

**Pietro Lambertucci**  
Organizzazione dell'impresa  
e contrattazione collettiva territoriale:  
vecchi e nuovi problemi\*

**Sommario:** **1.** Introduzione e delimitazione del campo di indagine. **2.** Ordinamento sovranazionale e autonomia collettiva: cenni. **3.** La contrattazione collettiva nei gruppi e reti di imprese. **4.** La contrattazione nei distretti e la contrattazione territoriale. **5.** La rappresentatività territoriale tra art. 8 della legge n. 148 del 2011 e Testo unico sulla rappresentanza sindacale del 10 gennaio 2014. **6.** Rilievi conclusivi: verso una legge di attuazione dell'art. 39 della Costituzione?

*1. Introduzione e delimitazione del campo di indagine*

Un'indagine che intenda esaminare le ricadute, sul piano della tutela dei lavoratori, delle trasformazioni degli assetti organizzativi dell'impresa, necessita di una preliminare individuazione del campo di osservazione coinvolto, nella consapevolezza che la "trasformazione" dei medesimi può essere apprezzata su diversi piani, che potrebbero innescare diversificati ambiti di ricerca.

Sotto un primo profilo l'espressione può evocare, ad un tempo, sia le operazioni di abbandono di "segmenti" della produzione attraverso il complesso fenomeno che viene riassuntivamente individuato nel c.d. decentramento produttivo (appalto, subfornitura, trasferimento d'azienda)<sup>1</sup> sia le diverse politiche "gestionali" le quali, a seguito dell'attuazione delle operazioni di cui sopra, intendono avvalersi di temporanei o articolati moduli

\* Questo saggio è destinato agli scritti in onore di Carlo Cester.

<sup>1</sup> V., sul punto, da ultimo, GAROFALO D., *Lavoro, impresa e trasformazioni organizzative*, Relazione alla Giornate di Studio AIDLASS di Cassino 2017; per un efficace riepilogo, v. anche GRECO M.G., *Il rapporto di lavoro nell'impresa multidatoriale*, Giappichelli, 2017, p. 13 ss.

contrattuali (il contratto di lavoro a tempo determinato o a tempo parziale, la somministrazione di lavoro) ovvero anche – e il fenomeno è in vistosa crescita – di figure di lavoratori c.d. indipendenti (lavoratori autonomi che infoltiscono le fila di quei lavoratori economicamente “dipendenti” e spesso con vincolo di “monocommittenza”)<sup>2</sup>.

Si tratta, spesso, di assetti organizzativi che vedono un’impresa “agile” sul piano dell’organizzazione delle risorse umane, la quale tende a ridurre l’incidenza del lavoro subordinato (soprattutto a tempo indeterminato) e che, nella misura in cui punta ad una “costellazione” anche di lavori non *standard* e collaborazioni autonome, impone anche una riconsiderazione del “perimetro” della stessa nozione di subordinazione (*ex art. 2094 del codice civile*), come si è assestata, nel tempo, nei percorsi giurisprudenziali. In altre parole, si rendono sempre più evanescenti i “confini”, tradizionalmente intesi, della subordinazione, nella parte in cui l’organizzazione produttiva tende a assestarsi su modelli relazionali che mirano a rendere sempre più significativi i profili dell’inserimento stabile nell’organizzazione aziendale.

Su questi aspetti si è ormai assestata un’abbondante letteratura alla quale si può tranquillamente rinviare<sup>3</sup>, con l’avvertenza preliminare che i predetti fenomeni organizzativi e gestionali devono stimolare gli interpreti ad una riflessione più generale, nella quale, d’altronde, riaffermare pur sempre la “centralità” del lavoro e della sua tutela, atteso che il “fattore lavoro” è comunque un motore determinante per lo sviluppo dell’impresa.

Sotto altro versante lo stesso mutamento della “natura giuridica” dell’impresa, nei diversi risvolti delle fusioni o scissioni, ovvero della trasformazione della stessa, implica un’attenta verifica, in modo che il mutamento dell’“identità” della medesima non operi a detrimento delle tutele dei lavoratori. Si tratta allora di predisporre una rete di “protezione” che faccia emergere come le operazioni che, sul piano generale, sono precipuamente dirette a profili patrimoniali o veicolate da esigenze concorrenziali e di mercato, non debbano costituire anche l’occasione per un indebolimento della protezione dei diritti dei lavoratori.

Si vuole, viceversa, in questa sede, aprire un altro fronte di indagine, che

<sup>2</sup> Cfr., per tutti, SANTORO PASSARELLI G., *Lavoro eterorganizzato, coordinato, agile e il telelavoro: un puzzle non facile da comporre in un’impresa in via di trasformazione*, in *WP C.S.D.L.E. n. 327/2017*, p. I ss. nonché PERULLI, *Esternalizzazione del processo produttivo e nuovi lavori*, in *DL, 2000, I, p. 303 ss. e 306*.

<sup>3</sup> Per i riferimenti v., per tutti, GAROFALO D., *Lavoro, impresa e trasformazioni*, cit., p. 12.

riguarda il “ruolo” dell'autonomia collettiva nelle diverse e multiformi vicende che caratterizzano gli assetti organizzativi dell'impresa e, in tale ambito, non verranno presi in considerazione i diversi aspetti di “controllo sindacale” sui fenomeni di decentramento produttivo oggetto ormai di una consolidata riflessione, che ne ha individuato le potenzialità ed i limiti<sup>4</sup>, e neppure, sotto altro versante, in una posizione più radicale, sullo stesso cambiamento della struttura “morfologica” dell'impresa. Siamo transitati, infatti, dall'impresa manifatturiera alla quarta rivoluzione industriale e all'inizio dell'era dell'impresa *digitalizzata*, che, se già pone complessi interrogativi sulla disciplina applicabile al rapporto di lavoro<sup>5</sup>, ancora maggiori ne solleva con riguardo ai profili di “emersione” di un possibile “interesse collettivo”<sup>6</sup>. Ci si riferisce, in particolare, alla possibilità, per il sindacato, di “aggregare” i nuovi scenari, che, a fronte dei sempre più sofisticati strumenti di lavoro utilizzati per rendere la prestazione lavorativa, pongono il problema del potenziale bilanciamento tra potere di controllo del datore di lavoro e protezione della riservatezza dell'individuo (lavoratore)<sup>7</sup>.

Iniziando a delineare la traiettoria della presente indagine si vuole aprire una duplice prospettiva che accomuna le parti sociali, le quali un ruolo centrale assumono (soprattutto a livello comunitario) nell'ambito degli sviluppi del dialogo sociale europeo<sup>8</sup> con indubbe ricadute sul piano dei diritti nazionali, mentre, allo stesso modo, l'autonomia collettiva si manifesta, per un verso, in chiave di controllo dei fenomeni aggregativi (i cc.dd. gruppi di imprese) o reticolari (le c. d. reti di imprese), mediante gli accordi transazionali e, per altro verso, nei nuovi scenari, i quali, sotto il versante “micro”, valorizzano la contrattazione territoriale ed aziendale<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> V., da ultimo, l'ampia panoramica offerta da BASENGHI, *Decentramento organizzativo e autonomia collettiva*, Relazione alle Giornate di Studio AIDLASS di Cassino, 2017.

<sup>5</sup> V. per il vivace dibattito e da ultimo, TULLINI (a cura di), *Web e lavoro. Profili evolutivi*, Giappichelli, 2017.

<sup>6</sup> V., sul punto, FORLIVESI, *Interessi collettivi e rappresentanza dei lavoratori del web*, in TULLINI, *op. cit.*, p. 179 ss.

<sup>7</sup> Cfr., per tutti, sempre FORLIVESI, *Il controllo della vita del lavoratore attraverso i social network*, in TULLINI, *op. cit.*, p. 37 ss.

<sup>8</sup> V., da ultimo, PERUZZI, *L'autonomia nel dialogo sociale europeo*, Il Mulino, 2011.

<sup>9</sup> Per il rilievo della contrattazione territoriale all'interno degli orientamenti delle parti sociali e del legislatore, v. TOSI, “Territoriale” e “aziendale” nella contrattazione collettiva di secondo livello, in AA., *Una nuova Costituzione per il sistema di relazioni sindacali?*, Editoriale scientifica, 2014, p. 385 ss.

Questa duplice chiave di indagine<sup>10</sup> – sulla quale si confronta il complesso equilibrio tra poteri del datore di lavoro e ruolo della mediazione sindacale nella sintesi degli interessi individuali – verrà richiamata non tanto per seguirne gli sviluppi evolutivi, connotati da luci ed ombre<sup>11</sup>, con una finalità prevalentemente riepilogativa, quanto per interrogarci su un profilo “centrale” per lo stesso sindacato, a prescindere dallo spazio che sarà riuscito a conquistarsi nei diversi ambiti della consultazione e negoziazione: l’individuazione dell’interlocutore sindacale e la “tenuta” della contrattazione collettiva nei confronti dei singoli, in una prospettiva che può costituire anche un efficace collante tra diritto nazionale e diritto comunitario.

## 2. Ordinamento sovranazionale e autonomia collettiva: brevi cenni

Sotto quest’ultimo profilo, infatti, un ruolo centrale riveste l’autonomia collettiva nel quadro del dialogo sociale europeo, nelle due varianti dell’accordo collettivo “presupposto” degli atti normativi comunitari, ovvero dell’accordo collettivo “autonomo”<sup>12</sup>. Anche per l’esperienza dei comitati di settore per il dialogo sociale transnazionale<sup>13</sup>, se un ruolo fondamentale spetta alle istituzioni comunitarie e alle associazioni sindacali a livello comunitario<sup>14</sup>, non deve essere trascurata l’azione esercitata dalle parti sociali a livello nazionale<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> Per un accenno v. LEONARDI, *Dialogo sociale e contrattazione collettiva nell’ordinamento comunitario*, in GUARRIELLO e LEONARDI (a cura di), *Globalizzazione e relazioni industriali*, Ediesse, 2003, p. 29 ss. e 31.

<sup>11</sup> Per una recente rilettura, in chiave sostanzialmente pessimistica, delle vicende evolutive della contrattazione collettiva v. GOTTARDI, *La contrattazione collettiva tra destrutturazione e ri-regolazione*, in *LD*, 2016, p. 877 ss.

<sup>12</sup> Per una brillante ricostruzione del dialogo sociale come strumento di *governance* e di democrazia partecipata e degli accordi come fonti dell’ordinamento della UE con forza di *soft law* di natura autonoma v, sempre, PERUZZI, *L’autonomia*, cit., *passim*.

<sup>13</sup> V., per un efficace riepilogo ALES, *La contrattazione collettiva transnazionale tra passato, presente e futuro*, in *DLRI*, 2007, p. 541 ss. e, da ultimo, PERUZZI, *Accordi e disaccordi nella dimensione transnazionale della rappresentanza*, in *LD*, 2014, n. 1, p. 101 ss.

<sup>14</sup> Per una rivisitazione del “ruolo” delle federazioni europee di settore v. PERUZZI *Accordi*, cit., p. 119 ss.

<sup>15</sup> Cfr., sul punto, ALES, *La contrattazione collettiva transnazionale*, cit., p. 544, il quale opportunamente puntualizza che tale azione è necessaria ai fini dell’effetto vincolante degli accordi transnazionali raggiunti e al loro impatto sulle condizioni di lavoro.

D'altronde gli interpreti che hanno maggiormente studiato gli scenari aperti dalla transnazionalizzazione della contrattazione collettiva, quale effetto della globalizzazione e dell'integrazione dei mercati, hanno messo efficacemente in rilievo il necessario "raccordo" con i criteri nazionali di "rappresentatività" degli agenti negoziali e di conferimento di poteri ai soggetti transnazionali<sup>16</sup>.

Una conferma di ciò può trarsi anche dall'esperienza dei Comitati aziendali europei<sup>17</sup>, per i quali la direttiva comunitaria n. 38 del 2009 probabilmente ne incentiva le funzioni, anche nella dimensione della negoziazione transnazionale<sup>18</sup>, il che implica la necessità di un raccordo con la realtà sindacale nazionale, cioè con la predeterminazione dei soggetti collettivi, ai quali spetta l'iniziativa per la costituzione dei Comitati aziendali europei<sup>19</sup>. Sulla costituzione di questi ultimi, peraltro, si scarica, sul piano del diritto interno, la frammentazione della rappresentanza sindacale a livello di impresa<sup>20</sup>, il che implicherebbe quantomeno una sua formalizzazione – sul piano negoziale o legislativo – nei rapporti di "rappresentanza" con i lavoratori.

<sup>16</sup> V., in tal senso, SCIARRA, *Autonomia collettiva transnazionale*, in *Lessico giuslavoristico*, coordinato da PEDRAZZOLI, University Press, 2011, p. 1 ss. e 4 e ID., *Uno sguardo oltre la Fiat. Aspetti nazionali e transnazionali della contrattazione collettiva della crisi*, in *RIDL*, 2011, III, p. 169 ss. e 186, la quale ulteriormente puntualizza che è indispensabile la chiara formalizzazione, a livello nazionale, "...delle regole sulla rappresentanza dei lavoratori e sui vincoli di mandato che chiariscono l'autorità degli agenti negoziali, sul conferimento agli stessi di poteri certi, ancorché diversificati per ciascuna sede negoziale."

<sup>17</sup> Per un inquadramento sistematico delle significative esperienze applicative v. GUARRIELLO e LEONARDI, *op. ult. cit.*

<sup>18</sup> V., in tal senso, SCIARRA, *Uno sguardo*, cit., p. 173. Per lo stato dell'arte sulle funzioni dei Comitati aziendali europei v., da ultimo, LOFFREDO, *Democrazia aziendale imprese transnazionali e dumping sociale*, Editoriale scientifica, 2018, p. 45 ss.

<sup>19</sup> Per una sintesi aggiornata cfr. CARINCI F., DE LUCA TAMAJO, TOSI, TREU, *Diritto del lavoro. 1. Il diritto sindacale*, Utet, 2018, p. 181 s. e BALLESTRERO, *Diritto sindacale*, Giappichelli, p. 201 ss.

<sup>20</sup> V., per tale profilo, GUARRIELLO, *Comitati aziendali europei: tempo di bilanci*, in GUARRIELLO e LEONARDI, *op. cit.*, p. 115 ss. e p. 21 ss., la quale rileva che la mancata generalizzazione delle rappresentanze sindacali aziendali in tutti i settori produttivi e la conseguente frantumazione della rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro rendono più difficoltosa la designazione dei rappresentanti italiani nel Comitato aziendale europeo.

### 3. *La contrattazione collettiva nei gruppi e reti di imprese*

Un'altra significativa indicazione può essere tratta dai fenomeni dei gruppi d'impresa dove può svilupparsi una contrattazione collettiva di sicuro interesse, sul piano di un modello più partecipativo che conflittuale<sup>21</sup>, per la capacità di cogliere, come è stato felicemente scritto, le relazioni tra le varie imprese del gruppo e la sua realtà unitaria<sup>22</sup>. Anche in questo caso il problema fondamentale attiene alla predeterminazione dell'interlocutore sindacale negoziale, che, nel nostro diritto interno, diversamente dal sistema di relazioni industriali operante in altri paesi europei<sup>23</sup>, implica di riferirsi ai modelli di rappresentanza sindacale esistenti nei luoghi di lavoro (rappresentanze sindacali aziendali o rappresentanza sindacale unitaria dell'impresa capo gruppo e "coordinamento" con le rappresentanze sindacali esistenti nelle altre imprese del gruppo)<sup>24</sup>, senza peraltro escludere la "dimensione territoriale"<sup>25</sup>, della quale ci occuperemo successivamente<sup>26</sup>. Inoltre la contrattazione collettiva può assumere un ruolo di rilevante centralità all'interno anche delle reti di impresa<sup>27</sup>, per soddisfare, come è stato sottolineato dagli interpreti, le esigenze di "coordinamento" dei vari nodi della rete<sup>28</sup>. Come è stato ulte-

<sup>21</sup> V., per tale conclusione, TREU, *Gruppi di imprese e relazioni industriali: tendenze europee*, in DLRI, 1988, p. 641 ss. e p. 647 ss.; ID., *Trasformazioni delle imprese: reti di imprese e regolazione del lavoro, Mercato, concorrenza, regole*, 2012, n. 1, p. 7 ss. e p. 28 ss. Per la disciplina dei gruppi di impresa cfr., per tutti, PINTO, *I gruppi societari nel sistema giuridici del lavoro*, Cacucci, 2005 e, da ultimo, DE SIMONE, *I gruppi di imprese*, in BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, in PERSIANI e CARINCI E (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, vol. VI, Cedam, 2012, p. 1509 ss.; per il possibile ruolo dell'autonomia collettiva v. TINTI, *Gruppi di imprese e diritto del lavoro: profili collettivi*, in DRI, 1991, n. 2, p. 95 ss. e 99.

<sup>22</sup> TREU, *Trasformazioni*, cit., p. 29

<sup>23</sup> Per lo sguardo comparato, oltre allo studio di TREU, *Gruppi*, cit., p. 641 ss., v. LUNARDON, *Autonomia collettiva e gruppi di imprese*, Giappichelli, 1996, p. 168 ss. e PERULLI, *Gruppi di imprese, reti di imprese e codatorialità: una prospettiva comparata*, in RGL, 2013, I, p. 83 ss. e p. 109 ss.

<sup>24</sup> V., per tutti, LUNARDON, *op. cit.*, p. 219 ss., la quale, per quanto riguarda la controparte datoriale, puntualizza che quest'ultima, nel nostro sistema di relazioni industriali, può essere individuata "...tanto nei datori di lavoro – solo o tra loro aggregati – piano individuale – quanto nelle associazioni datoriali territoriali esterne – piano collettivo." (p. 264).

<sup>25</sup> V., sul punto, sempre LUNARDON, *op. cit.*, p. 270, nonché LASSANDARI, *Il contratto collettivo aziendale e decentrato*, Giuffrè, 2001, p. 387.

<sup>26</sup> Si veda *infra* n. 4.

<sup>27</sup> V., sul punto, per tutti, ALVINO, *Il lavoro nelle reti di imprese: profili giuridici*, Giuffrè, 2014, p. 255 ss e. da ultimo, MOCELLA, *Reti d'impresa e rapporti di lavoro*, Esi, 2018, p. 239 ss. e p. 254 ss.

<sup>28</sup> V., in tal senso, ALVINO, *Il lavoro*, cit., p. 295 ss. al quale si deve anche una dettagliata

riormente segnalato il vantaggio comparato dei sistemi reticolari risiede nella maggiore flessibilità nell'impiego dei fattori produttivi rispetto a ciò che accade nella grande impresa verticalmente integrata, con riferimento, in particolare, alla circolazione delle risorse umane e della conoscenza della quale esse dispongono<sup>29</sup>, che può essere efficacemente veicolata dalla contrattazione collettiva<sup>30</sup>.

Allo stesso modo, anche laddove la legge, in modo alquanto singolare, tace, come in merito alla disciplina del lavoro agile<sup>31</sup>, recentemente introdotto dalla legge 22 maggio 2017, n. 81, un ruolo significativo può assumere la contrattazione collettiva<sup>32</sup>, senza dimenticare, sotto altro profilo, il sistematico rinvio alla contrattazione collettiva previsto dal d.lgs. n. 81 del 2015 in materia di contratti di lavoro flessibili<sup>33</sup>.

sintesi sui possibili interventi della contrattazione collettiva, con riguardo anche a forme di responsabilità sociale di impresa, accrescimento della competitività e produttività delle imprese, nonché di miglioramento delle condizioni complessive di lavoro (ad esempio forme di *welfare* aziendale) (p. 299).

<sup>29</sup> V. CAFAGGI, *Premessa* in CAFAGGI (a cura di), *Reti di imprese tra regolazione e norme sociali*, Il Mulino, 2004, p.VII ss. e p. XVI; v., anche per la mobilità interaziendale e il frequente passaggio dal rapporto di lavoro dipendente a quello autonomo, quali caratteristiche precipe del mercato del lavoro nei distretti, ORLANDINI, *Diritto del lavoro e regolazione delle reti*, in CAFAGGI, *op. cit.*, p. 281 ss. e 310: per un'esperienza applicativa v. RAZZOLINI, *Le reti Gucci ed Esaote. Un'analisi di diritto del lavoro*, in *DLRI*, 2016, p. 105 ss.

<sup>30</sup> Come osserva anche ORLANDINI, *op. cit.*, p. 312 "La risposta alle forme di scomposizione orizzontale del ciclo produttivo non può fare a meno della dimensione collettiva; il contratto collettivo sembra infatti lo strumento ideale per identificare regole di governo dei rapporti di lavoro nella rete, condivise dagli attori che la compongono." (e, per alcune applicazioni, p. 321).

<sup>31</sup> V., nella manualistica, da ultimo, GHERA, GARILLI, GAROFALO D, *Lineamenti di diritto del lavoro*, Gappichelli, 2018, p. 405; cfr. anche SANTORO PASSARELLI G., *Diritto dei lavori e dell'occupazione*, Giappichelli, 2017, p. 247; e NAPPI, *Riforma del lavoro autonomo, lavoro agile e altri esercizi stilistici parlamentari di una legislatura incompiuta*, in *DML*, 2017, n. 2, p. 197 ss. e 216.

<sup>32</sup> V.l'approfondito studio di OCCHNO, *Il lavoro agile nella contrattazione collettiva*, Intervento ai Seminari di Bertinoro, *II. Il rilancio del lavoro autonomo del lavoro agile nell'era digitale*, Bologna 6-7 dicembre 2017, dattiloscritto, p. 6 ss.; cfr. anche TIRABOSCHI, *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, in *WP.C.S.D.L.E. n. 335/2017*, p. 3 ss. e p. 24 ss.; TOMMASSETTI, TURRES, *Il "lavoro agile" nella contrattazione collettiva oggi*, in DAGNINO, TIRABOSCHI (a cura di), *Verso il futuro del lavoro. Analisi e spunti su lavoro agile e lavoro autonomo*, Adapt, e.Book serie n. 50, p. 75 ss., da ultimo VERZARO (a cura di), *Il lavoro agile nella disciplina legale, collettiva e individuale*, Jovene, 2018, nonché SPINELLI, *Tecnologie digitali e lavoro agile*, Cacucci, 2018, p. 119 ss.

<sup>33</sup> V., per tutti, ALVINO, *Il micro – sistema dei rinvii al contratto collettivo nel d.lgs. n. 81 del 2015: il nuovo modello della competizione fra i livelli della contrattazione collettiva*, in *RIDL*, 2016, p. 657 ss. e ID., *I rinvii legislativi al contratto collettivo*, Jovene, 2018, *passim*.

#### 4. *La contrattazione nei distretti e la contrattazione territoriale*

Un altro terreno di indagine è quello che attiene alla dimensione territoriale<sup>34</sup>, laddove in quest'ultima può efficacemente svilupparsi un'organizzazione reticolare di imprese e, soprattutto, di piccole imprese<sup>35</sup>, con l'eventuale sostegno delle istituzioni bilaterali e della *governance* locale<sup>36</sup>, nelle quali, come è stato riassuntivamente rilevato, il territorio diventa "...un potenziale livello di regolazioni del lavoro incentivate con risorse normative o economiche di carattere pubblico"<sup>37</sup>.

Le esperienze di contrattazione territoriale sono alquanto variegata<sup>38</sup>; per alcune sono state individuate luci ed ombre (come, ad esempio, la programmazione negoziata)<sup>39</sup>, mentre altre sono ormai ridimensionate sul piano applicativo (come i contratti di riallineamento), nonostante la validità – come si vedrà in seguito – del modello teorico di riferimento. Altre ancora, viceversa, sono intimamente collegate – come si dirà subito – ai distretti indu-

<sup>34</sup> Sulla contrattazione territoriale resta fondamentale l'indagine sistematica di LASSANDARI, *op. cit.*, p. 407 ss.; da ultimo, per una fine analisi anche delle sue criticità, v. ZOPPOLI L., *Istituzioni e negoziazioni territoriali: un'analisi della strumentazione giuridica*, in *RGL*, 2015, I, p. 29 ss. e ID., *Prospettive e proposte per nuove relazioni sindacali a livello territoriale*, in *QRS*, 2015, n. 2, p. 13 ss.

<sup>35</sup> Come osserva ORLANDINI, *op. cit.*, p. 327: il livello territoriale si caratterizza come la "sede naturale" di contrattazione decentrata per le piccole e medie imprese; sul punto cfr. anche D'ARCANGELO, *Contrattazione territoriale e sviluppo locale*, Gappichelli, 2012, p. 177 ss.

<sup>36</sup> Come sottolinea efficacemente TREU, *Trasformazioni*, cit., p. 32 questo paradigma produttivo è appoggiato su un particolare intreccio di aspetti economici, socio-culturali e istituzionali; per tali interrelazioni, con riferimento all'esperienza dei distretti, v. TRIGILIA, *La regolazione localistica: economia e politica nelle aree di piccola impresa*, in *SM*, 1985, p. 181 ss. e, per un'efficace descrizione dei distretti e reti di imprese, v., per tutti, CAFAGGI, *Reti di imprese, spazi e silenzi regolativi*, in CAFAGGI, *op. cit.*, p. 1 ss. e p. 31 ss.

<sup>37</sup> Così, ZOPPOLI L., *Istituzioni*, cit., p. 39.

<sup>38</sup> V., sul punto, in primo luogo, l'ampia trattazione di L. D'ARCANGELO, *op. cit.*, p. 69 ss.; per le diverse esperienze di concertazione e contrattazione territoriale, senza pretesa di completezza, v. VISCOMI, *Prassi di concertazione territoriale: spunti per una riflessione critica*, in *LD*, 2004, n. 2, p. 335 ss.; COSTANTINI, *Verso una nuova stagione di concertazione territoriale*, in *LD*, 2005, n. 1, p. 27 ss.; REGALIA, *La concertazione territoriale*, *L'Annuario del lavoro*, 2014, p. 241 ss. e ID., *Oltre la contrattazione di secondo livello. Note sulla concertazione a livello locale*, in *RGL*, 2015, I, p. 97 ss.; ANDREONI, *Limiti e problemi della contrattazione territoriale*, in *RGL*, 2015, I, p. 31 ss.; DE FELICE, *Potere locale e metodo concertativo fra i due secoli. Cronaca di una bruciante illusione*, in *RGL*, 2015, I, p. 79 ss.; ZOPPOLI L., *op. cit.*, p. 29 ss.

<sup>39</sup> V., in particolare, DE FELICE, *op. cit.*; cfr. anche ZOPPOLI L., *Istituzioni*, cit., p. 34; per l'esperienza dei contratti d'area v. RICCI *Ruolo delle parti sociali e contratto d'area: il caso di Manfredonia*, in *RGL*, 2002, I, p. 639 ss.



striali ovvero all'organizzazione reticolare di impresa, senza trascurare la stessa concertazione territoriale, avviata dalle autonomie locali con le parti sociali, in via formale ed informale, negli interventi di politica sociale ovvero nelle politiche pubbliche socio-assistenziali<sup>40</sup>.

Ad esempio, per quanto riguarda l'esperienza dei distretti, la contrattazione collettiva costituisce un volano che, come è stato incisivamente rilevato, ha permesso la gestione attiva del processi di innovazione e riposizionamento industriale, di mobilità e di riconversione del personale<sup>41</sup>.

Un'indagine sul campo, con riferimento all'esperienza dei distretti industriali, nelle diverse modalità ed articolazioni, ha infatti messo in luce che, laddove si stabilisce un coinvolgimento delle organizzazioni sindacali all'interno del comitato di distretto<sup>42</sup>, si realizza comunque un processo di concertazione a livello *territoriale* che vede insieme le amministrazioni ed istituzioni locali, economiche e politiche<sup>43</sup>, e diventa anche un modo per rilanciare il "ruolo" della contrattazione collettiva<sup>44</sup>.

In tale ambito un passaggio fondamentale assume, pertanto, la contrattazione collettiva di ambito territoriale (a livello provinciale, ma anche regionale) secondo anche esperienze maturate e consolidate in alcuni settori produttivi<sup>45</sup> e secondo il perimetro applicativo della contrattazione

<sup>40</sup> V. sul punto, BAVARO, *Sulla prassi e le tendenze delle relazioni industriali decentrate in Italia (a proposito di un'indagine territoriale)*, in *DRI*, 2018, p. 12 ss. p. 36.

<sup>41</sup> V., per tali puntualizzazioni, TREU, *Trasformazioni*, cit., p. 33 il quale rileva come tali processi sono avvenuti in situazioni complesse di governo delle ristrutturazioni.

<sup>42</sup> V. il Rapporto del CNEL, *I lineamenti fondamentali della contrattazione territoriale contenuta nell'archivio del CNEL e la contrattazione territoriale nei distretti industriali*, Roma, 2004, p. 62 ss., nel quale vengono segnalati i casi della presenza delle organizzazioni sindacali nella composizione del comitato di distretto (pp. 99, 103, 106, 113).

<sup>43</sup> V. sempre il Rapporto del CNEL, *I lineamenti*, cit., p. 67 nel quale opportunamente si puntualizza che nel distretto industriale vi è la presenza di sotto-sistemi (famiglie, imprese, altre istituzioni), ma soprattutto una rete di relazioni che tengono insieme quei sotto-sistemi., con un modello di produzione industriale nel quale si realizza una connessione tra sfera sociale, politica ed economica.

<sup>44</sup> V. il Rapporto del CNEL. *I lineamenti*, cit., p. 56.

<sup>45</sup> V., per un efficace riepilogo dei consolidati e recenti paradigmi della contrattazione territoriale, GAROFALO D., *Gli accordi territoriali*, in *MGL*, 2012, p. 171 ss. il quale, inserisce, del pari, in tale ambito, anche la contrattazione collettiva "di rete" (p. 176 ss.); sull'esperienza della contrattazione collettiva in agricoltura e in edilizia cfr. anche le considerazioni di TOMMASETTI, *L'Osservatorio "Fare Contrattazione" di Adapt*, in ALESSI e GUAGLIANONE (a cura di) di), *Ragioni e passioni della contrattazione collettiva di secondo livello*, Aracne, 2017, p. 169 ss. e p. 184 sul raccordo tra istanze territoriali e rispettive centrali confederali.

d'area<sup>46</sup>, nell'ulteriore considerazione che, come è stato felicemente rilevato, proprio nella contrattazione territoriale si può individuare uno dei fattori chiave dello sviluppo locale<sup>47</sup>.

A questo punto, per fare una mappatura territoriale dello sviluppo e delle dinamiche della contrattazione collettiva, nelle aree del centro nord, di più consolidata presenza sindacale, si è sviluppata una contrattazione territoriale, sostanzialmente unitaria, con le organizzazioni sindacali territoriali, emanazione delle grandi e tradizionali confederazioni sindacali, con un rapporto sinergico, a livello aziendale, con le rappresentanze esistenti nei luoghi di lavoro<sup>48</sup>. Tuttavia la contrattazione collettiva territoriale, pur rivestendo un significativo rilievo anche sul piano dei rapporti tra parti sociali (individuate a livello regionale o locale) e pubblici poteri, sfugge spesso alla possibilità di costruire un osservatorio a livello territoriale<sup>49</sup>. Non va neppure trascurato che, in presenza, peraltro di realtà produttive di ridotte dimensioni che sfuggono al "controllo" sindacale, può ipotizzarsi un ricorso all'art. 8 della legge 14 settembre 2011 n. 148, di incentivazione della contrattazione collettiva di prossimità, con efficacia generalizzata e valenza derogatoria rispetto alla contrattazione di livello superiore<sup>50</sup>.

Tale rilievo si salda direttamente con il nostro tema di indagine, in quanto proprio l'art. 8 della l. 148/2011 viene richiamato dagli interpreti anche per la regolamentazione collettiva applicabile ai distretti industriali o alle reti di imprese<sup>51</sup>.

<sup>46</sup> Per una rassegna sistematica v. sempre D'ARCANGELO, *op. cit.*, p. 173 ss.

<sup>47</sup> V., per tale conclusione, ORLANDINI, *op. cit.*, p. 226, il quale precisa che i sindacati sono interessati a tutelare il lavoratore soprattutto nel mercato del lavoro esterno alla fabbrica, sul quale il contratto territoriale consente di incidere.

<sup>48</sup> Per un'accurata indagine sulla contrattazione collettiva territoriale, oltre agli Autori già citati (v. nt. 38), cfr. ALBERTINI e CASTELLANI, *L'evoluzione della contrattazione decentrata in provincia di Brescia dal 2008 al 2014*, in ALESSI e GUAGLIANONE (a cura di), *op. cit.*, p. 111 ss. e 118; GUAGLIANONE, *Relazioni industriali e processo decisionali dell'impresa nell'area bresciana*, *ivi*, p. 133 ss. nonché TOMMASSETTI, *op. cit.*, p. 169 ss.

<sup>49</sup> BAVARO (a cura di), *Indagine sulle relazioni industriali in Puglia*, Cacucci, 2016; ed, in particolare, ID., *Sulle relazioni industriali territoriali (note su un'indagine in Puglia)*, *ivi*, p. 7 ss. e 12; VOZA, *Il ruolo delle parti sociali nella legislazione regionale pugliese dell'ultimo decennio*, *ivi*, p. 33 ss. e p. 47 ss., nonché RECCHIA, *La gestione della crisi e il ruolo dell'attore pubblico regionale*, *ivi*, p. 63 ss.

<sup>50</sup> Per un riepilogo del dibattito sull'art. 8 della legge n. 148 del 2011 v., da ultimo, LAZZERONI, *La regolazione per legge del contratto collettivo aziendale alla luce del sistema costituzionale*, Gappichelli, 2017, p. 105 ss. e OLIVELLI F., *La contrattazione collettiva aziendale dei lavoratori privati*, Giuffrè, 2016, p. 189 ss.

<sup>51</sup> V. in tal senso, ALVINO, *Il lavoro*, *cit.*, p. 306 ss.; D'ARCANGELO, *op. cit.*, p. 205 ss.; ZILIO

A questo punto si tratta di aprire un duplice confronto sul piano dei soggetti collettivi stipulanti, con riguardo sia all'art. 8 della l. 148/ 2011 che agli scenari prefigurati dal Testo unico sulla rappresentanza sindacale del 10 gennaio 2014, arricchito con il recente accordo del 9 marzo 2018.

5. *La rappresentatività territoriale tra art. 8 della legge n. 148 del 2011 e Testo unico della rappresentanza sindacale del 10 gennaio 2014*

Se, pertanto, il problema centrale rimane quello della scelta dell'interlocutore<sup>52</sup> allora occorre esaminare bene gli spazi che aprono sul punto il legislatore ordinario e le parti sociali, anche perché la crescita di sistemi a rete d'impresa competitivi non può prescindere da regole certe in materia di rappresentanza sindacale e di efficacia soggettiva della contrattazione<sup>53</sup> e, sotto questo profilo, considerare il ruolo dell'autonomia collettiva nell'equilibrio con la tutela degli interessi dei lavoratori.

A questo punto della ricerca bisogna sottolineare – senza che tale approfondimento debba ritenersi ultroneo in quanto costituisce il segnale del predetto ruolo assegnato all'autonomia collettiva – che il legislatore da tempo, e con significati non sempre univoci, opera un rinvio alla contrattazione collettiva come strumento di integrazione, specificazione o deroga al precetto legale<sup>54</sup>, rinvio che, secondo una recente rivisitazione, avrebbe trovato nell'art. 51 d.lgs. 81/2015, anche la chiave di volta del sistema<sup>55</sup>. Tuttavia la disposizione in discorso – al di là dell'amplificazione del suo significato ad opera del dibattito dottrinale – si limita solo a “rinviare” agli assetti delle relazioni sindacali che si sono consolidati nel tempo (senza neppure intervenire, a nostro avviso, sui rapporti tra le stesse fonti collettive)<sup>56</sup>.

GRANDI, *La contrattazione collettiva nella rete di imprese*, in ZILIO GRANDI e BIASI (a cura di), *Contratto di rete e diritto del lavoro*, Wolters Kluwer, 2014, p. 163 ss. p. 170 ss.; MOCELLA, *op. cit.*, p. 259 ss.

<sup>52</sup> V., con riguardo alla contrattazione nei gruppi di imprese, LUNARDON, *op. cit.*, p. 376.

<sup>53</sup> Cfr. sul punto, anche ORLANDINI, *op. cit.*, p. 335 ss.; ZOPPOLI L., *Prospettive*, cit. p. 25 ss., avverte che le relazioni industriali a livello territoriale hanno bisogno di regole chiare per la rappresentatività degli attori.

<sup>54</sup> Per la più recente trattazione sistematica v. ALVINO, *I rinvii*, cit., *passim*.

<sup>55</sup> V., in tal senso, ALVINO, *I rinvii*, cit., p. 126 ss.; cfr. anche GARGIULO, *Rappresentanza e contrattazione in azienda*, Cedam, 2017, p. 101 ss. per il quale l'art. 51 si configura come una *norma-grimaldello*.

<sup>56</sup> Sul punto ci permettiamo di rinviare a LAMBERTUCCI, *Il contratto collettivo aziendale nel-*

Infatti, a ben guardare – e al di là di un’indagine sulle ragioni di fondo di tale sistematico rinvio nonché delle diverse prospettive dal quale tale fenomeno può essere apprezzato sul piano dell’analisi storica, profili che, comunque, esulano dalla presente indagine – preme rilevare che il legislatore fissa delle regole di “competenza”, anche diversamente modulate, in favore dell’autonomia collettiva<sup>57</sup>, la quale poi potrà intervenire sul piano delle relazioni sindacali, all’interno della cornice costituzionale che ne protegge la libera autodeterminazione (art. 39, co.1, Cost.).

Il precetto costituzionale, infatti, funge, al tempo stesso, da garanzia in positivo della libertà di contrattazione collettiva, ma anche da “limite”, in negativo, del rispetto, da parte del legislatore, degli equilibri che si consolidano nel sistema delle relazioni industriali, nel senso che il primo ne potrà “fotografare” gli svolgimenti, eventualmente recependo in legge gli assetti dell’ordinamento intersindacale.

Tale rilievo conduce ad una prima conclusione: con la tecnica del rinvio legale si devolve a quello che sono i “moduli” di rappresentanza prevalenti sul piano della singola impresa (rappresentanze sindacali aziendali e/o unitarie) ovvero, sul piano generale, alla rappresentatività sindacale (comparata), senza, tuttavia, che ne possano essere predeterminate le regole sull’articolazione e derogabilità dei diversi livelli di contrattazione collettiva, pena la patente violazione dell’art. 39, primo comma, della Costituzione. Allo stesso modo e, sul piano dell’opportunità, si demanda all’autodeterminazione delle parti sociali sia la necessità di riempire di “contenuto” la nozione di rappresentatività sindacale, nonché l’esplicitazione delle modalità di esercizio della titolarità negoziale della rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro.

Il punto di riferimento non potrà che inevitabilmente essere costituito dal Testo unico sulla rappresentanza sindacale del 2014, alla cui stregua riempire di contenuto, sul piano delle relazioni industriali, le norme di rinvio legale (per tutte l’art. 51 d.lgs. 81/ 2015) ovvero la stessa disciplina di promozione della contrattazione di prossimità (art. 8 l. 148/2011), in quanto

*l’assetto delle fonti di disciplina del rapporto di lavoro tra autonomia e decentramento controllato*, in CALCATERRA (a cura di), *Tutele del lavoro ed esigenze della produzione. Le riforme del quinquennio 2011-2015. Studi in onore di DE LUCA TAMAJO*, Editoriale scientifica, 2018, vol. II, p. 1001 ss. e 1014.

<sup>57</sup> Per uno sviluppo di tale profilo si veda, da ultimo, COMANDÈ, *Dall’inderogabilità alla competenza*, Jovene, 2017.

il primo costituisce espressione di quell'ordinamento intersindacale<sup>58</sup>, che, attraverso la funzione di “cerniera” assolta dal precetto costituzionale, entra in comunicazione con l'ordinamento statale, mentre i secondi conferiscono poteri e facoltà all'autonomia collettiva, alla luce delle dinamiche delle relazioni collettive definite dal primo. Alla stregua, infatti, dell' art. 8 della l. 148/2011 per i soggetti stipulanti si rinvia alle associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o – per quanto specificamente interessa in questa sede – territoriale ovvero alle *loro* rappresentanze sindacali operanti in azienda.

È lampante che la disposizione in discorso, per calarsi sull'assetto delle relazioni industriali, deve trovare, per utilizzare le felici parole di un compianto studioso, una “regola di rappresentanza”<sup>59</sup>, che, se anche individuata dallo stesso legislatore, comunque, implica la necessità di adottare regole di *misurazione quantitativa* dell'organizzazione sindacale.

A tal riguardo non sembra idoneo affidarsi agli orientamenti giurisprudenziali, non solo per la nota vicenda della nozione di maggiore rappresentatività, i cui criteri selettivi sono stati nel tempo ampliati dalla giurisprudenza, ma, soprattutto, per l'alto tasso di discrezionalità (e, pertanto, di arbitrarietà) che accompagnano i percorsi della giurisprudenza<sup>60</sup>.

Secondo l'opzione interpretativa accolta il Testo unico sulla rappresentanza sindacale del 2014 può costituire un utile parametro di riferimento per riempire di “contenuto” la nozione di maggiore rappresentatività comparata<sup>61</sup> e, allo stesso modo, per stabilire le modalità di esercizio del potere negoziale per le rappresentanze sindacali aziendali ovvero per le rappresentanze sindacali unitarie<sup>62</sup>.

Per quanto ci occupa in questa sede un rilievo significativo può assumere la contrattazione territoriale e, in questo ambito, la questione diventa più complessa.

<sup>58</sup> Cfr., da ultimo, anche PERSIANI, *Le vicende della rappresentanza e della rappresentatività sindacali tra legge e contratto collettivo*, in *ADL*, 2017, p. 531 ss. e 547.

<sup>59</sup> V. D'ANTONA, *L'anomalia post positivista del diritto del lavoro e la questione del metodo*, ora in CARUSO, SCIARRA (a cura di), *Opere. Scritti sul metodo e sulla evoluzione del diritto del lavoro. Scritti sul diritto del lavoro comparato e comunitario*, Vol. I, Giuffrè, 2000, p. 53 ss. e 63.

<sup>60</sup> Cfr., per la perdita di efficacia selettiva del criterio della “maggiore rappresentatività”, da ultimo, PERSIANI, *Le vicende della rappresentanza*, cit., p. 540 ss.

<sup>61</sup> V., sul punto, anche ALVINO, *I rinvii*, cit., p. 195 e 244.

<sup>62</sup> Come osserva anche PERSIANI, *Le vicende della rappresentanza*, cit., p. 550, il Testo unico del 2014 incide sull'assetto complessivo del sistema di relazioni industriali.

Innanzitutto, sul piano fenomenologico, la stessa “dimensione territoriale” può assumere una duplice valenza: si può intendere in senso topografico ovvero, come può accadere nell’organizzazione reticolare d’imprese, come connessione organizzativo–funzionale<sup>63</sup>. In ogni caso, fermo rimanendo che il perimetro territoriale non potrà che essere demandato all’autonoma individuazione delle stesse parti sociali, la contrattazione territoriale, la quale può rivestire un’indubbia impiegabilità e duttilità in ragione dei diversi contesti economico – sociali ed organizzativi coinvolti<sup>64</sup>, sicuramente costituisce l’unico strumento per la penetrazione della disciplina collettiva all’interno di imprese di ridotte dimensioni, per le quali, d’altronde, non sarebbe proponibile l’attivazione di un livello aziendale di contrattazione.

A questo punto si tratta di verificare, a fronte di una contrattazione collocata a livello territoriale, la “capacità rappresentativa” delle agenti negoziali stipulanti, nonché le modalità di vincolo per le imprese ed i lavoratori<sup>65</sup> e, a tale stregua, necessariamente di introdursi nei singoli contesti nei quali si sviluppa la contrattazione collettiva territoriale.

In tale ambito la necessaria disaggregazione delle diverse dinamiche nelle quali vengono coinvolte le parti sociali, conduce, innanzitutto, a verificare se queste ultime sono chiamate ad interagire con le autorità governative locali per fronteggiare le criticità occupazionali ovvero a favorire lo sviluppo del territorio; occorre tener conto, a tale stregua, dei diversi interventi del legislatore (anche regionale) che demandano compiti alle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello locale<sup>66</sup>.

Si pone allora il problema della determinazione della rappresentatività territoriale<sup>67</sup>, con riferimento al discusso intervento dell’art.8 della l. 148/2011, il quale, nel valorizzare la contrattazione collettiva di prossimità (anche in funzione derogatoria alla legge e alla contrattazione collettiva di livello superiore) introduce il concetto di rappresentatività (comparata) a livello territoriale.

<sup>63</sup> Di “prossimità organizzativa delle imprese” parla BAVARO, *Sulle relazioni*, cit., p. 12 e ID, *Sulla prassi*, cit., p. 22 ss.; cfr. anche MOCELLA, *op. cit.*, p. 255.

<sup>64</sup> Per un recente riepilogo di taglio “trasversale” v. D’ARCANGELO, *Contrattazione*, cit.; per un’efficace “mappatura” della contrattazione territoriale v. L. ZOPPOLI, *Istituzioni*, cit., p. 39.

<sup>65</sup> Sotto quest’ultimo profilo penetranti dubbi solleva ZOPPOLI L., *Istituzioni*, cit., p. 40 in ordine all’identificazione degli agenti collettivi stipulanti, nonché alle modalità per determinare l’efficacia soggettiva della contrattazione collettiva territoriale; per un’indiretta replica v. *infra* n. 6.

<sup>66</sup> Per una mappatura, sia pure di taglio territoriale, v. VOZA, *op. cit.*, p. 46 ss.

<sup>67</sup> Per una complessiva rivisitazione v., per tutti, D’ARCANGELO, *op. cit.*, p. 210 ss.

A tale stregua gli interpreti hanno ferocemente stigmatizzato l'intervento, sul punto, del legislatore del 2011 sotto diversi profili<sup>68</sup>, relativi sia all'indeterminatezza dei soggetti collettivi stipulanti nonché della "comunità di riferimento" soprattutto da parte datoriale<sup>69</sup>. In particolare la legittimazione negoziale collegata alla rappresentatività territoriale potrebbe astrattamente favorire fenomeni di "localismo sindacale autonomo"<sup>70</sup> e legittimare, pertanto – in ragione del contesto territoriale di riferimento (comune, provincia o regione) – soggetti sindacali scarsamente rappresentativi o di dubbia rappresentatività<sup>71</sup>, viaggiando, oltretutto, in direzione opposta a quella prefigurata dalle stesse parti sociali con l'individuazione dei parametri per l'accertamento di una rappresentatività definita a livello nazionale<sup>72</sup>.

Comunque, e a prescindere dai possibili profili di legittimità costituzionale, sul punto, dell'art. 8<sup>73</sup>, il vivace dibattito dottrinale ha visto, sotto il versante dell'individuazione della rappresentatività territoriale, alla stregua dell'art. 8, l. 148/ del 2011, il tentativo di recuperare le regole previste nel Testo unico sulla rappresentanza sindacale (dato associativo riferito alle deleghe sindacali e voti riportati da ciascun sindacato nelle elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie)<sup>74</sup> ovvero di affidarsi ai criteri elaborati dalla

<sup>68</sup> Per un efficace riepilogo v., da ultimo, PAPA, *L'attività sindacale delle organizzazioni datoriali*, Giappichelli, 2017, p. 144 ss. la quale rileva anche la mancata individuazione di criteri di consenso maggioritario a livello territoriale.

<sup>69</sup> V., in tal senso, ALES, *Dal "caso Fiat" al "caso Italia". Il diritto del lavoro di "prossimità", le sue scaturigini e i suoi limiti costituzionali*, in *WP C.S.D.L.E. n. 134/2011*, p. 1 ss. e 25.

<sup>70</sup> V., per tale rilievo, SCARPELLI, *Rappresentatività e contrattazione tra l'accordo unitario di giugno e le discutibili ingerenze del legislatore*, in *WP C.S.D.L.E. n. 127/2011*, p. 1 ss. e 11, nota 19, il quale paventa anche una frammentazione delle politiche contrattuali collettive a livello locale, difficilmente praticabili su scala nazionale.

<sup>71</sup> V., per tale conclusione anche PERULLI e SPEZIALE, *L'articolo 8 delle legge 14 settembre 2011, n. 148 e la "Rivoluzione d'Agosto" del Diritto del lavoro*, in *WP C.S.D.L.E. n. 132/2011*, p. 1 ss. e p. 33 ss. anche se rilevano come la prassi concreta delle relazioni industriali a livello locale, con la presenza di un numero limitato di sindacati (Cgil, Cisl e Uil e anche Ugl), rende meno rilevante la questione.

<sup>72</sup> V. sempre PERULLI e SPEZIALE, *op. cit.*, p. 58; cfr. anche ROMEI, *Qualche spunto di riflessione sull'art. 8 della manovra d'agosto. Nel merito*, 16 settembre 2011, in [www.nelMerito.com](http://www.nelMerito.com).

<sup>73</sup> Cfr., per tutti, CARINCI F., *Al capezzale del sistema contrattuale: il giudice, il sindacato, il legislatore*, in *WP C.S.D.L.E. n. 133/2011*, p. 1 ss. e p. 30 ss.; e TREU, *L'accordo 28 giugno 2011 e oltre*, in *DRI*, 2011, p. 613 ss. e 634; da ultimo anche PAPA, *L'attività sindacale*, cit., p. 145 ss. ed *ivi* ulteriori riferimenti.

<sup>74</sup> V., per tale conclusione, MARESCA, *La contrattazione collettiva aziendale dopo l'articolo 8 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138*, in *DRI*, 2012, p. 17, il quale sottolinea che ciò implicherebbe

giurisprudenza per la dimensione nazionale e “adattati” al contesto locale<sup>75</sup>.

Tuttavia, se l'accertamento in parola viene demandato ai criteri individuati dalla giurisprudenza e “calati” all'interno del contesto territoriale, ci si espone – secondo il ragionamento già anticipato – in ogni caso a possibili contrasti interpretativi<sup>76</sup>, anche in considerazione dell'inevitabile discrezionalità esercitata dalla stessa, nel dosare il “peso” da conferire a singoli criteri (numero degli iscritti, diffusione nelle categorie dei lavoratori, sistematica attività di contrattazione e di autotutela, ecc.).

Più congrua ci sembra allora la soluzione di rimettersi all'autodisciplina sindacale e, segnatamente, ai criteri individuati dal Testo unico del 2014 con riferimento alla “certificazione” della rappresentanza sindacale, sia pure adattati al perimetro territoriale, individuato dalle leggi (anche regionali) in ordine alla concertazione territoriale ovvero dalla stessa autonomia collettiva, ai sensi della garanzia costituzionale assicurata dall'art. 39, primo comma.

Tale rinvio – alla luce del quale “rileggere” la specifica indicazione, contenuta nell'art. 8, l. 148/2011, alla rappresentatività “territoriale” – può costituire anche un segnale significativo per i rapporti tra dimensione nazionale e territoriale, secondo un'opzione da tempo caldeggiata dalle sigle sindacali confederali e che ci consente di riannodare, sul piano sistematico, gli orientamenti del legislatore alla prassi delle relazioni industriali.

A questo punto e non a caso autorevole dottrina aveva già segnalato come il riferimento, contenuto nell'art. 8, l. 148/ 2011, alla rappresentatività territoriale, del tutto indeterminato e privo di criteri orientativi, presenta il rischio di “...una frammentazione arbitraria del sistema delle relazioni industriali e può legittimare il potere negoziale di organizzazioni portatrici di interessi particolaristici e micro – corporativi”<sup>77</sup>.

Se apriamo, infatti, un quadro d'indagine più ampio, possiamo richiamare, in primo luogo, l'esperienza dei contratti (territoriali) di riallinea-

la predisposizione di una sorta di anagrafe sindacale su base territoriale della quale siamo sprovvisti; sul punto, già PERULLI e SPEZIALE, *op. cit.*, p. 34 per i quali i criteri per individuare il sindacato comparativamente più rappresentativo per la contrattazione nazionale potrebbero teoricamente essere utilizzati anche per il livello territoriale, nell'ambito di riferimento spaziale definito dalle parti.

<sup>75</sup> V., in tal senso, GALANTINO, *L' Art. 8 della Legge N. 148 del 2011 e il nuovo ruolo della contrattazione aziendale*, in *Quaderni Fondazione Marco Biagi*, 2001, 2.V., p. 1 ss. e 17.

<sup>76</sup> Lo sottolinea anche MARESCA, *op. cit.*, p. 18.

<sup>77</sup> V., in tal senso, TREU, *L'accordo*, cit., p. 636.



mento, laddove l'allora art. 1, primo comma, della legge n. 608 del 1996, richiedeva che si trattasse di associazioni imprenditoriali ed organizzazioni sindacali locali aderenti o comunque organizzativamente collegate con le associazioni ed organizzazioni nazionali di categoria firmatarie del contratto collettivo nazionale di riferimento<sup>78</sup>, modello che viene ora messo in campo dagli interpreti per rileggere i profili derogatori dell'art. 8, della legge 148/2011<sup>79</sup>, senza dimenticare che, allo stesso modo, nella programmazione negoziata, nonché nella contrattazione di prossimità (e di rete) territoriale si richiede che l'intesa, ex art. 8, l. cit., venga stipulata, secondo la stessa linea di continuità, da agenti collettivi aderenti o autorizzati dalle sigle confederali<sup>80</sup>.

In secondo luogo, altro dato, altrettanto significativo, è contenuto nel Testo unico del 2014, laddove, per definire gli agenti collettivi negoziali "partecipanti alla trattativa" e, pertanto abilitati a richiedere la costituzione di una rappresentanza sindacale aziendale ai sensi dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori, si indicano le organizzazioni che hanno raggiunto il 5% di rappresentanza, secondo i criteri concordati dallo stesso Testo unico e partecipato alla negoziazione, in ordine alla definizione della piattaforma per l'ultimo rinnovo del contratto collettivo nazionale di categoria (parte terza, punto 5, del Testo unico).

Tale disciplina negoziale crea, infatti, un necessario ponte di collegamento tra rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro e dimensione "nazionale" dell'organizzazione sindacale, ai fini della "certificazione" della rappresentanza, sotto il versante della legittimazione alla titolarità negoziale alla stipula del contratto nazionale di categoria, nonché dell'effettiva partecipazione alla trattativa per la stipula di quest'ultimo.

Tali indicazioni sono estremamente significative per comprendere che la legge e le parti sociali articolano il sistema delle relazioni industriali secondo un modello che prevede un collegamento organizzativo tra rappresentanza nei luoghi di lavoro, organizzazioni sindacali territoriali e organizzazioni sindacali nazionali e, proprio con riguardo alle clausole "di

<sup>78</sup> Per un riepilogo dei conseguenti profili interpretativi ci permettiamo di rinviare LAMBERTUCCI, *Contratti di riallineamento, contratti d'area, patti territoriali*, in EGT, vol. IX, Roma, 1999, n. 2.3.2.

<sup>79</sup> V., per tale ricostruzione, FAIOLI, *Oltre la continuità. La contrattazione collettiva decentrata nell'esperienza francese e tedesca*, in RIDL, 2012, I, p. 481 ss. e 518.

<sup>80</sup> V., in tal senso, ZILIO GRANDI, *op. cit.*, p. 182 ss.

uscita” dal contratto collettivo nazionale, si richiede, in terzo luogo e in via transitoria, l’intesa tra le rappresentanze sindacali esistenti nei luoghi di lavoro e le relative organizzazioni sindacali territoriali (parte terza, punto 12, del Testo Unico).

In tale logica di sistema, nel quale si muove appunto il Testo unico del 2014, deve essere inserito anche l’art. 8, l. 148/2011, con riferimento alla rappresentatività territoriale, con le seguenti precisazioni.

Innanzitutto la contrattazione collettiva territoriale troverà il suo perimetro applicativo nella libera autodeterminazione delle parti sociali e, pertanto, per quanto riguarda i datori di lavoro, non potrà che riguardare quelli appartenenti al “territorio” di riferimento (sul piano che liberamente sarà scelto dalle parti: geografico o organizzativo), secondo, comunque, una linea di adesione volontaria<sup>81</sup>, che, tuttavia, non esclude un “recepimento” del contratto territoriale nei successivi contratti aziendali (come in passato accadeva per i contratti di riallineamento).

Anzi, sotto quest’ultimo versante, i contratti collettivi territoriali, per risultare vincolanti devono essere sottoscritti dalle rappresentanze sindacali esistenti nei luoghi di lavoro<sup>82</sup>, con tutto quello che ne consegue sul piano delle regole – in merito alla titolarità negoziale e all’efficacia soggettiva – dettate dal Testo unico del 2014.

Laddove, viceversa, manchi una rappresentanza sindacale aziendale, si tratta di individuare i soggetti collettivi stipulanti<sup>83</sup> e, sotto quest’ultimo profilo, va tenuto nel debito conto che le esperienze contrattuali vengono per lo più veicolate da organizzazioni aderenti alle sigle confederali<sup>84</sup>.

Se come iniziano a rilevare gli interpreti il livello di rappresentatività deve essere più ampio rispetto all’ambito di riferimento considerato<sup>85</sup>, cioè

<sup>81</sup> Sulle peculiarità della contrattazione collettiva territoriale, sotto il profilo dell’adesione dei datori di lavoro, v. anche art. 4 della proposta di legge elaborata dai giuristi afferenti alla rivista *Diritti Lavori Mercati*, in *DLM*, 2014, p. 155 ss. e *Guida alla proposta di legge*, *ivi*, p. 166 ss.

<sup>82</sup> V., per tale conclusione, anche GARILLI, *L’art. 8 della legge n. 148 del 2011 nel sistema delle relazioni sindacali*, in *ADL*, 2012, p. 31 ss. e 36

<sup>83</sup> Sul punto, come osserva ZOPPOLI L., *Prospettive*, *cit.*, p. 26 la questione della rappresentatività degli agenti contrattuali va affrontata con riguardo ad entrambe le parti, in quanto il contratto territoriale è molto più facilmente riconducibile alla nozione lata di “categoria” di cui all’art. 39 Cost., da intendersi come “categoria aperta”, riferibile ad una pluralità di rapporti di lavoro non predeterminati al momento della stipula del contratto.

<sup>84</sup> V., sul punto, D’ARCANGELO, *op. cit.*, p. 220.

<sup>85</sup> Correttamente TREMOLADA, *Contrattazione di prossimità: gli organismi legittimati a con-*

trova la sua giustificazione nel modello disegnato dalle stesse parti sociali (e non certo smentito dal Testo unico del 2014 e dalla successiva e recentissima implementazione contenuta nell'Accordo del 9 marzo 2018<sup>86</sup>), le quali hanno sempre richiesto un costante raccordo tra le istanze aziendali con i soggetti rappresentativi esterni (nazionali o territoriali), inaugurato, peraltro, negli assetti delle relazioni sindacali delineati dal Protocollo del 1993<sup>87</sup>.

In altri termini – e mettendo più a “fuoco” il tema della rappresentatività territoriale – il ragionamento fin qui svolto, che incastona l'interpretazione dell'art. 8 della legge 148/2011 all'interno dell'ordinamento intersindacale disegnato dal Testo unico del 2014, ci impone di individuare i soggetti stipulanti il contratto collettivo territoriale in quelli che hanno superato il *test* della certificazione della rappresentanza a livello nazionale ovvero nelle organizzazioni sindacali territoriali affiliate a queste ultime, delle quali e allo stesso modo, deve essere rilevata anche la “rappresentanza” in ragione del perimetro applicativo del contratto territoriale.

#### 6. *Rilievi conclusivi: verso una legge di attuazione dell'art. 39 della Costituzione?*

A questo punto, nonostante la tendenza diffusiva all'applicazione del Testo unico del 2014, quest'ultimo sconta la debolezza di essere un'intesa negoziale, ragion per cui ferve ormai un nutrito dibattito dottrinale sulle prospettive di una legge in materia di rappresentanza sindacale<sup>88</sup>, con una si-

*cludere le specifiche intese.*, in *LG*, 2012, p. 1 ss. e 25 rileva come si può dubitare che un sindacato il quale svolga la sua attività nel territorio di un comune possa considerarsi maggiormente rappresentativo e, pertanto, abilitato a concludere un contratto di prossimità. Come, d'altronde, rileva anche CARUSO, *La rappresentanza delle organizzazioni di interessi tra disintermediazione e re-intermediazione*, in *WP C.S.D.L.E. n. 326/2017*, p. 3 ss. e p. 14 ss. nella contrattazione territoriale la rappresentatività potrebbe essere misurata a livello nazionale e non necessariamente territoriale.

<sup>86</sup> Quest'ultimo, infatti, nel punto 5, lett. a, stabilisce che la contrattazione collettiva continuerà ad articolarsi in due livelli, salvo una contrattazione collettiva territoriale “laddove esistente secondo le prassi in essere”.

<sup>87</sup> Come aveva già rilevato BELLARDI, *Concertazione e contrattazione*, Cacucci, 1999, p. 159 si trattava di un raccordo politico – organizzativo tra i soggetti negoziali e un coordinamento politico – funzionale tra i livelli contrattuali.

<sup>88</sup> Per una messa a punto in tal senso e significative considerazioni v. TREU, *Autoregolazione*

gnificativa ricaduta nell'ambito di articolati progetti di riforma, che spaziano da una completa rivisitazione dell'art. 39 della Carta costituzionale<sup>89</sup> ad impegnativi progetti predisposti da autorevoli studiosi<sup>90</sup>.

Una linea prudentiale potrebbe essere quella di estendere, in via legislativa, le regole contenute nel Testo unico del 2014, in quanto quest'ultimo costituisce il frutto più maturo dell'ordinamento intersindacale, secondo gli auspici fatti propri dalle stesse parti sociali con il recente Accordo del 9 marzo del 2018<sup>91</sup>.

In tal modo si potrebbe risolvere in via legislativa il problema dell'identificazione – secondo parametri oggettivi – del sindacato comparativamente più rappresentativo<sup>92</sup>, vero rompicapo per la dottrina giussindacale e, nel contempo, sancire l'efficacia generalizzata della contrattazione collettiva, in linea di sostanziale attuazione dell'art. 39 della Costituzione, nonché chiarire definitivamente i rapporti tra le diverse fonti contrattuali collettive.

Per quanto interessa in questa sede esistono due profili che vanno riempiti: il primo riguarda la definizione della rappresentatività territoriale per non rimanere “ostaggio” del controverso disposto dell'art. 8 della legge 148/2011 – del quale, peraltro, tutte le proposte in circolazione stabiliscono l'abrogazione – e il secondo attiene alla misurazione della rappresentanza anche da parte datoriale – secondo anche l'auspicio delle parti sociali contenuto nell'Accordo del 9 marzo 2018 – per evitare una “frammentazione associativa” in alcuni settori produttivi, con una contrattazione collettiva nazionale al ribasso<sup>93</sup> e contrastare, pertanto, fenomeni di “dumping contrat-

*e legge nella disciplina delle relazioni sindacali*, in ALESSI e GUAGLIANONE (a cura di), *op. cit.*, p. 29 ss.

<sup>89</sup> V. la complessa ed articolata Carta dei diritti universali del lavoro, proposta dalla Cgil, nella quale si detta una disciplina attuativa della Costituzione in ordine alla registrazione sindacale e all'efficacia *erga omnes* della contrattazione collettiva.

<sup>90</sup> Si pensi alle proposte avanzate dai giuristi afferenti alla rivista *Diritti Lavori Mercati*, per la quale Guida, cit. e dal gruppo dei giuristi *Freccia Rossa* per la quale *Proposta di intervento legislativo in materia sindacale*, in *RIDL*, 2015, III, p. 205 ss.

<sup>91</sup> In quest'ultimo, infatti, Confindustria, Cgil, Cisl e Uil stabiliscono che “le intese in materia di rappresentanza possano costituire, attraverso il loro recepimento, il presupposto per l'eventuale definizione di un quadro normativo in materia.”, cfr., da ultimo, SENA, *Le relazioni industriali dopo il testo unico del 2014; il sindacato apre ad una legge sulla rappresentanza*, in *DML*, 2018, II, p. 225 ss.

<sup>92</sup> V., in tal senso, anche DELL'ARRINGA, *Le relazioni industriali: alcune questioni aperte*, in *QRS*, 2016, p. 173 ss. e 182.

<sup>93</sup> V., sul punto le notazioni di TREU, *Autoregolazione*, cit., p. 32.

tuale”<sup>94</sup>; tale profilo manifesta, comunque, un effetto riflesso anche sul piano della rappresentatività territoriale<sup>95</sup>.

Sotto il primo versante la proposta del gruppo dei giuristi *Freccia Rossa* all'art. 8 stabilisce che il Capo I (relativo alla misurazione della rappresentatività sindacale) si applica anche alla contrattazione collettiva territoriale, rilevando i dati della rappresentatività disaggregati per il territorio di riferimento. Va comunque sottolineato che la rappresentatività territoriale deve scontare, *a monte* – secondo l'impostazione qui seguita e la prassi delle relazioni industriali – la certificazione della rappresentanza per la stipula del contratto collettivo nazionale. Infatti, in tale ambito, si muove l'art. 4, comma 3, della proposta dei giuristi afferenti alla rivista *Diritti Lavori Mercati*, nel quale si precisa che il contratto collettivo territoriale è stipulato, dal lato dei lavoratori, da un soggetto collettivo costituito da associazioni sindacali aventi i requisiti per partecipare alle trattative per la conclusione dei contratti collettivi nazionali applicati nelle imprese che rientrano nel campo di applicazione del contratto collettivo territoriale da stipulare<sup>96</sup>. Peraltro, al fine di assicurare una maggiore flessibilità al sistema dei rapporti tra organizzazioni sindacali e lavoratori, si potrebbe inserire una disposizione che, in presenza di un dissenso qualificato, sottoponga l'intesa territoriale ad un referendum, sulla falsariga di quanto disposto sempre dall'art. 4, co. 7, della medesima proposta, nonché dello stesso Testo unico del 2014 con riferimento al contratto collettivo aziendale. Tale correttivo si impone nella considerazione che la certificazione della rappresentanza non può di per sé costituire un “salvacondotto” in presenza di un contratto collettivo stipulato con un risicato consenso dalle organizzazioni sindacali stipulanti, nè tantomeno “imbriagiare” un dissenso collettivo, particolarmente significativo.

Sotto quest'ultimo aspetto si potrebbe ipotizzare l'attivazione di una ri-

<sup>94</sup> Così si esprimono le parti sociali nell'Accordo del 9 marzo 2018, cfr. sul punto anche PAPA, *L'attività sindacale*, cit., p. 101 ss.

<sup>95</sup> Come osserva CARUSO, *La rappresentanza*, cit., p. 15 la misurazione della rappresentatività datoriale a livello territoriale è uno dei problemi degli accordi territoriali di prossimità. Sul profilo della necessaria correlazione tra rappresentatività misurata a livello nazionale e contrattazione territoriale v. art. 4 della proposta elaborata dai giuristi afferenti i alla rivista *Lavori Diritti e Mercati*.

<sup>96</sup> Per una valorizzazione dell'art. 4 v. ZOPPOLI L., *Prospettive*, cit., p. 26 il quale ritiene in tal modo si potrà consolidare quel che di utile è emerso nella legislazione degli ultimi anni in ordine ai c.d. contratti di prossimità, agli accordi di prossimità territoriali fino ad arrivare alle contrattazioni collettive vere e proprie.

chiesta referendaria se si coagula e si formalizza un dissenso collettivo cospicuo (non inferiore al 30 per cento dei lavoratori interessati all'applicazione del contratto collettivo territoriale), sulla scia anche della disposizione contenuta nel Testo unico del 2014 con riferimento al contratto aziendale (parte terza, punto 12), ferma rimanendo, allo stesso modo, la possibilità del dissenso – altrettanto significativo – per i datori di lavoro (art. 4, comma 7, punto b, della proposta dei giuristi afferenti alla rivista *Diritti Lavori Mercati*), anche perché lo strumento referendario non può costituire un automatico e fisiologico strumento di gestione delle relazioni sindacali<sup>97</sup>.

Occorrerebbe, altresì, risolvere il problema dei rapporti tra contratti territoriali ed aziendali, in caso di discipline difformi, nel senso della prevalenza dei primi, in assenza di una specifica disciplina della contrattazione collettiva<sup>98</sup>.

Per quanto riguarda la misurazione della rappresentanza datoriale, a parte l'auspicio “debole”, fatto proprio dalle parti sociali con l'accordo del 9 marzo 2018, di rimettere la questione al CNEL, numerose, articolate e diversificate, sono le proposte in campo<sup>99</sup>, con la necessità, pertanto, di valutare la praticabilità dei parametri afferenti alla dimensione occupazionale e alla grandezza dell'impresa<sup>100</sup>, senza trascurare che occorre procedere, in via preliminare, ad una ridefinizione dello stesso ambito di misurazione della rappresentanza sindacale, con una razionalizzazione del panorama contrattuale<sup>101</sup>.

A questo punto si può anche rispondere efficacemente ai penetranti interrogativi sollevati, con riferimento a quel groviglio interpretativo costituito dall' art. 8 della legge 148/2011, da autorevole dottrina<sup>102</sup>, nel senso che, inquadrata la questione della rappresentanza territoriale all'interno della prassi delle relazioni industriali, dell' autodisciplina sindacale e dei possibili inter-

<sup>97</sup> Per un utilizzo prudente de medesimo v. le considerazioni svolte da CARUSO, *La rappresentanza*, cit., p. 20 ss.

<sup>98</sup> V. sul punto art. 4, comma 8, della proposta dei giuristi afferenti alla Rivista *Diritti Lavori Mercati*.

<sup>99</sup> Per un esauriente riepilogo v. PAPA, *L'attività sindacale*, cit., p. 149 ss. e ID. *Verso una rappresentanza misurata? Strumenti e metodi di misurazione della rappresentanza datoriale*, in *DLRI*, 2017, p. 21 ss. e p. 32 ss.

<sup>100</sup> Per una rivisitazione dei parametri v. l'accurata indagine svolta da PAPA, *L'attività sindacale*, cit., p. 176 ss.

<sup>101</sup> Per un attento vaglio delle proposte sul punto si rinvia a PAPA, *op. cit.*, p. 170 ss. e p. 186 ss. e ID., *Verso una rappresentanza*, cit., p. 38 ss. e p. 43 ss.

<sup>102</sup> V. ZOPPOLI L., *Istituzioni*, cit., p. 40.

venti legislativi, gli agenti collettivi stipulanti saranno adeguatamente rappresentativi in quanto sarà “certificata” a *monte* la loro rappresentanza e a *valle* la loro presenza sul territorio; stipuleranno adottando un sistema di maggioranza qualificata con un correttivo referendario in presenza di un dissenso significativo, con la prevalenza, infine, in caso di concorso/ conflitto, dei contratti territoriali su quelli aziendali.

## Abstract

Il saggio analizza brevemente il ruolo dell'autonomia collettiva nella dimensione sovranazionale e territoriale, puntando sulla necessità di identificare, con riguardo a quest'ultima e nei diversi contesti organizzativi di riferimento, i soggetti collettivi stipulanti, con un approfondimento sulla rappresentatività territoriale, tra le incertezze interpretative dell'art. 8 della legge n. 148 del 2011, le diverse opzioni della dottrina e la prassi delle relazioni industriali. Si conclude, infine, con il tentativo di ricondurre l'accertamento della rappresentatività territoriale all'interno dell'impianto sistematico del Testo unico del 2014 sulla certificazione della rappresentanza sindacale, che privilegia la dimensione nazionale, caldeggiando un risolutore intervento legislativo di attuazione dell'art. 39 della Costituzione.

The essay briefly analyzes the role of collective autonomy in the supranational and territorial dimension, focusing on the need to identify, with regard to the latter and in the different reference contexts, the stipulating collective subjects, with a deepening of the territorial representation, between the uncertainties interpretative of the art. 8 of the law n. 148 of 2011, the different options of the doctrine and the practice of industrial relations.

finally, the essay analyzes the attempt to bring back the ascertainment of territorial representativeness within the systematic system of the Text single of 2014 on the certification of trade union representation, which favors the national dimension, advocating a legislative intervention solver implementing art. 39 of the Constitution.

## Key words

Contrattazione collettiva territoriale, soggetti collettivi stipulanti, accertamento della rappresentatività territoriale, testo unico del 2014 sulla rappresentanza sindacale, art. 39 della Costituzione.

Territorial collective bargaining, stipulating collective subjects, verification of territorial representativeness, Text single of 2014 on trade union representation, art. 39 of the Constitution.