei votanti.

[58] Cfr. la proposta *Frecciarossa* (art. 17).

[59] DI NOIA, *Rappresentatività e contratto collettivo*, cit., 203.

vi stipulati dalle associazioni comparativamente più rappresentative con quello ai contratti collettivi «maggiormente applicati» (art. 1)[60].

5. Conclusioni

Il sistema di diritto comune, dopo aver garantito buoni risultati fino alla fine del secolo scorso, ha iniziato a palesare la propria inadeguatezza alla luce dei mutamenti che l'economia globale ha prodotto soprattutto con il nuovo millennio; questi elementi, uniti a momenti di crisi economica che, per la loro intensità e la loro durevolezza, si sono rivelati più strutturali che contingenti, hanno indotto il sistema di rappresentanza a sgretolarsi, e l'ordinamento intersindacale, venuti meno i presupposti di fatto che ne costituivano lo scheletro portante, non è più riuscito a trovare al suo interno gli strumenti necessari a far fronte alle pressioni. Gli Accordi Interconfederali siglati negli scorsi anni rappresentano un ottimo punto di partenza, se non altro nei termini di una ritrovata unità d'intenti, per ricostruire le basi di un genuino sistema di relazioni industriali. Tali accordi, però, presentano una limitata efficacia dovuta alla loro natura pattizia, che impedisce alle regole ivi contenute di vincolare anche i soggetti esterni al sistema interconfederale. Della circostanza sono consce anche le stesse parti sociali, che nell'A.I. del 2018 hanno aperto per la prima volta ad un intervento legislativo in materia di rappresentatività e di efficacia del contratto collettivo.

Le soluzioni tecniche che un'eventuale legge in materia potrebbe accogliere sono molteplici, ed ognuna di esse presenta vantaggi e al contempo criticità. La misurazione della rappresentatività costituisce, tuttavia, «l'architrave su cui le parti sociali hanno immaginato la nuova dinamica contrattuale in tutte le sue fasi»[61]: tale circostanza è un elemento che non può essere trascurato, dal momento che un fenomeno giuridico e sociale come quello sindacale non può essere regolato senza la dovuta sensibilità verso le istanze che provengono direttamente dagli attori del sistema. Per queste ragioni, un interven-

[60] Cfr. sul punto Treu, *Legge delega su Contrattazione collettiva e salari*, in *DPL*, 2025, 40, 2286, secondo cui non aver chiarito i contenuti della nozione di rappresentatività, orientandosi anzi su un differente criterio, costituisce un'occasione persa. Al medesimo contributo si rinvia anche per un primo commento alla legge delega e alle potenziali criticità del criterio della maggiore applicazione.

[61] *Ivi*, 193.

to in punto di rappresentatività che si ponga in continuità e sostenga le scelte delle organizzazioni principali pare, allo stato dell'arte, una via possibile, sebbene non idonea a sciogliere *tutti* i nodi.

Se si tiene presente il fatto che il diritto sindacale per anni si è retto su una condizione di anomia legislativa, alimentando una diffusa diffidenza verso una regolazione eteronoma, si comprende perché nel cercare di trovare una soluzione alle questioni presentate sembri di muoversi in un campo minato. Considerazione, questa, dovuta anche al fatto che in gioco c'è un principio cardine di un ordinamento democratico, quale la libertà di organizzazione sindacale. Pare quindi comprensibile che più soluzioni al problema possano essere individuate, ma quello che invece sembra difficile da negare è la necessità di un intervento da parte del legislatore, per impedire che il sistema sindacale, nel chiudersi su sé stesso, finisca per annullarsi, a scapito dei lavoratori e, in ultima istanza, del ruolo fondante che la Costituzione assegna al lavoro nel nostro ordinamento.

Partecipazione dei lavoratori nell'impresa digitalizzata

Spunti per una strategia unitaria a partire dall'art. 4 St. lav., AI Act e Direttiva Piattaforme

Monica Chilla

Sommario: 1. La metamorfosi dei poteri datoriali nell'impresa digitalizzata. – 2. Approccio *risk-based* e partecipazione organizzativa nell'impresa digitalizzata. – 3. Spunti per una partecipazione organizzativa nell'impresa digitalizzata. – 3.1. Informazione. – 3.2. Contrattazione. – 3.3. Valutazione. – 4. Conclusioni. Verso una strategia partecipativa unitaria?

1. La metamorfosi dei poteri datoriali nell'impresa digitalizzata

Lo sviluppo tecnologico rappresenta l'"eterno compagno di viaggio del diritto del lavoro"[1] e, per estensione, del suo principale interprete sul piano dell'azione collettiva: il sindacato. In questo senso, la funzione protettiva nei confronti del lavoratore non può essere efficacemente esplicata, se non tenendo in considerazione la dimensione tecnologica entro la quale la prestazione lavorativa stessa si inserisce.

Pertanto, nelle pagine che seguono, si rifletterà, dapprima, sui meccanismi attraverso cui le nuove tecnologie condizionano l'organizzazione datoriale e i rapporti che si svolgono al suo interno. Successivamente, e principalmente, si tenterà di elaborare una strategia di intervento per le rappresentanze dei lavoratori nel contesto dell'impresa digitalizzata.

Il problema dell'impiego di tecnologie sempre più avanzate nell'ambito dell'organizzazione economico-produttiva aziendale e del loro impatto sui diritti fondamentali dei lavoratori non si pone esclusivamente nell'ambito di settori *interamente* digitalizzati (si pensi, ad esempio, al lavoro tramite piattaforma digitale), ma anche

[1] Cruz Villanòn, *Le trasformazioni delle relazioni industriali di fronte alla digitalizzazione dell'economia*, in *DLRI*, 2018, 2, 463 ss.

nei contesti lavorativi più tradizionali. In questo senso, si è diffuso l'utilizzo di espressioni quali "industria intelligente", "industria 4.0", "*smart factory*"[2], per identificare le realtà industriali all'interno delle quali sono implementate tecnologie digitali avanzate e sistemi automatizzati al fine di migliorare l'efficienza e la qualità del processo produttivo. In questo secondo scenario, l'organizzazione datoriale risulta *ibridata* con sistemi capaci di dirigere e indirizzare la prestazione lavorativa verso un modello predefinito di produttività, rapidità e precisione, cosicché il lavoratore è chiamato ad interagire quotidianamente con tali strumenti e ad adeguarvi la propria attività[3].

Come è noto, l'utilizzo, da parte del datore di lavoro, di queste tecnologie può impattare su due fondamentali aspetti del rapporto di lavoro: l'assunzione di decisioni inerenti al lavoratore e il monitoraggio della sua attività, attività che, ove svolte con modalità (interamente o quasi) automatizzate, possono essere ricondotte alla formula del "*management* algoritmico"[4]. Ciò è possibile grazie all'impiego di sistemi tecnologicamente evoluti, che consentono di raccogliere e rielaborare ingenti quantità di dati inerenti alla forza lavoro, i quali, a loro volta, possono essere messi a disposizione di un operatore dirigenziale umano ovvero essere trasformati direttamente dalla macchina in decisioni relative alla gestione del rapporto di lavoro[5]: attribuzione di mansioni, trasferimenti, provvedimenti disciplinari, licenziamenti…

È evidente come l'implementazione di questi sistemi nell'organizzazione aziendale abbia un impatto non solo sulla riservatezza dei lavoratori e sulla protezione dei loro dati personali, ma anche, a cascata, sulle tutele sostanziali che più tipicamente connotano il

---

[2] Per una definizione puntuale, si suggerisce: FALERI, *Industria 4.0*, in BORELLI, BRINO, FALERI, LAZZERONI, TEBANO, ZAPPALÀ, *Lavoro e tecnologie. Dizionario del diritto del lavoro che cambia*, Torino, 2022, 129 ss.

[3] TULLINI, *La digitalizzazione del lavoro, la produzione intelligente e il controllo tecnologico nell'impresa*, in TULLINI (a cura di), *Web e lavoro. Profili evolutivi e di tutela*, Torino, 2017, 6, la quale descrive questa interazione in termini di sostituzione ovvero di complementarità. Per una essenziale descrizione dei sistemi impiegati, si rimanda a FALERI, *Industria 4.0*, cit.

[4] ADAMS-PRASSL, *What if your boss was an algorithm?*, in *CLLPJ*, 2019, 1, 123 ss. Per una panoramica generale sul tema: ZAPPALÀ, *Management algoritmico*, in BORELLI, BRINO, FALERI, LAZZERONI, TEBANO, ZAPPALÀ, op. cit., 150 ss.

[5] ZAPPALÀ, *Informatizzazione dei processi decisionali e diritto del lavoro: algoritmi, poteri datoriali e responsabilità del prestatore nell'era dell'intelligenza artificiale*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".It*, 2021, 446, 10 ss.

contratto di lavoro (si pensi, ad esempio, ai divieti di discriminazione e ai rimedi contro i licenziamenti illegittimi). Se è vero, infatti, che lo statuto del lavoro subordinato, nell'ordinamento italiano, già contiene in sé strumenti per contrastare utilizzi abusivi dei sistemi automatizzati, che siano lesivi dei diritti e delle libertà dei lavoratori, si deve, d'altra parte, considerare che la pericolosità consiste proprio nella scarsa conoscibilità e *ri-conoscibilità* dei modelli che raccolgono, governano ed elaborano i dati sulla forza lavoro[6]. Di conseguenza, il problema sembra spostarsi dall'applicabilità *in astratto* delle regole lavoristiche sostanziali a questo genere di sistemi – il che è fuor di dubbio – alla loro applicabilità *in concreto*, che presuppone una corretta interpretazione e qualificazione dei processi decisionali datoriali[7].

La difficoltà si apprezza, più in radice, nel riconoscimento delle modalità "classiche" di esercizio dei poteri datoriali – attorno alle quali si sono sviluppate le regole e le tecniche normative proprie del diritto del lavoro – all'interno di un ambiente di lavoro trasformato dall'impiego di sistemi automatizzati. La questione, in verità, non è di facile risoluzione: da una parte, si può senz'altro affermare che, in contesti di tal genere, il potere del datore di lavoro diviene «quasi rarefatto, talora apparentemente assente»[8], avvalendosi dell'utilizzo di sistemi impersonali, invisibili e ubiqui; e, tuttavia, ove indagato alla luce delle sue caratteristiche "primordiali" di potere agito da un soggetto umano, il datore di lavoro, su un altro soggetto umano, il lavoratore, questo potere assume ancora (e, anzi, a maggior ragione) una veste gerarchica e pervasiva, rafforzando lo stesso vincolo di subordinazione[9]. Questo rafforzamento si apprezza, peraltro, anche

---

[6] Per un'ampia riflessione sul problema della mancanza di trasparenza nei sistemi decisionali automatizzati, si rinvia a: Gaudio, *Algorithmic bosses can't lie! How to foster transparency and limit abuses of the new algorithmic managers,* in *CLLPJ*, 2021, 3, 707 ss.

[7] In questo senso, anche: Ciucciovino, *La disciplina nazionale sulla utilizzazione della intelligenza artificiale nel rapporto di lavoro*, in *LDE*, 1, 2024, 7.

[8] Gargiulo, *Intelligenza Artificiale e poteri datoriali: limiti normativi e ruolo dell'autonomia collettiva*, in *https://www.federalismi.it/*, 2023, 29, 176.

[9] In questo senso, è rilevante la riflessione di Aloisi, *Automation, augmentation, autonomy. Labour regulation and the technolgical transformation of managerial prerogatives*, in Guylavari, Menegatti (a cura di), *Decent work in the digital age: European and Comparative Perspective*, Oxford, 2022, il quale propone il binomio tra «*automation*» e «*augmentation*», per segnalare come l'automazione dei processi produttivi abbia portato ad un aumento delle prerogative datoriali e della loro pervasività.

a causa dell'attuazione, da parte dello stesso lavoratore, di «meccanismi di autodisciplina e regolamentazione»[10], finalizzati ad adeguare la propria prestazione agli *standards* produttivi e qualitativi imposti dal sistema automatizzato utilizzato dal datore di lavoro. Ma non solo. L'organizzazione datoriale digitalizzata, infatti, consente (*rectius*: impone) l'esercizio simultaneo di differenti prerogative datoriali, al punto che il potere di direzione e il potere di controllo trasmutano in un unico «potere di controllo direttivo»[11]: il datore di lavoro – per il tramite del dispositivo tecnologico – è, infatti, in grado di attuare un monitoraggio pedissequo dell'attività del lavoratore, potendo, peraltro, rilevare e correggere tempestivamente eventuali difformità nell'adempimento della prestazione, con decisioni di natura organizzativa o, addirittura, disciplinare.

Questa metamorfosi del potere datoriale, che, in ambienti di lavoro tecnologicamente avanzati, può difficilmente essere scomposto in azioni puntiformi, ciascuna autonomamente suscettibile di essere valutata per la sua conformità o meno alle norme di legge, impone un ripensamento delle stesse tecniche normative di limitazione delle prerogative del datore di lavoro. In altri termini, il modello normativo più tradizionale, basato su un approccio di *command and control*, da solo, non risulta più sufficiente. Ciò non certo perché le regole sostanziali che attribuiscono diritti fondamentali ai lavorato-

[10] TEBANO, *Controlli digitali*, in BORELLI, BRINO, FALERI, LAZZERONI, TEBANO, ZAPPALÀ, op. cit., 49 ss. In senso analogo, anche: TULLINI, *La questione del potere nell'impresa. Una retrospettiva lunga mezzo secolo*, in *LD*, 2021, 3-4, 439-440, la quale scrive che «in questi contesti i lavoratori sono indotti a conformare naturalmente il proprio comportamento alle finalità del potere (e sapere) aziendale; anzi, in certa misura, collaborano alla sua riproduzione. […] La trasformazione tecnologica che investe i poteri datoriali sta modificando anche il suo rovescio, cioè la condizione di assoggettamento del lavoratore». E anche NOVELLA, *Poteri del datore di lavoro nell'impresa digitale: fenomenologia e limiti*, in *LD*, 2021, 3-4, 454, secondo il quale «non troppo paradossalmente, l'assenza di esercizio formale di potere (legittimato e regolamentato) potrebbe, in talune circostanze, essere indicatore di una situazione di vera e propria sottoposizione al potere sostanziale altrui». E ancora, si è detto che, nei contesti lavorativi altamente digitalizzati, i poteri datoriali «si mimetizzano e si fanno diffusi, transitando dalla dimensione dell'imporre e del correggere a quella dell'indurre e del prevenire» (NOVELLA, *Impresa*, in TULLINI, NOVELLA, *Lavoro digitale*, Torino, 2022) e che il monitoraggio costante della prestazione lavorativa «non può che comportare un'interiorizzazione delle regole di condotta, inducendo lavoratori e lavoratrici a conformarsi, peraltro con rigore e puntualità persino inediti, al paradigma organizzativo prescelto dal suo titolare.» (NUZZO, *Vecchi e nuovi limiti al monitoraggio dei lavoratori al tempo dell'IA*, in *RGL*, 2024, 4, 557).

[11] TEBANO, *Lavoro, potere direttivo e trasformazioni organizzative*, Napoli, 2020, 239.

ri e stabiliscono divieti per il datore di lavoro si debbano ritenere obsolete (tutt'altro, come si dirà meglio *ultra*); piuttosto, perché, se lo stesso potere del datore di lavoro si manifesta come un *continuum*, un processo all'interno del quale convergono molteplici metodi, strumenti e prerogative, diventa necessario adottare un modello normativo che consenta di osservare analiticamente proprio questo processo, per individuare al suo interno gli eventuali rischi per i diritti e le libertà dei lavoratori.

2. Approccio *risk-based* e partecipazione organizzativa nell'impresa digitalizzata

Fra gli approcci regolativi diversi e più adeguati al mutato scenario, risulta di particolare interesse quello che ruota attorno alla valutazione e gestione del rischio: categoria, quest'ultima, che diventa la lente attraverso la quale scomporre ed analizzare l'organizzazione datoriale digitalizzata, al fine di riconoscere, dapprima, i segmenti suscettibili di incidere sui diritti fondamentali dei lavoratori (c.d. *risk assessment*), e di sviluppare, poi, regole specifiche per eliminare i fattori di rischio individuati o, quantomeno, per ridurli entro una soglia tollerabile (c.d. *risk management*).

Non solo. Il modello regolatorio *risk-based* consente di «promuovere la *compliance* in settori altamente tecnici, nei quali la regolazione esclusivamente prescrittiva non è in grado di stare al passo dell'innovazione»[12]. Attraverso questo approccio, invero, il legislatore fissa una cornice normativa, nella quale confluiscono regole sostanziali e procedurali, demandando al livello regolatorio inferiore – e, perciò, più prossimo allo specifico contesto organizzativo – l'elaborazione di misure *ad hoc*, secondo uno schema di autoregolamentazione[13] collaborativa[14], che evita il rischio dell'iper-regolazione dall'alto e dell'obsolescenza della norma di legge a fronte dei rapidi sviluppi tecnologici.

[12] Aloisi, De Stefano, *Between risk mitigation and labour rights enforcement: Assessing the transatlantic race to govern AI-driven decision-making through a comparative lens*, in *ELLJ*, 2023, 2, 283 ss.

[13] *Ibidem*.

[14] Zappalà, *Sistemi di IA ad alto rischio e ruolo del sindacato alla prova del risk-based approach*, in *LLI*, 2024, 1.

L'approccio regolatorio basato sul rischio è stato già da tempo implementato dall'Unione europea per far fronte alla sfida della transizione digitale[15]. Quando, però, si intende applicare questo modello alla materia lavoristica, specificamente per regolamentare l'utilizzo di sistemi automatizzati da parte del datore di lavoro, esso deve affiancarsi (e non certo sostituirsi) all'approccio più tradizionale, basato su regole sostanziali inderogabili. Ciò significa, in altri termini, che la gestione del rischio derivante dall'impiego di questi sistemi deve fare i conti, nella determinazione delle misure specifiche, con le norme prescrittive imposte dallo statuto del lavoro subordinato[16]: si pensi, in questo senso, al divieto di controllo a distanza dei lavoratori *ex* art. 4 St. lav., alla disciplina sul mutamento di mansioni dell'art. 2103 cod. civ., ai divieti di discriminazione, ai rimedi contro i licenziamenti illegittimi… Si può dire, più correttamente, che siano proprio queste norme ad identificare le «zone di indisponibilità»[17] che vincolano ogni altra scelta regolatoria di natura procedurale, la quale deve considerarsi, quindi, come meramente «incrementale di tutele già esistenti nella regolazione lavoristica»[18].

Il modello *risk-based*, a ben vedere, non è affatto estraneo alla legislazione lavoristica italiana, essendo già stato adottato nel settore della salute e sicurezza sul lavoro, e, precisamente, nel d. lgs. 9 aprile 2008, n. 81, in conformità alla direttiva europea 89/391/Cee. Secondo uno schema non dissimile da quello appena delineato, invero, il legislatore italiano ha affiancato alla risalente norma sostanziale dell'art. 2087 cod. civ. – la quale costituisce tutt'oggi l'imprescindibile momento di partenza e di chiusura del sistema – una disciplina di dettaglio, basata sul principio della «prevenzione organizzativa»[19].

---

[15] MACENAITE, *The Riskification of European Data Protection Law through a two-fold shift*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2017, 3, 506 ss.; DE GREGORIO, DUNN, *The European Risk-Based Approaches: Connecting Constitutional Dots in the Digital Age*, in *Common Market Law Review*, 2022, 2, 473 ss.; MAHLER, *Between risk management and proportionality: The risk-based approach in the EU's Artificial Intelligence Act Proposal*, in *Nordic Yearbook of Law and Informatics*, 2021 258 ss.; LOI, *Lavoro, transizione ambientale e digitale nella regolazione procedurale del rischio*, in ALBI (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'era delle transizioni*, Pisa, 2024, 72 ss.

[16] GAUDIO, *Valutazioni d'impatto e management algoritmico*, in *RGL*, 2024, 4.

[17] LOI, *La sicurezza. Diritto e fondamento dei diritti nel rapporto di lavoro*, Torino, 2000, 48.

[18] ZAPPALÀ, *Sistemi di IA ad alto rischio*, cit.

[19] LAI, *Salute e sicurezza sul lavoro*, in CARINCI, PIZZOFERRATO (a cura di), *Diritto del lavoro dell'unione europea*, Torino, 2009, 663.

Ciò significa che la protezione della salute psicofisica dei lavoratori assurge a «momento tipico, ordinario dell'organizzazione dell'attività produttiva»[20], dovendo lo stesso ambiente di lavoro costituirsi tramite la stratificazione di misure prevenzionistiche che perseguono l'obiettivo della minimizzazione dei rischi e della massimizzazione della sicurezza. Si può parlare, in tal senso, di un modello di sicurezza *by design*, che supera la logica meramente rimediale – ossia: non attende che si verifichi la violazione di norme sostanziali e la lesione di diritti fondamentali dei lavoratori –, bensì anticipa la preoccupazione per la salute dei lavoratori al momento stesso in cui il sistema produttivo aziendale viene organizzato. La prevenzione, inoltre, è «partecipata»[21], nella misura in cui un attore chiave, nel modello delineato dal legislatore del 2008, è il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza: il RLS, infatti, è chiamato a collaborare nella costruzione del sistema prevenzionistico aziendale, al fine di realizzare un giusto bilanciamento tra l'imperativo della protezione della salute dei lavoratori, di cui il RLS stesso dev'essere portavoce, e le contrapposte esigenze economico-produttive, impersonate dal datore di lavoro e dai suoi delegati.

La procedura delineata nel modello SSL per la valutazione dei rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori insiti nel processo produttivo e, soprattutto, i meccanismi di coinvolgimento della rappresentanza dei lavoratori[22] possono costituire un interessante punto di partenza per immaginare una analoga strategia di prevenzione, organizzativa e partecipata, dai rischi connessi all'utilizzo di sistemi automatizzati da parte del datore di lavoro.

La valorizzazione di forme di partecipazione collettiva nel contesto del modello *risk-based* consente, infatti, di far fronte al principale fattore di rischio per i diritti dei lavoratori, ossia la complessità e l'opacità del funzionamento dei sistemi automatizzati. È vero che, rispetto a questo tema, già operano le regole sulla trasparenza e sulla conoscibilità nel trattamento dei dati personali (anche) dei lavoratori[23]; cionondimeno, l'accresciuta complessità dei sistemi automatizzati rende assai più difficoltoso, per il singolo lavoratore, l'accesso ai

[20] *Ibidem*.
[21] Buoso, *Principio di prevenzione e sicurezza sul lavoro*, Torino, 2020, 55.
[22] Cfr. art. 50, d.lgs. n. 81/2008, rubricato «*Attribuzioni del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza*».
[23] Tullini, *La digitalizzazione del lavoro*, cit., 18.

relativi meccanismi di funzionamento[24]. In questo senso, dunque, si può immaginare che proprio la rappresentanza collettiva possa farsi carico della comprensione del funzionamento tecnico-informatico dei sistemi automatizzati impiegati, acquisendo le relative informazioni e promuovendo gli adattamenti eventualmente necessari per limitare i rischi per i diritti dei lavoratori, mentre il singolo lavoratore continuerebbe ad essere destinatario dell'informativa sul tipo di dati raccolti dal sistema, sui possibili *output* dell'elaborazione algoritmica e sugli utilizzi leciti che ne possa fare il datore di lavoro[25].

Nel paragrafo successivo, quindi, ci si soffermerà sul primo aspetto, provando a mappare i profili partecipativi che emergono nell'attuale sistema regolatorio in materia di utilizzo di sistemi tecnologicamente avanzati da parte del datore di lavoro.

3. Spunti per una partecipazione organizzativa nell'impresa digitalizzata

L'atteggiamento del legislatore, sia italiano che europeo, su questo tema, in verità, non può essere riassunto all'interno di un unico sistema regolatorio, dovendosi, invece tenere conto del «sistema a geometrie variabili»[26] dato dall'intreccio di molteplici fonti: l'articolo 4 dello Statuto dei lavoratori, l'*AI Act* (reg. 2024/1689) e, da ultimo, la Direttiva Piattaforme (dir. 2024/2831). Ciascuno di questi complessi normativi reca riferimenti, più o meno ampi, all'autonomia collettiva e alla partecipazione dei lavoratori; riferimenti che – si ritiene – possono essere ordinati entro uno schema unitario, per ricomporre una sequenza analoga a quella che caratterizza il modello organizzativo-partecipativo in materia di sicurezza sul lavoro: informazione, contrattazione e valutazione.

3.1. Informazione

La prima fase di coinvolgimento delle rappresentanze dei lavoratori deve necessariamente consistere nell'acquisizione delle informazioni relative all'utilizzo di sistemi automatizzati da parte del datore di lavoro. Nella prospettiva della gestione del rischio, i diritti di

[24] In senso analogo: FALERI, *Prove di democrazia partecipativa per i rappresentanti dei lavoratori nella transizione digitale*, in *RGL*, 2024, 4, 604.

[25] CIUCCIOVINO, op. cit., 14; in senso analogo: ZAPPALÀ, *Sistemi di IA ad alto rischio*, cit., 62.

[26] NUZZO, op. cit., 568.

informazione assumono una funzione «strumentale»[27] rispetto alla comprensione analitica dell'ambiente di lavoro e alla individuazione dei segmenti organizzativi e/o produttivi che incidono sui diritti e sulle libertà dei lavoratori. In altri termini, l'informazione costituisce il presupposto per lo sviluppo di una più ampia strategia partecipativa, all'interno della quale la rappresentanza dei lavoratori possa assumere un ruolo interlocutorio con il datore di lavoro, limitando l'utilizzo di strumenti tecnologici potenzialmente lesivi per i lavoratori e negoziandone le modalità[28].

È evidente che l'adempimento del corrispettivo dovere di informazione, da parte del datore di lavoro, possa richiedere uno sforzo – competenziale ed economico – notevole, soprattutto con riferimento a sistemi automatizzati tanto complessi (le c.d. *black box*) che lo stesso datore di lavoro e finanche il fornitore del prodotto hanno difficoltà a conoscerne e a comprenderne i meccanismi computazionali. Cionondimeno, gli obblighi informativi legislativamente imposti hanno esattamente lo scopo di escludere l'utilizzo di sistemi automatizzati le cui elaborazioni, pur incidendo su aspetti fondamentali del contratto di lavoro e sulla stessa persona del lavoratore, non siano traducibili esteriormente in uno schema logico comprensibile[29]. In tal modo, lo «sforzo di traduzione tra il linguaggio informatico, il linguaggio organizzativo gestionale e quello accessibile alla generalità dei lavoratori»[30], che si impone al datore di lavoro in ragione degli obblighi di informazione, realizza un riequilibrio del potere conoscitivo nelle relazioni tra datore di lavoro e comunità dei lavoratori, creando un sostrato informativo comune a partire dal quale avviare gli eventuali processi di consultazione e negoziazione.

Non tutte le fonti normative che prevedono obblighi informativi, tuttavia, esplicitano questo nesso strumentale tra informazione e consultazione: ciò accade, emblematicamente, con l'art. 1-*bis* d. lgs. 26 maggio 1997, n. 152, il quale limita il coinvolgimento collettivo ad

---

[27] Loi, *Lavoro, transizione ambientale e digitale*, cit., 90 ss.

[28] Faleri, *Prove di democrazia partecipativa*, cit., 609.

[29] Sul punto, si rimanda a Gaudio, *Algorithmic management, poteri datoriali e oneri della prova: alla ricerca della verità materiale che si cela dietro l'algoritmo*, in *LLI*, 2020, 2.

[30] Donini, *L'informazione sui sistemi decisionali e di monitoraggio automatizzati tra poteri datoriali e assetti organizzativi*, in *DLM*, 2023, 1, 93.

una forma «debole»[31] e «minima»[32], senza, appunto, funzionalizzare il diritto di informazione delle rappresentanze sindacali ad un meccanismo partecipativo di tipo consultivo-negoziale[33].

Vale comunque la pena soffermarsi sul diritto di informazione *ex* art.1-*bis*, come primo momento partecipativo alle scelte datoriali di digitalizzazione, la cui efficacia può accrescersi anche grazie all'intreccio con altri fonti normative interne ed europee.

Come è noto, la disposizione è stata inserita nel corpo del d. lgs. n. 152/1997 ad opera del c.d. Decreto Trasparenza (d. lgs. 27 giugno 2022, n. 104), a sua volta adottato in attuazione della Direttiva 2019/1152/Ce, relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili. La nuova disposizione prevede, a carico del datore di lavoro[34], «*Ulteriori obblighi informativi nel caso di utilizzo di sistemi decisionali o di monitoraggio automatizzati*» (poi, divenuti «*integralmente*» automatizzati, per effetto del d. l. 4 maggio 2023, n. 48, convertito con l. 3 luglio 2023, n. 85[35]). In particolare, l'informativa deve riguardare tutti gli elementi elencati nel secondo comma, e nella specie: gli aspetti del rapporto di lavoro su cui incidono i sistemi automatizzati (lett. a), gli scopi e le finalità dell'utilizzo di tali sistemi (lett. b), la logica e il funzionamento dei sistemi (lett. c), i dati e i parametri sui quali i sistemi sono stati programmati e addestrati (lett. d), le misure di controllo sulle decisioni automatizzate e i processi per l'eventuale correzione delle stesse (lett. e), il livello di cybersicurezza dei sistemi impiegati e gli effetti potenzialmente discriminatori che possano derivare dall'utilizzo dei sistemi (lett. f). L'indicazione legislativa cir-

---

[31] DONINI, *La tutela del diritto di informazione collettiva sui sistemi automatizzati attraverso il procedimento di repressione della condotta antisindacale*, in *RGL*, 2023, 3, 425.

[32] Secondo la definizione di GAMBACCIANI, *Diritti sindacali partecipativi e dovere di contrarre*, Torino, 2023.

[33] ALLAMPRESE, BORELLI, *L'obbligo di trasparenza senza la prevedibilità del lavoro. Osservazioni sul decreto legislativo n. 104/2022*, in *RGL*, 2022, 4, 691.

[34] Non solo: al «datore di lavoro» si affianca il «committente pubblico e privato», in base al testo dell'art. 1-*bis*, co. 1. Per approfondire la questione della titolarità soggettiva dell'obbligo di informazione, si veda M.T. CARINCI, GIUDICI, PERRI, *Obblighi di informazione e sistemi decisionali e di monitoraggio automatizzati (art.1-bis "Decreto Trasparenza"): quali forme di controllo per i poteri datoriali algoritmici?*, in *Labor*, 2023, 1, 7 ss.

[35] Per il dibattito circa le conseguenze di questa modifica, si veda: GARGIULO, *Intelligenza Artificiale e poteri datoriali*, cit.; NUZZO, op. cit.; DONINI, *La tutela del diritto di informazione collettiva*, cit.; ZAPPALÀ, *Intelligenza artificiale, sindacato e diritti collettivi*, in BIASI (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, Milano, 2024.

ca l'oggetto del diritto di informazione suggerisce, implicitamente, una visualizzazione diacronica del sistema automatizzato impiegato dal datore di lavoro: ciò significa che l'informativa deve riguardare, anzitutto, il *training* del sistema, anche al fine di rilevare eventuali *bias* sviluppati nella fase di addestramento; in secondo luogo, il meccanismo di funzionamento e, nella specie, le modalità di raccolta ed elaborazione dei dati e la logica decisionale del sistema; e, infine, gli utilizzi leciti nell'ambito del rapporto di lavoro e gli strumenti di reclamo e revisione disponibili al lavoratore. Evidentemente, i titolari del diritto di informazione, il lavoratore e la rappresentanza sindacale, potranno fare un uso ben diverso dell'informativa ricevuta: per il lavoratore, infatti, il diritto di informazione risponde ad una logica di autotutela contrattuale, consentendogli di proteggersi dagli utilizzi opachi, eccesivi od abusivi dei sistemi automatizzati da parte del datore di lavoro; la rappresentanza sindacale, invece, in quanto organismo dotato di maggiori capacità organizzative ed economiche (e in grado, peraltro, di farsi assistere da un consulente tecnico-informatico), può utilizzare l'informazione ricevuta in senso proattivo, al fine di valutare la completezza della comunicazione stessa (potendo, se necessario, chiederne una integrazione) e, soprattutto, di verificare se vi siano utilizzi, specifiche tecniche informatiche o meccanismi di controllo inadeguati o, addirittura, pericolosi per i diritti dei lavoratori, che devono essere corretti e/o rimossi per poter continuare ad impiegare lecitamente il sistema automatizzato[36].

I diritti di informazione sono, peraltro, destinati ad ampliarsi, su impulso del legislatore europeo, grazie alle nuove regole introdotte dal Regolamento sull'intelligenza artificiale (c.d. *AI Act*) e dalla Direttiva c.d. Piattaforme. Nella specie, l'art. 26, par. 7 dell'*AI Act* prevede che i datori di lavoro, prima dell'installazione di sistemi di intelligenza artificiale ad alto rischio[37] nell'ambiente di lavoro, debbano darne informazione ai lavoratori interessati e ai loro rappre-

[36] In senso analogo: Faleri, *Prove di democrazia partecipativa*, cit., 605; ma anche: Peluso, *Obbligo informativo e sistemi integralmente automatizzati*, in *LLI*, 2023, 2.

[37] Secondo la definizione dell'art. 6 AI Act, in combinato con il Punto no. 4 dell'Allegato III e con il Considerando 57, secndo il quale: «*AI systems used in employment, workers management and access to self-employment,* […] *should also be classified as high-risk, since those systems may have an appreciable impact on future career prospects, livelihoods of those persons and workers' rights.* […] *AI systems used to monitor the performance and behaviour of such persons may also undermine their fundamental rights to data protection and privacy*».

sentanti. Allo stesso modo, la piattaforma digitale, in forza dell'art. 9 dir. n. 2019/1152, è tenuta ad informare i lavoratori e i relativi rappresentanti in merito all'utilizzo di sistemi di monitoraggio e decisione automatizzati.

Apparentemente, queste nuove disposizioni non sembrano aggiungere molto a quanto già stabilito dal legislatore interno con l'art. 1-*bis* del d. lgs. 152/1997; né, d'altra parte, emerge una esplicita funzionalizzazione dell'obbligo informativo ad un più ampio coinvolgimento delle rappresentanze dei lavoratori in chiave consultiva. E, tuttavia, una lettura sistematica delle due disposizioni consente qualche osservazione ottimistica.

Anzitutto, lo stesso art. 26, par. 7, nella seconda parte, fa riferimento alle «*norme e alle procedure stabilite dal diritto e dalle prassi dell'Unione e nazionali in materia di informazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti*». Nel contesto italiano, questa indicazione può essere valorizzata alla luce dell'art. 4, co. 1, St. lav.: come è noto, infatti, questa disposizione individua la procedura negoziale che deve svolgersi tra rappresentanza dei lavoratori e datore di lavoro, prima dell'installazione di strumenti «*dai quali derivi anche la possibilità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori*», pur essendo essi «*impiegati esclusivamente per esigenze organizzative e produttive, per la sicurezza del lavoro e per la tutela del patrimonio aziendale*» – categoria entro la quale i sistemi di AI ad altro rischio potranno essere verosimilmente ricondotti[38]. In questo senso, dunque, il diritto di informazione dell'*AI Act* può diventare, per la rappresentanza di lavoratori, il punto di partenza per valutare l'esigenza della stipulazione di un accordo in base ai parametri dell'art. 4, co. 1, St. lav. e, successivamente, per avviare una negoziazione in condizioni di *simmetria* informativa rispetto al datore di lavoro[39].

Per ciò che concerne, invece, l'art. 9 dir. n. 2019/1152, l'apparente debolezza del diritto di informazione è ampiamente compensata dal

[38] Questa conclusione, peraltro, appare confermata dalla lettera dell'art. 11, co. 1, legge 23 settembre 2025 n. 132, recante *Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale*: «*L'intelligenza artificiale è impiegata per migliorare le condizioni di lavoro, tutelare l'integrità psicofisica dei lavoratori, accrescere la qualità delle prestazioni lavorative e la produttività delle persone in conformità al diritto dell'Unione europea*».

[39] Conclusioni parzialmente analoghe, si rinvengono in: GAUDIO, *Valutazioni d'impatto e management algoritmico*, cit., 552; ZAPPALÀ, *Intelligenza artificiale, sindacato e diritti collettivi*, cit., 189.

ruolo globalmente attribuito alle rappresentanze dei lavoratori nel sistema della direttiva[40]. È emblematica, in tal senso, l'attribuzione ai rappresentanti della facoltà di farsi assistere da un esperto informatico di loro scelta, sia nella fase di informazione che in quella di consultazione, con spese a carico della piattaforma digitale (cfr. art. 13, par. 3): la direttiva, in sostanza, incentiva un coinvolgimento del sindacato quale interlocutore affidabile, digitalmente alfabetizzato, in grado di negoziare "alla pari" con il datore di lavoro, senza eccessivi squilibri informativi e/o competenziali[41]. Come si dirà meglio in seguito, inoltre, la partecipazione della rappresentanza dei lavoratori è espressamente contemplata nelle procedure di valutazione dei rischi, iniziale (*ex* art. 8) e periodica (*ex* art. 10): è all'interno di queste procedure, pertanto, che potranno essere utilizzate le informazioni ricevute, al fine di identificare i fattori di rischio per i lavoratori e proporre le opportune misure correttive.

Il legislatore italiano, nel trasporre internamente la disciplina europea in materia in intelligenza artificiale, ha sfruttato la contiguità tra i plessi normativi qui esaminati, riconducendo – con formula piuttosto stringata[42] – l'informativa dovuta dal datore di lavoro in caso di utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale all'obbligo di informazione già sancito dall'art. 1-*bis*, d. lgs. 152/1997. È, invece, tutt'ora in fase di recepimento la direttiva sul lavoro tramite piattaforma digitale[43]. D'altra parte, lo stesso legislatore europeo potrebbe non aver ancora esaurito la sua attività regolatoria, essendo da ta-

[40] Aimo, *Sistemi di gestione algoritmica del lavoro: la risposta dell'Europa di fronte a una trasformazione ad alto rischio*, in Albi (a cura di), op. cit.; Faleri, *Prove di democrazia partecipativa*, cit., la quale, tuttavia, non risparmia qualche osservazione critica: «In definitiva […], i rilievi sollevati dalla dottrina evidenziano come l'Ue sembri aver optato ancora una volta per la classica forma di partecipazione debole. Il fatto poi che i vari momenti di informazione e di consultazione siano stati configurati come ben distinti e separati, e non tra loro collegati in modo funzionale, sembrerebbe *prima facie* precludere a un coinvolgimento proattivo delle rappresentanze dei lavoratori».

[41] Zappalà, *Intelligenza artificiale, sindacato e diritti collettivi*, cit., 188.

[42] Cfr. Art. 11, co. 2, seconda parte, l. n. 132/2025.

[43] La nuova legge di delegazione europea (l. 13 giugno 2025, n. 91) fissa, all'art. 11, i «*Principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2831 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2024, relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali*», stabilendo che il recepimento dovrà avvenire tramite modifica del Capo V-*bis* del d.lgs. 81/2015.

luni[44] auspicata l'elaborazione di una disciplina di dettaglio relativa all'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale nello specifico contesto lavorativo.

In attesa nuovi interventi legislativi, in ambito nazionale ovvero europeo, si può proseguire nella ricerca degli spazi normativi attualmente demandati all'autonomia collettiva, in chiave anticipatoria dei rischi legati all'utilizzo di sistemi automatizzati sul lavoro.

3.2. Contrattazione

La seconda fase del modello partecipativo che si tenta, qui, di delineare è costituita dalla contrattazione, tra rappresentanze dei lavoratori e datore di lavoro, delle modalità di utilizzo dei sistemi automatizzati nell'ambiente di lavoro.

Le fonti europee sin qui richiamate valorizzano l'autonomia collettiva, prevedendo, in un caso, che gli Stati membri «*incoraggino*» o, quantomeno, «*permettano*» l'applicazione di accordi collettivi più favorevoli ai lavoratori (cfr. art. 2, par. 11, *AI Act*), e, nell'altro, che gli Stati membri adottino «*misure adeguate per promuovere il ruolo delle parti sociali e incoraggiare l'esercizio del diritto alla contrattazione collettiva nel lavoro mediante piattaforme digitali*» (cfr. art. 25, Dir. Piatt.). Queste disposizioni, evidentemente, fanno riferimento al modello tradizionale di contrattazione collettiva, con l'obiettivo di incentivare il suo utilizzo nel peculiare settore del lavoro tramite piattaforma digitale e, più in generale, la considerazione, in sede negoziale, delle nuove questioni legate all'impiego di sistemi altamente tecnologici nel contesto lavorativo.

Cionondimeno, la complessità di taluni sistemi impiegati dal datore di lavoro e la loro capacità di incidere su aspetti fondamentali del rapporto di lavoro induce a considerare opportuno un ulteriore livello di negoziazione, portato avanti nello specifico contesto azien-

[44] European Parliament's Committee on Employment and Social Affairs, *Draft Report with recommendations to the Commission on digitalisation, artificial intelligence and algorithmic management in the workplace – shaping the future of work*, 26 June 2025; EUROPEAN TRADE UNION CONFEDERATION, *Directives needed to make work safe for digital age*, 23 ottobre 2024. In letteratura: MANTELERO, PERUZZI, *L'AI Act e la gestione del rischio nel sistema integrato delle fonti*, in *RGL*, 2024, 4, 535 ss.; GAUDIO, *Valutazioni d'impatto e management algoritmico*, cit., 550; PERUZZI, *IA e obblighi di tutela del lavoratore: necessità e declinazioni dell'approccio risk-based*, in in https://www.federalismi.it/, 2024, 30, 225 ss., spec. 236.

dale, avente ad oggetto l'installazione di un determinato sistema digitale: si parla, in tal senso, di "contrattazione dell'algoritmo"[45].

Non si tratta, a ben vedere, di una strategia partecipativa eccessivamente ardita, in quanto riconducibile a figure già note all'ordinamento lavoristico italiano. Infatti, quest'ultimo è già notoriamente dotato di un modello negoziale di *contrattazione* preliminare all'installazione di strumenti – in varia misura, tecnologici – che consentono, incidentalmente, il controllo a distanza sull'attività dei lavoratori: si tratta dell'art. 4, co. 1, St. lav., il quale impone al datore di lavoro, che intenda, per i fini tipizzati dalla stessa disposizione statutaria (ossia: «*per esigenze organizzative e produttive, per la sicurezza del lavoro e per la tutela del patrimonio aziendale*»), utilizzare tali strumenti, di concludere previamente un accordo autorizzativo con le rappresentanze sindacali. Evidentemente, i sistemi automatizzati di monitoraggio e di decisione possono essere ricondotti, anche attraverso un'attività di *advocacy* delle rappresentanze dei lavoratori, finalizzata a conseguire il loro assoggettamento alla procedura negoziale dell'art. 4, alla categoria degli strumenti finalizzati ad esigenze organizzativo-produttive, che presuppongono un controllo, almeno incidentale, dei lavoratori. Ma non solo: ad una prima lettura, l'art. 11, co. 1, della legge 23 settembre 2025 n. 132, recante *Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale*, sembra suggerire testualmente una riconducibilità – almeno presuntiva – dei sistemi di intelligenza artificiale adottati in ambito lavorativo alla categoria degli "strumenti di controllo"[46] tipizzata dal legislatore statutario per circoscrivere l'ambito di applicazione dell'accordo sindacale obbligatorio: di conseguenza, questo accordo costituirà la *conditio sine qua non* per l'installazione di questi sistemi da parte del datore di lavoro.

Il modello negoziale dell'art. 4 St. lav. costituisce senz'altro un *unicum* all'interno della disciplina lavoristica italiana, in quanto prevede – come condizionalità all'assunzione di una determinata decisione di natura sostanzialmente imprenditoriale – l'obbligo, per il

[45] Borelli, *Contrattazione dell'algoritmo*, in Borelli, Brino, Faleri, Lazzeroni, Tebano, Zappalà, op. cit., 44 ss.

[46] Per il dibattito sulla distinzione tra "strumenti di controllo" e "strumenti di lavoro", si veda: Tullini, *Il controllo a distanza attraverso gli strumenti per rendere la prestazione lavorativa. Tecnologie di controllo e tecnologie di lavoro: una distinzione possibile?*, in Tullini (a cura di), *Controlli a distanza e tutela dei dati personali del lavoratore*, Torino, 2017.

datore di lavoro, di concordare preventivamente l'*an* e il *quomodo* di tale soluzione con le rappresentanze dei lavoratori. Queste ultime fungono da argine al potenziale arbitrio della scelta imprenditoriale, non necessariamente in una prospettiva conflittuale ma, possibilmente, in una dimensione collaborativa[47]: in questo senso, l'azione sindacale non si limita alla mera opposizione rispetto alla volontà del datore di lavoro di introdurre nuovi dispositivi tecnologici, bensì può agire come guida verso una organizzazione tecnologica datoriale *sostenibile*, perché intrinsecamente (*id est*: sin dalla sua progettazione) improntata al rispetto della disciplina lavoristica sostanziale e, quindi, ai diritti e interessi dei lavoratori.

Quanto ai contenuti di un accordo sindacale avente ad oggetto un "algoritmo", si possono individuare diversi ambiti di disciplina che potrebbero essere coperti dalla negoziazione tra rappresentanza dei lavoratori e datore di lavoro[48]. Anzitutto, in questa sede negoziale, potrebbe realizzarsi la comprensione approfondita del funzionamento tecnico del sistema da adoperare: la rappresentanza dei lavoratori – auspicabilmente affiancata da un proprio esperto in materia informatica – dovrebbe pretendere un completo disvelamento, da parte del datore di lavoro, del funzionamento dell'algoritmo su cui si basa il sistema (*dataset* utilizzato in fase di addestramento, modalità di raccolta delle informazioni durante il funzionamento, meccanismo di elaborazione dei dati, possibili *output* dell'elaborazione…). Qualora, come è verosimile accada con riferimento a sistemi parti-

[47] In una direzione analoga si muove l'Accordo quadro europeo delle Parti Sociali sulla Digitalizzazione, stipulato nel giugno 2020, il quale promuove una visione collaborativa dei rapporti tra organizzazioni datoriali e organizzazioni sindacali, al fine di promuovere l'innovazione tecnologica senza trascurare il coinvolgimento dei lavoratori implicati in questi processi a livello aziendale. In questo senso, anche: GUAGLIANONE, *Collective bargaining and AI in Italy*, in PONCE DEL CASTILLO (a cura di), *Artificial Intelligence, labour and society*, Bruxelles, 2024, 208.

[48] Alcuni spunti già si rinvengono in: DE STEFANO, TAES, *Algorithmic management and collective bargaining*, in *Transfer*, 2023, 1, 21 ss. Un modello di "contrattazione dell'algoritmo", in ogni caso, è rappresentato dall'Accordo c.d. Afiniti, stipulato tra Tim, Wind ed Enel e, sul fronte sindacale, Slc-Cgil, Fistel-Cisl, Uilcom-Uil, previa installazione del *software* Afiniti Advanced Routing, un sistema algoritmico che, combinando intelligenza artificiale e *big data*, riesce a prevedere il comportamento del cliente che chiama un *call center*, al fine di abbinarlo all'operatore telefonico più adatto. Per approfondire, si veda: SLC-CGIL, *Afiniti. Un caso riuscito di contrattazione dell'algoritmo*, 29-30 settembre 2022; e, in letteratura: ZAPPALÀ, *Intelligenza artificiale, sindacato e diritti collettivi*, cit., 205 ss.; IMBERTI, *Intelligenza artificiale e sindacato. Chi controlla i controllori artificiali?*, in *https://www.federalismi.it/,* 2023, 29, 198 ss.; GUAGLIANONE, op. cit., 211 ss.

colarmente complessi, lo stesso datore di lavoro non abbia accesso a tutte queste informazioni, si può ritenere che, in base ai principi di correttezza e buona fede in fase precontrattuale (*ex* art. 1337 cod. civ.), egli debba fare il possibile per acquisire tali informazioni presso il produttore e/o il fornitore del sistema. Nell'ipotesi in cui, nonostante il tentativo da parte del datore di lavoro, tali informazioni rimangano sconosciute – magari perché ignote persino al produttore e al fornitore del sistema – potrebbero verificarsi alternativamente due scenari: nel primo, l'accordo autorizzativo si perfeziona, ma sono esplicitati, all'interno dello stesso, i profili di funzionamento "oscuro" dell'algoritmo, nei confronti dei quali, dunque, sarà necessario riporre maggiore attenzione in fase di utilizzazione del sistema; nel secondo caso, ove tale oscurità sia ritenuta radicalmente incompatibile con i diritti dei lavoratori, l'accordo potrebbe non perfezionarsi e, quindi, il sistema non essere installato. A tal proposito, assumono, ancora una volta, rilevanza gli obblighi informativi già esaminati e, nella specie, l'art. 1-*bis*, d. lgs. 152/1997, ulteriormente integrato dalle regole derivanti dall'*AI Act*: in questo senso, l'adempimento dell'obbligo informativo diventa strumentale all'avvio della successiva fase di negoziazione, costituendo, così, uno strumento, a beneficio delle rappresentanze dei lavoratori, che accresce la consapevolezza del sindacato circa la materia dell'accordo e, quindi, che rafforza la posizione dello stesso nell'ambito della trattativa.

In secondo luogo, una volta compreso nel dettaglio il funzionamento del sistema oggetto della negoziazione, la rappresentanza dei lavoratori dovrebbe valutare se esso sia compatibile, sotto ogni profilo, alla legislazione lavoristica vigente: nella specie, si dovrà, primariamente, verificare che l'utilizzazione del sistema non integri una violazione del divieto di controllo impersonale sull'attività dei lavoratori. Ma non solo: si può immaginare che la rappresentanza dei lavoratori, adottando un approccio basato sul rischio, valuti non solo le violazioni dirette della disciplina lavoristica, ma anche tutti i fattori di rischio per i diritti e gli interessi primari dei lavoratori, potenzialmente emergenti dall'impiego del sistema in questione (si pensi, ad esempio, al diritto a non essere sottoposto a decisione integralmente automatizzata *ex* art. 22 GDPR). Se, nella prima ipotesi, ove sia riscontrata una possibile violazione della disciplina lavoristica, il sindacato deve adoperarsi affinché nell'accordo sia codificata una limitazione ovvero una correzione del funzionamento del sistema, per ricondurlo nella sfera della legittimità; nel secondo ca-

so, invece, l'intervento sindacale può consistere nella negoziazione di misure volte alla riduzione del rischio individuato (nell'esempio proposto, si potrebbe immaginare la codificazione di una figura deputata alla valutazione degli *outputs* del sistema e alla correzione di eventuali decisioni da esso proposte ovvero la previsione di una procedura dettagliata cui il lavoratore possa accedere per ottenere il riesame umano della decisione).

Ancora, l'accordo può codificare le utilizzazioni lecite delle informazioni raccolte tramite il sistema in questione, anche in senso restrittivo rispetto alla generale previsione del terzo comma dell'art. 4 St. lav., il quale ne sancisce la utilizzabilità a *tutti* i fini del rapporto di lavoro: questa deroga *in melius* rispetto alla disciplina legislativa è auspicabile, soprattutto nell'ipotesi in cui il sistema consenta, anche preterintenzionalmente, di raccogliere e conservare un significativo numero di informazioni relative all'attività svolta dai lavoratori durante l'orario di lavoro[49].

Questi profili costituiscono, senz'altro, il contenuto imprescindibile di un accordo sindacale che voglia realizzare efficacemente una funzione di virtuosa integrazione rispetto alla legislazione ordinaria[50], con l'obiettivo di valorizzare e proteggere la posizione dei lavoratori sottoposti a sistemi di monitoraggio altamente tecnologici. Altri elementi che potrebbero integrare (e rafforzare) la *contrattazione dell'algoritmo* riguardano, ad esempio, la composizione dei *datasets* di addestramento, in modo da garantire, quanto più possibile, l'assenza di *bias* e pregiudizi nel funzionamento dell'algoritmo, così riducendo il rischio di discriminazione; la previsione di una procedura periodica, congiunta tra datore di lavoro e rappresentanza dei lavoratori, di valutazione delle elaborazioni algoritmiche e del loro impatto sulla condizione, materiale e giuridica, dei lavoratori; l'individuazione di specifici obblighi di formazione, sia per il datore di lavoro e i suoi collaboratori che per gli stessi lavoratori.

[49] In questo senso, peraltro, si è già mossa gran parte della produzione negoziale *ex* art. 4, co. 1, escludendo l'utilizzabilità a fini disciplinari delle informazioni raccolte tramite gli strumenti di controllo autorizzati. Il dato è tratto da: DAGNINO, ARMAROLI, *A seat at the table: Negotiating data processing in the workplace. A national case study and comparative insights*, in *CLLPJ*, 2019, 1, 10.

[50] LAMANNIS, *La contrattazione collettiva aziendale alla prova del* management *algoritmico*, in GARGIULO, SARACINI (a cura di), *Parti sociali e innovazione tecnologica*, Napoli, 2023, 171.

Seppur con contenuti parzialmente innovativi, il modello proposto rimane coerente con le prassi negoziali già consolidate, a partire dalla disposizione statutaria: in sintesi, datore di lavoro e organizzazione sindacale sono chiamati ad aprire un tavolo di confronto, al fine di negoziare un accordo che tenga sufficientemente in considerazione tutti gli interessi contrapposti – quelli economico-produttivi, del datore di lavoro, e quelli di tutela dei lavoratori, rappresentati dal sindacato. Questo accordo, quindi, costituisce la precondizione per l'installazione di un determinato strumento tecnologico, che sarà poi inserito dal datore di lavoro all'interno della sua organizzazione, con modalità rispettose dei limiti pattuiti in sede sindacale.

A questo punto, ci si deve domandare quali siano le occasioni di coinvolgimento delle rappresentanze dei lavoratori *direttamente* nella fase genetica dell'organizzazione datoriale: cioè, in un processo che ha natura gestionale, avviato su impulso del datore di lavoro, destinato a valutare l'impatto globale che l'utilizzo di determinati sistemi produce sull'ecosistema aziendale, al fine di adottare le misure tecnico-operative necessarie per prevenire potenziali conseguenze dannose per i diritti e le libertà delle persone che lo abitano. Lo strumento attraverso cui perseguire tali finalità è, senz'altro, la valutazione d'impatto.

3.3. Valutazione

Il datore di lavoro, invero, laddove utilizzi tecnologie per il trattamento dei dati dei lavoratori ovvero tecnologie di intelligenza artificiale, è tenuto alla valutazione dell'impatto di questi sistemi sui diritti e sulle libertà dei soggetti coinvolti. L'obbligatorietà della valutazione è sancita dall'art. 35 GDPR, con riferimento alla DPIA (*Data Protection Impact Assessment*), e dall'art. 27 *AI Act*, per la FRIA (*Fundamental Rights Impact Assessment*). Quest'ultima, tuttavia, può ritenersi una «occasione mancata»[51], nella misura in cui la norma europea ne limita grandemente l'ambito soggettivo di applicazione, prevedendo che essa sia obbligatoria per i soli *deployer* che siano «*organismi di diritto pubblico*» o «*enti privati che forniscono servizi pubblici*» ovvero ai *deployer* di sistemi utilizzati per la valutazione delle persone fisiche nel settore creditizio e assicurativo (cfr. art. 27, par. 1, *AI Act*). Cionondimeno, l'universalizzazione dell'obbligo

[51] Aimo, op. cit., 10.

di valutazione d'impatto per i datori di lavoro che utilizzano sistemi di intelligenza artificiale può essere desunta dal raccordo, operato dall'art. 27, par. 4, *AI Act*, con la valutazione *ex* art. 35 GDPR: ciò significa che, indipendentemente dalle caratteristiche soggettive del datore di lavoro, questo è tenuto ad effettuare una valutazione dell'impatto che i sistemi utilizzati – siano o meno integrati con tecnologie di intelligenza artificiale – producono sulla protezione dei dati dei lavoratori. Ciò si desume non soltanto da una lettura oculata delle due disposizioni, ma anche dalla stessa interpretazione del Garante della *privacy*[52], secondo cui l'obbligo di valutazione sussisterebbe in tutti i casi di trattamenti automatizzati finalizzati ad assumere decisioni che producono effetti giuridici – oppure, in ogni caso, che incidono significativamente – sull'interessato nonché di trattamenti effettuati nell'ambito del rapporto di lavoro mediante sistemi tecnologici.

Nonostante i profili di potenziale sovrapposizione tra il contenuto della FRIA (*ex* art. 27, *AI Act*) e quello della DPIA (*ex* art. 35, GDPR)[53], tali per cui la seconda – ove opportunamente integrata con la considerazione dei rischi derivanti dall'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale – potrebbe sopperire ai limiti legati allo stretto ambito soggettivo di applicazione della FRIA, questa soluzione non appare pienamente soddisfacente e, soprattutto, non vale a salvare il giudizio sulla scelta del legislatore europeo su tale aspetto[54]. Non solo, infatti, la previsione di un obbligo esplicito di valutazione d'impatto dei rischi derivanti dall'utilizzo di sistemi di AI nella gestione del rapporto di lavoro, operante nei confronti di *tutti* i datori di lavoro, avrebbe avuto un'efficacia – anche simbolica – ben più pregnante, ma, soprattutto, tale obbligo avrebbe avuto ad oggetto anche i sistemi di intelligenza artificiale che si alimentano di dati anonimizzati[55] (mentre la DPIA, come è noto, riguarda i soli sistemi

[52] Garante per la protezione dei dati personali, Parere dell'11 ottobre 2018, n. 467. Nello stesso senso si muovono anche le Linee guida del Gruppo di lavoro *ex* Articolo 29. Per approfondire, si veda: PERUZZI, *Intelligenza artificiale e lavoro: l'impatto dell'*Ai Act *nella ricostruzione del sistema regolativo Ue di tutela*, in BIASI (a cura di), *Diritto del lavoro e intelligenza artificiale*, Milano, 2024, 134.

[53] Sul raccordo tra DPIA e valutazione d'impatto dei sistemi di intelligenza artificiale, si rimanda a KELLY-LYTH, THOMAS, *Algorithmic management: assessing the impacts of AI at work*, in *ELLJ*, 2023, 2, 230 ss.

[54] M.T. CARINCI, INGRAO, *L'impatto dell'AI Act sul diritto del lavoro*, in *DLRI*, 2024, 4, 451 ss.

[55] GAUDIO, *Valutazioni d'impatto e management algoritmico*, cit., 544.

che carpiscono dati *personalmente* riconducibili al lavoratore cui appartengono[56]).

L'obbligatorietà della valutazione d'impatto è ribadita anche dalla Direttiva Piattaforme, che la prevede per tutte le ipotesi di trattamento di dati personali, da parte di una piattaforma digitale, attuato tramite sistemi automatizzati di monitoraggio e di decisione, dal cui impiego discende una sorta di presunzione di pericolosità del trattamento[57] (cfr. art. 8 Dir.). L'aspetto più interessante della disciplina europea sulle piattaforme digitali, in ogni caso, è rappresentato dall'obbligo di valutazione periodica dell'impatto che le decisioni prese o sostenute dai sistemi automatizzati hanno prodotto sui lavoratori (cfr. art. 10 Dir.). Si tratta, quindi, di una valutazione *ex post*, che si somma a quella prevista dall'art. 8 (pur avendo un ambito oggettivo di applicazione parzialmente diverso, essendo la prima relativa al solo impatto sulla protezione dei dati personali e la seconda, invece, a tutti gli effetti prodottisi sulla sfera giuridica del lavoratore), rafforzando le garanzie che devono essere riconosciute ai lavoratori della piattaforma digitale: in altri termini, oltre ad una valutazione *ex ante*, consistente nella individuazione dei rischi astrattamente prevedibili per la riservatezza dei lavoratori, deve essere altresì svolta periodicamente una valutazione sugli effetti negativi concretamente prodottisi a causa dell'impiego del sistema automatizzato. La disposizione in esame pone, sostanzialmente, un «obbligo di monitoraggio»[58] sull'andamento dell'impiego di un certo sistema automatizzato all'interno del contesto lavorativo: ciò significa che il datore di lavoro, una volta effettuata la valutazione preliminare e adottate le misure emergenti dalla stessa come necessarie, non può affatto disinteressarsi degli effetti che lo strumento così introdotto produce sui propri dipendenti, dovendo, al contrario, farsi carico degli stessi a cadenza periodica. In caso di esito negativo della valutazione (e, cioè, quando «*si rilevi che decisioni individuali prese o sostenute da sistemi di monitoraggio automatizzati e da sistemi decisionali automatizzati hanno violato i*

[56] Si deve, in ogni caso, segnalare un'interpretazione estensiva della nozione di "dati personali", in forza della quale l'obbligo di DPIA si estenderebbe anche ai dati non personali, se indissolubilmente legati a quelli personali, e ai dati che ineriscono a caratteristiche soggettive della persona ovvero che incidono su diritti e interessi della persona (Gruppo di lavoro *ex* Articolo 29, *Parere 4/2007 sul concetto di dati personali*, 01248/07/IT, WP 136).

[57] GAUDIO, *Valutazioni d'impatto e management algoritmico*, cit., 548.

[58] AIMO, op. cit., 14.

diritti di una persona che svolge un lavoro mediante piattaforme digitali»), la piattaforma digitale è tenuta ad adottare gli aggiustamenti necessari per evitare il prodursi, in futuro, di decisioni analoghe, potendo finanche disporre la modifica del sistema automatizzato ovvero la cessazione del suo utilizzo: quest'ultimo aspetto segnala un importante mutamento nell'approccio di *risk management* europeo, in quanto, con riferimento a sistemi particolarmente invasivi che incidono su diritti primari delle persone che lavorano, la Direttiva sembra non accontentarsi della *riduzione* del rischio, richiedendo, ove necessario, la sua radicale *eliminazione*.

Ciascuna di queste disposizioni, peraltro, sembra valorizzare il contributo partecipativo delle rappresentanze dei lavoratori alle procedure di valutazione d'impatto.

Nella specie, l'art. 35, par. 9, GDPR prevede che il titolare del trattamento (in ambito lavoristico: il datore di lavoro) debba «*raccogliere le opinioni*» degli interessati o dei loro rappresentanti (*id est*: i lavoratori e le loro rappresentanze). In realtà, è opportuno precisare che il testo della disposizione non declina questa condotta in termini di stringente obbligatorietà, inserendo, al contrario, clausole di alleggerimento del dovere posto in capo al titolare del trattamento («*where appropriate*», «*without prejudice to the protection of commercial or public interests or the security of processing operations*»): cionondimeno, è opinione consolidata quella secondo cui il datore di lavoro che non effettui la consultazione con le rappresentanze dei lavoratori debba fornire una giustificazione oggettiva per tale rifiuto[59]. Non solo: si ritiene altresì che il datore di lavoro, la cui scelta organizzativa finale si discosti dalle indicazioni fornite dalle rappresentanze dei lavoratori in sede di consultazione, debba fornire adeguate giustificazioni circa la propria risoluzione[60].

Il dato reale mette in evidenza come, nell'esperienza sindacale italiana, non si siano registrate significative prassi di coinvolgimento delle rappresentanze dei lavoratori nella fase preliminare di valutazione e implementazione dei sistemi tecnologici che consentono il trattamento dei dati personali dei lavoratori: la ragione può essere rinvenuta nella preferenza, anche da parte delle stesse organizzazio-

[59] PERUZZI, *Intelligenza artificiale e lavoro*, cit., 139, il quale, a sua volta, richiama l'orientamento espresso dal Gruppo di lavoro *ex* Articolo 29.

[60] *Ibidem*.

ni sindacali, per il modello negoziale dell'art. 4 St. lav., il quale sembra avere, in questo senso, assorbito le esigenze di tutela collettiva della riservatezza dei lavoratori che prestano la loro attività in un determinato ambiente di lavoro[61].

Tuttavia, i due modelli di coinvolgimento sindacale non sono affatto alternativi tra loro[62]: l'accordo negoziale *ex* co. 1, art. 4 St. lav. deve essere stipulato tra le rappresentanze dei lavoratori e il datore di lavoro che intenda installare apparecchiature di controllo finalizzate al soddisfacimento di esigenze organizzative e produttive, alla sicurezza sul lavoro e/o alla tutela del patrimonio aziendale, da cui discenda, incidentalmente, la possibilità di monitorare l'attività dei lavoratori; la valutazione d'impatto *ex* art. 35 GDPR, invece, riguarda *ciascuna* ipotesi di trattamento di dati personali (nell'ipotesi che qui interessa, dei lavoratori), specialmente se attuata mediante strumenti tecnologici. Nella specie, il primo modello negoziale costituisce uno strumento di natura intrinsecamente sindacale, all'interno del quale saranno codificati, in chiave obbligatoria, i meccanismi di funzionamento leciti del sistema di controllo e, soprattutto, le facoltà e i limiti all'utilizzo delle informazioni così raccolte da parte del datore di lavoro; al contrario, la valutazione d'impatto è uno strumento che attiene all'organizzazione aziendale, volto a documentare e fronteggiare eventuali rischi per i diritti e le libertà delle persone, derivanti da un certo trattamento dei dati gestito dal datore di lavoro, per la cui elaborazione si prevede la consultazione delle rappresentanze dei lavoratori, quali *stakeholders* in grado di restituire una fotografia diretta e completa degli effetti del trattamento sui lavoratori rappresentati[63]. Nulla esclude, dunque, che la valutazione d'impat-

[61] Zappalà, *Sistemi di IA ad alto rischio*, cit., 64-65.

[62] Non solo. Si deve altresì considerare che la partecipazione delle rappresentanze dei lavoratori nella fase (obbligatoria) di valutazione dell'impatto dei sistemi di controllo automatizzati può costituire una soluzione "cuscinetto" per tutte le ipotesi in cui vi sia contestazione circa la qualificazione del sistema alla stregua di strumento di controllo e, quindi, circa il suo assoggettamento al regime di cui al primo comma dell'art. 4 St. lav.: anche laddove il sistema fosse ritenuto un mero «*strumento utilizzato per rendere la prestazione lavorativa*» (al quale, *ex* art. 4, co. 2, St. lav., non si applica la procedure negoziale), senza alcuna concreta possibilità, per il sindacato, di contrattare una diversa qualificazione, la valutazione d'impatto *ex* art. 35 GDPR – cui il datore di lavoro sarebbe, in ogni caso, obbligatoriamente tenuto – potrebbe costituire l'occasione, per la rappresentanza dei lavoratori, di far valere le proprie istanze, evidenziando i profili di rischio per i diritti dei lavoratori esposti al sistema e partecipando all'elaborazione delle misure di eliminazione di questi rischi.

[63] Kelly-Lyth, Thomas, op. cit., 14.

to e l'accordo sindacale possano sommarsi, delineando, all'interno dell'azienda, un quadro regolatorio completo di ciascun sistema di controllo, attraverso un insieme di misure che il datore di lavoro/imprenditore è tenuto ad adottare, sia con riferimento alla gestione aziendale sia nei rapporti con le rappresentanze sindacali e con i singoli lavoratori, al fine di eliminare o ridurre i rischi derivanti da una propria scelta organizzativa consistente nell'utilizzo di un determinato sistema tecnologico.

Ancor più interessante è il modello partecipativo delineato dalla Direttiva Piattaforme, secondo la quale, non soltanto la piattaforma digitale è tenuta ad acquisire il parere dei rappresentanti dei lavoratori per la valutazione d'impatto *ex* art. 8 Dir., ma anche – e soprattutto – i rappresentanti devono essere coinvolti nella valutazione periodica *ex* art. 10 Dir.: in quest'ultima ipotesi, peraltro, il coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori non si limita ad una mera consultazione, bensì assurge a vera e propria «*partecipazione*» alla procedura di valutazione, potendo essi guidare la piattaforma digitale verso una corretta individuazione delle decisioni discriminatorie e/o lesive di altri diritti, che siano, ad esempio, già state segnalate da parte dei singoli lavoratori ai loro rappresentanti; inoltre, nulla impedisce agli stessi rappresentanti di suggerire alla piattaforma le misure opportune per correggere le disfunzioni decisionali rilevate. In questa prospettiva, i rappresentanti dei lavoratori sembrano potersi elevare «al ruolo attivo di sorvegliante umano del *management* algoritmico»[64], avendo a disposizione uno spazio per far valere le istanze e, eventualmente, le doglianze della comunità dei lavoratori nella fase di costruzione e di valutazione dell'organizzazione datoriale algoritmica.

È proprio questa idea di una declinazione diacronica della responsabilità del datore di lavoro che utilizza sistemi automatizzati e dei corrispettivi obblighi, insieme al coinvolgimento costante e collaborativo delle rappresentanze dei lavoratori, a rendere il meccanismo della valutazione d'impatto periodica della Direttiva Piattaforme un interessante modello per un eventuale intervento legislativo unitario in materia di *management* algoritmico[65].

[64] ZAPPALÀ, *Intelligenza artificiale, sindacato e diritti collettivi*, cit., 188.

[65] GAUDIO, *Valutazioni d'impatto e management algoritmico*, cit., 550; PERUZZI, *IA e obblighi di tutela del lavoratore*, cit.

La partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori alla procedura di valutazione d'impatto si svilupperebbe, dunque, in una dimensione collaborativa, confluendo nell'ambito «delle garanzie procedurali tipiche dei sistemi di *accountability* e dei modelli di organizzazione e gestione basati sull'approccio organizzativo»[66], sulla falsariga di quanto già accade in materia di salute e sicurezza sul lavoro. In questo senso, l'intervento del sindacato non si sostanzierebbe nel pretendere un ulteriore adempimento da parte del datore di lavoro – quale sarebbe, ad esempio, l'avvio di una trattativa *ad hoc* e la stipula di un accordo sindacale –, bensì nel prendere parte ad una procedura già doverosa per lo stesso datore di lavoro, in forza della disciplina eurounitaria vigente.

La fase di costruzione dell'organizzazione aziendale, in conformità ai principi della salute e sicurezza sul lavoro, da una parte, e della riservatezza e dignità dei lavoratori, dall'altra, diventerebbe, dunque, l'occasione per tessere le basi di un «ecosistema della fiducia»[67] aziendale, in cui le esigenze – anche di innovazione – imprenditoriali si sviluppano in una dimensione (non antagonistica, bensì) rispettosa e, ove possibile, promozionale degli interessi delle persone che lavorano all'interno della medesima organizzazione. Il ruolo «propositivo e proattivo»[68] del sindacato, in altri termini, si tradurrebbe nella rappresentazione, in sede di valutazione dell'impatto dei sistemi automatizzati impiegati nel contesto aziendale, dei diritti fondamentali dei lavoratori potenzialmente incisi da questi sistemi e nella elaborazione, insieme con la controparte datoriale e con eventuali esperti informatici, delle misure necessarie a ridurre tali rischi.

---

[66] CIUCCIOVINO, op. cit., 18.

[67] ZAPPALÀ, *Sistemi di IA ad alto rischio*, cit.; sull'approccio "ecosistemico", si veda anche: VISCOMI, *"Conoscere per deliberare" al tempo della transizione digitale. Appunti per una* learning legislation *giuslavoristica*, in ALBI (a cura di), op. cit.

[68] LAMANNIS, op. cit., 168. In senso analogo anche: AIMO, op. cit., 22-23, secondo la quale «il coinvolgimento sindacale nel senso ampio dell'espressione dovrebbe svolgersi sin dalla fase di progettazione e valutazione costi/benefici dell'impiego di un sistema di IA e secondo una prospettiva non meramente difensiva ma proattiva, per poter orientare a monte le scelte aziendali in materia anche verso il benessere delle persone».

4. CONCLUSIONI. VERSO UNA STRATEGIA PARTECIPATIVA UNITARIA?

La profonda trasformazione delle modalità di manifestazione dei poteri datoriali, innescata dalla ormai diffusa utilizzazione di sistemi automatizzati per la gestione del rapporto di lavoro, rende necessario un contestuale ripensamento delle soluzioni normative volte a limitare le prerogative del datore di lavoro. La tecnica regolatoria basata sull'attribuzione di diritti e sull'imposizione di divieti inderogabili, da sola, non è più sufficiente: la rapidità delle trasformazioni tecnologiche, l'impossibilità di imbrigliare l'innovazione aziendale, la complessità delle problematiche emergenti impongono l'adozione di un metodo *procedurale*, in grado di mappare l'organizzazione datoriale digitalizzata e di rilevare potenziali rischi per la comunità dei lavoratori. In questo senso, i diritti e i divieti che, tipicamente, compongono la costellazione lavoristica italiana sono destinati a fungere da baluardi, da «zone di indisponibilità»[69] entro i cui confini devono collocarsi le scelte di natura organizzativa più adeguate a ciascun contesto.

In questo scenario regolatorio, la partecipazione dei lavoratori – organizzata attraverso i loro rappresentanti – assume un ruolo decisivo per la costruzione di un ambiente di lavoro intrinsecamente *affidabile* e *sicuro*.

La logica collaborativa che ispira le riflessioni proposte in queste pagine non presuppone – né intende incentivare – un appiattimento delle rivendicazioni dei lavoratori sui principi e sulle esigenze che orientano le scelte datoriali; al contrario, proprio queste rivendicazioni possono trovare un efficace canale di manifestazione all'interno dei processi organizzativi aziendali, per fare in modo che essi si svolgano con una opportuna considerazione di tutti gli *stakeholders* coinvolti, fino alla costruzione di un ecosistema imprenditoriale globalmente rispettoso di tutti gli interessi – lavoristici e non solo – implicati.

Questo modello sarebbe vantaggioso su molteplici fronti. Anzitutto, il modello prevenzionistico, spostando l'intervento normativo dal momento successivo al verificarsi di un fatto illecito e di un danno, con finalità rimediale, alla fase genetica dell'ambiente di lavoro, in ottica anticipatoria dei rischi, garantisce una più efficace protezione

[69] Cfr. Nota 17.

di beni giuridici che, una volta lesi, possono difficilmente essere ripristinati nella loro integrità, quali la sicurezza e la riservatezza dei lavoratori. Secondariamente, la mediazione delle rappresentanze dei lavoratori consente di rafforzare le garanzie di trasparenza, conoscibilità e liceità del trattamento, sollevando, almeno in parte, il singolo lavoratore dal peso economico e competenziale della comprensione di sistemi digitali avanzati che incidono sulla sua condizione giuridica e materiale. Infine, lo stesso datore di lavoro può trarre un vantaggio dal coinvolgimento sindacale *ex ante*, nella fase preliminare di *design* dell'organizzazione tecnologica aziendale, consistente in una significativa riduzione del rischio di contenzioso stragiudiziale e giudiziale; inoltre, la maggior parte dei meccanismi partecipativi qui delineati si inseriscono nell'ambito di adempimenti già doverosi *ex lege* per il datore di lavoro (l'accordo sindacale *ex* art. 4 St. lav., l'informativa *ex* art. 1-*bis*, d. lgs. n. 152/1997, la valutazione d'impatto…), essendo scongiurato, pertanto, il timore di una eccessiva proliferazione di doveri, ritardi e costi per l'organizzazione datoriale.

Attualmente, il limite forse più rilevante della disciplina italiana ed europea in materia di organizzazioni datoriali digitalizzate è costituito dall'assenza di una strategia unitaria per una gestione condivisa e partecipata dei rischi derivanti dall'utilizzo di sistemi altamente tecnologici in contesti lavorativi[70]. Pertanto, lo sforzo ricostruttivo si radica proprio nell'esigenza di delineare un modello partecipativo organico, a partire dalle scelte – sinora puntiformi – del legislatore.

Per fare ciò, è utile muoversi lungo il solco già tracciato del modello prevenzionistico in materia di salute e sicurezza sul lavoro, all'interno del quale la partecipazione dei lavoratori si declina, per l'appunto, in chiave organizzativa e collaborativa, con l'obiettivo di valutare ed eliminare/ridurre i rischi per la salute insiti nel processo produttivo. In particolare, i meccanismi fondamentali per realizzare un coinvolgimento efficace della comunità dei lavoratori sono costituiti dall'informazione, dalla contrattazione e, infine, dalla valutazione.

Il presupposto per il realizzarsi di questa forma di partecipazione, infatti, è l'efficienza e la completezza del flusso informativo, che, a partire dai produttori e/o fornitori del sistema, deve giungere al datore di lavoro e, infine, in adempimento degli obblighi di legge,

[70] FALERI, *Prove di democrazia partecipativa*, cit., 606.

ai rappresentanti dei lavoratori. L'informazione, in questo quadro, rappresenta il punto di partenza affinché ogni successiva fase di coinvolgimento delle rappresentanze dei lavoratori si svolga senza eccessivi squilibri informativi e competenziali tra le parti. Gli altri due meccanismi partecipativi – la contrattazione dell'algoritmo e la valutazione d'impatto – si possono ritenere tra loro "complementari", in quanto operanti, l'una, sul piano delle relazioni industriali, secondo uno schema negoziale classico, e l'altra, invece, sul piano gestionale, secondo un modello anticipatorio-prevenzionistico.

Qualche spunto, per procedere in questa direzione, c'è. Lo sforzo, appunto, sta nel ricondurre ad unità l'insieme frastagliato di regole e fonti e, soprattutto, nel tradurre in prassi virtuose le suggestioni che, finora, restano sulla carta.

Notizie sugli autori

Pasqualino Albi – Ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Università di Pisa

Edoardo Ales – Ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Napoli Parthenope

Vincenzo Bavaro – Ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Tatiana Biagioni – Avvocata giuslavorista, Presidente AGI

Marco Biasi – Associato di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Milano

Alessandro Boscati – Ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Milano

Marina Brollo – Ordinaria di Diritto del Lavoro all'Università degli Studi di Udine

Laura Calafà – Ordinaria di Diritto del Lavoro presso l'Università di Verona

Valerio Lorenzo Cancian – Dottorando di ricerca in Diritto del Lavoro presso l'Università di Pisa

Monica Chilla – Allieva Ordinaria presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

Simone D'Ascola – Ricercatore in Diritto del Lavoro presso l'Università di Pisa

Madia D'Onghia – Ordinaria di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Foggia

Giorgio De Girolamo – Dottorando di ricerca in Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Trento

Raffaele Galardi – Associato di Diritto del Lavoro presso l'Università di Pisa

Sandro Mainardi – Ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Alma Mater Studiorum-Università di Bologna

Oronzo Mazzotta – Emerito di Diritto del Lavoro presso l'Università di Pisa

Emanuele Menegatti – Ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Alma Mater Studiorum-Università di Bologna

Ilaria Milianti – Avvocata giuslavorista, Presidente Fondazione G. Pera

Caterina Pareo – Ricercatrice in Diritto del Lavoro presso l'Università di Pisa

Paolo Pascucci – Ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

Carla Ponterio – Giudice della Suprema Corte di Cassazione

Giampiero Proia – Ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università Roma Tre, Presidente A.I.D.La.S.S. Forense

Venera Protopapa – Associata di Diritto del Lavoro presso l'Università di Verona

Giuseppe Antonio Recchia – Associato di Diritto del Lavoro presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Bruno Maria Russo – Dottorando di ricerca in Diritto del Lavoro presso l'Università di Pisa

Angelo Salento – Ordinario di Sociologia Economica e del Lavoro presso l'Università del Salento

Antonio Viscomi – Ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Università Magna Græcia di Catanzaro

Stefano Vuoto – Dottorando di ricerca in Diritto del Lavoro presso l'Università di Pisa

Carlo Zoli – Ordinario di Diritto del Lavoro presso l'Alma Mater Studiorum-Università di Bologna

Finito di stampare anno 2025
presso le Industrie Grafiche della Pacini Editore S.r.l.
Via A. Gherardesca • 56121 Pisa
Tel. 050 313011 • Fax 050 3130300
www.pacinieditore.it

Questo volume è dedicato al conflitto, alla partecipazione, all'eguaglianza e alla loro straordinaria forza evocativa per il diritto del lavoro.
Questo volume è anche dedicato alle immagini mancanti, alla loro rappresentazione, alle immagini che ci aiutano a comprendere il senso profondo della realtà conflittuale alla radice del mondo. Un po' come accade nell'universale promessa borgesiana, è proprio ciò che manca a riempire di contenuto ciò che non vediamo e ciò che desideriamo. In questo senso è come se l'immagine della Battaglia di Algeri di Gillo Pontecorvo apparisse simbolicamente sulla copertina di questo volume a restituirci il punto di partenza di questa riflessione, a tenere aperto il dialogo fra conflitto, partecipazione ed eguaglianza.
Il conflitto viene letto come risorsa costitutiva delle relazioni di lavoro, elemento generativo di autonomia collettiva e di pluralismo, capace di restituire al lavoro la sua dimensione di libertà. La partecipazione emerge come strumento di inclusione e di riequilibrio dei meccanismi di potere con il fine di costruire nuove forme di cittadinanza nei luoghi produttivi, dal lavoro pubblico alle imprese digitalizzate. L'eguaglianza, infine, è intesa come pratica concreta di rimozione degli ostacoli: dalle fragilità riconosciute nei processi alle disuguaglianze di genere, dalle sfide dell'IA al lavoro dei migranti. Un percorso che mostra come l'inclusione sia il cuore della democrazia del lavoro. Il conflitto, la partecipazione e l'eguaglianza sono processi in continua rigenerazione: in questa tensione si misura la vitalità del diritto del lavoro e la sua capacità di contribuire a un nuovo umanesimo del lavoro, fondato sulla libertà, sulla solidarietà e sulla dignità delle persone.

Pasqualino Albi è Professore Ordinario di Diritto del Lavoro nell'Università di Pisa e Avvocato giuslavorista. È autore di centinaia di pubblicazioni scientifiche. La sua produzione si compone di varie monografie, articoli, saggi, commenti a provvedimenti giurisprudenziali, leggi e atti normativi. È presente in numerosi progetti di ricerca scientifica di rilevanza nazionale ed è membro dei comitati di redazione di varie riviste scientifiche. È Responsabile Scientifico del Corso di Alta Formazione in Diritto del lavoro della Scuola Superiore e di Perfezionamento Sant'Anna di Pisa e docente nei Master in Sviluppo delle Risorse Umane e in Gestione della Crisi di Impresa dell'Università di Pisa. Ha ricoperto vari e prestigiosi incarichi istituzionali, fra i quali quelli di Consigliere giuridico del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e di Coordinatore dell'Osservatorio nazionale sul lavoro agile istituito presso il Ministero del Lavoro.

9 788833 799902

€ 62,00