

# Prospettive e proposte per nuove relazioni sindacali a livello territoriale

Lorenzo Zoppoli\*

## 1. Le ragioni per coltivare il livello territoriale nelle relazioni sindacali italiane

Analizzando di recente lo spazio giuridico delle negoziazioni territoriali, che, nel duplice aspetto di prassi concertative o negoziali, riguardano le varie istituzioni (specie autonomie locali e sindacati), si è rilevato il blando sostegno che negli assetti costituzionali italiani ed europei deriva alla sussidiarietà orizzontale praticata attraverso la regolazione collettiva del lavoro (L. Zoppoli, 2015). Se però, adottando una prospettiva metodologica pluriordinamentale, si esamina se e in che misura la dimensione territoriale abbia avuto rilevanza giuridica nel diritto sindacale italiano, si scopre che, mentre nell'ordinamento intersindacale le negoziazioni territoriali hanno avuto e hanno spazi assai limitati, nel diritto statale vi è una loro crescente valorizzazione. Tale valorizzazione è tutt'altro che lineare e anzi presenta una crescente ambiguità, finendo per caratterizzare una stagione in cui il sostegno legislativo sembra addirittura in sintonia con istanze di destrutturazione della regolazione collettiva. Non è però questo l'unico sbocco possibile né auspicabile, essendo la regolazione collettiva una risorsa di efficacia in contesti complessi alla quale non è ragionevole rinunciare, soprattutto dovendo risalire la china determinata da una lunga e incisiva crisi sociale ed economica. In questa situazione può essere di grande importanza individuare regole

\* Lorenzo Zoppoli è docente di Diritto del lavoro presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Napoli «Federico II» e direttore della rivista *Diritti Lavori Mercati*.

Il saggio riprende la seconda parte della relazione *Valori e regole delle negoziazioni territoriali*, tenuta al convegno Aisri *Concertazione e contrattazione territoriale*, Trento, 3-4 ottobre 2014 (il cui video si trova su [www.dirittisocialitrentino.it/?p=6094](http://www.dirittisocialitrentino.it/?p=6094)). La prima parte è stata rielaborata per il saggio *Istituzioni e negoziazioni territoriali: un'analisi della strumentazione giuridica*, pubblicato sulla *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 1, parte I, 2015, pp. 29-48.

più adatte a potenziare negoziazioni territoriali in grado di affrontare insieme i problemi dello sviluppo e quelli della qualità del lavoro. Non mancano anche di recente idee ed esperienze interessanti (tra le quali il Patto per il lavoro proposto dalla Cgil), che però rischiano di rimanere spiazzate da un'evoluzione legislativa e contrattuale che consente alle imprese flessibilità pro-teiformi senza alcuna contropartita sul piano delle politiche economiche o redistributive<sup>1</sup>.

Perciò l'analisi va proseguita al fine di individuare prospettive e proposte che possano rafforzare un ricorso virtuoso anche a negoziazioni territoriali.

## 2. La contrattazione territoriale nel lavoro pubblico

Si può cominciare con il segnalare che anche nel lavoro pubblico la legge consente e valorizza contrattazioni territoriali; esse però non hanno quasi mai visto la luce, salvo casi assai limitati o molto finalizzati, come quelli in materia di deroghe per i contratti a termine (Scarponi, 2014; Mattei, 2014). La previsione di legge è contenuta nell'art. 40, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001, secondo cui la contrattazione collettiva nelle amministrazioni pubbliche «può avere anche ambito territoriale e riguardare più amministrazioni». Una sua attivazione, oltre a sottrarre la contrattazione in questo settore alle secche della contrattazione nazionale determinate dal recente congelamento dei rinnovi pluriennali, potrebbe essere assai utile per favorire la razionalizzazione funzionale e organizzativa delle autonomie locali, assumendo «servizio» e «territorio» come i punti di riferimento della riorganizzazione della spesa resa selettiva e del riassetto istituzionale delle amministrazioni (di recente Russo, 2013; in un recente passato L. Zoppoli, 2006), favorendo anche una migliore allocazione del personale attraverso mobilità e percorsi formativi ben finalizzati. Ora come ora, però, lo spazio negoziale per contrattazioni sull'allocazione ottimale del personale pubblico sembra restringersi, preferendosi rafforzare la strumentazione regolativa o amministrativa di tipo unilaterale (vd. art. 4 del d.l. n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114/2014).

<sup>1</sup> Per gli argomenti e i dati utilizzati per suffragare le affermazioni qui sintetizzate si rinvia sempre a L. Zoppoli, 2015.

### 3. Codatorialità e contrattazione collettiva

Un'altra occasione perduta per il legislatore nazionale si rinviene nella mancata disciplina della contrattazione territoriale in rapporto ai contratti di rete, nuovi strumenti della cd. codatorialità: cioè contratti grazie ai quali possono esserci più datori di lavoro per un medesimo rapporto di lavoro. Il tema – molto nuovo – merita un qualche approfondimento che chiarisca il quadro normativo in cui potrebbero inserirsi nuovi spazi di contrattazione territoriale. Sulla codatorialità vi è nel 2013 un tempestivo intervento del legislatore italiano anche con riguardo al profilo giuslavoristico, intervento modificativo degli artt. 30 e 31 del d.lgs. n. 276/03, che vale in qualche modo a configurare il contratto commerciale di rete come occasione di impiego flessibile del lavoro da parte di una pluralità di imprese (in genere medio-piccole). L'intervento è sintetico e approssimativo, ma denso e incisivo, aprendo terreni alquanto inesplorati. E, come è giusto che accada, in relazione a esso si confrontano letture e interpretazioni diverse e, per certi versi, anche antitetiche.

A fini di chiarezza tengo subito a dire che non mi pare che la codatorialità abbinata al contratto di rete – interpretata come perno di una sorta di regolazione unilaterale dei rapporti di lavoro sganciata dalla disciplina generale dei contratti di lavoro e ricalcata sulle regole di mercato temperate solo dal rispetto di alcuni diritti fondamentali individuati dalla giurisprudenza in relazione al caso concreto – incorpori la rinuncia a un modello eteroregolativo da parte del diritto del lavoro (o del diritto in genere) volto a orientare o indirizzare la realtà socio-economica. Ora, è senz'altro vero che il nostro diritto del lavoro ha attraversato e subito o condizionato molte modifiche ordinarie: la fase promozionale, procedurale, debole, costituzionale, post-costituzionale, neocostituzionale, del costituzionalismo multilivello (e tante altre se ne potrebbero aggiungere). Non credo però possa dubitarsi del fatto che esso tuttora mantenga un forte ancoraggio a modelli relazionali, magari sempre più onnicomprensivi, che vengono definiti anche attraverso tecniche giuridiche antiche, come i *Bills of rights*, di matrice politica accentratrice e non riducibili alla normatività post-fattuale, almeno se intesa unicamente come regolazione diretta alla migliore (o più efficiente) decisione del caso concreto, seppure illuminata dal rispetto dei diritti fondamentali<sup>2</sup>. Questi

<sup>2</sup> Per una siffatta ricostruzione si veda Emiliani, 2015.

ultimi costituiscono una preziosa risorsa per la regolazione attraverso il metodo del bilanciamento, ma non se ne può lasciare in ombra la genericità, talora finanche l'evanescenza. Né si può dimenticare – da giuristi moderni appunto – la loro appartenenza a sistemi normativi a loro volta comprensivi di rigorose tecniche interpretative e perciò soggetti a complesse operazioni esegetiche che ne riducono o ampliano l'impatto in funzione anche di modelli politico-economici spesso assai generali e astratti<sup>3</sup>. Al riguardo va tenuta in debito conto la nostra tradizione giuridico-sindacale e la rilevanza che, ai fini giuslavoristici (ma non solo), in essa ancora assumono garanzie universalistiche dei diritti fondamentali, incidendo anche sulla configurazione della soggettività giuridica dell'impresa.

A parte la complessa e ampia tematica dei diritti fondamentali come limite alla produzione sociale di norme incentrate sulla convenienza economica degli «attori» più direttamente coinvolti, l'analisi comparata ed europea, comunque, conferma che la codatorialità di ultimo conio rientra negli strumenti che l'ordinamento giuridico in evoluzione predispone per perseguire precise finalità rispondenti a modelli ritenuti ancor più necessari sullo scenario della globalizzazione e della concorrenza a tutto tondo: le imprese devono essere solide e innovative. Quindi siamo all'interno di un «discorso» di regolazione prescrittiva, seppure poggiata su tecniche promozionali, che sono le uniche utilizzabili laddove si tratta di far leva sull'iniziativa libera dei privati (cioè su un *facere* davvero infungibile).

Su questa premessa di fondo, si possono più agevolmente analizzare i riflessi anche sulle relazioni industriali dell'emergere della nozione di codatorialità in chiave di aggregazione di microimprese e in particolare con riferimento alla rete di imprese (o anche al distretto o alla filiera).

A tal riguardo molto interessanti sono le questioni ricostruttive connesse soprattutto al nuovo art. 30, comma 4-ter, del d.lgs. n. 276/03<sup>4</sup>. Molte mi paiono le pregevoli analisi esegetico-sistematiche già proposte (Alessi,

<sup>3</sup> Da ultimo si veda Perulli, 2014a. Al riguardo anche io ho provato a valorizzare tali diritti come fondamento istituzionale del diritto del lavoro (L. Zoppoli, 2013), senza però nascondermi le grandi difficoltà sul piano dell'effettività che tali diritti incontrano, in parte accentuate dalle incertezze politiche che accompagnano il superamento dei confini nazionali degli ordinamenti giuridici europei.

<sup>4</sup> Secondo cui per le imprese che abbiano sottoscritto un contratto di rete (previsto dal d.l. n. 5/09 convertito dalla legge n. 33/09) «è ammessa la codatorialità dei dipendenti ingaggiati con regole stabilite attraverso il contratto di rete stesso».

2015) che affrontano un nodo cruciale: il necessario consenso del lavoratore ai fini dell'«ingaggio» a opera della rete di imprese, dove assai opportuna mi pare l'attenta demarcazione tra legittimo esercizio di un preesistente potere direttivo e definizione *ex novo* del contratto di lavoro con una delle soggettività della rete. Sul punto però mi pare necessario un approfondimento che metta a fuoco quale possa essere il canale di raccordo tra il nuovo «frammento» legislativo e il sistema giuslavoristico. Non è infatti pensabile che il legislatore – pur perseguendo l'encomiabile intento di favorire lo sviluppo delle piccole imprese – possa saltare a piè pari il fondamento del sistema regolativo dei rapporti di lavoro nel nostro diritto civile, cioè il contratto individuale. Solo l'azzeramento della dimensione contrattuale in tutta la ricca tipologia dei rapporti di lavoro (e oltre) potrebbe consegnare al contratto di rete un'immediata forza regolativa *ultra partes*. Finché il contratto di rete resta definito dalla legge – con sufficiente precisione – come un contratto di cui sono parti unicamente le imprese è chiaro che esso non può avere riflessi diretti sui contenuti dei contratti di lavoro, a qualunque tipologia appartengano, salvo l'apertura di un vero e proprio baratro verso la legittimazione del lavoro coatto o servile, che è appunto individuato dall'azzeramento della volontà negoziale del lavoratore e che credo nessuno possa assumere a vessillo di modernizzazione<sup>5</sup>. Esclusa questa ipotesi estrema, non va però sottovalutato l'acuto suggerimento che accosta il contratto di rete a una proposta negoziale o addirittura a un contratto normativo o tipo, o alla problematica del cd. terzo contratto<sup>6</sup>; come pure mi sembra riacquistare peso e rilevanza la teorica del «collegamento negoziale»<sup>7</sup>. In questa diversa prospettazione naturalmente occorrerebbe l'accettazione del lavoratore o la stipulazione del contratto definitivo o, comunque, un coinvolgimento diretto o indiretto dell'altra parte nella definizione dei contenuti del contratto di rete: ma questa configurazione vale a mettere in risalto come la codatorialità operi sul versante del rafforzamento e del raccordo della parte datoriale che, rispetto alla singola piccola media impresa, viene fatta emergere con caratteristiche di formalizzazione e sintesi dei vari interessi che convergono nella impresa-rete. Questo, da un canto, è molto interessante per la struttu-

<sup>5</sup> Al riguardo è interessante l'ampia ricostruzione di Biasi, 2014.

<sup>6</sup> Su cui spunti interessanti in Alessi (2015) e Alvino (2014, p. 23 ss).

<sup>7</sup> Si vedano gli scritti di Speziale citati in bibliografia.

razione della volontà negoziale dal lato datoriale e, per altro verso, induce però a rilevare come nelle Pmi venga ad accentuarsi la debolezza (inferiorità) contrattuale del lavoratore, che è in genere esposto a un più libero esercizio dei poteri datoriali, a trattamenti economici più ridotti, a minori tutele sociali (si pensi al campo di applicazione della cassa integrazione guadagni), nonché a una pressoché nulla forza collettiva.

Al riguardo mi pare un po' riduttivo confinare la problematica della contrattazione collettiva nelle imprese a rete nell'ambito dell'adeguamento del recente testo unico sulla rappresentanza sindacale del gennaio 2014, pure utilmente affrontata in chiave esegetico-ricostruttiva (Bavaro, Laforgia, 2015). Qui c'è, credo, da interrogarsi innanzitutto sull'esistenza del soggetto sindacale e/o sulla effettiva agibilità dell'azione sindacale in queste realtà<sup>8</sup>. Al riguardo il rilancio della nozione di «prossimità» delle imprese a proposito della cornice concettuale alla quale ricondurre i «prodotti» della contrattazione collettiva a questo livello (proposto con forza nel citato contributo di Bavaro e Laforgia) non mi convince molto né mi pare condurre lontano sul piano delle tecniche di regolazione effettiva. O almeno non mi pare tarato sulla principale peculiarità italiana della rete di imprese. Utile al fine di inquadrare meglio il fenomeno mi pare la distinzione tra interconfederalità – cioè un contratto collettivo di rete stipulato da organizzazioni aziendali di diverse confederazioni – e intercategorialità – cioè di un contratto di rete stipulato da associazioni territoriali (sul punto si veda già Alvino 2014, pp. 298 ss.). Nel secondo caso il contratto di rete assomiglierebbe a un contratto territoriale e ne muterebbe il regime giuridico (peraltro tra i più lacunosi: si veda L. Zoppoli, 2015). Non mi pare però che così si facciano i conti con la vincolatività in quanto tale del contratto commerciale di rete. Al riguardo ancora da approfondire, e molto, è il rapporto tra codatorialità dei lavoratori «ingaggiati» con il contratto commerciale di rete e un eventuale contratto collettivo di rete. Quest'ultimo – stipulato prima o dopo il contratto tra le imprese, in fondo poco importa – potrebbe essere lo snodo e il contenuto del contratto commerciale di rete per quanto attiene ai rapporti di lavoro (e qui si possono riprendere spunti già forniti dalla dottrina prima delle modifiche del 2013, che non li ha tenuti in conto: Treu, 2012; Perulli, 2013 e 2014b;

<sup>8</sup> Interessante al riguardo la casistica citata da Terzi, 2014, specie perché fa riferimento a un territorio come quello trentino ad alta coesione sociale.

Alvino, 2014). Si tratterebbe di una definizione *per relationem* del contratto commerciale di rete, che acquisirebbe per riflesso la medesima efficacia giuridica del contratto collettivo cui si rinvia. Senza però una mediazione collettiva – che in qualche modo varrebbe anche a recuperare la tesi del collegamento negoziale – non riesco a vedere un’efficacia giuridica diretta del contratto commerciale di rete sui singoli rapporti di lavoro (a delimitare diritti e obblighi varrebbe sempre il contratto di lavoro stipulato con l’originario contraente: anche la rete, nel caso previsto esplicitamente dall’art. 31 d.lgs. n. 276/03).

Invece mi pare importante il rilievo secondo cui per dare effettiva rilevanza contenutistica al contratto collettivo di rete occorrerebbe autonomizzarlo rispetto ai livelli superiori e inferiori (così anche Pilati, 2015; ma si veda già Carinci, 2013). Qui però non esistono percorsi predeterminati e ci si muove su un terreno infido, specie ove esistessero altri contratti collettivi applicabili alle singole imprese-nodo. Proprio per questo alto tasso di innovazione e dinamismo al riguardo aspettarsi già l’emersione di una compiuta legislazione sarebbe forse eccessivo e persino prematuro; ma, con il progredire rapido delle esperienze, una precisazione del legislatore diventa sempre più necessaria.

#### **4. Le debolezze politico-istituzionali delle negoziazioni territoriali**

Se si mettono insieme queste ultime riflessioni con (i pochi in verità) aspetti positivi delle recenti prassi negoziali territoriali (su cui si veda ancora L. Zoppoli, 2015), a fianco a linee deludenti nella politica del diritto del legislatore statale, si possono intravedere sia percorsi di più interessante valorizzazione delle negoziazioni collettive territoriali sia necessità di nuovi interventi regolativi con approcci non tradizionali. Difficile dire se si possono accendere luci capaci di eliminare le ombre che finora hanno pesato sulle diverse esperienze; emerge però abbastanza chiaramente l’urgenza di un nuovo lavoro istituzionale e regolativo che tenga massimamente presenti le (poche) *best practices* osservabili nei nostri territori.

Nel riflettere su nuove linee di intervento non si possono tralasciare i fattori di debolezza generale del nostro paese, dei vecchi come dei nuovi. Tutt’altro che risolta è l’aspra dialettica tra l’universalità dei valori e i particolarismi dei territori, che si riflette sulle tecniche regolative anche negoziali,

laddove ci si prova a superare antiche rigidità. In una lunga fase di difficoltà economico-finanziaria crescono poi anche mentalità e comportamenti opportunistici, che erodono le già carenti risorse di capitale sociale. Mentre non accennano a calare né la tirannia dei tempi per le riforme, più o meno imposta dall'esterno al nostro paese, né le urgenze sociali e occupazionali, tutte aggravate dalla lunghezza dell'ultima crisi economica. Non si può dunque far spallucce a chi si chiede se c'è ancora tempo per negoziazioni collettive virtuose anche a livello territoriale. Non c'è risposta drastica, naturalmente, sul piano dei fatti. Però, se si passa dal piano dei risultati «politici» immediati da sbandierare in varie sedi a quello dei processi reali, non vedo una vera alternativa a un governo efficace dei mercati del lavoro locali per il quale mi pare necessaria una migliore regolazione delle negoziazioni territoriali volta a favorire i comportamenti socialmente più virtuosi. Sicuramente non serve alimentare furbizie e opportunismi o conservare le posizioni di rendita che non portano alcuna innovazione collettiva duratura. Si potrebbe pensare di lasciare campo libero ai meri rapporti di forza, fidando in una selezione del mercato che faccia venire fuori dappertutto i veri talenti (specie imprenditoriali), grazie ai quali ogni territorio dovrebbe conoscere nuove dinamiche di sviluppo economico, sociale e civile. Ma una simile prospettiva vetero-liberista non mi pare appartenga a nessun programma politico e sociale, anche se fa capolino tra i sogni o gli incubi di molti. Il problema è che, come è ben noto, portare nei territori l'astrazione di un mercato perfetto richiederebbe più fatica e regole allo fine di favorire una *governance* territoriale e non garantirebbe affatto i risultati sperati in termini di equità e coesione sociale.

Comunque nel nostro sistema non si può certo impedire nessun tipo di negoziazione territoriale, laddove c'è la volontà politico-istituzionale di promuoverla. A livello di ordinamento giuridico statuale si deve però sostenere la corretta legittimazione tanto politica quanto sociale, apprestando gli strumenti per verifiche del consenso reale – nonché di conformità alla legalità costituzionale (secondo gli irrinunciabili valori della democraticità e della coesione sociale) – e per favorire le negoziazioni più virtuose e socialmente efficaci. In fondo è la solita vecchia storia: va attentamente vagliata la meritevolezza giuridica delle negoziazioni territoriali in funzione di principi, valori e regole *ad hoc*.



## **5. Quali regole per governare meglio la dialettica universalità/particolarismi e sostenere le negoziazioni (contrattazioni) territoriali? La questioni dei diritti fondamentali da garantire a tutti**

Il compito del giurista a questo punto mi pare quello di cercare, come un rabadomante, l'emergere di tecniche inedite che consentano di rintracciare dei percorsi di nuovo bilanciamento tra universalità e particolarismi o, se si preferisce un'espressione più cruda, di contemperare i particolarismi, impedendo che il nostro sistema di regolazione (o de-regolazione) del lavoro diventi una vera e propria inestricabile giungla.

È un compito indubbiamente difficile, perché, come spesso accade, impone di cercare ricostruzioni sistematiche all'interno di uno *ius novum* in cui sempre meno spazio hanno logiche di tipo sistematico. Tuttavia è un compito ineludibile per chi ha sulle spalle la responsabilità di proporre e riproporre le linee lungo le quali si muove il nostro ordinamento giuridico. Fondamentale è partire dalla premessa che sistema non vuole dire né staticità né immobilismo; piuttosto si tratta di verificare se nasce, o si assesta, un sistema magari con forti tratti di novità ma comunque in grado di esprimere dinamismi equilibrati e non effimeri.

Anche una rassegna sintetica e parziale ci induce, dunque, a osservare negli ultimi 10/15 anni l'emersione di una pluralità di tecniche più o meno sofisticate e appropriate, ma tutte caratterizzate da una difficilissima gestione applicativa. Nel senso che l'emergere di queste tecniche – per ragioni varie: il contesto istituzionale complessivo, il modo in cui sono formulate le nuove norme, la carenza di raccordo sistematico, una precisa scelta del legislatore – lascia grandissimi spazi all'ermeneutica, ponendo tali problemi semantici, politico-istituzionali e culturali ad alimentare l'incertezza giuridica e rendere il quadro normativo poco adatto al governo dei particolarismi.

Eppure il minimo comun denominatore del nuovo sistema di regolazione del lavoro è proprio la maggiore facilità con cui possono prodursi discipline particolaristiche, rispetto alle quali è importantissimo e urgente definire il nucleo essenziale dei diritti della persona/lavoratore/cittadino, che non tollera tutele differenziate. Molti sono i tentativi in tal senso, ma ancora è necessario molto lavoro di riflessione teorica e di regolazione (anche il cd. Jobs act contiene istituti importanti e, per l'Italia, nuovi, come il salario minimo legale). Tuttavia a mio parere non si devono alimentare soverchie illu-

sioni: comunque un'armonica composizione di universalità e particolarismi nella disciplina del lavoro è raggiungibile solo sfrondando, a volte con radicalità, canali e forme attraverso cui si esprime la richiesta di tutela dei diritti essenziali della persona e dei lavoratori. E spesso la delimitazione dell'«essenziale» – per quanto possa apparire agevole – non lo è affatto.

Al riguardo pare che anche i più recenti accordi territoriali si muovano con grande cautela. Per il tentativo di accordo di Pordenone è stato scritto: «Si è rimodellato e rimodulato molti istituti contrattuali, dai premi di produzione alle festività infrasettimanali, dagli orari di lavoro agli scatti di anzianità, dagli automatismi di inquadramento ai fondi sanitari integrativi, dalla partecipazione agli utili o al capitale alla formazione e all'*outplacement*, ottenendo il risultato di una riduzione del clup del 20%», senza «nessuna mutilazione, nessuna amputazione di questo o quell'istituto; ma una revisione dinamica, una precisa limatura e levigatura di molte voci e capitoli dell'impianto normativo e remunerativo del rapporto di lavoro» (Castro, 2014). Forse nel caso del protocollo per Expo 2015 si è andati a incidere su qualche garanzia costituzionale, come la retribuzione *ex art. 36 Cost.* in caso di vera e propria attività lavorativa svolta dagli stagisti. In ogni caso è evidente che contrattazioni differenziate in funzione di una molteplicità di interessi possono porre la questione di individuare il confine dell'intangibilità dei diritti fondamentali in modo più delicato che in passato. La questione va analizzata con molta attenzione e cautela, rifuggendo però da facili tentazioni retoriche. Pensiamo, ad esempio, al diritto alla salute del lavoratore. È sicuramente un diritto che fa parte del nucleo essenziale dei diritti della persona. Ma lo è in tutti i suoi aspetti di dettaglio? La questione si è posta, ad esempio, nella vicenda Fiat, almeno in un primo momento, allorché si è regolato a livello anche formalmente aziendale, quindi differenziato dal Ccnl o di primo livello, il periodo di carenza, cioè la retribuzione per i primi tre giorni di malattia. Si tratta certamente di un «dettaglio», rispetto alla garanzia complessiva della salute del lavoratore che comprende il diritto alle cure e alla sospensione del rapporto con garanzia di «mezzi adeguati alle esigenze di vita» (artt. 32 e 38 Cost.). Anche questo «dettaglio» fa parte del nucleo essenziale dei diritti intangibili? Se la risposta è positiva, occorre riservarne la disciplina a fonti universalistiche, escludendo quelle potenzialmente differenziatrici (ma siamo sicuri che la contrattazione collettiva nazionale, che normalmente disciplina il periodo di carenza, sia sufficientemente universalistica?). Non si può però nettamente

escludere una risposta negativa, ritenendosi che a un certo punto la tutela della salute possa essere bilanciata con l'interesse dell'imprenditore a contenere il costo del lavoro, seppure sottoponendo a stretto controllo giudiziario o sociale il corretto esercizio dei poteri datoriali. D'altronde la conservazione del posto di lavoro in presenza di una malattia è sempre riconosciuta entro variabili limiti temporali (periodo di comporto), senza che ciò si ritenga lesivo del diritto fondamentale alla salute; perché non dovrebbe valere lo stesso ragionamento per il costo della sospensione in termini retributivi? Un problema analogo si pone in tanti altri casi in cui sono in gioco diritti essenziali della persona. Si pensi agli artt. 4 e 6 Stat. lav., che, pur tutelando dignità del lavoratore e diritto alla riservatezza, prevedono in concreto procedure negoziali che, a determinate condizioni, legittimano interventi restrittivi a tutela di interessi datoriali. Per converso in altri casi il diritto tende a espandersi: si pensi alla tutela della maternità, che tende a coprire profili sempre più ampi per garantire non solo la salute della madre ma anche quella del bambino (si veda, per un esempio, Corte Cost. 7 aprile 2011 n. 116, nel n. 3/2011 della *Rivista italiana di diritto del lavoro*, con nota di L. Tebano).

Insomma è probabile che nel diritto del lavoro attuale anche la delimitazione di un'area di diritti intangibili lasci ampio spazio a ulteriori bilanciamenti/equilibri riguardanti normative di dettaglio. Perciò la via maestra può ancora condurre ad affidare ad autorevoli valutazioni sociali, che possono essere uniformi ma anche differenziate. Se da un lato è bene aver chiari quali sono i contenuti dei diritti davvero intangibili<sup>9</sup>, diventa però essen-

<sup>9</sup> Senza alcuna pretesa di esaustività, sembrano da guardare con estrema attenzione gli sviluppi applicativi di quattro nuove importanti disposizioni, tra loro diverse, ma comunque utili nella prospettiva di tracciare nuovi bilanciamenti tra universalità e particolarismi. La prima è l'art. 117 Cost. nella versione del 2001 e già filtrata da una copiosa giurisprudenza costituzionale. In questa norma, pure segnata da una tecnica legislativa foriera di grandi incertezze, si può leggere una precisa riserva a favore di una legislazione statale che si pone come fattore di discipline tendenzialmente omogenee sul territorio nazionale in quanto sottrae materie e finalità di intervento alla potestà legislativa regionale, per sua natura differenziata: siamo cioè in presenza di un argine ai particolarismi territoriali. In materia di lavoro, anche con riguardo alla contrattazione collettiva che tendesse a differenziare in ragione di criteri territoriali, questa norma ci dice che vanno mantenuti omogenei i principi fondamentali fissati dal legislatore statale (art. 117 comma III); e che lo stesso legislatore nazionale ha competenza esclusiva in materia di immigrazione, concorrenza, ordinamento civile, livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, previdenza sociale (art. 117 comma II,

ziale la legittimazione negoziale e l'effettiva capacità contrattuale delle parti sociali alle quali l'ordinamento affida crescenti margini di valutazione.

lett. b, e, l, m, o). C'è poi l'art. 31 comma 5 della legge 4 novembre 2010 n. 183 che, nel modificare l'art. 412 cod. proc. civ. sulla risoluzione arbitrale delle controversie di lavoro e consentendo anche l'arbitrato secondo equità, precisa che ciò può avvenire nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento (vd. già Corte Cost. n. 204/96) e dei principi regolatori della materia, anche derivanti da obblighi comunitari. In ogni caso l'art. 31 comma 9 della legge n. 183/2010 esclude che la clausola compromissoria possa avere a oggetto «controversie relative alla risoluzione del contratto di lavoro». Tali limiti riguardano anche «gli accordi interconfederali o i contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale» abilitati a consentire la stipulazione di clausole compromissorie equitative (si veda ancora l'art. 31 comma 9 cit.). Anche il più volte citato art. 8 del d.l. n. 138/2011, introducendo i contratti collettivi di prossimità e abilitandoli a derogare anche alla legge, con una norma eccezionale da interpretare restrittivamente, pone, come si è visto, una serie di limiti soggettivi, oggettivi e ordinamentali alla possibilità di deroghe aziendali o territoriali. Tali limiti dovrebbero essere esaminati molto in dettaglio, proprio al fine di delimitare gli ambiti di discipline particolaristiche che possono essere introdotte dalla nuova tipologia di contratti collettivi. C'è infine un ambito più settoriale, cioè il lavoro con le pubbliche amministrazioni, che presenta molti aspetti di interesse quanto a tecniche per bilanciare universalità e particolarismi, specie dopo la riforma dei primi anni novanta, che pur non eliminando regole specifiche, ha cercato di unificare il più possibile intorno a principi privatistici il sistema di regolazione del lavoro dipendente. Questo ambizioso obiettivo ha però richiesto una complessa disciplina delle fonti e delle relazioni sindacali: si va da un'argine alla microlegislazione, a una minuziosa disciplina procedimentale e sostanziale della contrattazione collettiva, con una rigorosa individuazione di soggetti, oggetto, efficacia, procedure, rapporti tra livelli contrattuali ecc. Tutto da valutare è l'impatto effettivo di questa normativa. Essa però è assai interessante perché, anche nei suoi ultimi controversi sviluppi (il d.lgs. n. 150/09), si è cimentata con il compito improbo di dar vita a un sistema di regolazione in grado di evitare che tanto la legge quanto la contrattazione collettiva siano risucchiate dalla tentazione, assai radicata nel pubblico impiego, di dar vita a tutele particolaristiche contrastanti con i valori dell'equità nelle condizioni di lavoro e del buon andamento delle amministrazioni. L'individuazione dei quattro ambiti appena citati in cui si registrano innovazioni delle tecniche normative di bilanciamento tra universalità e particolarismi pecca sicuramente per difetto. Altri se ne potrebbero rintracciare, anche precedenti (si pensi alla legge n. 146/90, con il ruolo cruciale attribuito alla Commissione di garanzia per l'osservanza dei limiti al diritto di sciopero nei servizi essenziali) o con carattere più marcatamente processuale (si pensi alle modifiche agli artt. 360, comma 3, e 420-*bis* cod. proc. civ.). Tuttavia gli ambiti citati – che pure andrebbero indagati assai più in profondità – sono comunque emblematici di un'evoluzione ordinamentale ancora pienamente in atto e ben lontana da un assestamento, che solo in parte si riflette nei disegni di revisione costituzionale su cui nel 2015 ancora ferve la discussione parlamentare.

## 6. Regole chiare per la rappresentatività degli attori

Al riguardo discorsi ben diversi vanno fatti se si tratta di soggetti pubblici, soggetti collettivi o, addirittura, individui. Limitandosi alle parti sociali<sup>10</sup> – protagonisti delle negoziazioni collettive – è evidente che per lasciar spazio alla varietà di apprezzamenti occorre non preselezionare i soggetti in funzione del gradimento della controparte. Non si possono escludere aprioristicamente dalle contrattazioni – specie da quelle più periferiche – soggetti animati da visioni antagoniste o, *rectius*, profondamente differenti da quelle «padronali», anche sotto il profilo valoriale. Tutt'al più si tratta di riconoscere loro il peso che effettivamente hanno nel gioco negoziale, verificandone la rappresentanza/rappresentatività.

Insomma l'aspetto irrinunciabile è che l'ordinamento contemperi la necessità di fissare una regola certa con quella di far esprimere davvero, e con l'adeguata forza contrattuale, la pluralità degli interessi e delle convinzioni.

È poi evidente che la variabilità delle tutele deve essere chiaramente e rigidamente delimitata quando si tratta di valori, principi e diritti irrinunciabili della persona. Ma – si è detto – non è realistico pensare che l'area delle tutele statiche, granitiche e uguali per tutti possa essere molto estesa. Ci sarà sempre un problema di dettagli regolativi. È proprio sul confine «tutele valoriali/dettagli regolativi» che si gioca spesso nel diritto del lavoro la partita universalità *versus* particolarismi. La prima viene inevitabilmente fuori da un confronto/scontro con il frenetico dinamismo dei particolarismi: e sta qui la ragione profonda della necessità di dotare l'ordinamento giuridico di una solida e generalmente condivisa regolazione della contrattazione collettiva.

Per l'esperienza marginale ma non trascurabile della contrattazione territoriale, come si è visto, si è ancora più indietro rispetto ad altri ambiti della regolazione collettiva. Perciò è inutile sviluppare troppo l'analisi sul versante costruttivo. Chi scrive però si è cimentato anche concretamente con il tentativo di regolare, nell'ambito delle negoziazioni territoriali, almeno la contrattazione collettiva vera e propria, affrontando innanzitutto la questione

<sup>10</sup> Se si affronta la tematica delle regole riguardanti il ruolo dei soggetti pubblici occorre partire dalle legislazioni e dalle prassi autonomistiche, scomponendo innanzitutto l'analisi a livello delle singole Regioni e Province. Per un'analisi della legislazione regionale in materia si veda Trojsi, 2013. Per una presa di posizione scientifica di carattere generale sulla concertazione si veda invece Mazzotta, 2014.

della rappresentatività degli agenti contrattuali. Qui tale questione assume una rilevanza giuridica se possibile anche maggiore rispetto al livello aziendale, sia perché va affrontata con riguardo a entrambe le parti sia perché il contratto territoriale è molto più facilmente riconducibile alla nozione lata di «categoria» di cui all'art. 39 Cost. (da intendersi come «categoria aperta» cioè come riferibile a una pluralità di rapporti di lavoro non predeterminati al momento della stipula del contratto) e quindi deve essere regolata cercando di rispettare al massimo almeno i principi «attivi» della disciplina costituzionale<sup>11</sup>. Oggi, attingendo ai materiali normativi emersi per altri ambiti negoziali, è anche possibile immaginare qualche regola innovativa (si veda l'art. 4 della proposta di legge sindacale elaborata dalla rivista *Diritti Lavori Mercati*<sup>12</sup>), tentando di interferire il meno possibile con la libertà delle parti di individuare la precisa delimitazione dell'ambito territoriale<sup>13</sup> in relazione al quale verificarne poi la rappresentatività. Anzi può anche dirsi che è necessario farlo se si vuole consolidare quel che di utile è emerso nella legislazione degli ultimi anni, a cominciare dai cd. contratti di prossimità e dagli accordi di produttività territoriali per finire alle contrattazioni collettive vere e proprie maturate all'interno di modelli sociali fortemente sviluppati come quello trentino.

<sup>11</sup> Per una più analitica argomentazione si veda L. Zoppoli, 2014.

<sup>12</sup> Si tratta di una proposta elaborata a inizio 2014 da un gruppo di giuslavoristi coordinati da Mario Rusciano e da me e pubblicata nella nuova rubrica *Laboratorio normativo*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2014, pp. 155 ss. Anche nella successiva proposta di legge sindacale elaborata dal gruppo di accademici denominatisi «Frecciarossa» (discussa pubblicamente il 9 febbraio 2015 nell'Università di Roma «Roma Tre») si «nomina» il contratto collettivo territoriale, senza però dedicarvi una specifica regolazione, in mancanza della quale non si affronta davvero il problema di dare a questo livello negoziale una legittimazione formale e sostanziale più solida.

<sup>13</sup> Da identificare attraverso l'individuazione delle imprese che ricadono nell'ambito di applicazione di un determinato contratto territoriale. Esempio: imprese manifatturiere della provincia di Trento. Più difficile può essere individuare i soggetti di un contratto di sito (esempio Expo Milano): ma in quel caso si può pensare a procedure di progressiva estensione dell'efficacia soggettiva del contratto.

## Riferimenti bibliografici

- Alessi C. (2015), *Contratto di rete e regolazione dei rapporti di lavoro*, in M.T. Carinci (a cura di), *Dall'impresa a rete alle reti d'impresa. Scelte organizzative e diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, pp. 85 ss.
- Alvino I. (2014), *Il lavoro nelle reti di impresa: profili giuridici*, Milano, Giuffrè.
- Bavaro V., Laforgia S. (2015), *Contrattazione collettiva e «prossimità delle imprese»: la struttura del contratto collettivo di filiera, distretto, rete d'impresa*, in M.T. Carinci (a cura di), *Dall'impresa a rete alle reti d'impresa. Scelte organizzative e diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, pp. 107 ss.
- Biasi M. (2014), *Dal divieto di interposizione alla codatorialità: le trasformazioni dell'impresa e le risposte dell'ordinamento*, Wp Csdle «Massimo D'Antona».IT - 218.
- Carinci M.T. (2013), *Utilizzazione e acquisizione indiretta del lavoro: somministrazione e distacco, appalto e subappalto, trasferimento d'azienda e di ramo*, Torino, Giappichelli, pp. 105 ss.
- Castro M. (2014), *Pordenone, laboratorio per nuove relazioni industriali*, in *www.bollettinoadapt.it*.
- Emiliani S.M. (2015), *La sfocatura della disciplina della codatorialità: un'ipotesi di ricerca*, in M.T. Carinci (a cura di), *Dall'impresa a rete alle reti d'impresa. Scelte organizzative e diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, pp. 185 ss.
- Mattei A. (2014, a cura di), *Il diritto del lavoro tra decentramento e ricentralizzazione. Il modello europeo nello spazio giuridico europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Mazzotta O. (2014), *Contro la concertazione*, in L. Zoppoli, A. Zoppoli, M. Delfino (a cura di), *Una nuova Costituzione per il sistema di relazioni sindacali?*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- Perulli A. (2013), *Gruppi di imprese, reti di imprese e codatorialità: una prospettiva comparata*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 1, parte I, pp. 83 ss.
- Perulli A. (2014a), *Fundamental social rights. Market regulation and Eu external action*, in *International journal of comparative labour law and industrial relations*, pp. 27 ss.
- Perulli A. (2014b), *Contratto di rete, distacco, codatorialità, assunzioni in agricoltura*, in A. Perulli, L. Fiorillo (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, Torino, Giappichelli, pp. 503 ss.
- Pilati A. (2015), *Il «contratto di rete» come esempio di good practice: dallo small business act allo statuto delle imprese*, in M.T. Carinci (a cura di), *Dall'impresa a rete alle reti d'impresa. Scelte organizzative e diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, pp. 137 ss.

- Russo C. (2013), *Quale futuro per le relazioni sindacali nel lavoro pubblico*, in Aa.Vv., *Il contributo di Mario Rusciano all'evoluzione teorica del diritto del lavoro. Studi in onore*, Torino, Giappichelli, pp. 84 ss.
- Scarponi S. (2014), *Introduzione*, in A. Mattei (a cura di), *Il diritto del lavoro tra decentramento e ricentralizzazione. Il modello europeo nello spazio giuridico europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp. 1 ss.
- Speziale V. (2010), *Il datore di lavoro nell'impresa integrata*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, pp. 1 ss.
- Speziale V. (2013), *Gruppi di impresa e codatorialità*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 1, parte I, pp. 3 ss.
- Terzi A.L. (2014), *Il giudice nazionale a confronto con il giudice europeo. L'esperienza di un giudice del lavoro*, in A. Mattei (a cura di), *Il diritto del lavoro tra decentramento e ricentralizzazione. Il modello europeo nello spazio giuridico europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp. 159 ss.
- Treu T. (2012), *Trasformazione delle imprese: reti di imprese e regolazione del lavoro*, in *Mercato Concorrenza Regole*, pp. 7 ss.
- Trojsi A. (2013), *Le fonti del diritto del lavoro tra Stato e Regioni*, Torino, Giappichelli.
- Zoppoli L. (2006), *La riforma della contrattazione collettiva vista dal versante del lavoro pubblico*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, I, pp. 315 ss.
- Zoppoli L. (2013), *Il lavoro e i diritti fondamentali*, in M. Esposito, L. Gaeta, R. Santucci, A. Viscomi, A. Zoppoli, L. Zoppoli, *Istituzioni di diritto del lavoro e sindacale. Introduzione*, vol. I, Torino, Giappichelli, pp. 91 ss.
- Zoppoli L. (2014), *Una nuova Costituzione per il sistema sindacale italiano? Riflessioni introduttive*, in L. Zoppoli, A. Zoppoli, M. Delfino (a cura di), *Una nuova Costituzione per il sistema di relazioni sindacali?*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp. 11 ss.
- Zoppoli L. (2015), *Istituzioni e negoziazioni territoriali: un'analisi della strumentazione giuridica*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 1, parte I, pp. 29 ss.
- Zoppoli L., Zoppoli A., Delfino M. (2014, a cura di), *Una nuova Costituzione per il sistema di relazioni sindacali?*, Napoli, Editoriale Scientifica.



ABSTRACT

*Il saggio, completando una riflessione già avviata sulla Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale (n. 1/2015), individua gli ambiti entro cui il legislatore potrebbe sostenere una nuova contrattazione collettiva a livello territoriale. Segnala poi le debolezze delle esperienze pregresse di contrattazione territoriale, mettendo in luce come il bilanciamento tra regole universalistiche e adeguate normative di contesto potrebbe essere fortemente agevolato da un'accorta legislazione sul sistema di rappresentanza collettiva.*

PERSPECTIVES AND PROPOSALS FOR NEW INDUSTRIAL RELATIONS  
AT TERRITORIAL LEVEL

*The contribution, which completes a reflection already published in Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale (n. 1/2015), locates the fields where the legislator could support a new collective bargaining at territorial level. In addition the essay points out the failures of the experiences of collective bargaining at territorial level and sheds light on the balance between fundamental rights and adequate rules concerning the specific context. The Author thinks that this new balance needs a legislative reform of both the parties of collective bargaining.*