

QUADERNI DELLA RIVISTA

diritti lavori mercati

ordinati da Mario Rusciano e Lorenzo Zoppoli

8

mezzo secolo dallo statuto dei lavoratori

POLITICHE DEL DIRITTO E CULTURA GIURIDICA

A CURA DI

mario rusciano
lorenzo gaeta
lorenzo zoppoli

editoriale scientifica



mezzo secolo dallo statuto dei lavoratori

sergioprozzillo.com



isbn 978-88-9391-945-6



9 788893 919456

euro 40,00 issn 1722-7666

diritti lavori mercati

comitato di direzione

Domenico Carrieri, Bruno Caruso, Pietro Curzio, Raffaele De Luca Tamajo, Claudio Lucifora, Mario Rusciano, Lorenzo Zoppoli

direttori

Mario Rusciano (responsabile), **Lorenzo Zoppoli**

redattore capo

Massimiliano Delfino Università di Napoli Federico II

Questa rivista fa parte della

International Association of Labour Law Journals

www.labourlawjournals.com

alla quale aderiscono:

Análisis Laboral (Peru); **Arbeit und Recht** (Germany); **Australian Journal of Labour Law** (Australia); **Bulletin of Comparative Labour Relations** (Belgium); **Canadian Labour & Employment Law Journal** (Canada); **Comparative Labor Law & Policy Journal** (US); **Diritto delle Relazioni Industriali** (Italy); **Europäische Zeitschrift für Arbeitsrecht** (Germany); **European Labour Law Journal** (Belgium); **Giornale di Diritto del Lavoro** (Italy); **Industrial Law Journal** (South Africa); **Industrial Law Journal** (UK); **International Journal of Comparative Labour Law & Industrial Relations** (The Netherlands); **International Labour Review** (Switzerland); **Japan Labor Review** (Japan); **Labour Society and Law** (Israel); **Lavoro e Diritto** (Italy); **Pecs Labour Law Journal** (Hungary); **Relaciones Laborales** (Spain); **Revista de Derecho Social** (Spain); **Revue de Droit Comparé du Travail et de la Sécurité Sociale** (France); **Revue de Droit du Travail** (France); **Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale** (Italy); **Russian Yearbook of Labour Law** (Russia); **Temas Laborales** (Spain); **Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht** (Germany)

editore

©Editoriale Scientifica srl

80138 Napoli via San Biagio dei Librai, 39

Tel. 081.5800459

info@editorialescientifica.com

www.editorialescientifica.com

COORDINATORI: **Edoardo Ales** Università di Napoli Parthenope, **Marco Esposito** Università di Napoli Parthenope, **Lorenzo Gaeta** Università di Siena, **Vincenzo Luciani** Università di Salerno, **Antonio Viscomi** Università Magna Græcia di Catanzaro, **Antonello Zoppoli** Università di Napoli Federico II

SEGRETERIA DI REDAZIONE: **Umberto Gargiulo** Università Magna Graecia di Catanzaro, **Pasquale Monda** Università di Napoli Federico II, **Mario Quaranta** Università di Salerno, **Maura Ranieri** Università Magna Græcia di Catanzaro, **Raffaello Santagata** Università della Campania L. Vanvitelli, **Paola Saracini** Università del Sannio

COMITATO DI REDAZIONE: **Anna Alaimo** Univ. di Catania, **Fabrizio Amendola** Consigliere della Corte di Cassazione, **Arianna Avondola** Univ. di Napoli Federico II, **Antonello Baldassarre** Univ. di Napoli Federico II, **Luca Calcaterra** Univ. Suor Orsola Benincasa - Napoli, **Rosa Casillo** Univ. di Napoli Federico II, **Maria Casola** Giudice del lavoro del Tribunale di Roma, **Mario Carbone** Univ. del Sannio, **Antonella Ciriello** Consigliera della Corte di Cassazione, **Costantino Cordella** Univ. di Napoli Federico II, **Lucia D'Arcangelo** Univ. di Napoli Federico II, **Emilia D'Avino** Univ. di Napoli Parthenope **Alessandro Di Casola** Univ. di Napoli Federico II, **Fabio Di Lorenzo** Consigliere TAR Campania, **Madia D'Onghia** Univ. di Foggia, **Maria Dolores Ferrara** Univ. di Trieste, **Carmen Galizia** Univ. di Salerno, **Chiara Lazzari** Univ. di Urbino, **Antonio Loffredo** Univ. di Catania, **Mariagrazia Militello** Univ. di Catania, **Claudia Murena** Univ. di Salerno, **Matteo Maria Mutarelli** Univ. di Napoli Federico II, **Gaetano Natullo** Univ. del Sannio, **Gabriella Nicosia** Univ. di Catania, **Valeria Nuzzo** Univ. della Campania L. Vanvitelli, **Francescopaolo Panariello** Giudice del lavoro della Corte di Appello di Roma, **Veronica Papa** Univ. di Catania, **Giancarlo Ricci** Univ. di Catania, **Carmine Russo** Univ. di Roma La Sapienza, **Maria Teresa Salimbeni** Univ. Suor Orsola Benincasa - Napoli, **Dario Simeoli** Consigliere di Stato, **Carla Spinelli** Univ. di Bari, **Laura Tebano** Univ. di Napoli Federico II, **Anna Trojsi** Univ. Magna Græcia di Catanzaro, **Loredana Zappalà** Univ. di Catania

I contributi sono sottoposti alla valutazione di referee, secondo i criteri accreditati nella comunità scientifica dei giuristi italiani

REFEREE: **Gian Guido Balandi** Università di Ferrara, **Maria Vittoria Ballestrero** Università di Genova, **Marzia Barbera** Università di Brescia, **Marco Barbieri** Università di Foggia, **Antonio Pedro Baylos Grau** Universidad Castilla La Mancha, **Alessandro Bellavista** Università di Palermo, **Stefano Bellomo** Università di Roma La Sapienza, **Franca Borgogelli** Università di Siena, **Mimmo Carrieri** Università di Roma La Sapienza, **Fulvio Corso** Università della Campania L. Vanvitelli, **Riccardo Del Punta** Università di Firenze, **Vincenzo Ferrante** Università Cattolica di Milano, **Maximilian Fuchs** Katholische Universität Eichstätt Ingolstadt, **Edoardo Ghera** Università di Roma La Sapienza, **Donata Gottardi** Università di Verona, **Jeffrey Kenner** University of Nottingham, **Andrea Lassandari** Università di Bologna, **Vito Sandro Leccese** Università di Bari, **Antonio Lo Faro** Università di Catania, **Fiorella Lunardon** Università di Torino, **Mariella Magnani** Università di Pavia, **Marco Marazza** Univ. Telematica "Universitas Mercatorum", **Arturo Maresca** Università di Roma La Sapienza, **Luigi Mariucci** Università di Bologna, **Angelo Pandolfo** Università di Roma La Sapienza, **Paolo Pascucci** Università di Urbino, **Giampiero Proia** Università di Roma Tre, **Maurizio Ricci** Università di Foggia, **Umberto Romagnoli** Università di Bologna, **Roberto Romei** Università di Roma Tre, **Giuseppe Santoro Passarelli** Università di Roma La Sapienza, **Patrizia Tullini** Università di Bologna, **Bruno Veneziani** Università di Bari, **Carlo Zoli** Università di Bologna

REGISTRAZIONE: Tribunale di Napoli n. 19 del 23/01/2003

STAMPA: **Grafica Elettronica - Napoli**

Quaderno della Rivista
Diritti Lavori Mercati

8

Mezzo secolo
dallo Statuto dei lavoratori
Politiche del diritto e cultura giuridica

I

a cura di

MARIO RUSCIANO, LORENZO GAETA, LORENZO ZOPPOLI

Editoriale Scientifica

Il volume viene pubblicato con il contributo del Dipartimento di Diritto, Economia, Management e Metodi quantitativi dell'Università del Sannio di Benevento; dei Dipartimenti di Giurisprudenza e di Scienze politiche "Jean Monnet" dell'Università della Campania "Luigi Vanvitelli"; del Centro di Ricerca "Autonomie negoziali e Rapporti di lavoro" del Dipartimento di Giurisprudenza, Economia e Sociologia dell'Università "Magna Græcia" di Catanzaro; del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Siena.

© Copyright novembre 2020

Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli

ISBN 978-88-9391-945-6

ISSN 1722-7666

indice

presentazione

- 13 MARIO RUSCIANO, LORENZO GAETA, LORENZO ZOPPOLI

sezione prima

Introduzioni

- 17 MARIO RUSCIANO
I pilastri del diritto del lavoro: prima e dopo lo Statuto
- 31 UMBERTO ROMAGNOLI
Lo Statuto ha 50 anni!
- 57 FILIP DORSSEMONT
Lo Statuto all'avanguardia: uno strumento pionieristico per l'Europa e oltre
- 75 LORENZO ZOPPOLI
Dall'effettività alla sostenibilità: mezzo secolo di pragmatismo dei giuslavoristi

sezione seconda

Il dibattito politico, sindacale e parlamentare alle origini dello Statuto

- 85 PAOLO PASSANITI
L'Italia dello Statuto
- 105 LORENZO GAETA
Lo Statuto in Parlamento
- 125 ROBERTO VOZA
Il diritto come progetto politico: Gino Giugni e lo Statuto
- 149 MARIA DOLORES FERRARA
1970-2020: resistenza e resilienza delle idee ispiratrici all'origine dell'avventura statutaria

- 157 MAURA RANIERI
Il Partito comunista italiano e lo Statuto: ben oltre una mera astensione

sezione terza

La “persona” nello Statuto

- 165 VALERIO MAIO
Il Titolo primo dello Statuto e il principio personalista
- 179 GAETANO NATULLO
Ambiente di lavoro e tutela della salute dallo Statuto alla pandemia “Covid-19”
- 193 PAOLO PASCUCCI
Quale tutela nell’art. 9 dello Statuto? Rileggendo alcune pagine di Luigi Montuschi
- 203 CHIARA LAZZARI
Dall’art. 9 dello Statuto alle rappresentanze per la sicurezza ai tempi del Coronavirus. Costanti e variabili
- 209 GIORGIO FONTANA
Statuto e tutela antidiscriminatoria (1970-2020)
- 235 ANDREA BOLLANI
Tutele e tecniche normative nel diritto antidiscriminatorio a cinquant’anni dallo Statuto
- 251 LARA LAZZERONI
Lo Statuto tra vecchie e nuove sfide del diritto antidiscriminatorio

sezione quarta

Rappresentanza, conflitto e partecipazione.

Dalla logica dello Statuto alle nuove multinazionali

- 259 GIUSEPPE SANTORO-PASSARELLI
Sulla rappresentatività sindacale in trasformazione dallo Statuto ai giorni nostri
- 267 MASSIMILIANO DELFINO
L’art. 19 dello Statuto dalla rappresentatività “presunta” a quella “incerta”. E la rappresentatività “effettiva”?
- 287 FULVIO CORSO
Ruolo dei rappresentati e meccanismi della rappresentanza nei luoghi di lavoro

- 295 RAFFAELLO SANTAGATA DE CASTRO
Statuto, trasformazioni organizzative e partecipazione nell'impresa
- 317 ANTONIO LOFFREDO
Le interviste impossibili: lo Statuto
- 331 EUFRASIA SENA
Il sindacato dopo l'emergenza coronavirus: problemi e prospettive
- 337 LUCIA D'ARCANGELO
Contrattazione territoriale vs. concertazione locale. Modelli e prassi del decentramento sindacale sul territorio
- 345 PASQUALE MONDA
Lo Statuto alla prova di "Industria 4.0": brevi riflessioni sulla c.d. disintermediazione sindacale
- 353 FEDERICO MARIA PUTATURO DONATI
Attualità dell'art. 36 dello Statuto nella legislazione emergenziale

sezione quinta

I poteri datoriali: l'attualità dello Statuto

- 363 EDOARDO ALES
La dimensione "doverosa" del potere di organizzazione
- 379 UMBERTO GARGIULO
La determinazione della prestazione di lavoro tra libertà e dignità: potere direttivo e jus variandi a cinquant'anni dallo Statuto
- 403 ARIANNA AVONDOLA
Demansionamento, contrattazione collettiva e ruolo del giudice cinquant'anni dopo
- 413 PIETRO LAMBERTUCCI
Il potere di controllo tra disciplina statutaria e regolamentazione della privacy
- 437 CLAUDIA MURENA
I controlli difensivi alla prova della tecnologia: strumenti di lavoro o strumenti di controllo?
- 443 LAURA TEBANO
Fabbrica 4.0 e potere di "controllo direttivo"

- 453 LUCIA VENDITTI
Il trasferimento del lavoratore: una norma stabile tra i confini mobili del luogo di lavoro
- 463 VALERIA NUZZO
Il potere disciplinare del datore di lavoro: dentro e oltre i limiti statutari
- 485 COSTANTINO CORDELLA
La tempestività della contestazione e/o del recesso e il regime sanzionatorio applicabile
- 493 *Notizie sugli autori*
- 497 *Abbreviazioni*

table of contents

foreword

- 13 MARIO RUSCIANO, LORENZO GAETA, LORENZO ZOPPOLI

section I

Introductions

- 17 MARIO RUSCIANO
The Pillars of Labour Law: Before and After the Statute
- 31 UMBERTO ROMAGNOLI
The Statute is 50 Years Old!
- 57 FILIP DORSSEMONT
The Statute at the Forefront: A Pioneering Instrument for Europe and Beyond
- 75 LORENZO ZOPPOLI
From Effectiveness to Sustainability: Half a Century of Labour Law Scholars' Pragmatism

section II

Political, Trade Union and Parliamentary Debate at the Origins of the Statute

- 85 PAOLO PASSANITI
Italy at the Time of the Statute's Introduction
- 105 LORENZO GAETA
The Statute in Parliament
- 125 ROBERTO VOZA
Law as a Political Project: Gino Giugni and the Statute

- 149 MARIA DOLORES FERRARA
1970-2020: The Resistance and Resilience of the Inspiring Ideas at the Origin of the Statute
- 157 MAURA RANIERI
The Italian Communist Party and the Statute: Well Beyond a Mere Abstention

section III

The Statute and the ‘Person’

- 165 VALERIO MAIO
Title I of the Statute and the “Personalist” Principle
- 179 GAETANO NATULLO
Work Environment and Health Protection: from the Statute to the Time of the “Covid-19” Pandemic
- 193 PAOLO PASCUCCI
What Kind of Protection does Article 9 of the Statute provide? Re-reading Luigi Montuschi
- 203 CHIARA LAZZARI
From Article 9 of the Statute to the Health and Safety Representatives at the Time of Coronavirus. Constants and Variables
- 209 GIORGIO FONTANA
The Statute and Anti-Discrimination Law (1970-2020)
- 235 ANDREA BOLLANI
Safeguards and Regulatory Techniques in Anti-Discrimination Law. Fifty Years of the Statute
- 251 LARA LAZZERONI
The Statute between Old and New Challenges of the Anti-discrimination Law

section IV**Representation, Conflict and Participation.****From the Logics of the Statute to the New Multinationals**

- 259 GIUSEPPE SANTORO-PASSARELLI
Union Representativeness in Transformation from the Enactment of the Statute to the Present Day
- 267 MASSIMILIANO DELFINO
Article 19 of the Statute from “Presumed” to “Uncertain” Representativeness: What about “Actual” Representativeness?
- 287 FULVIO CORSO
The Role of Represented Workers and the Systems of Collective Representation at the Workplace
- 295 RAFFAELLO SANTAGATA DE CASTRO
Statutory Rights, Organizational Changes and Representation on Company Boards
- 317 ANTONIO LOFFREDO
An Imagined Interview to the Statute
- 331 EUFRASIA SENA
Labour Unions after the Coronavirus Emergency: Problems and Prospects
- 337 LUCIA D’ARCANGELO
Territorial Bargaining vs. Local Level Social Dialogue. Models and Practices of Territorial Decentralization of Union Structures
- 345 PASQUALE MONDA
The Statute and the Challenge of “Industry 4.0”: Brief Reflections on the So-called Union Disintermediation
- 353 FEDERICO MARIA PUTATURO DONATI
The Modernity of Article 36 of the Statute in Emergency Legislation

section V**The Employer’s Powers: the Modernity of the Statute**

- 363 EDOARDO ALES
The “Necessary” Dimension of Organizational Power

- 379 UMBERTO GARGIULO
The Determination of Work Performance between Freedom and Dignity: Managerial Power and Power to Change Job Duties, Fifty Years after the Statute
- 403 ARIANNA AVONDOLA
Demotion, Collective Bargaining and the Role of the Judge Fifty Years after the Statute
- 413 PIETRO LAMBERTUCCI
The Control Power between Statutory and Privacy Regulation
- 437 CLAUDIA MURENA
Defensive Controls and the Challenge of Technology: Work Tools or Control Tools?
- 443 LAURA TEBANO
Factory 4.0 and Power of “Managerial Control”
- 453 LUCIA VENDITTI
The Transfer of the Employee: A Stable Regulation Between the Mobile Boundaries of the Workplace
- 463 VALERIA NUZZO
The Disciplinary Power of the Employer: The Scope of the Statute’s Limits
- 485 COSTANTINO CORDELLA
The Timeliness of the Communication of the Grounds of the Sanction of Discipline and/or Dismissal and the Applicable Regulation
- 493 *Authors’ information*
- 497 *Abbreviations*

Abstracts and keywords of each contribution can be found on the publisher’s website (www.editorialescientifica.com)

Presentazione

Mario Rusciano, Lorenzo Gaeta, Lorenzo Zoppoli

I saggi raccolti in questo Quaderno – il n. 8 della Rivista *Diritti lavori mercati* – provengono da una vicenda travagliata. Nascono infatti da un progetto ambizioso, ben presto in larga parte frustrato dalla pandemia da Coronavirus: che, iniziata grosso modo nel marzo scorso, ancora sta segnando tragicamente i nostri tempi di vita e di lavoro senza che se ne intraveda la fine. Due mesi prima, a gennaio 2020 – nel ricordo di una felice iniziativa risalente al 2003, cioè agli albori della Rivista – si pensò di promuovere, con l'appoggio dell'Editore, sette incontri seminariali “itineranti” presso le sedi universitarie nelle quali insegnano molti degli studiosi che animano la Rivista (oltre all'Università di Napoli Federico II, le Università: del Sannio di Benevento; Vanvitelli di Caserta; *Magna Graecia* di Catanzaro; *Parthenope* di Napoli; di Salerno; di Siena). Con l'idea di raccoglierne gli atti e farne uno o più quaderni.

L'intento del progetto era quello di disegnare, attraverso sette incontri, un percorso per mettere a fuoco l'evoluzione della cultura giuridica in materia di lavoro, prendendo spunto dal cinquantenario dello “Statuto dei lavoratori”. Com'è noto, mezzo secolo fa, la legge 20 maggio 1970 n. 300 fece irruzione in un diritto del lavoro vecchio ed esangue, ricostruendone le fondamenta alla luce della Costituzione e valorizzando le prassi delle relazioni industriali.

Misurarsi dopo cinquant'anni dall'emanazione dello Statuto con il mutamento della sua influenza su una realtà del lavoro completamente mutata – come pure sulla cultura degli operatori e dei teorici di varia provenienza e diversi per età e approccio metodologico – era una straordinaria occasione di dialogo e di confronto per capire da dove viene, come oggi si presenta e dove sta andando una delle branche più importanti dell'ordinamento giuridico italiano ed europeo.

Il progetto avrebbe dovuto iniziare a fine marzo e concludersi a dicembre 2020; e invece ha dovuto rinunciare ai primi quattro incontri a causa del *lockdown* da pandemia e delle relative conseguenze di lungo periodo. Si sarebbero potuti tenere, come si dice, “da remoto”. Ma perché cedere subito alla fatale attrazione della sempre più affollata rete digitale? Si è preferito attendere, purtroppo inutilmente. Infatti soltanto gli ultimi tre incontri (uno a Salerno e due a Napoli) restano nel programma di ottobre e dicembre per essere svolti, com’è ormai più che probabile, anche “da remoto” (e gli interventi di questi ultimi incontri saranno naturalmente oggetto di un secondo quaderno).

La necessità di rinunciare ai seminari “in presenza” non poteva però comportare la rinuncia a raccogliere tempestivamente e pubblicare i discorsi di tanti studiosi: che, coinvolti nell’iniziativa da tempo programmata e organizzata, si sono a lungo impegnati a riflettere sui molteplici aspetti di una problematica di straordinaria rilevanza e attualità. E hanno accettato di mettere per iscritto quanto non avevano potuto dire a voce (relazioni, interventi programmati ecc.). Abbiamo dunque organizzato il materiale distribuendolo in sezioni: ordinato cioè secondo una sequenza che, per intuibili esigenze editoriali, solo in parte ricalca la progettazione originaria.

Il materiale raccolto è ricco, ovviamente vario, ma comunque risponde pienamente all’obiettivo del progetto iniziale: offrire uno spaccato ampio e articolato di come si è trasformata la cultura giuridica del lavoro nei cinquant’anni che ci separano da una legge che, pur nei suoi limiti attuali, resta un’autentica miniera di valori, tecniche e innovazioni normative.

In questo primo quaderno, dopo una sezione introduttiva riservata a riflessioni di carattere generale, sono raccolti i contributi riferibili ai mancati incontri di Siena, Benevento, Caserta e Catanzaro. Vi si approfondiscono: taluni profili storici della normativa statutaria (sezione II); le tutele riguardanti specificamente l’integrità psicofisica dei lavoratori e le discriminazioni sul lavoro (sez. III); i rapporti sindacali dentro e fuori l’azienda (sez. IV); la complessa tematica dei poteri datoriali (sez. V). E si può fin d’ora annunciare che un secondo quaderno sarà dedicato essenzialmente ai licenziamenti e al lavoro pubblico.

I saggi qui raccolti consentono sia di cogliere gli sviluppi complessivi della cultura giuridica post-statutaria sia di ripercorrere i tanti problemi interpretativi, le soluzioni (spesso provvisorie), oltre alle risposte che tuttora mancano e alle potenzialità che lo Statuto può ancora sprigionare nell’at-

tualità. Si misura così il trascorrere del tempo e le distanze che separano il diritto del lavoro vigente da assetti socio-economici caratterizzati da un duraturo equilibrio tra diritti e doveri di imprenditori e lavoratori, tra forze sociali con interessi diversi, tra generazioni e movimenti politici portatori di culture e visioni disomogenee della società, della politica, della regolazione. Ci sembra di poter dire però che i giuristi del lavoro di ieri e di oggi non hanno mai smesso di produrre un pensiero collettivo teso a raggiungere quell'equilibrio. Senza mai dimenticare che, cambiando le stagioni, il lavoro da regolare corre, nella realtà, molto più velocemente degli strumenti normativi che potrebbe inventare persino il miglior legislatore possibile, peraltro non facile da trovare. Di conseguenza il compito più difficile dei giuristi è sempre di non restare indietro rispetto alla realtà. Sia che interpretino le norme, sia che ne suggeriscano di nuove coltivando la politica del diritto, non devono comunque dimenticare che spesso molto di quanto serve al “diritto di oggi” si può anche trovare nel “diritto di ieri”.

Napoli-Siena

ottobre 2020

Lucia D’Arcangelo

Contrattazione territoriale vs. concertazione locale.

Modelli e prassi del decentramento sindacale sul territorio

Sommario: **1.** Premessa. **2.** Contrattazione territoriale e concertazione. **3.** La contrattazione sociale territoriale. **4.** Conclusione.

I. Premessa

In questo scritto ripercorriamo l’evoluzione del decentramento delle relazioni industriali, dando rilievo al profilo territoriale, che, in maniera diversa da quello aziendale, è espressione delle trasformazioni avvenute nel movimento sindacale dai tempi della “regolazione” e della “radicalizzazione del conflitto” di lavoro di cui è emblema lo Statuto dei lavoratori, emanato con la legge 20 maggio 1970, n. 300. Della sua identità ideologica fortemente garantista dei diritti dei lavoratori e delle prerogative del sindacato nell’esercizio della propria attività nei luoghi di lavoro¹ troviamo traccia *sia* nella contrattazione territoriale *sia* nella concertazione locale, con modalità diverse rispetto al passato, con contenuti in parte nuovi, che sono l’effetto dei cambiamenti economici e sociali intervenuti nel corso degli ultimi cinquant’anni.

Andando rapidamente indietro nel tempo², vediamo che le prime ma-

¹ REGALIA, REGINI, REYNERI, *Conflitti di lavoro e relazioni industriali in Italia, 1968-1975*, in CROUCH, PIZZORNO (a cura di), *Conflitti in Europa*, Etas, 1977, pp. 1-75, spec. 62. Sull’ideologia del sindacato degli ultimi cinquant’anni attraverso la rilettura dello Statuto dei lavoratori (in particolare dei titoli II e III), è recentissima l’analisi di NOGLER, *Statuto dei lavoratori e ideologia del “nuovo sindacato”*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020.

² Per ulteriori approfondimenti, si rinvia a GAETA, *Storia (illustrata) del diritto del lavoro italiano*, Giappichelli, 2020.

nifestazioni di decentramento sul territorio risalgono al secondo dopoguerra, quando in uno scenario dominato da una contrattazione fortemente accentrata, interessata in modo prevalente alla tutela dei salari e meno ai diritti dei lavoratori e all'organizzazione del lavoro³, iniziano a fiorire a livello provinciale forme di contrattazione integrativa dei contratti nazionali⁴. Più tardi, con la contrattazione c.d. articolata, agli inizi degli anni '60, la spinta verso il decentramento contrattuale e organizzativo trova più forte consolidamento, almeno in azienda (esemplificativo è il Protocollo Intersind Asap del 1962), complice, in parte, anche lo scarso grado di formalizzazione del sistema dovuto alla mancata attuazione degli artt. 39 e 40 della Costituzione.

La contrattazione di livello provinciale rimane relegata alla prassi anche dopo i primi anni '70, momento in cui profondi mutamenti causati dalla crisi petrolifera alterano l'equilibrio istituzionale del nostro paese e il governo passa da una posizione di neutralità al ruolo di interlocutore nelle riforme socio-economiche e politico-sindacali⁵. Mentre, infatti, il sindacato rafforza la sua presenza in azienda e la capacità stessa di contrattazione, per effetto dell'art. 19 dello Statuto che gli riconosce il diritto di costituire rappresentanze in azienda, la contrattazione svolta a livello provinciale sopravvive negli ambiti della regolazione e determinazione dei livelli retributivi, come è stato riconosciuto anche dalla giurisprudenza, non solo di merito, ma anche di legittimità, che ha ritenuto la contrattazione provinciale espressione di "autonomia negoziale di pari dignità rispetto a quella nazionale"⁶ sul presupposto che "i contratti provinciali integrativi hanno riguardo solo a particolari esigenze locali che non potevano essere disciplinate in sede di contrattazione nazionale"⁷.

³ Punto di riferimento è l'analisi di LASSANDARI, *Il contratto collettivo aziendale e decentrato*, Giuffrè, 2011.

⁴ Sul punto, v. GOTTARDI, *Rapporti tra contratti collettivi di diverso livello: il contratto provinciale*, in *RIDL*, 1988, II, p. 112 (nota a Cass. 19 marzo 1987, n. 4758).

⁵ La trasformazione del sindacato come "soggetto pieno della politica economica" era nel pensiero di EZIO TARANTELLI, *Il ruolo economico del sindacato e il caso italiano*, Laterza, 1978, p. 110 s.; il figlio Luca ne ripercorre le tappe in *Il sogno che uccise mio padre*, Rizzoli, 2014, p. 131.

⁶ Cass. 19 marzo 1987, n. 4758.

⁷ App. Milano 9 giugno 1960, in *DL*, 1961, II, p. 381, con nota di GHEZZI (pubblicata anche in *RGL*, 1960, II, p. 619).

2. *Contrattazione territoriale e concertazione*

Il rapporto tra il livello nazionale di categoria e il livello provinciale caratterizza anche il decennio successivo, nella forma del rinvio negoziale, nei settori dell'edilizia, del commercio, dell'agricoltura, dove si è originariamente diffusa. Contemporaneamente, si affiancano ad essa sporadiche attività di contrattazione a livello di filiera o di distretto che solo più tardi prenderanno reale consistenza come effetto della polverizzazione del tessuto produttivo causata dai processi di delocalizzazione ed esternalizzazione della produzione⁸ e, dunque, della inadeguatezza dell'assetto del sistema di relazioni industriali storicamente configurato per rappresentare il modello della grande industria.

Intorno alla metà degli anni '90, il livello provinciale di contrattazione inizia ad esprimersi in forma di rinvio legislativo: ne sono esempio la contrattazione di riallineamento retributivo, d'area, i patti territoriali⁹. Si tratta di un modo di fare contrattazione “dal basso” in cui “la funzione propulsiva dello sviluppo economico-occupazionale tende a prendere il sopravvento su quella più “classica” di tipo regolativo/distributiva”¹⁰. L'impronta, difatti, è spiccatamente concertativa e risente del fiorente sviluppo, avvenuto proprio in questi anni, della concertazione sociale¹¹, di cui è esemplificazione il Protocollo Ciampi-Giugni del 23 luglio 1993¹² (preceduto dall'Accordo di San Valentino del 14 febbraio 1984 che la Cgil non firmò, dal Protocollo Scotti del 22 gennaio 1983, dall'Accordo Interconfederale del 26 gennaio 1977).

La negoziazione territoriale, c.d. d'area, più precisamente definita “pro-

⁸ Per fermarsi alla dottrina più recente, vedi LAMBERTUCCI, *Organizzazione dell'impresa e contrattazione collettiva territoriale: vecchi e nuovi problemi*, in *DLM*, 2018, p. 450 ss.; BAVARO, *Sulla prassi e le tendenze delle relazioni industriali decentrate in Italia (a proposito di una indagine territoriale)*, in *DRI*, 2017.

⁹ LAMBERTUCCI, *Retribuzione e condizioni territoriali: contratti di riallineamento e contratti d'area*, in G. SANTORO PASSARELLI, *Flessibilità e diritto del lavoro*, vol. II, Giappichelli, 1997, p. 147 ss.

¹⁰ L. ZOPPOLI, *Valori e regole delle negoziazioni territoriali*, Intervento al Convegno AISRI “Concertazione e contrattazione territoriale”, 2014, dattiloscritto, p. 6; in versione ampliata, *Istituzioni e negoziazioni territoriali: un'analisi della strumentazione giuridica*, in *RGL*, 2015, I.

¹¹ Nella pluralità di fonti disponibili, si rinvia a GIUGNI, *Concertazione sociale e sistema politico in Italia*, in *DLRI*, 1985, n. 25. Utile e interessante l'impostazione sociologica in RUSCONI, *Scambio, minaccia, decisione*, Il Mulino, 1984.

¹² Sul modello di contrattazione previsto nel Protocollo del '93, v. BELLARDI (a cura di), *Concertazione e contrattazione. Dal Protocollo Giugni agli accordi separati del 2009*, in *RGL*, 2009, n.

grammazione negoziata” dal legislatore del 1996, con la legge n. 662, non ha sortito il successo che si sperava, e con il suo fallimento, anche la concertazione, dapprima con il Patto sociale del 1988, e successivamente con il Patto per l'Italia del 5 luglio 2002 (concluso con il dissenso della Cgil) ha abbandonato i circuiti della mediazione sociale¹³, avviandosi al declino.

Tuttavia, lo spostamento del baricentro dell'azione sindacale dal ruolo di autotutela collettiva a quello di rappresentanza di interessi più generali¹⁴, quali lo sviluppo e l'occupazione è un dato ormai acquisito¹⁵, tant'è che l'attività concertativa “sopravvive” in ambito locale, in tecniche di microregolazione basate sul partenariato pubblico e/o privato.

L'attività contrattuale, invece, fa fatica ad affermarsi sul territorio. Infatti, al di là di qualche segnale di apertura che compare nell'Accordo Interconfederale del 22 gennaio 2009¹⁶, nell'Accordo del 28 gennaio 2011 il livello negoziale territoriale è pressoché assente¹⁷, nonostante fra gli obiettivi enunciati in premessa si prefiguri la realizzazione di un sistema di relazioni industriali “che crei condizioni di competitività e produttività tali da rafforzare il sistema produttivo”¹⁸. Nello stesso anno, l'intervento a gamba tesa del legislatore, che introduce la contrattazione di prossimità, all'art. 8 del d.l. n. 138/2011, convertito subito dopo nella legge n. 148, contribuisce a dare legittimazione ad un nuovo dinamismo centrifugo delle relazioni collettive.

¹³ L. ZOPPOLI, *Il rapporto fra legge e contratto collettivo e il nuovo modello di relazioni “partecipate”*, in *RGL*, 2018, I, pp. 404-434.

¹⁴ Sulla “funzionalizzazione del contratto collettivo verso finalità di pubblico interesse” v. CARUSO, LO FARO, *Contratto collettivo di lavoro (Voce per un Dizionario)*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”*.IT - 97/2010, p. 3 ss.

¹⁵ Non è un caso che nelle discipline economiche e del lavoro anche oggi si proponga la conclusione di un “Patto per il lavoro *multilevel*, articolato su tre livelli, ciascuno con specifici obiettivi e attori: a) un patto tra sindacato e rappresentanze datoriali, su lavoro, salari e investimenti; b) un patto tra sindacato, rappresentanze datoriali e Governo su investimenti pubblici, contratti pubblici, rappresentanza e fisco; c) una forte azione di pressione congiunta e coordinata di sindacato, rappresentanze datoriali e Governo nei confronti delle istituzioni comunitarie e degli altri Paesi dell'Eurozona sull'indispensabile riforma delle politiche economiche europee” (TRONTI, *Contro la recessione. Un patto per il lavoro a tre livelli*, in *EL*, 2019, n. 1, pp. 41-52, spec. p. 49).

¹⁶ L. ZOPPOLI, *op. cit.*, p. 9.

¹⁷ Cfr. il punto 7 dell'Accordo del 2011.

¹⁸ Più esplicitamente, nel recente Patto per la fabbrica del 9 marzo 2018, si dichiara che “la competitività delle imprese e la valorizzazione del lavoro si possano meglio conseguire affidando ai diversi livelli di contrattazione collettiva compiti e funzioni entro un quadro regolatorio flessibile ma coerente [...] organico e certo”.

Varie sono state, come noto, le suggestioni interpretative su questa norma, tra le quali il problema della legittimazione a contrattare, dal lato dei lavoratori e del datore di lavoro, che investe l'ambito territoriale generalmente inteso. In merito, tra le diverse opzioni interpretative¹⁹ è condivisibile la "linea prudenziale [...] di estendere, in via legislativa, le regole contenute nel Testo unico del 2014 sulla certificazione della rappresentanza sindacale, il che impone di individuare i soggetti stipulanti il contratto territoriale in quelli che hanno superato il *test* della certificazione della rappresentanza a livello nazionale ovvero nelle organizzazioni sindacali territoriali affiliate a queste ultime"²⁰, tenendo conto che nella prassi è frequente la conclusione di accordi territoriali da parte di organizzazioni aderenti alle sigle confederali. D'altra parte, il livello confederale è privilegiato da talune organizzazioni sindacali anche in ambito concertativo, in modo particolare dal sindacato nazionale della Cgil, che verso la fine del duemila ha iniziato a svolgere un'attività di negoziazione collettiva nelle materie di politica sociale attraverso le assemblee generali delle camere del lavoro e delle Cgil regionali²¹.

3. *La contrattazione sociale territoriale*

L'attività in questione ha avuto una fase di sperimentazione che si è consolidata nel 2009, nel momento in cui la crisi del nostro sistema di *welfare state* ha raggiunto il suo apice, tra istanze liberiste e universalistiche, con l'emergere del modello del *welfare* societario, caratterizzato dall'ingresso del terzo settore e di altri enti (pubblici e privati) come nuovi protagonisti del sistema socio-assistenziale. In tale contesto, l'azione degli organismi sindacali confederali si è svolta in sinergia con le strutture presenti nei territori provinciali e comunali, e con la partecipazione di soggetti privati (imprese, associazioni di volontariato, cooperative sociali, etc.), allo scopo di favorire (e

¹⁹ Sul punto, tra le ricostruzioni più recenti, per tutti, v. LAMBERTUCCI, *op. cit.*, spec. pp. 452-467. Resta centrale, nel dibattito, l'analisi generale di FERRARO, *Ordinamento, ruolo del sindacato, dinamica contrattuale di tutela*, Cedam, 1981, pp. 40-74.

²⁰ Ivi, spec. pp. 463-464 e 467.

²¹ Secondo le stime fornite da Cgil-Fdv nel *Secondo Rapporto sulla contrattazione di secondo livello* (gennaio 2020), ad oggi, i contratti territoriali analizzati sono 178 (9,4% del totale) suddivisi tra regionali e provinciali, sono prevalentemente riferiti alle regioni del Nord-est, in particolare l'Emilia-Romagna e nei settori dell'edilizia e dell'agricoltura (p. 8 del Rapporto).

promuovere) interventi di integrazione e sostegno del reddito in ambito sia personale sia familiare. Definita dalla stessa Cgil “contrattazione sociale territoriale”, essa, come si è già anticipato (cfr. nt. 2), non presenta il carattere rivendicativo tipico della contrattualità, il metodo è, piuttosto, quello del negoziato²² con le amministrazioni pubbliche a cui i sindacati rivolgono richieste, inizialmente in maniera informale, tramite piattaforme che rappresentano la base di intese in un momento successivo formalizzate in accordi²³.

Dalla lettura dei Rapporti dell’Osservatorio sulla contrattazione sociale (Ocs) – che ad oggi costituiscono l’unica fonte di conoscenza della contrattazione sociale territoriale – emergono alcune indicazioni per l’inquadramento del fenomeno. L’origine è empirica e la natura, programmatica, si manifesta attraverso la conclusione di documenti variamente denominati (accordi, intese, protocolli, verbali d’intesa). Tra questi, gli accordi sono in grado di produrre effetti reali, cioè di essere adottati in provvedimenti amministrativi da parte delle istituzioni coinvolte. Tuttavia, il loro tasso di effettività, nella traduzione in atti e interventi di politica sociale territoriale, può variare a seconda della “effettiva capacità del sindacato di seguirne l’applicazione nei successivi passaggi politici e amministrativi”²⁴.

Gli interventi consistono in iniziative a sostegno dell’impiego e/o della ricollocazione lavorativa, in agevolazioni finanziarie anticipatorie dei trattamenti di integrazione salariale, ma possono avere anche forma di esenzione e/o modulazione della compartecipazione alla spesa pubblica.

La prassi finora svolta non consente di definire il fenomeno sul piano

²² Non a caso, infatti, il termine prescelto tra i sociologi del lavoro è “negoziato sociale territoriale” giacché il sindacato pone in essere un’attività che «non si può semplicemente mettere sullo stesso piano di altre attività sindacali più consolidate, in particolare della contrattazione collettiva (...) il senso di ciò che avviene è diverso». Così, REGALIA, *Quali prospettive per la negoziazione sociale. Note a margine delle rilevazioni dell’Osservatorio sulla contrattazione sociale di Cgil e Spi*, in *Terzo Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale* (giugno 2012), parte III, p. 80; e EAD., *Tendenze al decentramento contrattuale tra esigenze di competitività delle imprese, tutela del lavoro, coordinamento degli esiti*, in *DRI*, 2003, p. 428.

²³ Dai dati forniti dall’Ocs nazionale (che raccoglie quelli forniti dagli osservatori regionali) ed elaborati dalla Fondazione Di Vittorio emerge una crescita significativa del numero degli accordi sia in valore assoluto (nel confronto con il 2017) sia in percentuale, dopo una breve flessione tra il 2012 e il 2014 e una altrettanto significativa riduzione delle piattaforme negoziali (CGLI, SPI, FONDAZIONE DI VITTORIO, *Decimo Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, *Supplemento al n. 8-9 di Materiali di Rassegna Sindacale*, 2019, p. 16 ss.).

²⁴ Ivi, pp. 16-17.

giuridico²⁵, le pratiche sociali si conformano al modello del partenariato misto, pubblico e privato, ma sono in via di sviluppo e presentano caratteri molto peculiari *vuoi* per l'ampiezza e genericità degli attori coinvolti *vuoi* per le asimmetrie del processo negoziale *vuoi*, infine, per le modalità di attuazione e per la varietà tipologica dei provvedimenti prodotti. Possiamo affermare, tuttavia, in senso positivo, che la contrattazione sociale territoriale è indice di una flessione della tendenza alla “disintermediazione”²⁶ cresciuta negli ultimi anni, e del consolidamento di una cultura partecipativa del sindacato ai programmi di *welfare* occupazionale, audacemente ispirata a strategie *bottom up* inclusive dei diritti di tutti, lavoratori e non, nella più ampia sfera della cittadinanza sociale. In questo senso, la contrattazione sociale territoriale è anche indice del grado di riconoscimento del sindacato come attore sociale e della sua capacità di rappresentanza politica²⁷.

4. Conclusioni

A conclusione meno positiva si giunge con riferimento alla contrattazione territoriale, la quale sconta un *gap* culturale che la vuole relegata al ruolo di deregolazione, per le ragioni già dette, tra le quali il nodo giuridico della rappresentanza che contribuisce a delineare i contorni di un “personaggio in cerca di autore”. Non è, comunque, da escludere la prospettiva di una “nuova forma di regolazione collettiva del lavoro” (il corsivo è mio), se si ragiona nell’ottica di “una nuova osservazione/valorizzazione del territorio”²⁸.

Da questa angolazione, l'autonomia collettiva diventa espressione di un interesse che va oltre la contrapposizione capitale-lavoro, oltre le esigenze di tutela dei lavoratori e delle imprese²⁹, arricchendosi di contenuti che sono

²⁵ In argomento, v. i rilievi di PAGLIARINI, *La contrattazione sociale territoriale: inquadramento giuridico del fenomeno attraverso l'analisi contrattuale*, in *DRI*, 2019, p. 713 ss.

²⁶ MARIUCCI, *Giuslavorismo e sindacati nell'epoca del tramonto del neoliberalismo*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”*, IT-407/2020, spec. p. 5.

²⁷ CARRIERI, *L'incerta rappresentanza*, Il Mulino, 1995, p. 137 ss.

²⁸ Da questa angolazione, v. L. ZOPPOLI, *op. cit.*, p. 20. Ove, il territorio che si prende in considerazione si identifica con spazi geografici caratterizzati da omogeneità e coesione in campo produttivo, industriale e occupazionale, a prescindere dalla individuazione di confini predefiniti regionali, provinciali e/o comunali.

²⁹ Sulla elaborazione dogmatica di interesse collettivo si rinvia a TARELLO, *Teorie e ideologie*

legati alle particolarità e alle aspettative di crescita del territorio, alle sue vocazioni produttive.

Così concepito, l'“interesse territoriale”³⁰ funzionalizza il contratto collettivo verso finalità di tutela dell'interesse pubblico locale allo sviluppo economico e occupazionale. Ne deriva, tra il territorio e il sindacato, una “funzionalità reciproca”: la crescita e lo sviluppo del primo sono ad un tempo causa ed effetto del rafforzamento del decentramento sindacale.

D'altra parte, nella prospettiva delle relazioni industriali, il decentramento territoriale risulta la sede più idonea a rappresentare il territorio e la sua collettività giacché il tessuto produttivo è notoriamente composto da imprese di piccola e piccolissima dimensione dove il livello aziendale di contrattazione non riesce a penetrare³¹. E nemmeno è un caso che negli studi di scienze sociali, l'organizzazione sindacale è rappresentata come leva per la crescita endogena, come strumento per le politiche locali per lo sviluppo, mentre il territorio come baricentro dell'azione sindacale, non solo spazio fisico ma anche insieme di pratiche, usi, costumi e tradizioni³².

nel diritto sindacale, Comunità, 1972, p. 31; ivi anche per i richiami ai numerosi scritti in materia della più autorevole dottrina giuslavoristica.

³⁰ D'ARCANGELO, *Contrattazione territoriale e sviluppo locale*, Giappichelli, 2012, pp. 1-9.

³¹ Difatti, il livello territoriale si configura come la “sede naturale” di contrattazione decentrata per le piccole e medie imprese: così ORLANDINI, *Diritto del lavoro e regolazione delle reti*, in CAFAGGI (a cura di), *Reti di imprese e norme sociali*, Il Mulino, 2004, p. 327.

³² SCANDIZZO, *Crescita endogena, istituzioni e Mezzogiorno*, in *SE*, 1998, p.13 ss.